DOI: 10.14750/ME.2021.017

PhD ÉRTEKEZÉS

dr. Lukács Krisztina

MISKOLC
2020

DOI: 10.14750/ME.2021.017

MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEÁK FERENC ÁLLAM-ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA

dr. Lukács Krisztina

A SZABADSÁGVESZTÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK EGYES FÜGGETLEN ELLENŐRZÉSI FORMÁI

(PhD értekezés)

Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola

A doktori iskola vezetője:	Prof. Dr. Róth Erika egyetemi tanár
A doktori program címe:	A magyar állam- és jogrendszer, jogtudomány továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai fejlődési tendenciákra
A doktori alprogram címe:	A bűnügyi tudományok fejlődési irányai
Tudományos vezető:	Prof. Dr. Róth Erika egyetemi tanár

MISKOLC
2020

DOI: 10.14750/ME.2021.017

TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS

dr. Lukács Krisztina

A szabadságvesztés végrehajtásának egyes független ellenőrzési formái

c. dolgozatához

Lukács Krisztina érdeklődése már hallgató korában a büntető eljárásjog és a büntetés-végrehajtási jog felé fordult, évfolyamdolgozatában, az Országos Tudományos Diákköri Konferencián II. helyezést elért, kiváló tudományos diákköri dolgozatában, majd *„Az európai normák érvényesülése a hazai büntetés-végrehajtásban”* című szakdolgozatában is e jogágak egyes kérdéseit vizsgálta. Ettől a hallgatóként megkezdett kutatómunkától egyenes út vezetett a PhD képzésben választott kutatási területéhez, amelyet a következőként jelölt meg: a büntetés-végrehajtás hazai és európai kontrollrendszere, a büntetőpolitika és a büntetés-végrehajtás kapcsolata.

Mintegy másfél évtizedes – hol intenzívebb, hol a jelölt munkahelyi elfoglaltsága miatt kissé háttérbe szoruló – kutatómunka eredményeként született meg a dolgozat.

A szabadságvesztés végrehajtásának körülményeire, az ún. „börtönviszonyokra” nem csupán a tudományos kutatást végzők, de a társadalom egésze felől kiemelkedő figyelem irányul és időről-időre a média részéről is fokozott érdeklődés tapasztalható.

Az 1950-es évektől kezdődően több olyan nemzetközi dokumentum elfogadására került sor, amelyek rögzítették a szabadságvesztés végrehajtásával kapcsolatos elvárásokat, minimum szabályokat, amelyek betartása az adott nemzetközi szervezet tagállamainak kötelessége. Bár a szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzése elsősorban az állam feladata, az elmúlt évtizedekben az ellenőrzés egyéb formái is előtérbe kerültek. A nemzetközi szervezetek kontrollmechanizmusai mellett a civilszféra általi ellenőrzés is egyre nagyobb szerephez jutott.

Lukács Krisztina a kontrollrendszer nyolc elemét határozza meg dolgozatában. Ezek: a büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi

DOI: 10.14750/ME.2021.017

ügyész, a büntetés-végrehajtási bíró, az alapvető jogok biztosa, az Alkotmánybíróság, a belső ellenőrzés, a nemzetközi szervezetek ellenőrző tevékenysége, a társadalmi ellenőrzés és a tudományos ellenőrzés. A felsoroltak közül a nemzetközi szervezetek ellenőrző tevékenysége és a társadalmi ellenőrzés áll az elemzés középpontjában. A tudomány szerepe a jelölt szerint olyan jelentős (lehet) a büntetés-végrehajtás ellenőrzésében, hogy akár a kontroll új típusának is tekinthető a kutatók tényfeltáró, a visszásságokra és a jó gyakorlatra egyaránt rámutató, a jogalkotó és a jogalkalmazó munkáját is segítő tevékenysége. Ezzel összefüggésben szeretném kiemelni, hogy a tudományos ellenőrzésről szóló fejezetben egy olyan nemzetközi kutatás eredményeit is felhasználja Lukács Krisztina, amelyben a magyar kutatócsoport tagjaként jelentős érdemeket szerzett. Ez volt az a projekt, amelyben magyar részről koordinálva a kollégák tevékenységét tanúja lehettem a jelölt nagy munkabírásának, láttam, hogy milyen alaposan jár körül egy-egy problémát, milyen gondosan tudja felépíteni a workshop beszámolóit és milyen konstruktívan tud részt venni a vitákban.

A dolgozat témájának az elemzéshez felhasznált irodalom rendkívül gazdag, a magyar és jelentős arányú idegen nyelvű szakirodalom mellett a releváns nemzetközi dokumentumok teljes körét, továbbá az Alkotmánybíróság, az Európai Emberi Jogi Bíróság, valamint az Európai Unió Bírósága jónéhány eseti döntését is feldolgozta a jelölt. Eddigi gyakorlati szakmai tevékenységéből elsősorban az Alkotmánybíróságon végzett munkája és a Magyar Helsinki Bizottság börtönlátogató programja keretében szerzett tapasztalatai segítették a jelöltet a dolgozat megírása során.

Egyetemi évei során Lukács Krisztina konzulenseként, majd a doktori képzésben tudományos vezetőjeként a rendszeres konzultációk során, az együtt végzett kutatómunka folyamatában és a projekt workshopok keretében egyaránt meggyőződhettem a jelölt kutatómunka végzésére való alkalmasságáról.

Lukács Krisztina részeredményeit rendszeresen publikálta, huszonöt publikációja jelent meg vagy vár megjelenésre, amelyek közül tizenhét a dolgozat témájához kapcsolódik.

Nagy örömömre szolgált, hogy komoly felelősséggel és lekötöttséggel járó munkája mellett elkészült Lukács Krisztina PhD dolgozata, amely kétséget kizáróan a jelölt önálló, alapos kutatómunkájának színvonalas eredménye. A szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzéséről, különösen annak államtól független elemeiről –

DOI: 10.14750/ME.2021.017

tudomásom szerint – még nem készült hasonló átfogó feldolgozás. A téma magyar nyelvű szakirodalmát jelentős mértékben gazdagító értekezést minden szempontból alkalmasnak tartom a nyilvános vitára bocsátásra.

Miskolc, 2020. október 12.

Prof. Dr. Róth Erika
egyetemi tanár

DOI: 10.14750/ME.2021.017

TARTALOMJEGYZÉK

TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS ... 2
TARTALOMJEGYZÉK ... 5
RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE ... 9
BEVEZETÉS ... 11
I. A szabadságvesztés büntetés végrehajtásának kontrollrendszere, az ellenőrzés típusai ... 22
1. A szabadságvesztés végrehajtása feletti kontrollrendszer fogalma és elemei ... 23
1.1. Az ellenőrzés, kontroll általános fogalma ... 23
1.2. A kontrollrendszer fogalma és elemei ... 25
1.3. A kontrollrendszer egyes elemeinek a csoportosítása ... 35
2. A szabadságvesztés végrehajtása feletti kontrollrendszer jogi szabályozásban biztosított keretei ... 39
2.1. A kontrollrendszer jogi szabályozásban biztosított általános keretei ... 39
2.2. A kontrollrendszer egyes elemei a jogi szabályozásban ... 43
3. A kontroll rendszerével szemben támasztható általános követelmények ... 52
3.1. Az Alaptörvényből fakadó követelmények ... 52
3.2. Általános nemzetközi jogi követelmények ... 54
3.3. A szakirodalomban nevesített követelmények ... 57
4. Független elemek a szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzésében ... 61
II. Nemzetközi szervezetek ellenőrző tevékenysége ... 70
1. A nemzetközi ellenőrző rendszer kialakulása ... 72
2. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenysége ... 77
2.1. Magyarország tagsága ... 78
2.2. A szabadságvesztés nemzetközi ellenőrzése alapjául szolgáló ENSZ-dokumentumok ... 79
2.2.1. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya ... 84
2.2.2. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény – UNCAT ... 85
2.2.3. Fakultatív jegyzőkönyv a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezményhez – OPCAT ... 86
2.2.4. Isztambul Protokoll ... 89
2.2.5. Az ENSZ fogvatartási szabályzata – a Nelson Mandela szabályok ... 91
2.3. Az ENSZ szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző mechanizmusai ... 94
2.3.1. Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága ... 100
2.3.2. Magyarország az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága előtt ... 101
2.3.3. Az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága ... 102

DOI: 10.14750/ME.2021.017

2.3.4. Magyarország az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága előtt 105
2.3.5. A CAT Megelőzési Albizottsága 107
2.3.6. Magyarország a CAT Megelőzési Albizottsága előtt 108
2.3.7. Nemzeti Megelőző Mechanizmus 110
2.4. Az ENSZ szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenységét kiegészítő egyéb dokumentumok és mechanizmusok 121
3. Az Európa Tanács szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenysége 124
3.1. Magyarország tagsága 125
3.2. Az Európa Tanács keretében elfogadott, a szabadságvesztés nemzetközi ellenőrzése alapjául szolgáló dokumentumok 126
3.2.1. Az Európa Tanács keretében elfogadott szerződések a szabadságvesztés végrehajtásáról 126
3.2.2. Az Európa Tanács ajánlásai, határozatai és egyéb dokumentumai a szabadságvesztés végrehajtásáról 130
3.2.3. Emberi Jogok Európai Egyezménye 133
3.2.4. Kínzás Elleni Európai Egyezmény 135
3.2.5. Ajánlás az Európai Börtönszabályokról 137
3.2.6. Ajánlás a börtönök túlzsúfoltságáról és a börtönnépesség inflálódásáról 144
3.3. Az Európa Tanács szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző mechanizmusai 145
3.3.1. Emberi Jogok Európai Bírósága 146
3.3.2. Magyarország az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt 148
3.3.3. Kínzás Elleni Európai Bizottság 155
3.3.4. Magyarország a Kínzás Elleni Európai Bizottság napirendjén 161
3.3.5. A CPT és az Emberi Jogok Európai Bírósága tevékenységének az összehasonlítása 165
3.4. Az Európa Tanács szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzésére irányló tevékenységét kiegészítő egyéb dokumentumok és mechanizmusok 167
4. Az Európai Unió szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenysége 169
4.1. Az Európai Unió szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenységének kezdetei 170
4.2. Magyarország tagsága 174
4.3. A Lisszaboni Szerződés és az Európai Unió Alapjogi Chartája 175
4.4. A Stockholmi Program és hatásai 181
4.5. A szabadságvesztés végrehajtása ellenőrzésének aktuális helyzete az Európai Unióban 186
4.6. Az Európai Unió szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző mechanizmusa, az Európai Unió Bírósága 188

DOI: 10.14750/ME.2021.017

4.7. Az Európai Unió szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenységét kiegészítő egyéb dokumentumok és mechanizmusok ... 192
4.7.1. Európai Unió Alapjogi Ügynöksége ... 192
4.7.2. Az Európai Parlament Kutatóműhelye ... 193
4.7.3. Európai Büntetés-végrehajtási Megfigyelő Központ ... 194
4.7.4. Börtönök és Büntetés-végrehajtási szervek Európai Szervezete ... 196
5. A nemzetközi ellenőrző rendszer értékelése ... 198
III. Társadalmi ellenőrzés ... 203
1. A társadalmi ellenőrzés elméleti háttere ... 204
2. A társadalmi ellenőrzés kialakulása és története Európában ... 211
3. A társadalmi ellenőrzés története Magyarországon ... 222
4. Társadalmi ellenőrzés Magyarországon ... 245
4.1. A társadalmi ellenőrzés előzményei Magyarországon ... 245
4.2. Társadalmi ellenőrzés a gyakorlatban Magyarországon ... 249
5. A társadalmi ellenőrzés értékelése ... 261
IV. Tudományos ellenőrzés? ... 268
1. A szabadságvesztés végrehajtásának tudományos ellenőrzése – empirikus kutatások a börtönvilágban ... 271
1.1. A tudományos ellenőrzés kialakulása ... 273
1.2. Tudományos ellenőrzés a rendszerváltás után ... 280
1.3. A tudományos ellenőrzés egy példája ... 287
2. A tudományos ellenőrzés újabb lehetőségei ... 294
2.1. International Corrections and Prison Association (ICPA) ... 296
2.2. Children of Prisoners Europe (COPE) ... 297
2.3. Institute for Criminal Policy Research (ICPR) ... 297
2.4. Prison Insider ... 299
3. Tudományos ellenőrzés? ... 300
KÖVETKEZTETÉSEK ... 305
1. A független ellenőrzés formáinak az értékelése ... 305
1.1. Nemzetközi szervezetek ellenőrző tevékenysége ... 305
1.2. Társadalmi ellenőrzés ... 307
1.3. Tudományos ellenőrzés ... 309
2. Konklúzió ... 313
ÖSSZEFOGLALÓ ... 322
SUMMARY ... 324
IRODALOMJEGYZÉK ... 326
SZERZŐSÉGI NYILATKOZAT ... 360

DOI: 10.14750/ME.2021.017

DOI: 10.14750/ME.2021.017

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Ajbtv.	az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
bv. bíró	büntetés-végrehajtási bíró
bv. ügyész	büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyész
Bv. tv.	a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény
Bv. tvr.	a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet
Bvsz. tv.	a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény
CAT	ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága (Committee Against Torture)
CPT	Kínzás Elleni Európai Bizottság
Egyezségokmány	Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EUB	Európai Unió Bírósága
EUMSZ	Európai Unió működéséről szóló Szerződés
EUSZ	Európai Unióról szóló Szerződés
Isztambul Protokoll	a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés eredményes kivizsgálásáról és dokumentálásáról szóló kézikönyv
LIBE	Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága
MBT	Magyar Börtönügyi Társaság
MHB	Magyar Helsinki Bizottság
NMM	a hazai Nemzeti Megelőző Mechanizmus
Nyilatkozat	Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata
OKRI	Országos Kriminológiai Intézet

DOI: 10.14750/ME.2021.017

OPCAT	Fakultatív jegyzőkönyv a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezményhez (Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
Rtv.	a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
UNCAT	a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
UNCHR	ENSZ Emberi Jogi Bizottság – United Nations Commission on Human Rights
UNHRC	ENSZ Emberi Jogok Bizottsága – United Nations Human Rights Committee
Emberi Jogok Európai Egyezménye	Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről
Kínzás Elleni Európai Egyezmény	Európai egyezmény a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről

DOI: 10.14750/ME.2021.017

BEVEZETÉS

„A szabadságvesztés-büntetés dominálja másfél évszázad óta a büntetési rendszert”[1] – írta Fayer László 1900-ban, tehát több mint száz évvel ezelőtt megjelent büntetőjogi kézikönyvében. „Tulajdonítható ez különösen azon körülménynek, hogy a szabadságvesztés-büntetés az egyénnek oly javát vonja el, mely ha nem is bír mindenki számára egyenlő értékkel, de minden egyénre nézve kétségkívül értéket képvisel. És e mellett nagyon osztékony is. A pár órára terjedő minimumból kiindulva, fokozható az életfogytig tartó fegyházig. Ez a két tulajdonság együttesen nincs meg más büntetési nemben. […] Harmadik sajátsága a szabadságvesztés-büntetésnek az, hogy nemcsak a mennyiség által súlyosítható, hanem az intensitas által is.”[2] A szabadságvesztés büntetés idézett jellemzése ma is helytálló, az elmúlt bő száz év során a jogintézmény jellegadó vonásai nem változtak: a szabadság elvonása a hatályos hazai szabályozás értelmében három hónaptól akár az elítélt élete végéig is tarthat, a büntetés-végrehajtási fokozatok és a büntetés-végrehajtási intéztek rezsimrendszerének szabályai alkalmazásával pedig a büntetés súlyosabb vagy enyhébb körülmények között is, számos módon végrehajtható. A végrehajtás változatos megoldásain túl ma is egységes továbbá a szabadságvesztés büntetés valamennyi formája abban, hogy pótolhatatlan, nem helyettesíthető étéket von el az embertől: a szabadságát.

A személyes szabadság puszta elvonásán túl ugyanakkor a szabadságvesztés büntetés az egyén életében és jogi helyzetében összetett módon eredményez változást azzal, hogy a büntetés szükségszerű velejárójaként számos alkotmányos és törvényi szintű jog átmeneti korlátozását hordozza magában. Ez a komplex jogkorlátozó jelleg a szabadságvesztés büntetés végrehajtásának az egyik legfőbb sajátossága.

[1] Fayer László: A magyar büntetőjog kézikönyve. Első kötet. Franklin Társulat, Budapest, 1900. 147. p.
[2] Fayer L.: i. m. 147. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

„A pönológia tudományában már több mint egy évszázada általánosan elfogadott tétel: az elítélt ember is jogok hordozója, csak abban volt nézetkülönbség, melyek ezek a jogok, s mi azok forrása”[3] – írta Kabódi Csaba néhány évvel a rendszerváltozás időszakát követően. Mind a nemzetközi, mind a hazai jogfejlődésben hosszú időnek kellett ugyanakkor eltelnie ahhoz, hogy a jogalkalmazásban is általános tételként érvényesülhessen: az elítélt a büntetés-végrehajtásnak nem puszta tárgya, hanem olyan alanya, akit a kötelezettségek terhe mellett jogok illetnek meg, méghozzá olyan jogok, amelyeket a büntetések végrehajtói csak meghatározott mértékben, szigorú szabályok alapján korlátozhatnak. Csupán a második világháborút követően megindult humanizációs folyamatok során, az emberi jogok nemzetközi fejlődésével párhuzamosan vált általánossá a nézet, amely szerint az elítélt is jogok hordozója, aki egyúttal jogvédelemre tarthat igényt.

A folyamat mozgatórugói az Egyesült Nemzetek Szervezete és az Európa Tanács keretei között született azon nemzetközi dokumentumok voltak, amelyek rögzítették az emberi jogokat, és létrehozták ezen jogok nemzetközi védelmi rendszerét. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata[4] teremtette meg a szükséges alapokat ahhoz, hogy néhány év elteltével egész sor nemzetközi emberi jogi dokumentum szülessen. A fogvatartottak jogainak védelmét érintően a legjelentősebb hatással ezek közül az Emberi Jogok Európai Egyezménye[5] bírt, amelyet 1950. november 4-én fogadtak el, és amely 1953. szeptember 3-án lépett hatályba.

A nemzetközi színtéren zajló folyamatok Magyarországon is szemléletváltozást hoztak. A szabadságvesztés büntetés végrehajtásáról és az előzetes letartóztatás foganatosításáról szóló 1966. évi 21. törvényerejű

[3] Kabódi Csaba: Emberi jogok – A strasbourgi esetjog tükrében. Börtönügyi Szemle 1994/3. 1. p.
[4] Universal Declaration of Human Rights (UDHR), General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948.
[5] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4. XI. 1950., ETS-005

DOI: 10.14750/ME.2021.017

rendelet – az Emberi Jogok Európai Egyezménye hazai ratifikálását jóval megelőzve[6] – az elítélteket nemcsak kötelezettségekkel terhelte, hanem jogokkal is felruházta. Követelményként rögzítette továbbá, hogy az elítélt kötelességei és jogai csak annyiban módosulhatnak, amennyiben erről az ítélet vagy jogszabály rendelkezik, vagy azok gyakorlását a szabadságvesztés büntetés végrehajtása gátolja.[7] „Ezzel hozzájárult ahhoz az elkerülhetetlen, a klasszikus börtönügyet a moderntől megkülönböztető fordulathoz, amely az elítéltet jogilag a végrehajtás mélyen alávetett tárgyából annak alanyává emelte."[8]

A hazai jogfejlődés fontos állomásaként az Alkotmánybíróság a 13/2001. (V. 14.) AB határozat indokolásában fejtette ki végül határozott álláspontját arról, hogy „[a]z elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. […] A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészről az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészről a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó alkotmányos tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát."[9] Röviddel ezt követően, az 569/B/1999. AB határozatban[10] az Alkotmánybíróság az elítéltek jogainak korlátozására irányadóan követelményként fektette le azt is, hogy „a szabadságvesztés büntetésének ténye csupán az alapjog-gyakorlás olyan szűkítését indokolhatja, amelynek alapja valamely, a büntetés végrehajtásához szorosan kapcsolódó érdek. A

[6] Magyarország az Egyezményt 1990. november 6-án aláírta, 1992. november 5-én ratifikálta, és kihirdetésére 1993. évi XXXI. törvénnyel került sor.
[7] Lásd: a szabadságvesztés büntetés végrehajtásáról és az előzetes letartóztatás foganatosításáról szóló 1966. évi 21. törvényerejű rendelet 1. és 18. §-át.
[8] Lőrincz József – Koósné Mohácsi Barbara – Lukács Krisztina – Pallo József: Büntetés-végrehajtási jog. ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest 2017. 70. p.
[9] ABH 2001, 177, 193.
[10] Kelt: 2002. október 7.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

fogvatartottak alkotmányos jogait érintő olyan jogszabály, amely a fogva tartás tényéből következően korlátozza az elítéltet abban, hogy valamely alapjogával élhessen, akkor tekinthető alkotmányosnak, ha az legitim büntetési célokat szolgál."[11]

Ennek a fejlődési folyamatnak az eredménye, hogy az elítélti jogok korlátozásának a rendszerét, az elítéltek jogi helyzetét a szakirodalom ma már tartalmas tudományos munkákban, rendkívül cizellált módon mutatja be.[12]

A fogvatartotti jogok formális elismerése nem csupán azzal állította új helyzet elé a büntetés-végrehajtást, hogy kötelezettséggé tette az azokból fakadó deklarált követelmények érvényesítését. A fogvatartottak jogalanyi minősége minden korábbinál szélesebb alapot teremtett a szabadságvesztés végrehajtását érintően kifejtett ellenőrző tevékenység számára is.

A szabadságvesztés büntetés végrehajtása állami feladat, annak megszervezését és alapvetően az ellenőrzését is az állam megfelelő szervei végzik. Ez a tény összekapcsolódva azzal a zártsággal, amely a büntetés-végrehajtási intézetek világát ma is jellemzi, akár oda is vezethetne, hogy a szabadságvesztés büntetés végrehajtásába az állam megfelelő szervein kívül más nem nyerhetne betekintést. Ez azonban ténylegesen már a XX. század közepén megindult humanizációs folyamatokat megelőzően sem volt így. Az állam a szabadságvesztés büntetés végrehajtásában viselt felelősség vállalásában már az ellenőrzés több évszázados hagyományával rendelkezett akkor is, amikor az 1950-es évek nemzetközi és hazai jogfejlődésének eredményeként az ellenőrzés keretei jelentősen tágulni kezdtek. Az ellenőrzés lehetőségei így egyrészről komoly hagyományokra épülve, másrészről az európai jogállamiság eszméje és annak hazai megvalósítása iránti igény által vezérelve formálódtak. „Az állam tűrési kötelezettsége […] a jogállam

[11] ABH 2002, 1015.; az akkor hatályos, a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 36. § (5) bekezdésének f) pontja és (6) bekezdésének b) pontja.
[12] Lásd például: Lőrincz J. – Koósné M. B. – Lukács K. – Pallo J.: i. m. 68-75. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

immanens tulajdonságából: az átláthatóságból, működésének ellenőrizhetőségéből fakad. Az állam tisztességessége legalább akkora érték, mint polgárainak becsülete. […] Az állam – önmagáért való – felelősségvállalása azt jelenti, hogy tevékenységét folyamatos ön- és külső kontroll alatt tartja. Hitelességének folyamatos igazolása – a jogállam fokmérője, még »békeidőben« is. Mindez különös elvárásként fogalmazódott meg hazánkban, amely egy hosszúra nyúlt állampárti diktatúra után kéredzkedett vissza – a jó ideje odahagyott – Európa polgári (jog)államai közé."[13]

Az állami önellenőrző tevékenység gyökerei a szabadságvesztés büntetés végrehajtásában Magyarországon egészen a XVI. századig, a büntetés-végrehajtás felügyeletét megvalósító ügyészi tevékenység kialakulásáig nyúlnak vissza.[14] A szent korona ügyésze –, aki a mai értelemben vett ügyészi feladatokat ellátó személy volt – ettől az időtől kezdve került kapcsolatba a büntetés-végrehajtási tevékenységet ellátókkal, azok felügyeletével. Jelentős lépés volt az intézmény történetében, hogy 1871. június 10-én az országgyűlés kihirdette a királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvénycikket, amely az egységes hazai ügyészi szervezet kialakításán túl szabályozta a „börtönök fölötti felügyelet" is.[15] Az ügyésznek a börtönüggyel kapcsolatosan tulajdonképpen kettős hatásköre volt: „a jogerejűleg kiszabott büntetés végrehajtását eszközöltetni, és arra felügyelni". Amint ezt az ügyészi törvény előírta: „a törvényszéki fogházak felett a főfelügyeletet gyakorolja; és minden év végén (…) a fogházak állapotáról jelentést tesz az igazságügy miniszterhez és a szükséges javításokat indítványozza". Az ügyész havi kötelező „látogatásai", illetőleg az alkalmi vagy időszakos vizsgálatai nyomán, amikor

[13] Kabódi Csaba: A magyar börtönrendszer a nemzetközi kontroll alatt. In: Emberek őrzője: Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére. (Szerkesztette: Hack Péter – Koósné Mohácsi Barbara) ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 47. p.

[14] Lajtár István: A büntetés-végrehajtás feletti kontroll modelljei. Börtönügyi Szemle 2014/1. 13. p.

[15] 1871. évi XXXIII tc. 25. § „Az ügyész a törvényszéki fogház fölött felügyel, és őrködik különösen, hogy a foglyokkal való bánásmód, azok őrizete, élelmezése, ruházata, a fogházak tisztán tartása, és egyáltalában a fogházi házrend és fegyelem iránt fennálló törvényes rendeletek pontosan végrehajtassanak, és e végett a fogházakat havonként legalább egyszer megvizsgálja."

DOI: 10.14750/ME.2021.017

ellenőrizte a fogházrend, a bánásmód és a fegyelem szabályainak a betartását, utasíthatta a fogházi alkalmazottakat az észlelt szabálytalanságok megszüntetésére, a hiányok pótlására. Vókó György szerint „[a] büntetés-végrehajtás feletti ügyészi törvényességi felügyelet hazai történeti előzményeit illetően az állapítható meg, hogy e körben olyan hagyományos ügyészi feladatról van szó, amely szinte egyidős magával az ügyészséggel, az ügyészeknek ugyanis kezdettől fogva az egyik alapvető feladata a fogva tartások felügyelete és az ezzel összefüggő jogorvoslatok intézése."[16] A XIX. század végén kialakított ügyészi feladatkör és eszközrendszer az azóta eltelt időben nem maradt érintetlen, folyamatosan változott.[17] „A felügyeleti tevékenység történetéből […] az derül ki, hogy a fejlődés nem volt töretlen, hosszú időnek kellett eltelnie ahhoz, hogy ezen ügyészi munka létjogosultságát és szükségességét a szabályozás szintjén is elismerjék, megerősítsék."[18] A XX-XXI. század fordulójára végül a bv. ügyész elnyerte jelentőségteljes szerepét, és azóta is a szabadságvesztés büntetés végrehajtását felügyelő kontrollrendszer erős elemeként funkcionál.

A XX. század második felében az állami önellenőrző tevékenység hazai és nemzetközi elemekkel is kiegészülve vált többpólusúvá. Az állami kontrollszervek köre elsőként a büntetés-végrehajtási bírói jogintézménnyel egészült ki, amelyet a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. hozott létre. A szabadságvesztés büntetés végrehajtása felett állami

[16] Vókó György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006. 414-398. p.

[17] Az 1949-es alkotmány viszont egy másik – a szovjet – mintát alapul véve újrafogalmazta az ügyészség funkcióját: a szocialista ügyészséget olyan központosított és – a többi állami szervtől – független szervezetként határozta meg, amelynek egyetlen feladata a törvényesség egyetemes védelme volt. Az 1953. évi 13. tvr.-rel az ügyészség büntetés-végrehajtással összefüggő feladata alapvetően megváltozott: a letartóztató intézetekben való fogva tartás törvényességi felügyeletét kellett ellátnia. Az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény már pontosan rögzítette a büntetés-végrehajtás feletti kontroll tartalmát, eszközeit, és ez jelent meg az 1979. évi 11. tvr. nyomán kiadott 12/1979. Legfőbb Ügyészi utasításban is. Eszerint az ügyész a büntetés-végrehajtás egész területét felügyelhette, kivéve a gazdasági és a neveléssel kapcsolatos ügyeket. A rendszerváltozásig tartó időben az ügyészi hatáskör folyton bővült a Btk. változásainak egyenes következményeként. Lásd részletesen például: Lőrincz J. – Koósné M. B. – Lukács K. – Pallo J.: i. m. 197-198. p.; Végh Marianna: Az ügyész szerepe a büntetés-végrehajtásban a jogi szabályozás tükrében In: Börtönügyi Kaleidoszkóp. Ünnepi kötet Dr. Lőrincz József 70. születésnapja tiszteletére. Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa, Budapest 2014. 227-230. p.

[18] Végh M.: i. m. 227. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

ellenőrzést gyakorló szervek köréhez az Alkotmány 1989. évi módosítását követően csatlakozott az Alkotmánybíróság,[19] majd az alapvető jogok biztosa – illetve akkori elnevezése szerint állampolgári jogok országgyűlési biztosa – is.[20]

Időközben, 1987. november 26-án az Európa Tanács tagállamai elfogadták a Kínzás Elleni Európai Egyezményt,[21] amely 1989. február 1-jén lépett hatályba. Magyarország az Egyezményt 1993. február 9-én írta alá, 1993. november 4-én ratifikálta. Rendelkezései hazánkban 1994. március 1-től alkalmazandók. Az aláíró államok, szem előtt tartva az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkét –, amelynek értelmében „senkit sem lehet kínzásnak, embertelen vagy megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni" –, valamint azt, hogy a szabadságuktól megfosztott személyeknek a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni védelmét erősíthetnék a nem bírósági megelőző jellegű látogatásokon alapuló eljárások, létrehozták a Kínzás Elleni Európai Bizottságot.[22] Ezzel együtt az Egyezmény kialakította azt a sajátos látogatási rendszert, amely napjainkban is az egyik leghatásosabb eszköze a fogvatartottakkal való bánásmód ellenőrzésének.

A kontrollrendszer állami és nemzetközi elemeinek elismertségéhez képest hazánkban mostohasors jutott a szabadságvesztés büntetés végrehajtásában a társadalmi részvételnek. Intézményes formája előbb az ún. közigazgatási bizottságok,[23] majd a felügyelő bizottságok[24] és a fiatalkorúak felügyelő

[19] Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvénnyel.
[20] Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról 1993. évi LIX. törvénnyel.
[21] European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Strasbourg, 26. 11. 1987., ETS No.126
[22] European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment and Punishment – CPT, 1. cikk
[23] Az ún. közigazgatási bizottságok hatáskörét az 1876. évi VI. törvénycikk 37-38. §-ai terjesztették ki a büntetés-végrehajtási intézetekre.
[24] A felügyelő bizottságokat az 1878-ban elfogadott, majd 1880. szeptember 1-jén hatályba lépett Csemegi-kódex (1878. évi V. törvénycikk, a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről) hozta létre A kódex Csemegi Károly igazságügyi államtitkár után kapta a nevét, aki több éves munkával készítette elő a törvény tervezetét, amelyet másfél éves országgyűlési vita után, 1878.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

hatósága[25] formájában már a XIX. század második felében kialakult. Működése azonban hiába ölelt fel ezt követően több évtizedet – hiszen a felügyelő hatóságok még a két világháború között is léteztek –, a gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy ezek a bizottságok nem funkcionáltak érdemi kontrollmechanizmusként. Az ezt követő mintegy száz esztendő pedig nem bizonyult elégségesnek ahhoz, hogy a helyüket más, érdemi társadalmi ellenőrzést végző szervek vegyék át. Ebben csupán a rendszerváltást követő időszak hozott – átmeneti – változást.

„Napjainkban egyre több állami és civil szerv veszi fel a harcot a büntetés-végrehajtás intézményeiben jelenleg – sajnos – nagy számban tapasztalható visszásságokkal szemben" – írta Horváth Tibor néhány évvel a rendszerváltás után. „Céljuk, hogy a fogva tartott állampolgárok jogainak érvényesülését figyelemmel kísérjék, illetve biztosítsák. El kívánják érni, hogy jogosítványaik közül csak azok és csak olyan mértékben kerüljenek korlátozásra, amelyek vonatkozásában és amilyen mértékben azt a rájuk vonatkozó bírósági ítéletek tartalmazzák."[26] A fenti sorok igazolják, hogy a hazai büntetés-végrehajtás felett őrködő ellenőrző rendszer ezidőtájt vált a civil szféra képviselőinek a szerepvállalásával egyre inkább összetetté és sokoldalúvá.

A szabadságvesztés büntetés végrehajtásában napjainkban is egyaránt szerephez jutnak az állami önellenőrzést végző és államtól független ellenőrző mechanizmusok, A kontrollrendszert így komplexitás, sokszínűség jellemzi. Ezen rendszerben az állami kontrollmechanizmusok köre és tevékenysége a rendszerváltozás óta állandóságot mutat, az állami ellenőrzés konkrét kereteit a jogalkotó jogszabályi rendelkezésekben egyértelműen meghatározta. De

május 29-én fogadtak el, és amely 1880. szeptember 1-jén lépett hatályba [1880. évi XXXVII. törvénycikk a magyar büntető-törvénykönyvek (1878:V. törvénycikk és 1879:XL. törvénycikk) életbeléptetéséről].

[25] A fiatalkorúak felügyelő hatóságának jogintézményét az első büntetőnovella, az 1908. évi XXXVI. tc. (I. Bn.) hozta létre észak-amerikai mintára.

[26] A magyar büntetőpolitika perspektívái az európai integrációban. Összehasonlítójogi vizsgálódás az ember jogok érvényesüléséről a büntető igazságszolgáltatás rendszerében. Beszámoló az 1991. január 1. és 1994. december 31. között lefolytatott OTKA 2426 sz. kutatásról. Témavezető dr. Horváth Tibor egyetemi tanár, Miskolci Egyetem Bűnügyi Tudományok Tanszéke, Miskolc, 1994. 32. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

melyek a kontrollrendszer azon elemei, amelyek függetlennek tekinthetők? Melyek ezen független elemek működésének, tevékenységének a legfőbb jellemzői? Ki és milyen kereteket szab az államtól vagy a büntetés-végrehajtástól kisebb-nagyobb mértékben függetlenül működő ellenőrző mechanizmusok tevékenységének? Az állam milyen lehetőségeket biztosít a független kontrollszervek számára, hogy a szabadságvesztés büntetés végrehajtásának kizárólagos állami feladatát figyelemmel kísérjék, és arról ítéletet mondjanak? Az állam milyen teret enged a független ellenőrző szervek észrevételeinek és javaslatainak? Dolgozatomban ezekre és további hasonló kérdésekre keresem a választ. Célom pedig az, hogy feltárjam a szabadságvesztés büntetés ellenőrzésében részt vevő és – a dolgozat I. fejezetében kifejtett értelmezés szerint – függetlenül működő szereplők és mechanizmusok funkcióját, bemutassam a tevékenységüket, összefoglaljam az eredményeiket, végül értékeljem a hatékonyságukat, továbbá a szerepüket a szabadságvesztés büntetés végrehajtási körülményeinek alakításában. „A büntetés-végrehajtás több értelemben is zárt világ, ami leképeződik a szervezet igazgatási, működési és ellenőrzési mechanizmusaiban, valamint szervezeti kultúrájában egyaránt. Éppen ezért érdekes kutatási terület – akár történeti, jogi vagy kriminológiai szempontból – a külső, nem állami aktorok megjelenése a börtönök falain belül és azok hatása a működésre, illetve ezzel összefüggésben a büntetőpolitika alakulásának vizsgálata.”[27] Egyetértve Somogyvári Mihály gondolataival, a célom az, hogy jelen dolgozatom keretei között feltárjam, bemutassam és elemezzem ezen kutatási terület sajátosságait.

Ennek keretében elsőként kísérletet teszek arra, hogy meghatározzam az ellenőrzés, a kontroll általános fogalmát, valamint a kontrollrendszer definícióját. Ezt követően számba veszem a szabadságvesztés büntetés végrehajtása felett őrködő ellenőrző rendszer valamennyi elemét, és

[27] Somogyvári Mihály: A börtönök körüli társadalmi szervezetek értelmezési keretei és a klasszikus civil szervezetek térnyerésének közelmúltja. In: Börtönügyi Kaleidoszkóp. Ünnepi kötet Dr. Lőrincz József 70. születésnapja tiszteletére. Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa, Budapest, 2014. 203. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

ismertetem azok legfőbb jellemzőit. Bemutatom az egyes elemek csoportosításának a szakirodalomban ismert módszereit és szempontjait, majd a kontrollrendszernek, illetőleg egyes elemeinek a jogi szabályozásban biztosított kereteit. Ezt követően a kontrollrendszerrel, mint egésszel szemben különböző aspektusokból támasztható általános követelményeket ismertetem.

Mindezen általános, a kontrollrendszer egészét jellemző ismeretek összefoglalását követően határozom meg a további elemzések fókuszában álló ellenőrző mechanizmusok körét. A téma körvonalazásában mérvadó szempontnak tekintem, hogy az ellenőrző rendszer azon elemeit, amelyek az állam irányítása mellett működnek, többen, különböző szempontokból vetették már elemzés és értékelés alá a hazai börtönügyi szakirodalomban.[28] Ezidáig nem készült ugyanakkor olyan szakirodalmi értékelés, amely jelentőséget tulajdonított volna az ellenőrző mechanizmusok csoportosításában az államtól, illetőleg a büntetés-végrehajtástól való, egyfajta kettős szempontú függetlenségnek, és az ezen csoportosítási szempontnak megfelelő ellenőrző mechanizmusok vizsgálatát és értékelését végezte volna el. Dolgozatomban erre teszek kísérletet. A következő fejezetek ezért a független ellenőrző mechanizmusok körének és egyes elemeinek a részletes bemutatását, tevékenységük elemzését és értékelését tartalmazzák. Az így nyert ismeretek alapján nyílik lehetőség a független ellenőrző mechanizmusok egyes típusainak, valamint rendszerének a jellemzésére, legfőbb sajátosságaik meghatározására, eredményeik áttekintésére és mindezek alapján hatékonyságuk értékelésére.

PhD dolgozatom gondolatmenetének irányt és egyúttal keretet szab, hogy az nem valamennyi büntetőjogi jogkövetkezmény, hanem kizárólag a szabadságvesztés büntetés, mint legsúlyosabb büntetési nem fölött ellenőrzést végző szervek rendszerének és tevékenységének az ismertetését, valamint tapasztalatainak az elemzését és az értékelését kívánja elvégezni. A

[28] Lásd különösen Lőrincz József, Vókó György, Kabódi Csaba és Lajtár István tudományos munkáit.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

vizsgálatok középpontjában továbbá a Magyarországon, magyar jogszabályi rendelkezések alapján végrehajtott szabadságvesztés büntetés áll. Így nem vizsgálom azon szervek és szervezetek munkásságát, amelyek nem fejtenek ki közvetlenül hazánkat és az itt végrehajtott szabadságvesztést érintő ellenőrző tevékenységet.

Horváth Tibor már a rendszerváltozást követően leszögezte: „[n]apjaink modern, demokratikus társadalmainak egyöntetű célja, hogy […] az embertelen magatartásokat a jogrendszereikből kiirtsák. Az elítéltek büntetése csak az legyen, amit a bíróság rájuk kiszabott és ehhez egyetlen intézmény vagy magánszemély se kapcsolhasson öntörvényűen semmiféle többlet hátrányt, negatív jogkövetkezményt." Ma sincs ez másként. A szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző rendszer elemei mind ezt a célt szolgálják. A tét pedig igen nagy, mivel „[c]sak ilyen viszonyok fenntartása mellett érezhetjük magunkat egy jogállam állampolgárainak."[29]

A kézirat lezárásának időpontja: 2020. augusztus 5.

[29] A magyar büntetőpolitika perspektívái…: i. m. 32. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

I. A SZABADSÁGVESZTÉS BÜNTETÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK KONTROLLRENDSZERE, AZ ELLENŐRZÉS TÍPUSAI

Egységes a börtönügyi szakma,[30] de talán a büntetőjog tudomány művelőinek[31] is az álláspontja arról, hogy jogállami büntetés-végrehajtás nem létezhet olyan garancia- és kontrollrendszer nélkül, amely teljes körű felügyeletet valósít meg a büntetések végrehajtása felett. A megfelelő biztosítékrendszerrel szemben kettős követelmény támasztható. Egyrészről az, hogy nemzetközi és hazai elemeinek köszönhetően széleskörű kontrollt eredményezzen, másrészről pedig az, hogy kellően differenciált – jogi, szakmai, társadalmi jellegű – felügyeletet fejtsen ki.[32]

Különösen igaz ez a szabadságvesztés büntetést érintően, amely a hatályos hazai büntetőjogi szabályozás értelmében a legsúlyosabban jogkorlátozó szankció. A kontrollmechanizmusok sokféleségének a legitimációja a szabadságvesztés büntetés súlyos jogkorlátozó jellegéből fakad. A személyes szabadsághoz való jog, mint az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében deklarált és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kiemelten védett alapjog, megkívánja, hogy érvényesülését, adott esetben pedig korlátozásának az alkotmányosságát strukturált, hatékonyan működő kontrollrendszer felügyelje. Épp ezért a szabadságvesztés végrehajtását abban az esetben minősíthetjük jogállaminak, ha a fölött jogi, szakmai és társadalmi ellenőrzést egyaránt megvalósító, komplex, hazai és nemzetközi szervekből álló szervezetrendszer lát el ellenőrző tevékenységet.

[30] Lásd például Lőrincz József, Vókó György, Kabódi Csaba, Lajtár István, Pallo József munkásságát
[31] Lásd például: Horváth Tibor
[32] Lőrincz J. – Koósné M. B. – Lukács K. – Pallo J.: i. m. 195. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

1. A szabadságvesztés végrehajtása feletti kontrollrendszer fogalma és elemei

1.1. Az ellenőrzés, kontroll általános fogalma

A komplex ellenőrző szervezetrendszer sokszínűsége ellenére valamennyi elemében közös, hogy a tevékenységük azonos célt szolgál: a szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzését. Ugyan ezen ellenőrző rendszer sajátosságairól és működéséről számos tudományos munkából tájékozódhatunk, amelyek alapján az ellenőrző tevékenység és az ellenőrzés – mint ezen tevékenység célja – jelentésének a tartalmára következtetéseket lehet levonni, a dolgozatomban mégis szükségesnek tartom ezen fogalmak általános jelentésének és pontos tartalmának a meghatározását. Az ellenőrző rendszer teljeskörű feltérképezése ugyanis csak az alapvető fogalmak meghatározása után végezhető el sikerrel.

Az ellenőrzés fogalma köznapi értelemben a minőség utólagos vizsgálatát jelenti. Annak a kiderítését és megállapítását, hogy egy termék, tudás vagy adott esetben képesség tényleges tulajdonságai, bemutatott jellemzői megfelelnek-e az előírásoknak vagy az elvárásoknak. Az ellenőrzési tevékenység ezen felül jelentheti valamely folyamat vizsgálatát is. Ebben az esetben az ellenőrzés annak a vizsgálata, hogy a folyamat az előírásoknak, elvárásoknak megfelelően zajlik és a kívánt eredményt hozza-e.

A magyar nyelv értelmező szótára szerint az ellenőrzés az ellenőriz igével kifejezett cselekvés, eljárás, tevékenység; vagyis az a cselekvés, hogy valamit vagy valakit ellenőriznek.[33] Valakit ellenőrizni az értelmező szótár alapján annyit jelent, hogy a tevékenységét, a munkáját figyelemmel kísérni vagy

[33] A magyar nyelv értelmező szótára. Szerkesztette: a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete, Akadémiai Kiadó, Arcanum Adatbázis Kft., Első kiadás: 1959-1962. https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-ertelmezo-szotara-1BE8B/e-e-2529E/ellenorzes-26CD7/ (2019. július 27.); http://mek.oszk.hu/adatbazis/magyar-nyelv-ertelmezo-szotara/kereses.php?kereses=ellen%C5%91rz%C3%A9s (2019. július 27.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

megvizsgálni azért, hogy megítéljük, eleget tesz-e bizonyos követelményeknek. Akkor pedig, amikor valamit ellenőrzünk, adatoknak, méreteknek a követelményekkel való egyezését vizsgáljuk.[34]

A dolgozatban a szabadságvesztés végrehajtása felett működő ellenőrző rendszer vizsgálatakor az ellenőrzés és ellenőrizni kifejezéseket ezen jelentéstartalmat szem előtt tartva, a magyar nyelv értelmező szótára szerinti értelemben használom. Mivel pedig a kontroll szó jelentése – ugyancsak az értelmező szótár magyarázata alapján – nem más, mint ellenőrzés,[35] a két kifejezést egymás szinonimájaként kezelem.

Az ellenőrzéssel rokon, és gyakran helyettesítőként használt felügyelet szó jelentése ezzel szemben az ellenőrzéssel nem szinonim, nem azonosítható. A felügyelet köznapi értelemben azt jelenti, hogy szemmel tartva vigyázni valakire, valamire, törődni vele, hogy baj ne érje, méghozzá rendszerint valakinek a megbízásából. Jelent továbbá foglalkozásszerűen végzett ellenőrzést, különösen tevékenységet vagy működést érintően.[36] Ennek megfelelően felügyelet alatt olyan gondoskodás, törődés, ellenőrzés, őrködés értendő, amellyel valaki vagy valami felügyel valakire vagy valamire. A felügyelet jelentése továbbá a kellő rend biztosítása végett való ellenőrzés, a rendre való vigyázás.[37]

---

[34] A magyar nyelv értelmező szótára. Szerkesztette: a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete, Akadémiai Kiadó, Arcanum Adatbázis Kft., Első kiadás: 1959-1962. https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-ertelmezo-szotara-1BE8B/e-e-2529E/ellenoriz-26CCF/ (2019. július 27.); http://mek.oszk.hu/adatbazis/magyar-nyelv-ertelmezo-szotara/kereses.php?kereses=ellen%C5%91riz (2019. július 27.)

[35] A magyar nyelv értelmező szótára. Szerkesztette: a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete, Akadémiai Kiadó, Arcanum Adatbázis Kft., Első kiadás: 1959-1962. http://mek.oszk.hu/adatbazis/magyar-nyelv-ertelmezo-szotara/kereses.php?kereses=kontrol (2019. július 27.)

[36] A magyar nyelv értelmező szótára. Szerkesztette: a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete, Akadémiai Kiadó, Arcanum Adatbázis Kft., Első kiadás: 1959-1962. https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-ertelmezo-szotara-1BE8B/f-28F2F/felugyel-2ADBF/ (2020. július 29.)

[37] A magyar nyelv értelmező szótára. Szerkesztette: a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete, Akadémiai Kiadó, Arcanum Adatbázis Kft., Első kiadás: 1959-1962. https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-ertelmezo-szotara-1BE8B/f-28F2F/felugyelet-2ADC3/ (2020. július 29.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Látható tehát, hogy a felügyelet az ellenőrzéshez képest eltérő jelentéstartalommal bír. Leginkább az ellenőrzés azon formájaként azonosítható, amelyet rendszerint valakinek a megbízásából és foglalkozásszerűen azért végez valaki, hogy tevékenységet vagy működést a kellő rend biztosítása érdekében ellenőrizzen.

Az egyes szakterületekhez tartozó szakirodalmi forrásanyagokban ezen általános jelentéstartalmaktól – természetszerűleg – tapasztalható eltérés, így felmerül a kérdés, hogy a büntetés-végrehajtási jog miként használja, milyen tartalommal tölti meg ezeket a fogalmakat. A dolgozatomban ezen kérdésekre is keresem a helyes választ. Elöljáróban mindössze a dolgozat saját értelmezése és szóhasználata kapcsán tartom szükségesnek rögzíteni, hogy a szabadságvesztés végrehajtását érintően az ellenőrzés és a kontroll kifejezéseket szinonimaként használva, ugyanakkor a felügyeletnek ezektől eltérő – az ellenőrzés sajátos formáját jelölő – jelentéstartalmat tulajdonítva törekszem a következetes fogalmazás jegyében eljárni, és ezen fogalmakat az itt kifejtett tartalommal alkalmazni.

1.2. A kontrollrendszer fogalma és elemei

A szabadságvesztés végrehajtása feletti kontrollrendszer elemzése a hazai börtönügyi szakirodalomnak hosszú ideje szerves része. Sokan sokféle megközelítésben elemezték az ellenőrző rendszer egészét vagy annak egyes elemeit, csoportosították szereplőit és értékelték hatékonyságát, eredményeit. Jelen fejezet további részeiben ezen szakirodalmi elemzések segítségével kívánok egy áttekintést nyújtani a szabadságvesztés honi ellenőrző rendszerének elemeiről.

A szakirodalmi feldolgozások a rendszert az egyes elemek irányából közelítve, azok ismertetésével és elemzésével mutatják be. Ennek a megközelítési

DOI: 10.14750/ME.2021.017

módnak eleget téve az alábbiakban elsőként az ellenőrző rendszer egyes elemeit veszem számba, kiemelve azok domináns, az ellenőrzés rendszerében betöltött szerepüket leginkább jellemző sajátosságait. Az ellenőrzés elemeinek rövid, áttekintő jellegű ismertetését követően pedig kísérletet teszek a kontrollrendszer fogalmának általános meghatározására.

A büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyész (bv. ügyész) tevékenysége az igazságszolgáltatás valamennyi szakaszára kiterjed. Összekötő kapocs a nyomozás, a bírósági eljárás, a büntetés végrehajtása és az azt követő társadalmi visszailleszkedés között. Ezen széles jogkörnek csupán egy szeletét teszi ki a szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzése, amely ugyanakkor az adott szankció súlyos jogkorlátozó jellegéből fakadóan jelentőségét tekintve meghaladja az egyéb szankciók ellenőrzését. A magyar ügyészség 1990-től[38] kezdődően folytat rendszeres vizsgálatokat a fogvatartás rendjét, azon belül is különösen a fogvatartottakkal való bánásmódot érintően.[39] Eredményességét mutatja, hogy 1996-ban az Európa Tanács szakértői „Az európai börtönök törvényességi felügyeletéről" című tanácskozáson ajánlásukba foglalták a Magyarországon alkalmazott megoldást, és követni javasolták azt a többi állam számára.[40] Az Európa Tanács keretei között létrehozott Kínzás Elleni Európai Bizottság (CPT) az egyik magyarországi látogatása alkalmával, „valamint Magyarország kormányához eljuttatott jelentésében is hangsúlyozta, hogy a büntetés-végrehajtás feletti törvényességi felügyeletet ellátó ügyészek rendszeres ellenőrzése a fogvatartó szerveknél jelentősen hozzájárulhat a bántalmazás megelőzéséhez, ezért javasolta, hogy az ügyészség a jövőben az eddiginél még nagyobb figyelmet fordítson a kínzás, embertelen vagy megalázó büntetések

[38] Kezdetben az 1/1990. LÜ utasítás, ma a 20/2014. (XII. 23.). LÜ utasítás alapján.

[39] Ilyen eredményekről számolnak be például a következő tanulmányok. Lajtár István: Milyen a bánásmód? Ügyészségi vizsgálat a bv. intézetekben. Börtönügyi Szemle 1995/2. 58-64. p.; Lajtár István: Intézeten kívül. Egy ügyészségi vizsgálat tapasztalatai. Börtönügyi Szemle 1996/1. 67-77. p.; Szűcs András: A fogvatartottakkal kapcsolatos bánásmód törvényességének helyzete Magyarországon (egy ügyészségi vizsgálat tapasztalatai). Börtönügyi Szemle 2003/3. 9-18. p.

[40] Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1999. 398. p.; Lajtár István*:* Jogállami biztosítékok a hazai végrehajtásban, a garancia- és kontrollrendszer komplexitása és fejlesztésének lehetséges irányai. Doktori értekezés. Kézirat. Budapest, 2008. 19. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

vagy bánásmód megelőzésére."[41] Ezen felül a CPT 2003. évi 71. határozatában is pozitívan értékelte a magyar ügyészség ezen tevékenységét, a hatékony ügyészi fellépést, továbbá elismeréssel szólt az ezen a területen tanúsított lelkiismeretes ügyészi hozzáállásról. Megállapítása szerint a fogvatartási helyek ügyészi ellenőrzése Magyarországon alkalmas arra, hogy jelentősen hozzájáruljon a bántalmazás, a durva bánásmód megelőzéséhez és általánosságban fogalmazva a kielégítő fogvatartási körülmények biztosításához.[42] A hazai ügyészség szerepét nemzetközi összehasonlításban vizsgálva látható, hogy a büntetések végrehajtása feletti törvényességi felügyelet a világ számos országában bizonyos mértékben vitathatatlanul ügyészi feladat.[43] Az ügyészség sajátos eszközei és módszerei révén képes hatékony külső kontrollt gyakorolni.[44] Ez magyarázza és egyúttal eredményezi a szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzésében betöltött kiemelt – és a hazai szakirodalomban is méltatott[45] – szerepét.[46] Ez a szerep ugyanakkor elnevezéséből és tartalmából fakadóan nem puszta ellenőrzést, hanem egyértelműen – attól erősebb jogosítványokkal felszerelt – felügyeletet valósít meg.

A *büntetés-végrehajtási bírói* funkció legitimitása hazánkban abból az elgondolásból fakad, hogy a végrehajtási szakban ne a büntetés-végrehajtási

[41] Lajtár István: Fokmérő. A bánásmód törvényessége 1996-ban. Börtönügyi Szemle 1997/1. 79. p.
[42] Az ügyészség, Szakmai tevékenység, Közjogi szakág. http://ugyeszseg.hu/fooldal/szakmai-tevekenyseg/kozerdekvedelmi-szakag/ (2015. augusztus 10.)
[43] Lásd részletesen Lajtár István csoportosítását az eltérő ügyészi szerepekről az európai államokban. Lajtár I. (2008): i. m. 19-31. p.
[44] Az ügyészi kontroll modelljei közötti eltérések a felügyelet jellegében és az erősségében ragadhatók meg. A felügyelet egyik modellje, amikor az ügyészség – mint hazánkban – széles körben és erős jogosítványokkal látja el a kontrollszerepet. Egyes országokban az ügyészség a végrehajtás kontrolljában önállóan lép fel, de csupán kiegészítő, kapcsolódó jogvédelmet gyakorol. További megoldás, amikor a büntetések végrehajtása feletti felügyelet ellátása – ahogyan maga a végrehajtás is – a bíróságok feladata, amihez az ügyész nyújt támogatást. Az ügyészség szerepvállalása kapcsán ismert – az eddigi példáktól eltérő – olyan jogi megoldás is, amelyben az ügyészség büntetés-végrehajtási hatósági feladatokkal felruházott szervként funkcionál. Részletesebben lásd: Lajtár I. (2008): i. m. 29-31. p.
[45] Lajtár István szerint „[a] gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a végrehajtás különböző területeinek átfogó ügyészi vizsgálatai, kiegészülve az egyéb felügyeleti eszközökkel, a büntetés-végrehajtás törvényességének meghatározó garanciáját jelentik, az ügyészi kontroll a törvényesség biztosításának hatékony eszköze." A büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészi tevékenység jelentőségét Lajtár István tanulmányában statisztikai adatokkal hangsúlyozza. Lajtár I. (2014): i. m. 13-14. p.
[46] Lásd részletesen: Vókó Gy. (2006. II.): i. m. 413-414. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

apparátus valamely eleme, hanem a bíróság legyen jogosult arra, hogy – amennyiben szükséges – az ítélőbíróság döntését utólagosan módosítsa.[47] [48] A bírósághoz fordulás joga ugyanúgy megilleti a fogvatartottakat is, mint a többi állampolgárt, azonban sajátos büntetés-végrehajtási jogviszonyuk eredményeként speciális bírói fórum, a büntetés-végrehajtási bíró közreműködését vehetik igénybe.[49] A bv. bíró tehát nem lát el törvényességi felügyeletet a végrehajtás felett, nem feladata „a szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának se törvényességi, se szakmai felügyelete."[50] Ellenben sajátos igazságszolgáltató tevékenységet gyakorol, „tulajdonképpen az ítélőbíróság határozatának »felvigyázója«"[51] – fogalmaz Kabódi Csaba. A bv. bíró szerencsésen kialakított hazai szabályozás szerinti profilja fontos szerepet játszik a tett alapú ítélkezés és a tettesközpontú büntetés-végrehajtás közötti ellentmondások feloldásában. Jelentősége ezen felül egyre karakteresebb jogorvoslati funkciójában is megmutatkozik.

Az *alapvető jogok biztosához* bárki fordulhat, aki úgy ítéli meg, hogy valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár.[52] Az alapvető jogok biztosa így olyan széles

[47] A büntetés-végrehajtási bíró funkciót hazánkban a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. alakította ki. A jogalkotó ezzel a szabályozással olyan funkcióval kívánta felruházni a büntetések végrehajtásába bevont bírókat, amely lehetővé tette, hogy az ítélethozatalt követő jogalkalmazás, a végrehajtás pontos kereteinek a meghatározása ne kizárólag igazgatási kézben nyugodjon, hanem bírói döntést tegyen szükségessé. Ez fontos garanciális eleme lett a végrehajtás törvényességének. A bíróság és az ügyészség feladatait a végrehajtásban a Bv. tv. a III. Fejezetében foglalja össze.

[48] „Az igazságszolgáltatásnak ki kell terjednie a büntetés-végrehajtási folyamatra is, hogy megvédje az emberi jogokat, és lehetővé tegye minden emberi konfliktus megoldását a büntetések végrehajtása stádiumában." Vókó György: Garanciák. A büntetés-végrehajtást övező biztosítékok. Börtönügyi Szemle 1998/3. 20. p.

[49] „A végrehajtás közvetlen hatására figyelemmel a jogi helyzetben bekövetkező bármilyen változás direkt módon érvényesül az elítélt életében. Leginkább ezzel indokolható az elítéltek jogait és kötelezettségeit érintő, végrehajtás alatt meghozható legfontosabb döntéseknek a végrehajtó hatalomtól független, az igazságszolgáltatás szférájába tartozó személyhez, jelesül egy speciális feladatokat ellátó bíróhoz telepítése." Szűcs András: Aktuális jogértelmezési problémák és megoldásaik a büntetés-végrehajtási bírói eljárásban. In: Iustum Aequum Salutare 2006/3-4. 145-150. p.

[50] Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Palló József: Büntetés-végrehajtási jog. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007. 323. p.

[51] Csernyánszky – Horváth – Heylmann – Kabódi – Lőrincz – Nagy – Pallo: i. m. 323. p.

[52] Vizsgálata során a biztos a vizsgált hatóságtól adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti; a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérheti fel; közmeghallgatáson vehet részt; valamint helyszíni

DOI: 10.14750/ME.2021.017

körű és komplex ellenőrző tevékenységet folytat, amely kiterjed a büntetés-végrehajtás szinte valamennyi területére, így a szabadságvesztés büntetés végrehajtására is. Annak következtében, hogy eljárása elsősorban – ha nem is kizárólagosan – egyedi ügyeket érint, vagyis főként személyes sérelmeket vizsgál ki, a szakirodalom megelőző funkciójának csekélyebb jelentőséget tulajdonít.[53] Ahogyan Lajtár István utal rá: a biztos „[c]sak szükség esetén tart ellenőrzést, tehát nem rendszeresen, ami pedig már nem tekinthető felügyeletnek."[54] Olyan emberi jogi fórumként jár el, amely tapasztalatai alapján ajánlásokat fogalmazhat meg. Mivel ezen ajánlásoknak nincs kötelező ereje, a szakirodalomban[55] ún. „közvetítő, kiegészítő vagy helyettesítő jogvédelemnek" is nevezik.[56] A biztos és munkatársai által a büntetés-végrehajtási intézetekben végzett vizsgálatok a fogvatartás számos aspektusát érintik, így például tipikusan az intézetek túlzsúfoltságát, a személyzet alacsony létszámát és az elhelyezési körülményeket.[57]

---

ellenőrzést végezhet. A helyszíni ellenőrzés során a vizsgált hatóság helyiségeibe beléphet, a vizsgált üggyel összefüggésbe hozható összes iratba betekinthet, azokról másolatot, kivonatot készíthet, és a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja. A biztos eljárását érintően a vizsgált hatóságot együttműködési kötelezettség terheli.

[53] Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az irányadó jogszabályi rendelkezések adnak mozgásteret a biztos számára a megelőző funkció érvényesítésére, előtérbe helyezésére. Így bizonyos mértékben saját elhatározásától függ, hogy tevékenységében mennyire hangsúlyos szerepet szán a megelőzésnek.

[54] Az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket, a jelentés nyilvános. Lajtár István: A büntetés-végrehajtási jogharmonizáció és a végrehajtás külső kontrollja. Ügyészek Lapja 1997/5. 65. p.

[55] Lásd például: Csernyánszky – Horváth – Heylmann – Kabódi – Lőrincz – Nagy – Pallo: i. m. 332. p.; Lajtár István: A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszere Magyarországon. HVG-Orac, Budapest, 2010. 13. p.; Lajtár István: Külső kontroll. Büntetés-végrehajtás a jogharmonizáció tükrében. Börtönügyi Szemle 1997/3. 84. p.

[56] A vizsgálat eredményei alapján a biztos az alábbi intézkedésekre jogosult. Ha az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennállását tapasztalja, annak orvoslására ajánlást tehet. Amennyiben az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot a vizsgált hatóság saját hatáskörben meg tudja szüntetni, az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a vizsgált hatóság vezetőjénél a visszásság orvoslását. Szükséges esetben a legfőbb ügyész útján az ügyész fellépését kezdeményezheti, továbbá az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Ha bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúját észleli, büntetőeljárást kezdeményez, ha pedig szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, szabálysértési, illetve fegyelmi eljárás indítása iránt tesz lépéseket az eljárásra jogosult szervnél. Ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve az érdemi állásfoglalás kialakítását, és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az alapvető jogok biztosa az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjesztheti, és kérheti, hogy az Országgyűlés vizsgálja ki azt. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre.

[57] A törvény által a hivatalból való eljárásra biztosított lehetőséggel élve a biztos 2008-tól kezdődően alkalmazza az ún. projektmódszert a büntetés-végrehajtást érintően is, amely – egy 2013-as, a

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Az alapvető jogok biztosa a szabadságvesztés végrehajtása felett gyakorolt kontrolltevékenységet néhány év óta *Nemzeti Megelőző Mechanizmusként (NMM)* eljárva is ellátja. Az NMM a kontrollszervezetek között sajátos pozíciót foglal el. Nemzetközi elvárásoknak megfelelően létrehozott és nemzetközi követelmények szerint működő olyan mechanizmus, amely a hazai szervezetrendszerbe beépülve, abban működve fejti ki nemzetközi jogi dokumentumokban szabályozott tevékenységét. Az NMM kontrolltevékenységében tehát nemzeti és nemzetközi elemek egyaránt jelen vannak, ugyanakkor egyértelműen a nemzetközi jelleg dominál.

A szabadságvesztés végrehajtása feletti kontroll gyakorlására jogosult szervek körébe tartozik az *Alkotmánybíróság* is. Alkotmányos demokráciában ugyanis az állam büntető hatalmának legitimációs alapját az alkotmány képezi, amely azonban nem önmagában, hanem – ha van – a nemzeti alkotmánybíróság gyakorlatában megjelenő értelmezésével együtt jelöli ki a büntető hatalom gyakorlásának a korlátait.[58] Hazánkban a fogvatartottak – erősen jogfosztott helyzetük ellenére – számos alapjog vagy Alaptörvényben biztosított jog gyakorlására formálhatnak megalapozottan igényt. Ezen igények érvényesítését az Alkotmánybíróság széles jogvédelmi eszköztár birtokában képes segíteni. A releváns alkotmánybírósági határozatok pedig jól mutatják, hogy ezeket a hatásköröket a szabadságvesztés végrehajtása feletti kontrollgyakorlás keretében a testület a végrehajtás különböző aspektusait érintő alkotmányjogi kérdések megválaszolása és alkotmányossági aggályok eloszlatása érdekében már számos alkalommal gyakorolta.[59]

---

fogvatartottakat érintő vizsgálatról beszámoló projektfüzet megállapítása szerint – „különösen jelentős lépés volt az ombudsman munkájában a proaktív és a jogon túli eszközöket is mindinkább kiaknázó alapjogvédelem útján." „Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel." AJB Projektfüzetek 2013/2. 19. p.

[58] Lévay Miklós: A büntető hatalom és lehetséges korlátai egy alkotmányban, különös tekintettel a bűncselekménnyé nyilvánításra és a büntetésre. Pázmány Law Working Papers 2011/24. http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-24.pdf (2019. augusztus 12.) 3. p.

[59] Az Alkotmánybíróságnak a szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző rendszerben betöltött szerepéről lásd részletesebben: Lukács Krisztina: A szabadságvesztés büntetés kontrolljának modelljei és az alkotmányossági kontroll. In: Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma, Miskolc, 2016.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A magyar jogirodalomban létező felfogás[60] a garancia- és kontrollrendszer részeként említi a büntetés-végrehajtási szervezeten belül – például a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága vagy közvetlenül a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter útján – érvényesülő „hierarchikus", *ún. belső ellenőrzés* rendjét, míg mások ezt vitatják.[61] A belső ellenőrzés sajátossága, hogy maga a büntetés-végrehajtási szervezet, a szervezet élén álló országos parancsnok és a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter teljesíti. Ez a kontrolltevékenység így jellegét tekintve merőben különbözik az ellenőrző rendszer egyéb elemeinek a tevékenységétől, mivel nem csak az államtól, hanem a büntetés-végrehajtási szervezettől sem független.

A magyarországi büntetés-végrehajtás felett hazánk nemzetközi szervezetekben való részvétele és nemzetközi egyezményekhez történt csatlakozása következtében *nemzetközi ellenőrző szervek* is kontrollt gyakorolnak. Működésük hazánk aktív nemzetközi jogi szerepvállalásának az eredménye. „A büntetés-végrehajtást övező jogállami kontrollrendszer részét alkotó nemzetközi ellenőrzés sajátossága, hogy annak legitimációját mindig egy nemzetközi egyezmény teremti meg, amelynek részes tagállamai, szuverenitásuk egy kis szeletét feladva, önként alávetik magukat egy, a tagállamok képviselőiből álló testület ellenőrzéseinek, illetve döntéseinek. […] Ehhez kapcsolódóan említést érdemel, hogy bár a büntetés-végrehajtás fogalma nem szűkíthető le kizárólag a személyi szabadságtól való megfosztás végrehajtására, a nemzetközi ellenőrzés alapvetően a bármilyen jogcímen fogvatartott személyek jogainak védelmére, ezen belül is leginkább a

november 17., Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa; Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2017. 193-198. p.

[60] Lajtár I. (2008): i. m. 178-187. p.

[61] Kabódi Csaba szerint például a büntetés-végrehajtás államigazgatási szervezeten belüli ellenőrzése a honi gyakorlat valós és hétköznapi módszere. „Nemigen más ez, mint önkontroll. Az ellenőrzést végző szervezet alkotmányossági szempontból sem független, ekként tevékenysége inkább egy sajátos belső felügyeleti munkának minősül, mely így nemigen tartozhat a garanciális elemek, sokkal inkább irányítás (számonkérés: ellenőrzés) eszközeinek sorába." Csernyánszky – Horváth – Heylmann – Kabódi – Lőrincz – Nagy – Pallo: i. m. 308. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

»börtönügy« területére koncentrál, s e területeken fejti ki hatását."[62] A nemzetközi ellenőrzés aktuálisan működő típusait az egyes nemzetközi szervezetekhez való kapcsolódásuk alapján tudjuk a legegyszerűbben csoportosítani. A legnagyobb múltra az Egyesült Nemzetek Szervezetének ellenőrző tevékenysége tekint vissza. Az ENSZ ugyanis a második világháború befejezésétől kezdődően rendszeresen szervezett olyan nemzetközi tanácskozásokat, amelyek napirendjén az elítéltekkel való bánásmód egyes kérdései is szerepeltek. A fejlődési folyamat egyik legfontosabb állomása az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának megalkotása. Széleskörű elfogadása ugyanis – 1948. december 10-étől kezdődően – megteremtette a szükséges alapokat ahhoz, hogy néhány év elteltével egész sor nemzetközi emberi jogi dokumentum szülessen. A fejlődés ugyanakkor ezzel szinte egy időben az Európa Tanácsban is megindult. Az ezt követő jogfejlődés eredményeként Európa legtöbb államának büntetés-végrehajtása idővel kétszer kétszintű nemzetközi kontrollrendszer felügyelete alá került. Ennek elemei: az ENSZ és az Európa Tanács által működtetett „általános" emberi jogi és „szak" emberi jogi – vagyis a kínzás, a kegyetlen, embertelen vagy más megalázó bánásmód ellen védelmet biztosító – jogvédelmi mechanizmusok voltak.[63] Az állami büntetés-végrehajtás ellenőrzését végző rendszer folyamataiba az ezredforduló időszakában az Európai Unió is becsatlakozott. Ugyan az uniós jogfejlődésnek egészen más területekre esnek a hangsúlyos pontjai, idővel ebben a nemzetközi közösségben is körvonalazódott az igény a büntetés-végrehajtás területét érintő harmonizáció megindítására. A büntetés-végrehajtást és azon belül a szabadságvesztés végrehajtását mindezen folyamatok eredményeként ellenőrző nemzetközi rendszerből fakadó követelmények érvényesítése iránti igény pedig egyenrangú a hazai jogfejlődés eredményeként fennálló elvárásokkal.[64]

[62] Polt Péter: Magyarország külkapcsolatainak hatása a büntetés-végrehajtásra. Kriminológiai Tanulmányok 54., 2017. 40-41. p.
[63] Csernyánszky – Horváth – Heylmann – Kabódi – Lőrincz – Nagy – Pallo: i. m. 303. p.
[64] Lásd részletesebben: 2.2. A kontrollrendszer egyes elemei a jogi szabályozásban című alfejezetben.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A szabadságvesztés kontrollrendszerének nevesített eleme a *társadalmi ellenőrzés*. A társadalom tagjainak önkéntes szerepvállalása a szabadságvesztés végrehajtásában korántsem újkeletű, a büntetés-végrehajtás ellenőrzésében elsőként a XVI. század legvégén, a Németalföldön vettek részt laikusok.[65] A börtönügy hazai történetében[66] 1876-ban találkozunk első alkalommal olyan felügyelő bizottságokkal, az ún. közigazgatási bizottságokkal, amelyek teret engednek a büntetések végrehajtásában a társadalmi szerepvállalásának. A közigazgatási bizottságok azonban nem látták el hosszú távon a büntetés-végrehajtási intézetek ellenőrzését, az 1878-ban elfogadott Csemegi-kódex hatályba lépésével – 1880. szeptember 1-jével – ugyanis megváltozott az ellenőrzés rendszere. Röviddel ezt követően pedig a társadalom laikus tagjai által végzett kontroll ki is került a hazai szabályozásból és joggyakorlatból. A fogvatartó helyek látogatóbizottságok általi ellenőrzése hazánkban csupán a rendszerváltozás után jelent meg ismét, ám stabil szerepet az ellenőrző rendszer elemei körében azóta sem sikerül betöltenie. A több évszázados történelmi tapasztalatok ellenére tehát a társadalmi ellenőrzés az elmúlt századok során változó intenzitással fejtette ki hatását a hazai kontrollrendszerben.

Ha a hazai szabadságvesztés végrehajtásáról teljes képet kívánunk kapni, a fent bemutatott ellenőrző szervek tevékenysége mellett jó, ha megismerjük olyan, a börtönügy területén tevékenykedő *jogtudósok és egyéb tudományágak művelőinek az álláspontját* is, akik saját szakmai szempontjaik alapján mérik fel és értékelik a szabadságvesztés végrehajtásában uralkodó viszonyokat és körülményeket. Tudományos munkásságuk eredményeként ugyanis olyan ismeretekre tehetünk szert, amelyek az egyéb ellenőrző mechanizmusok tevékenységétől adott esetben – például egy önállóan végzett empirikus kutatás eredményeit tekintve – függetlenek, eltérőek, esetleg azon

[65] Lőrincz József: A büntetés-végrehajtás civil kontrollja. Belügye Szemle 2002/2-3. 167-171. p.
[66] Lőrincz J. (2002): i. m. 171-175. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

túlmutatnak. A tudomány nem számon tartott eleme a szabadságvesztés ellenőrzésének. Úgy vélem ugyanakkor, indokoltan merül fel a kérdés, hogy a különböző tudományágak képviselőinek tevékenysége, vagy ezen tevékenységek meghatározott köre értékelhető-e a szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzéseként. Dolgozatomban kísérletet teszek arra, hogy ezt a kérdést megválaszoljam. Ennek során abból a feltevésből indulok ki, hogy a tudomány is megvalósít kontrollt a szabadságvesztés büntetés végrehajtása felett.

A szabadságvesztés hazai ellenőrző rendszerének elemeit áttekintve úgy vélem, hogy a kontrollrendszer általános fogalma is meghatározható, így arra legalább kísérletet mindenképpen érdemes tennem. Álláspontom szerint ezen fogalom alatt valamennyi olyan hazai és nemzetközi szerv vagy személy tevékenységét érteni kell, aki és amely a szabadságvesztés végrehajtását érintő ellenőrző tevékenység kifejtésével azt kívánja felmérni, hogy a szabadságvesztés végrehajtása összhangban áll-e a hazai jogból és a nemzetközi jogból fakadó követelménnyel, és teszi mindezt annak érdekében, hogy ez az összhang kialakítható és fenntartható legyen.

Értelmezésem lényege szerint a kontrollrendszer működésében személyek és szervezetek egyaránt részt vehetnek, tevékenységük ellenőrző jellegű, annak viszonyítási pontja mind a hazai, mind a nemzetközi jogban megjelenő elvárások köre, célja pedig a jogalkalmazás és a szabályozás összhangjának feltárása, kialakítása és fenntartása egyaránt.

A kontrollrendszer működése ebben a megközelítésben a büntetés szabályokhoz igazodó végrehajtást célozza. Jogállamban ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül a büntetéssel érintett elítélt, a szabadságvesztéssel érintett fogvatartott, aki a büntetés-végrehajtásnak nem puszta tárgya, hanem olyan alanya, akit a kötelezettségek terhe mellett jogok illetnek meg,

DOI: 10.14750/ME.2021.017

méghozzá olyan jogok, amelyeket a büntetések végrehajtói csak meghatározott mértékben, szigorú szabályok alapján korlátozhatnak.

1.3. A kontrollrendszer egyes elemeinek a csoportosítása

Az ellenőrzés, valamint az annak részeként az ellenőrző szervek és szervezetek tevékenységének az értékelése a hazai jogirodalomban nem tekint vissza hosszú múltra. A mindössze néhány évtized alatt azonban több eltérő álláspont is kialakult arra vonatkozóan, hogy a kontrollrendszer milyen elemekre bontható, és az egyes elemek jellemzőik alapján miként csoportosíthatók.

Az európai szocialista országok büntetés-végrehajtási rendszerének általános vonásait tanulmányozva Horváth Tibor a büntetés-végrehajtás feletti felügyelet igényét arra vezeti vissza, hogy „a szabadságvesztés
- az állampolgári jogok legnagyobb mérvű és jelentőségű korlátozása,
- végrehajtása igazgatási jellegű szervezetre hárul és
- a végrehajtás módjai és eszközei, valamint a reszocializálás menete kógens jogi rendelkezésekkel nem szabályozhatók.”[67]

Következtetésként Horváth Tibor azt állapítja meg, hogy a felügyeletet érintő jogi megoldásokra és szervezeti formákra a felügyelet különböző módjainak a kombinálása jellemző. Ezen megoldásokon belül „a felügyelet megszervezésére, illetve jogi vagy nem jogi aspektusára tekintettel megkülönböztethető a büntetés-végrehajtási tevékenység
- törvényességi felügyelete,
- bírósági felügyelete és
- társadalmi felügyelete.”[68]

[67] Balogh László – Horváth Tibor: Büntetés-végrehajtási jog. I. kötet, BM Könyvkiadó, Budapest, 1983. 149. p.
[68] Balogh L. – Horváth T.: i. m.149. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Lőrincz József és Nagy Ferenc azt a közös elméleti álláspontot képviseli,[69] amely szerint a büntetés-végrehajtás feletti ellenőrzési, felügyeleti szintek és eljárások több szempont szerint csoportosíthatók. Egyrészt megkülönböztetnek belső, vagyis a büntetés-végrehajtáson belülre telepített, büntetés-végrehajtási szervek által foganatosított ellenőrzést. Másrészt külső ellenőrzésről beszélnek, amely a szervezeten kívüli szervek és személyek közreműködésének eredményeként gyakorol befolyást a büntetés-végrehajtásra. Álláspontjuk szerint a belső ellenőrzés tipikusan a felügyeleti hatóságok jogi és szakmai ellenőrzését foglalja magában. A külső ellenőrzést és felügyeletet pedig jellemzően a büntetés-végrehajtási bíró, az ügyészség, az állampolgári jogok biztosa, valamint különböző összetételű és feladatkörű felügyeleti bizottságok végzik. A külső ellenőrzés ez utóbbi eleme, vagyis a felügyelő bizottságok kapcsán kifejtik, hogy a társadalmi ellenőrzés a külső kontroll egy különleges formája.

A büntetés-végrehajtás igazgatási felügyeletét tanulmányozva Kabódi Csaba az 1990-es évek elején azt állapította meg, hogy „az európai kontinens nyugati részén a büntetés-végrehajtás (formális) törvényességi és működésének érdemi (jogvédelmi) felügyelete nemhogy elkülönülne, de összefonódik, így egy több irányú és különböző jellegű irányítás-ellenőrzési rendszer létezik.”[70] Ezen rendszer elemeit vizsgálva Kabódi különbséget tett állami felügyelet és társadalmi felügyelet között. Előbbi körébe sorolta a büntetés-végrehajtás igazgatási és pénzügyi felügyeletét, továbbá az ügyész (törvényességi), a bíró (jogvédelmi), valamint az ombudsman (állampolgári jogi) felügyelő tevékenységét. Ezzel szemben a társadalmi felügyelet körébe tartozónak a „társadalmi felügyelőbizottságokat”, illetve az egyéb, nem kormányzati

[69] Lőrincz József – Nagy Ferenc: Börtönügy Magyarországon. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Sajtóiroda, Budapest, 1997. 18-19. p.
[70] Kabódi Csaba: Sokféleképp. A büntetés-végrehajtás igazgatási felügyelete Európában. Börtönügyi Szemle 1993/3. 53 p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

szervek (például különböző emberi jogi, kínzás elleni és más karitatív egyesületek és társaságok) munkáját tekintette.

Néhány évtized elteltével, a börtönügyi szakma aktuális álláspontjára figyelemmel Kabódi Csaba a büntetés-végrehajtás kontrollmechanizmusait a következőképpen tartotta indokoltnak csoportosítani. Különbség tehető a kontroll

- iránya vagy terjedelme,
- jellege,
- tartalma és
- alanya szerint.[71]

A kontroll iránya szerint Kabódi megkülönböztet államon belüli és államon kívüli vagy állam „feletti" ellenőrző mechanizmusokat. Utóbbiak tovább bonthatók univerzális és regionális (pl.: európai) típusúakra. A kontroll jellege szerint beszélhetünk igazgatási, szakmai, törvényességi, alkotmányossági és emberi jogi típusokról. A tartalma, vagyis az ellenőrzést végző vagy felügyeletet gyakorló szerv lehetőségei alapján tekinthetjük operatív, jogvédelmi, jogorvoslati vagy tanácsadó-véleményező jellegűnek a kontrollmechanizmust. Végül az alanyok szerinti csoportosítás bármelyik említett típust vagy azok kombinációját követheti attól függően, hogy ki, illetve kik vesznek részt a mechanizmus működtetésében, mik a céljaik és milyen eszközökkel rendelkeznek a feltárt anomáliák orvoslására.

A büntetés-végrehajtás felett őrködő garancia- és kontrollrendszer elvi modelljét illetően az európai börtönügy ugyancsak különbséget tesz a kontroll iránya, jellege és tartalma szerint.[72] A kontroll iránya alapján beszélhetünk az egyes államon belüli, illetve az államok „feletti" ellenőrző mechanizmusokról. Utóbbiak körét tovább bonthatjuk univerzális és regionális típusúakra. A kontroll jellege szerint igazgatási, szakmai (büntetéstani), (általános)

[71] Csernyánszky – Horváth – Heylmann – Kabódi – Lőrincz – Nagy – Pallo: i. m. 305. p.
[72] Lőrincz J. – Koósné M. B. – Lukács K. – Pallo J.: i. m. 195. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

törvényességi, alkotmányossági és emberi jogi típus között tehetünk különbséget. A kontroll tartalma – tulajdonképpen az ellenőrzést végző vagy felügyeletet gyakorló szerv lehetőségei – alapján megkülönböztetünk operatív, jogvédelmi, jogorvoslati, egyeztető, illetve tanácsadó-véleményező jellegű mechanizmusokat.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

2. A szabadságvesztés végrehajtása feletti kontrollrendszer jogi szabályozásban biztosított keretei

2.1. A kontrollrendszer jogi szabályozásban biztosított általános keretei

A hatályos Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése rögzíti a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmát.[73] Ez az egyetlen olyan rendelkezése az Alaptörvénynek, amely kifejezetten, szövegszerűen a büntetések – köztük természetesen a szabadságvesztés – végrehajtására irányadó követelményt rögzít. Érdemes megjegyezni, hogy az 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya – az Alapvető jogok és kötelességek körében – is mindössze két olyan rendelkezést tartalmazott, amelyek kifejezetten a büntetőjogi büntetések, így a szabadságvesztés végrehajtására voltak irányadók. Az Alkotmány 54. §-a – az emberi méltósághoz való joggal összefüggő abszolút tilalomként – fogalmazta meg a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás vagy büntetés tilalmát, míg az Alkotmány 70. § (5) bekezdése értelmében nem volt választójoga – egyebek mellett – annak, aki jogerős ítélet alapján a szabadságvesztés büntetését töltötte.

Az Alkotmánybíróság a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, illetve büntetés abszolút tilalmát kimondó rendelkezés, vagyis az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése tartalmának részletes elemzését a 32/2014. (XI. 3.) AB határozatban végezte el. Döntésében kitért rá, hogy a felsorolt tilalmakat – kiegészítve a kegyetlen bánásmód, illetve büntetés tilalmával – korábban az Alkotmány az emberi élethez és méltósághoz való joggal együttesen szabályozta az 54. §-ában. Ennek megfelelően a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma az emberi élethez és méltósághoz való jog, illetve ezen alapjog korlátozhatatlanságának önálló, az alkotmányozó által

[73] III. cikk (1) bekezdés: „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. Tilos az emberkereskedelem.”

DOI: 10.14750/ME.2021.017

nevesített megjelenési formája volt. Ehhez képest az Alaptörvény külön cikkben szabályozza az emberi élethez és méltósághoz való jogot (II. cikk), valamint a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód, illetve büntetés tilalmát (III. cikk). Az alkotmányozó hatalom normaszerkesztési módja ugyanakkor csupán formai különállást valósít meg, így az Alkotmánybíróság értelmezésében a III. cikk (1) bekezdésében megjelenő tilalmak az emberi élethez és méltósághoz való jog megsértése tilalmának önálló, speciális megfogalmazásai is egyben. E felfogás összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkének az Emberi Jogok Európai Bírósága által kibontott tartalmával is, amely szerint az említett tilalmak megszegése az emberi méltóság sérelmét is eredményezi.[74]

Figyelemmel arra, hogy az Egyezmény és az Alaptörvény egyes alapjogok esetében ugyanúgy fogalmazza meg az alapjog lényegi tartalmát, valamint következetes, arra vonatkozó gyakorlatára, hogy az alapjogok érvényesülésének minimális mércéjeként fogadja el a nemzetközi szerződésekben foglalt, illetve az ahhoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban kibontott jogvédelmi szintet,[75] az Alkotmánybíróság az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerinti eljárásaiban is irányadónak tekinti az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Egyezmény 3. cikkét értelmező joggyakorlatát.[76]

Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése a fentiekre figyelemmel meglátásom szerint olyan általános követelmény, amelynek a kontrollrendszer jogi kereteinek a kidolgozásakor is érvényesülnie kell. Az alaptörvényi rendelkezésben rögzített tilalom ugyanis a büntetések végrehajtását egészében áthatja. Így az ellenőrzés egyes elemeit érintően, az azokra vonatkozó jogi szabályzás kidolgozásakor a jogalkotó –, az ellenőrzés működtetése során pedig valamennyi jogalkalmazó – köteles érvényre juttatni annak alkotmányos tartalmát. Ennek következtében irányadó a kontrollrendszer jogi

[74] 32/2014. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [46]
[75] 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41], 13/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [24]
[76] 32/2014. (XI. 3.) AB határozat, Indokolás [50]

DOI: 10.14750/ME.2021.017

szabályozásban biztosított kereteit meghatározó valamennyi, a továbbiakban részletezett rendelkezés vonatkozásában.

A büntetések és az intézkedések végrehajtása során az ellenőrzés lehetőségeit a jogalkotó általános jelleggel, tehát valamennyi büntetőjogi szankcióra nézve egységesen a büntetés-végrehajtási törvény Első részének I. Fejezetében, az Alapvető rendelkezések között határozta meg. A hatályos szabályozás alapján a jogtudomány által kimunkált ellenőrző mechanizmusok az alábbi szabályok szerint működnek.

A Bv. tv. 5. § (1) bekezdése a büntetés, az intézkedés, a kényszerintézkedés és a szabálysértési elzárás végrehajtását, valamint az utógondozást elsődlegesen az állam feladataként határozza meg. Ennek megfelelően a büntetés, az intézkedés, a kényszerintézkedés és a szabálysértési elzárás végrehajtását az állam – a (2) bekezdés értelmében – a bíróság, a végrehajtási ügyintéző, a bírósági végrehajtói szervezet, az ügyész, a végrehajtásért felelős szervek, a rendőrség, valamint az e törvényben meghatározott más szervek útján teljesíti. A (2) bekezdésben a jogalkotó ugyanakkor megteremtette a lehetőségét annak is, hogy a végrehajtásban – törvényben meghatározottak szerint – más szervek és szervezetek is közreműködjenek. Ezt kifejtve a (3) bekezdés rögzíti, hogy a végrehajtásért felelős szerv a jogszabályok keretei között együttműködik az oktatási intézményekkel, valamint a fogvatartás körülményeinek a figyelemmel kísérésére, a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés elősegítésére, a karitatív tevékenység végzésére, továbbá az egyéb büntetés-végrehajtási feladatok segítésére alakult civil szervezetekkel és az ilyen tevékenységet ellátó vallási közösségekkel. Az együttműködés megszüntetését a törvény arra az esetre helyezi kilátásba, ha az ilyen szervezet tagja vagy a megbízásából eljáró személy a végrehajtásért felelős szerv rendjére és biztonságára vonatkozó jogszabályokat, vagy a végrehajtásért felelős szervvel kötött megállapodásban foglaltakat megszegi. A megszüntetésre a jogszabály a végrehajtásért felelős szervet hatalmazza fel. A Bv. tv. ezen felül a 6. §-ában

DOI: 10.14750/ME.2021.017

rendelkezik a törvényességi felügyeletről, aminek a gyakorlásával az ügyészt ruházza fel. A törvényességi felügyelet gyakorlása során az ügyészt az ügyészségről szóló törvény szerinti jogosultságok illetik meg és kötelezettségek terhelik.

Az Alapvető rendelkezésekben nevesített állami szervek a büntetőjogi szankciók végrehajtásában az állam által rájuk ruházott feladatok teljesítése érdekében vesznek részt. Közülük a szabadságvesztés végrehajtásában a bv. bíró és a bv. ügyész vállal különösen aktív szerepet. Ugyanakkor az 5. § – azok nevesítése nélkül – a végrehajtásba további állami szervek bevonását is lehetővé teszi.

A törvényi szabályozás a fentiek szerint az állami szervek mellett nem állami szervek és szervezetek lehetséges szerepvállalására is kitér. Annak keretében ugyanakkor a jogalkotó nem állami feladat végrehajtására, csupán az abban való közreműködésre ad felhatalmazást. A jogalkotó a szabályozásban felhatalmazás tényén túl az együttműködés kereteit is kijelölte. Meghatározta azokat a végrehajtási területeket, amelyeken az együttműködés megvalósítható, és utalt az együttműködésbe bevonható szervek és szervezetek minőségére is. A szabályozásból az is következik, hogy ezen szervek tényleges részvétele a végrehajtásban konkrét megállapodáson kell, hogy alapuljon. Nem elegendő tehát, ha a törvény előírásainak megfelelő szerv vagy szervezet együttműködési hajlandóságot mutat, vagy ha annak érdekében valamely magatartást tanúsít, sőt még az sem, ha ezen jelzéseknek pozitív a fogadtatása a büntetés-végrehajtási szervek oldalán. Egy további aktusra, mindkét fél részéről aktív magatartásra, egy együttműködési megállapodás kidolgozására és megkötésére is szükség van. A törvény a megállapodás büntetés-végrehajtás általi felmondásának az eseteit is rögzíti.

A végrehajtásban történő szerepvállalás a Bv. tv. rendelkezései értelmében sem az állami, sem a nem állami szervek esetében nem jelent feltétlenül

DOI: 10.14750/ME.2021.017

részvételt az ellenőrző tevékenységben is, ugyanakkor annak a lehetőségét nem is zárja ki. A jogalkotó az Alapvető rendelkezésekben mindössze azt határozta meg, hogy a törvényességi felügyeletet[77] kizárólagos hatáskörben a bv. ügyész gyakorolja.

Összességében tehát az Alapvető rendelkezésekből mindössze annyi következik, hogy az állami szervek közül a bv. ügyész törvényességi felügyeletet lát el a büntetések és az intézkedések, köztük a szabadságvesztés végrehajtása felett. Egyéb állami szervek a büntetés-végrehajtási feladatok teljesítésében feladatokkal ruházhatók fel. Nem állami szervek és szervezetek pedig a büntetés-végrehajtási feladatok teljesítésébe együttműködési megállapodás aláírása esetén közreműködőként bevonhatók.

A szabadságvesztés végrehajtását érintően ellenőrzési jogosultsággal rendelkező szervek köre, valamint ezen szervek eljárási lehetőségei így az Alapvető rendelkezések szabta keretekre tekintettel, a Bv. tv. további rendelkezéseinek az áttekintésével és értelmezésével határozhatók meg. A továbbiakban az ellenőrzési jogosultsággal rendelkező szervek vonatkozásában irányadó előírások bemutatását erre figyelemmel végzem el.

2.2. A kontrollrendszer egyes elemei a jogi szabályozásban

A hatályos szabályozásban az Alaptörvény fekteti le *az ügyész* büntetés-végrehajtási szerepvállalásának az alapjait. Az Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében a legfőbb ügyész és az ügyészség felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett. Ezzel összhangban írja elő a Bv. tv. 6. §-a is, hogy a büntetések, az intézkedések, a kényszerintézkedések, a rendbírság helyébe lépő elzárás és a szabálysértési elzárás végrehajtása felett az ügyészség törvényességi felügyeletet gyakorol. A

[77] Lásd Horváth Tibor csoportosítását. Balogh L – Horváth T.: i. m. 149. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyész tevékenységét, hatáskörét és feladatait részletesen az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény,[78] valamint a büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyészi tevékenységéről szóló 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás tartalmazza.

A jogalkotó azzal, hogy a törvényességi felügyeletre vonatkozó felhatalmazást a Bv. tv. I. Fejezetében, az Alapvető rendelkezések között rögzítette, egyértelműen jelezte, hogy az ellenőrzés gyakorlásában kiemelt szerepet szán a bv. ügyésznek. A törvény további szabályaiból ugyanakkor kiderül, hogy ez a szerep nem kizárólagos. Az irányadó jogszabályi rendelkezések értelmében a bv. ügyész mellett ugyanis a kontrolltevékenység megvalósításában – eltérő feladatokkal és lehetőségekkel – szerep jut a bv. bírónak, az alapvető jogok biztosának, valamint az Alkotmánybíróságnak is.

A *büntetés-végrehajtási bíró (bv. bíró)*, valamint a büntetés-végrehajtási csoport feladatait és az eljárásukra vonatkozó szabályok zömét a hatályos szabályozásban a Bv. tv. 47-51. §-ai tartalmazzák.[79] A büntetés-végrehajtási bírónak a szabadságvesztés végrehajtásához kapcsolódóan számos egyedi feladata azonosítható, azokat a Bv. tv. az 52–75/A. §-aiban részletezi. A feladatok egy része a szabadságvesztés végrehajtásának a megkezdéséhez

[78] Lásd különösen a 22–24. §-okat.

[79] Ezek értelmében a büntetés-végrehajtási bíró elsősorban a törvényszéken működő és a törvényszék elnöke által kijelölt bíró, katonai büntetőeljárásban elítélt katona esetében kijelölt katonai bíró lehet. Esetenként azonban a büntetés-végrehajtási bíró feladatait a törvényszék elnöke által kijelölt más bíró is elláthatja. A törvény főszabályként a büntetőeljárás szabályait rendeli alkalmazni a büntetés-végrehajtási bíró eljárására. Illetékességét – eltérő rendelkezés hiányában – annak a végrehajtásért felelős szervnek vagy szervezeti egységnek a székhelyéhez kell igaztani, ahol az érintett elítélt büntetését végrehajtják. A büntetés-végrehajtási bíró mindig egyesbíróként jár el. Döntését főszabály szerint a rendelkezésre álló iratok alapján hozza meg. Ilyen esetben beszerezheti az ügyész és fogvatartott nyilatkozatát. Indokolt esetben az elítéltet meghallgatja. Tárgyalást csak bizonyítás felvétele esetén tart, egyéb esetekben egyesbíróként jár. A meghallgatás és a tárgyalás helyszíne a törvény értelmében elsősorban a bíróság épülete, ám ha az elítélt fogva van, az eljárási cselekményt a bv. bíró a büntetés-végrehajtási intézetben folytatja le. A büntetés-végrehajtási bíró végzéssel határoz, ítéletet nem hoz. Végzése ellen fellebbezéssel lehet élni, amelyet a törvényszék másodfokú tanácsa bírál el. A másodfokon hozott döntés ellen felülvizsgálati kérelemnek már nincs helye, de a büntetőeljárásról szóló törvény alapján a törvényesség érdekében jogorvoslat bejelenthető.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

kapcsolódik,[80] másodsorban a büntetés-végrehajtási bíró döntése lehet az ítélőbírói határozatba épített feltételhez kapcsolódó döntés.[81] A harmadik csoportba sorolhatók a büntetés-végrehajtási rezsimhez kapcsolódó döntések,[82] végül, negyedikként említhető, hogy a bv. bíró felülvizsgálati fórumként eljárva közreműködik a végrehajtásért felelős szerv határozatának bírósági felülvizsgálatában.[83]

Az Alaptörvény 30. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében *az alapvető jogok biztosa* alapjogvédelmi tevékenységet lát el, az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. A Bv. tv a 10. § (5) bekezdésében teremti meg bármely fogvatartott számára annak lehetőségét, hogy közvetlenül az alapvető jogok biztosához forduljon.[84] A biztos eljárására vonatkozó részletes szabályokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbtv.) rögzíti. A jogszabály értelmében a biztos a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, köztük a fogvatartottak jogainak védelmére bír felhatalmazással.

Hazánkban az alapvető jogok biztosa látja el az ellenőrző mechanizmusok körében sajátos helyet elfoglaló *Nemzeti Megelőző Mechanizmus (NMM)* feladatait is. Az NMM tevékenyégének ugyanakkor nemzetközi jogi gyökerei

[80] A büntetés-végrehajtási bíró megvizsgálja, hogy nem állapítható-e meg a végrehajtást kizáró ok vagy egyéb végrehajtási akadály, illetve, hogy az előzetes letartóztatásban vagy őrizetben eltöltött idő mennyiben releváns a büntetés kitöltöttsége vagy a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége szempontjából.

[81] Így pl.: feltételes szabadságra bocsátás, feltételes szabadság megszüntetése, feltételes szabadságra bocsátás kizártságának megállapítása, reintegrációs őrizet elrendelése és megszüntetése. Itt említhető továbbá, hogy a büntetés-végrehajtási bíró a végrehajtás teljes tartama alatt hivatalból vizsgálja a végrehajtással összefüggő akadályok esetleges fennállását.

[82] Ilyen a végrehajtási fokozat megváltoztatása vagy utólagos meghatározása, az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazása, a végrehajtás alatt kóros elmeállapotúvá vált elítélttel kapcsolatos eljárás.

[83] Így a biztonsági zárkába vagy részlegre helyezés felülvizsgálatában, az elítélt sajtó útján történő nyilatkozattételével, nyilatkozata közzétételével kapcsolatos eljárásban hozott döntés felülvizsgálatában és a fenyítés felülvizsgálatában.

[84] 10. § (5) „Az elítélt és az egyéb jogcímen fogvatartott a végrehajtással kapcsolatosan […]
b) közvetlenül fordulhat az alapvető jogok biztosához, valamint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni fakultatív jegyzőkönyv 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus (a továbbiakban: nemzeti megelőző mechanizmus) feladatainak teljesítésére felhatalmazott munkatársához, […].”

DOI: 10.14750/ME.2021.017

vannak. Az ENSZ Közgyűlése 2002. december 18-án megtartott 25. ülésén fogadta el a Kínzás Elleni Egyezmény fakultatív kiegészítő jegyzőkönyvét (OPCAT), amely – a huszadik ratifikációt követően – 2006. június 22-én lépett hatályba. Annak rendelkezései egyrészt létrehozták az ENSZ mellett működő, független szakértőkből álló ún. Megelőzési Albizottságot, másrészt pedig minden szerződő állam számára kötelezettségként írták elő az ún. nemzeti megelőző mechanizmus kialakítását és működtetését. Hazánkban az Országgyűlés 2011. október 24-én fogadta el a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvényt, amely a nemzeti megelőző mechanizmus működtetésének feladatát az alapvető jogok biztosához telepítette. A biztos feladatait és az NMM működésének részletes szabályait az Ajbtv. önálló fejezetben tartalmazza. Hazánkban az NMM 2015. január 1-jén kezdte meg működését.

A Bv. tv. kifejezett felhatalmazása hiányában az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) rendelkezései teremtik meg a jogszabályi alapját annak, hogy *az Alkotmánybíróság* valamely jogszabályi rendelkezés vagy bírósági döntés Alaptörvénnyel való összhangját a szabadságvesztés végrehajtásának a kontextusában vizsgálja. Ennek kereteit az Abtv. II. fejezetében szabályozott, az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó eljárásokra és jogkövetkezményekre irányadó szabályok határozzák meg, kellő teret nyitva annak, hogy a taláros testület a szabadságvesztés büntetés ellenőrző mechanizmusaként funkcionáljon.

A *belső ellenőrzésre* irányadó, részletes és többszintű szabályozás sarokpontjai a következők. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény (Bvsz. tv.) értelmében[85] a bv. szervezet működését a Kormány a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter – a hatályos szabályozás értelmében a belügyminiszter – útján irányítja. A bv. szervezet központi

[85] Lásd a törvény 2-4. §-ait.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

vezető szerve a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, élén a büntetés-végrehajtás országos parancsnokával.[86] A bv. szervezet törvényes működéséért a törvény további rendelkezése alapján a belügyminiszter felelős. Az országos parancsnok a jogszabályok, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a miniszter törvényben meghatározott jogkörében hozott döntéseinek keretei között vezeti a bv. szervezetet, egyben a bv. szervezet személyi állományának szolgálati elöljárója, illetve felettese. Az országos parancsnok – egyebek mellett – gondoskodik a bv. szervezet törvényes működéséről. Az Országos Parancsnokság pedig a jogszabályok, a miniszter döntései és az országos parancsnok utasításai, valamint egyedi intézkedései alapján felügyeli, ellenőrzi és szakmailag irányítja a bv. szervek szolgálati feladatainak a végrehajtását. Az országos parancsnokság feladataira vonatkozó, így a kontrolltevékenységével kapcsolatos további részletes szabályozást a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2016. (IV. 15.) BVOP utasítás (SZMSZ) tartalmazza.[87] Egy további, a 3/2018. (VI. 4.) BVOP utasítás szól a büntetés-végrehajtási szervezet szakmai ellenőrzéséről.[88] Az utasítás a 2. pontban rögzíti az ellenőrzés célját és a feladatát.[89] Az szakmai ellenőrzést az utasítás értelmében számos alapelv tiszteletben tartása mellett kell teljesíteni, ezek: célszerűség, tervszerűség, együttműködés, hitelesség, objektivitás, teljesség, törvényesség, szakszerűség, segítő jelleg. Az utasítás részletes szabályokat

[86] Külön kiemeli a törvény, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása felett az ügyészség külön törvényben meghatározottak szerint törvényességi felügyeletet gyakorol, amely tehát a miniszter irányítási jogosítványától függetlenül érvényesül. A rendelkezés garanciális jelentőségű a törvényességi felügyelet és a belső kontroll párhuzamos viszonyának meghatározásában.

[87] Az utasítás VI. Fejezete fejti ki részletesen az országos parancsnokság belső kontrollrendszerére, az országos parancsnokság, valamint az irányítása alá tartozó költségvetési szervek belső ellenőrzésére és a bv. szervek szakmai ellenőrzésére irányadó követelményeket.

[88] Felvetődhet még a belső kontrollrendszerről szóló 26/2020. (VII. 10.) BVOP utasítás relevanciája, ám az az ellenőrzés költségvetési vetületeit érinti és szabályozza.

[89] A rendelkezés értelmében az ellenőrzés célja, hogy elősegítse a büntetés-végrehajtási szervezet jogszabályokban, közjogi szervezetszabályozó eszközökben és egyéb belső szabályozókban meghatározottak szerinti működését. Az ellenőrzés feladata pedig, hogy értékelést adjon a tevékenység szabályosságáról és hatékonyságáról, vizsgálja a meghatározások teljesíthetőségét, megerősítse az előírásoknak megfelelő gyakorlatot, feltárja a végrehajtás hiányosságait, szabálytalanságait, szakszerűtlenségeit, célszerűtlenségeit, a végrehajtást akadályozó tényezőket, javaslatot tegyen a hiányosságok felszámolására, a szakmai tevékenység fejlesztésére, indokolt esetben a jogszabály vagy belső szabályozás megalkotására, módosítására az ellenőrzés céljának megvalósítása érdekében.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

tartalmaz az ellenőrzés rendszerére és követelményeire, az ellenőrzés során érvényesülő jogokra és kötelezettségekre vonatkozóan. Meghatározza az irányadó eljárási szabályokat, valamint az ellenőrzések eredményének a felhasználását és azzal összefüggésben az adatok kezelését.

A *nemzetközi ellenőrzés* esetében nemcsak a kontroll típusait, hanem a működés jogi kereteit meghatározó forrásokat is az egyes nemzetközi szervezetekhez való kapcsolódásuk alapján a legegyszerűbb számba venni. Ezt a nagyszámú forrásanyagot ugyanakkor nem a dolgozatom ezen pontján, hanem a nemzetközi ellenőrzést tárgyaló fejezet keretében tekintem át. A nemzetközi ellenőrzés jogi szabályozásban biztosított kereteit érintően ehelyütt csupán annyit kívánok rögzíteni, hogy kidolgozásuk az ENSZ-ben és az Európa Tanácsban is szinte egy időben indult meg. Az ellenőrző tevékenységet meghatározó nemzetközi jogi dokumentumokat így az ENSZ és az Európa Tanács égisze alatt párhuzamos folyamatok eredményeként fogadták el. Az egyezmények és az azokhoz kapcsolódó egyéb dokumentumok együttesen rögzítik mindazon szempontokat és elvárásokat, amelyeket a tagállamok a nemzetközi ellenőrző rendszer nemzeti működtetése során kötelesek szem előtt tartani. Az ellenőrzés szervei a dokumentumok által kijelölt jogi keretek között igyekeznek érvényre juttatni az emberi jogi szempontokat mind nemzetközi, mind pedig tagállami szinten. Ezen fejlődési folyamatba az Európai Unió az ezredforduló időszakában csatlakozott be. Az EU helyzete sajátos abban a tekintetben, hogy kontrolltevékenységét a kezdetektől fogva meghatározzák az ellenőrzés már meglévő nemzetközi követelményei, így az ENSZ és az Európa Tanács nemzetközi jogi dokumentumai, valamint az ezen szervezetek keretében létrehozott ellenőrző mechanizmusok tevékenysége. Ezek a viszonyítási pontok azok, amelyekhez mérten az Európai Unió a büntetés-végrehajtás kontrollrendszerét napjainkban is alakítja. A nemzetközi ellenőrző rendszer forrásainak közös jellemzője a nemzetközi jogi eredet, vagyis az, hogy nem a hazai jogfejlődés eredményei. Hazánk ugyanakkor nemzetközi szervezetekhez való csatlakozásával,

DOI: 10.14750/ME.2021.017

valamint nemzetközi jogi dokumentumok aláírásával és ratifikálásával alávetette magát az ezen forrásokból fakadó követelményeknek, amelyek a kihirdetésükkel a hazai jogrendszer részévé válva fejtik ki hatásukat. Fontos megjegyezni emellett azt is, hogy a Bv. tv. több rendelkezésében kifejezetten rögzíti a fogvatartottak nemzetközi szervezetekhez fordulásának a lehetőségét.[90]

A rendszerváltozás idején a hazai alkotmányos demokráciában is igény mutatkozott a politikai hatalmat kiszolgáló olyan erőszakszervezetek társadalmi legitimációja iránt, mint amilyen – a honvédelem és a rendvédelem mellett – a büntetés-végrehajtás. Ekkor kezdett formálódni – hosszú kihagyás után ismételten – a büntetés-végrehajtási intézetek *társadalmi ellenőrzésének* jogi keretrendszere.[91] A kérdés végül ténylegesen a Bvsz. tv. előkészítéséhez kapcsolódóan került a törvényhozás napirendjére. A kezdeményezés azonban megrekedt a próbálkozás szintjén, a szabályozást végül nem fogadták el. Megfelelő részletességű törvényi szabályozás kidolgozására, a társadalmi ellenőrzési modell intézményesítésére, ezáltal újjáélesztésére tehát nem került sor. Ennek ellenére a Magyar Helsinki Bizottság (MHB) munkatársai 2000 áprilisában a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával 1999. december 23-án megkötött együttműködési megállapodás alapján megkezdték és közel 20 éven keresztül végezték a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetek társadalmi ellenőrzését.[92] A börtönügyi szakirodalom képviselői – immár a gyakorlati tapasztalatokra is figyelemmel – kitartóan hangsúlyozták a jogi szabályozás megteremtésének a szükségességét. A jogalkotói hozzáállás azonban a társadalmi kontroll jogszabályi hátterének megteremtését érintően nem változott. Hiába nyújtott a Bv. tv. megalkotása jó lehetőséget arra, hogy a jogalkotó a büntetés-végrehajtást jelentős mértékben, akár koncepcionálisan érintő kérdéseket gondoljon újra, szabályozási logikátlanságokat iktasson ki

[90] Pl.: Bv. tv. 10. § (5) bekezdés b) és c) pontjai, 122. § f) pontja és a 275.§ (1) bekezdés j) pontja.
[91] Mihály Attila: A börtönök társadalmi felügyelete, avagy szükségünk van-e a nyilvánosságra? In: Börtönügyi Kaleidoszkóp. Ünnepi kötet Dr. Lőrincz József 70. születésnapja tiszteletére. Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa, Budapest, 2014. 125. p.
[92] Lásd részletesebben: a társadalmi ellenőrzés hazai gyakorlatát bemutató fejezetben.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

vagy hiányosságokat pótoljon. A kodifikáció számos eredménye mellett a társadalmi kontrollmechanizmusok szabályozását és így a büntetés-végrehajtáson belüli szerepvállalásukat érintően nem történt változás. A Bv. tv. 5. §-a[93] – ahogyan arra fentebb szerepel már utalás – a büntetések végrehajtását kizárólagosan az állam feladatának tekinti, amelyet az állam saját nevesített szervei útján teljesít. A szabadságvesztés büntetés társadalmi ellenőrzését így a szabályozás – Bv. tv. 5. § (3) bekezdésében foglalt – azon eleme teszi lehetővé, amelynek értelmében a végrehajtásért felelős szervek a jogszabályok keretei között együttműködhetnek a fogvatartás körülményeinek a figyelemmel kísérésére alakult civil szervezetekkel. A hatályos büntetés-végrehajtási szabályozás ezzel megteremti ugyan a társadalmi ellenőrzés lehetőségét, de annak intézményesített formáját nem szabályozza.

Az ellenőrző rendszer elemeinek körében utolsóként említett *tudomány* kapcsán kifejezetten az ellenőrző funkció jogi kereteit meghatározó jogszabályi rendelkezéseket hiába keresünk. Ennek már önmagában az is oka, hogy a tudomány nem elismert eleme a kontrollrendszernek. A hatályos jogi szabályzásból említhetők ugyanakkor olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek betartása a szabadságvesztést érintően végzett tudományos tevékenység során is elvárás.[94] Amennyiben sikerül igazolni, hogy a tudomány

[93] „5. § (1) A büntetés, az intézkedés, a kényszerintézkedés és a szabálysértési elzárás végrehajtása, valamint az utógondozás az állam feladata. Az elítélttel és az egyéb jogcímen fogvatartottal szemben a törvényben meghatározott joghátrányok az ügydöntő határozatban, illetve az egyéb határozatban foglaltak szerint - az ott meghatározott tartamban és tartalommal - érvényesíthetők.
(2) A büntetés, az intézkedés, a kényszerintézkedés és a szabálysértési elzárás végrehajtását az állam a bíróság, a végrehajtási ügyintéző, a bírósági végrehajtói szervezet, az ügyészség, a végrehajtásért felelős szervek, a rendőrség, valamint az e törvényben meghatározott más szervek útján teljesíti. A végrehajtásban - törvényben meghatározottak szerint - más szervek és szervezetek is közreműködnek.
(3) A végrehajtásért felelős szerv a jogszabályok keretei között együttműködik az oktatási intézményekkel, valamint a fogvatartás körülményeinek a figyelemmel kísérésére, a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés elősegítésére, a karitatív tevékenység végzésére, továbbá az egyéb büntetés-végrehajtási feladatok segítésére alakult civil szervezetekkel és az ilyen tevékenységet ellátó vallási közösségekkel. Ha az ilyen szervezet tagja vagy a megbízásából eljáró személy a végrehajtásért felelős szerv rendjére és biztonságára vonatkozó jogszabályokat, vagy a végrehajtásért felelős szervvel kötött megállapodásban foglaltakat megszegi, a végrehajtásért felelős szerv az együttműködést megszüntetheti."

[94] Ilyenek a büntetés-végrehajtás irattárában tervezett kutatások kapcsán a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény rendelkezései, illetőleg általánosságban a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény vagy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény egyes

DOI: 10.14750/ME.2021.017

is szerepet játszik a szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzésében, és ezáltal az irányadó követelmények érvényesítésében, az eredmények vagy hiányosságok felismerésében, sőt értékelésében, majd pedig a következtetések levonásában, a tudományos ellenőrzés jogi szabályozása iránt is határozottabb igény formálódhat. Ahhoz, hogy a tudományos eredmények a szabadságvesztés végrehajtásával kapcsolatos állami feladatokat és folyamatokat segítő, támogató funkciót tölthessenek be, ilyesfajta kívánalom megfogalmazható. Ezáltal vállalhatnak a tudomány képviselői hivatalos szerepet a szabadságvesztés büntetést érintő döntések előkészítése, a döntéshozatalhoz szükséges ismeretek összegzése, esetleg elemzése, valamint a döntések végrehajtásának az értékelése terén. Mindez ugyanakkor csupán egy lehetséges jövőkép felvázolása. Az aktuális helyzet értékelésénél maradva egyelőre arra teszek kísérletet, hogy megvizsgáljam, betölt-e a tudomány ellenőrző szerepet a szabadságvesztés végrehajtásában. Vajon lehet-e a tudományos tevékenységet vagy annak adott típusát kontrollfunkcióként értékelni, és lehet-e a tudomány művelőit, vagy azok meghatározott körét ellenőrző tevékenység gyakorlóinak minősíteni?

előírásai. A Büntetés-végrehajtás Országon Parancsnoksága honlapján elérhető kutatási kérelem formanyomtatványokon (https://bv.gov.hu/hu/kutatoknak-szakdolgozoknak) pedig a kutatásra jelentkezőknek arról kell nyilatkozniuk, hogy a kutatást a tudományetikai normákra és a Büntetés-végrehajtási Szervezet kutatási szabályzatában foglaltakra figyelemmel végzik.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

3. A kontroll rendszerével szemben támasztható általános követelmények

3.1. Az Alaptörvényből fakadó követelmények

Az Alkotmánybíróság működésének korai időszakától kezdődően folyamatosan irányt mutat döntéseiben az állam és az állami szervek számára azért, hogy a szabadságvesztés büntetés végrehajtása – korábban az Alkotmányból, majd – az Alaptörvényből fakadó követelményekkel összhangban álljon. Azon alkotmánybírósági határozatok listája, amelyek a szabadságvesztés büntetés végrehajtását érintő döntést tartalmaznak, nem tekinthető terjedelmesnek. Azokat áttekintve mégis kirajzolódik egy olyan konkrét alkotmányos követelményrendszer, amely a kontrollrendszer kialakítását és működtetését is meghatározza.[95]

Az Alkotmánybíróság a büntetőjogi szankció alkotmányos értelemben vett tartalmát és rendeltetését már munkásságának a kezdetén, a 30/1992. (V. 26.) AB határozatában megfogalmazta. Azon túl, hogy megállapította: a büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio, döntésében az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy a büntetőjogi jogkövetkezmény az emberi jogokat, szabadságjogokat szükségképpen, rendeltetésénél fogva korlátozza.[96]

Több évtized határozatai igazolják, hogy az adott magatartás büntetendővé nyilvánításával szemben támasztható követelményeket (szükségesség-arányosság tesztje, normavilágosság és az önkényes jogértelmezés lehetőségének kizárása) az Alkotmánybíróság a büntetőjogi szankció vonatkozásában is érvényesnek tekinti.[97]

[95] Lukács K. (2017): i. m. 193-198. p.
[96] ABH 1992, 167., 176.
[97] Részletesen pl.: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167., 176.; 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997. 348., 352.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000. 117., 130., 131.; 47/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000. 377., 380.; 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABK 2001. május, 226., 238.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Büntetőjogi tárgyú határozataiban következetesen hangsúlyozza a taláros testület azt is, hogy az állam büntető hatalma korlátozott közhatalmi jogosítvány.[98] Alapvetésként fogalmazza meg továbbá, hogy alkotmányos jogállamban az államnak nincs és nem is lehet korlátlan büntető hatalma, mivel maga a közhatalom sem korlátlan. Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába. A büntetőhatalom jogállami gyakorlásának további ismérve az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás egészére – a büntethetőség feltételeitől kezdve a büntetés végrehajtására vonatkozó szabályokig – ugyanazok az alkotmányos követelmények érvényesek. A büntetőjog alkotmányos garanciarendszere által szabott korlátok pedig ezen büntetőjogi felelősségi rendszer valamennyi elemére és intézményére vonatkoznak. Ennek megfelelően a büntető jogkövetkezményekre, illetőleg azok végrehajtására a büntető felelősségre vonás egész folyamatára alkalmazandó alkotmányos elveket kell irányadónak tekinteni.

Az Alkotmánybíróság már korai – a büntetés-végrehajtási bíró határozatai elleni jogorvoslati joggal összefüggő – döntésében kijelölte a büntetés-végrehajtás alkotmányossági vizsgálatának szempontjait. Megállapította, hogy a büntető hatalom az egyént érintően legmarkánsabban a büntető felelősségre vonás e szakaszában érvényesül. „Kétségtelen, hogy az alapvető emberi jogokba való beavatkozás jogalapját a büntetőeljárásban meghozott jogerős ítélet teremti meg, a tényleges korlátozás, a beavatkozás azonban a végrehajtás menetében történik. Az egyének helyzetében jogilag ugyan az elítélés, ám ténylegesen a végrehajtás ténye váltja ki az érzékelhető változást”.[99] A 13/2001. (V. 14.) AB határozat indokolásában az Alkotmánybíróság kifejtette

[98] Lásd például: 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [57]
[99] 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

továbbá, hogy „[a]z elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. […] A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészről az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészről a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó alkotmányos tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát."[100]

3.2. Általános nemzetközi jogi követelmények

Már az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az Európai Börtönszabályokról szóló R (2006) 2. számú ajánlása[101] is egyértelműen rámutatott, hogy a független kontroll csak egy jól működő belső ellenőrzéssel együtt képes hatékonyan biztosítani a végrehajtás szakszerűségét és törvényességét. A kétfajta ellenőrzés ugyanis nem kiváltja vagy helyettesíti, hanem kölcsönösen feltételezi és erősíti egymást, hiányosságaik pedig a garanciarendszer egészét gyengítik.[102] Az ellenőrzés lehetőségeit részletezve a szabálygyűjtemény a VI. Részben külön iránymutatást adott a kormányzati felügyelet és a független ellenőrzés folytatására. Az ajánlásból kiolvasható kívánalom volt a kormányzati felügyelet vonatkozásában a vizsgálatok rendszeres elvégzése, valamint az, hogy annak során a büntetés-végrehajtási intézetek működését nem csupán a nemzeti, hanem a nemzetközi követelmények, így a szabálygyűjtemény alapján is vizsgálni kellett. A független ellenőrzés az ajánlás értelmében a fogvatartás feltételeire és a

[100] ABH 2001, 177, 193.
[101] Rec. R (2006) 2 on the European Prison Rules
[102] Az Alapelvek között a 7. pont rögzíti, hogy [a] külső társadalmi szolgálatokkal való együttműködést, és amennyiben lehetséges, a civil társadalomnak a büntetés-végrehajtás életében való részvételét biztosítani kell." A 9. pontban írja elő továbbá a szabályzat, hogy „[v]alamennyi büntetés-végrehajtási intézetben rendszeres kormányzati vizsgálatot kell tartani, és független ellenőrzést kell biztosítani."

DOI: 10.14750/ME.2021.017

fogvatartottakkal való bánásmódra irányult. További előírás volt a független szervek vagy szervezetek megállapításainak nyilvánosságra hozatala. Ezen felül elvárásként jelent meg a tagállamokkal szemben, hogy a független ellenőrző szerveket bátorítsák a büntetés-végrehajtási intézetek látogatására és a törvény által felhatalmazott nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre.[103]

A közelmúltban, amikor az Európa Tanács – ismét – elérkezettnek látta az időt, hogy az Európai Börtönszabályok rendelkezéseit a börtönügy területén bekövetkezett legújabb változásokhoz, a jogalkotás és a jogalkalmazás aktuális fejlettségi szintjéhez igazítsa, a szabadságvesztés kontrollrendszerét érintő kérdéseket is újragondolta. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2020. július 1-jén elfogadott új szabálygyűjteményben[104] a fogvatartás felügyeletével és független ellenőrzésével kapcsolatos rendelkezések az alábbiak szerint módosultak.

A legújabb szabálygyűjtemény már felügyelet és független ellenőrzés között tesz különbséget. A felügyelet vonatkozásában azt írja elő, hogy biztosítani kell a büntetés-végrehajtási intézetek valamely állami szerv általi rendszeres felügyeletét azt kontrollálandó, hogy a működésük a nemzeti és a nemzetközi jogból, valamint a jelen szabálygyűjteményből fakadó követelményekkel összhangban áll-e. A független ellenőrzést érintően az új rendelkezések először is hangsúlyozzák ezen független elemeknek a kontrollrendszer működésében betöltött szerepét. Rögzítik ezen felül a független ellenőrző

[103] Kormányzati felügyelet 92.1. A kormányzati hivatal a büntetés-végrehajtási intézetekben végzett rendszeres vizsgálatok segítségével értékeli ki, hogy a börtönök irányítása összhangban áll-e a nemzeti és nemzetközi jog követelményeivel, és ezen szabályok rendelkezéseivel.
Független ellenőrzés 93.1. A fogvatartás feltételeit és a fogvatartottakkal való bánásmódot független szervek vagy szervezetek ellenőrzéseik útján figyelemmel kísérik, amely vagy amelyek megállapításait nyilvánosságra kell hozni.
93.2. Az említett független ellenőrző szerveket bátorítani kell a börtönök látogatására, törvény által felhatalmazott nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre.

[104] Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006, at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies and revised and amended by the Committee of Ministers on 1 July 2020 at the 1380th meeting of the Ministers' Deputies).
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee581 (2020. július 28.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

szervek számára biztosítandó alapvető jogosítványokat. Garanciális jellegű új szabály annak tilalma, hogy akár fogvatartottal, akár az állomány tagjával szemben szankciót alkalmazzanak azért, mert a független ellenőrzés keretében információt osztott meg. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága fontosnak tartotta, hogy az új szabályozásban is bátorítsa a független ellenőrző testületeket a nemzetközi ellenőrző fórumokkal való együttműködésre. Ezen felül az új szabálygyűjtemény előírja, hogy a független ellenőrzés szerveit fel kell hatalmazni arra, hogy a büntetés-végrehajtás és más érintett hatóságok felé ajánlásokat fogalmazzanak meg. Utóbbiaknak pedig feladata, hogy a független ellenőrző szervet az ajánlások alapján tett lépésekről – észszerű időn belül – tájékoztassák. Végül, mind az ellenőrzésekről készített jelentések, mind pedig az azokra adott válaszok nyilvánosságra hozatala kívánalom.

Az állami és független elemeket egyaránt tartalmazó kontrollrendszer működése iránti igényt támasztja alá az is, hogy az ENSZ a CAT jelentéstételi mechanizmusával[105] párhuzamosan, a Kínzás Elleni ENSZ Egyezmény fakultatív jegyzőkönyvében[106] létrehozott egy sajátos megelőző-ellenőrző mechanizmust, amelynek feladata, hogy figyelemmel kísérje a kínzás tilalmának a betartását nemzeti szinten. Célja pedig az, hogy független szakértőkből álló testületeknek a fogvatartási helyszíneken tett rendszeres látogatásaival, a fogvatartók, valamint az ellenőrök közötti kooperáció megteremtésével biztosítsa a kínzás és a kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód alkalmazásával szembeni hatékony megelőzést.[107]

[105] A jelentéstételi kötelezettség a Kínzás Elleni ENSZ Egyezményből [Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UNCAT), A/RES/39/46. 10 December 1984.] fakad.

[106] Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT)

[107] Haraszti Katalin: A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében. Acta Humana 2008/3. 53. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

3.3. A szakirodalomban nevesített követelmények

Az ellenőrzéssel szemben a hazai szakirodalomban egységesen megfogalmazott, legfőbb igény annak komplex jellege. Az összetett ellenőrzés fontosságára valamennyi tudományos forrás igyekszik felhívni a figyelmet.

A hazai szakirodalomban már Horváth Tibor meggyőzően érvelt[108] azon álláspont mellett, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek törvényességi felügyeletét ellátó ügyészi tevékenységen felül egyéb ellenőrző mechanizmusra is szükség van. Kifejtette, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet átfogó ellenőrzésére két megoldás kínálkozik. Az egyik a belső ellenőrzés, amely valamilyen formában minden rendszerben jelen van, így a hazai büntetés-végrehajtásban is alkalmazzák. Köztudomású azonban, hogy a belső ellenőrzés veszélyeket rejt magában, ezért csupán kisegítő eszközként fogadható el. Épp ezért egy demokratikus jogállamban igény és lehetőség van a büntetés-végrehajtási intézetek külső ellenőrzésére is. Ennek megvalósítására pedig például olyan megoldással kerülhet sor, amelyet több európai országban is ismernek: ún. felügyelő bizottságok létrehozásával. Ezek a szerveződések „külső, társadalmi, politikai erőkből, szakemberekből, illetve karitatív szervek képviselőiből jöhetnek létre”.[109] Horváth hozzáteszi, hogy a felügyelő bizottságok működése a büntetés-végrehajtási intézet érdemi tevékenységének valamennyi aspektusára kiterjedhet, az ebből származó tapasztalatokat a bizottságok a nyilvánosság tudomására hozhatják, és „ilyen módon biztosíthatják a büntetésvégrehajtási intézetek legdemokratikusabb ellenőrzését.” Kívánatosnak tartotta továbbá azt is, hogy a bizottságok rendszeresen beszámoljanak mind az országgyűlésnek, mind pedig a büntetés-végrehajtás felügyeletét ellátó miniszternek mindarról, amit tevékenységük során tapasztalnak.

[108] Horváth Tibor: Az emberi jogok védelme a büntetőjogi szankciók végrehajtása során, különös tekintettel a szabadságvesztésre. In: Az emberi jogok érvényesülése a büntető igazságszolgáltatásban, XLIII. Nemzetközi Kriminológiai Konferencia, Miskolc, 1990. augusztus 21-25., Miskolci Egyetem, Bűnügyi Tudományok Tanszéke kiadványa, Miskolc, 1991. 158-160. p.
[109] Horváth T. (1991): i. m. 160. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Hasonló álláspontot fogalmazott meg Vókó György is. Értelmezése szerint „[a] büntetés-végrehajtást övező jogállami garancia rendszerhez hozzátartozik a vezető belső ellenőrzésén túl az ügyészi törvényességi felügyelet, a bírósághoz fordulás lehetősége, a társadalmi ellenőrzés, az elítéltnek az ombudsmanhoz, valamint nemzetközi szervezetekhez fordulási joga, az utóbbi szervezetek látogatásai."[110] Vókó tehát szintén arra hívta fel a figyelmet, hogy a belső ellenőrzés mellett a külső kontrollt is meg kell honosítani. Arra mutatott rá, hogy az ideális ellenőrző rendszerben maga a külső kontroll is összetett: a nemzeti elemek mellett léteznek nemzetközi elemei is, méghozzá egyrészről a nemzetközi szervezetek által biztosított bírósághoz fordulás lehetősége, másrészről pedig a nemzetközi szervezetek által életre hívott látogatómechanizmusok tevékenysége.

Mintegy egy évtizeddel később Lajtár István is felhívta a figyelmet arra, hogy „[a] büntetés-végrehajtás kontrolljával kapcsolatos nemzetközi elvárások (ajánlások, irányelvek stb.) – bizonyos hangsúlybeli különbségek mellett – egybehangzóan mutatnak rá a garancia- és kontrollrendszer belső és külső elemeinek együttes fontosságára. A kétfajta ellenőrzés ugyanis kölcsönösen feltételezi és erősíti egymást, bármelyik fogyatékossága az egész garanciarendszert gyengíti. A nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy a független ellenőrzés még azon országokban is alapvető fontossággal bír, amelyek büntetés-végrehajtási rendszerei a legfejlettebbek és viszonylag átláthatók. Lényeges hangsúlyozni, hogy a nemzeti független ellenőrzés léte nem a belső, kormányzati ellenőrzés minőségével szembeni alapvető bizalmatlanság megnyilvánulása, hanem annak további garanciális eszköze, hogy az esetleges törvénysértések, visszásságok, visszaélések megelőzhetők, illetve eredményesen kezelhetők lehessenek. Hasonló módon a hatékony belső kormányzati ellenőrzés hiánya vagy annak gyengesége, esetleges

[110] Vókó György: Büntetés-végrehajtási jog. Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996. 140. és 156. p.; Vókó György (1998. II.): i. m. 8. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

diszfunkciója esetén a külső kontroll sem tudja biztosítani az elvárható egyensúlyt, nem tudja és nem is veheti át a belső ellenőrzés feladatát. A két típusú ellenőrző rendszer együttes léte és kiegyensúlyozott működése adhat igazi garanciákat arra nézve, hogy a jogfosztó és jogkorlátozó szankciókat az emberi méltóság tiszteletben tartásával hatékonyan és átláthatóan hajtsák végre."[111]

Vókó György azon felül, hogy több tudományos munkájában következetesen a kontroll komplexitása mellett érvel, egyik tanulmányában részletesen elemezte azt is, hogy melyek a „jó" kontroll ismérvei. Meglátása szerint[112] a kontroll három funkciót foglal magába:

1. ellenőrzést (verifikációt), ami a jog büntetés-végrehajtási intézeteken belüli alkalmazásáról és a börtönpolitika megvalósításáról kíván megbizonyosodni;
2. közvetítést (mediációt), aminek az a célja, hogy a fogvatartott és a börtönnevelés közötti vitás kérdésekben megoldást nyújtson;
3. megfigyelést, amelynek az a lényege, hogy a mindennapi ellenőrzést lehetővé tévő külső polgári szerv ugyanúgy jelen legyen a büntetés-végrehajtási intézeten belül, mint a szabad társadalomban.

Ezen funkciók ismeretében pedig az ideális ellenőrzés elvei Vókó szerint a következők:

- sokrétű specializálódás: az a jó, ha a kontrollban minél több olyan szerv vesz részt, amelyek más-más területre specializálódtak, mert így válik teljeskörűvé az ellenőrzés, így tud minél több nézőpontot átfogni;
- az ellenőrzés kiszélesítése: az minél szélesebb körben fogja át az ellenőrzött tevékenységeket és helyszíneket;
- függetlenség: álljon fenn a politikai hatalomtól, a börtönigazgatóságtól és minden olyan szervezettől, amely kapcsolatban áll a börtönvilággal (Vókó

[111] Lajtár I. (2008): i. m.14. p.
[112] Vókó György: A fogva tartási helyek ellenőrzésének bővítése az Európai Unióban. Magyar Jog 2004/2. 77-78. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

szerint állami alkalmazottakból álló olyan speciális testület legyen, amely az ellenőrzés állandóságát és szakmaiságát tudja biztosítani);

- pontos referenciakeret felállítása: előre meg kell határozni a börtönigazgatóság és a beosztottak feladatait, a fogvatartó intézetek jogi rendszerét, a fogvatartottak jogállását, pontos és nyilvános célokat, határidőket, értékelési mutatókat mind nemzeti, mind nemzetközi szinten;
- transzparens metodika;
- megfelelő tapasztalattal és minősítéssel rendelkező személyek, mivel a „börtön" a maga sajátos szabályaival, szokásaival és szakmai gyakorlatával különleges társadalmat jelent;
- az ellenőrzők rendelkezzenek megfelelő „hatalommal" feladataik teljesítéséhez: minden intézetet találomra meglátogathassanak, széleskörű kutatást kezdeményezhessenek, vizsgálatokat végezhessenek, minden információt begyűjthessenek, minden fogvatartottal és beosztottal bizalmasan beszélhessenek, minden dokumentumot vagy felvilágosítást megkaphassanak, javaslatot tehessenek, tematikus tanulmányokat végezhessenek;
- a jelentéseket el kell juttatni a kompetenseknek: az illetékes miniszternek, az Országgyűlésnek, és a nyilvánosság számára is elérhetővé kell tenni.

Amennyiben az ellenőrzés kialakítása és végrehajtása során mindezen követelményeknek sikerül érvényt szerezni, olyan mechanizmus működhet, amely a fenti funkciókat képes hatékonyan megvalósítani.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

4. Független elemek a szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzésében

A fentiekben a szabadságvesztés kontrollrendszerének áttekintő jellegű bemutatására törekedtem. Meghatároztam a kontroll és a kontrollrendszer fogalmát, számba vettem a kontrollrendszer egyes – lehetséges – elemeit, és bemutattam azokat a csoportosításokat, amelyek segítségével a szakirodalom hazai képviselői a rendszert és abban az egyes elemeket osztályozzák. Ezt követően feltártam a kontrollrendszer jogi szabályozásban biztosított kereteit, majd igyekeztem összefoglalni a kontroll rendszerével szemben általános jelleggel támasztható követelményeket.

Mindezen ismeretek egybefoglalását és rendszerezését szükségesnek tartottam ahhoz, hogy a vizsgálataimban – a dolgozatom céljához igazodva – tovább lépjek, és a szabadságvesztés ellenőrzését egy sajátos, új nézőpontból közelítsem meg.

Ezen nézőpont kialakításakor figyelemmel voltam arra, hogy az ellenőrzés kivitelezésében meghatározó az ellenőrző és az ellenőrzött közötti viszony. Minél nagyobb függetlenséget élvez az ellenőrző az ellenőrzöttől, annál hatékonyabb ellenőrző tevékenységre lehet számítani. Ezen megközelítés gyökerei a szakirodalomban ismert azon csoportosításokban is felfedezhetők, amelyek különbséget tesznek egyrészt belső, vagyis a büntetés-végrehajtáson belülre telepített, másrészt külső, a szervezeten kívüli ellenőrzés között, illetve amelyek elválasztják az állami és a társadalmi felügyeletet.

Utóbbit, vagyis a társadalmi felügyeletet már Horváth Tibor[113] és Kabódi Csaba[114] is megkülönböztette a kontrollrendszer egyéb elemeitől. Lőrincz József és Nagy Ferenc[115] pedig a felügyelő bizottságok kapcsán fejtették ki, hogy a társadalmi ellenőrzés a külső kontroll egy különleges formája. Emellett

[113] Balogh L. – Horváth T.: i. m.149. p.
[114] Kabódi Cs. (1993.): i. m. 53. p.
[115] Lőrincz J. – Nagy F.: i. m. 18-19. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Vókó György[116] az ideális ellenőrzés elvei között nevesítette a függetlenséget, mint olyan kritériumot, amelynek a politikai hatalom, a börtönigazgatóság és minden olyan szervezet vonatkozásában fenn kell állnia, amely kapcsolatban áll a börtönvilággal. A börtönügyi szakirodalom továbbá – a kontroll iránya szerint – határozott különbséget tesz államon belüli és államon kívüli vagy állam „feletti" ellenőrző mechanizmusok között. Ezen felül – ahogyan arra Vókó György is felhívta a figyelmet[117] – az Európai Börtönszabályok 92. és 93. szabályai is egyértelműen elhatárolják egymástól nemcsak a nemzeti kormányzati és a nemzeti kormányzattól független (ügyészség, bíróság), hanem az államtól is független társadalmi ellenőrzés, valamint nemzetközi ellenőrzés kategóriáit.

A dolgozatomban a kontrollrendszer vizsgálata során ezen megközelítésekkel rokonítható, valójában mégis eltérő csoportosítási módszert alkalmaztam.

Kiinduló pontnak tekintettem, hogy a szabadságvesztés végrehajtása – ahogyan azt a hatályos szabályozás is rögzíti – állami feladat. A bv. szervezet működését a Kormány a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter útján irányítja. A bv. szervezet törvényes működéséért a hatályos szabályozás értelmében a belügyminiszter felelős. A bv. szervezet központi vezető szerve a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, élén a büntetés-végrehajtás országos parancsnokával. Az országos parancsnok a jogszabályok, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a miniszter törvényben meghatározott jogkörében hozott döntéseinek keretei között vezeti a bv. szervezetet.

A szabadságvesztést tehát az állam és a bv. szervezet hajtja végre, így szükségszerűen részt vesznek annak ellenőrzésében is. Részvételük intenzitása ugyanakkor a kontroll különböző formái esetében eltérő. Az ellenőrzés egyes típusainál az állammal és a büntetés-végrehajtással fennálló kapcsolat

[116] Vókó Gy. (2004. II.): i. m. 77-78. p.
[117] Vókó György: Nem állami ellenőrzése a fogva tartásnak. In: Ünnepi kötet Györgyi Kálmán 75. születésnapja alkalmából. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016. 216. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

kifejezetten szoros, míg más kontrolltevékenység mind az államtól, mind a büntetés-végrehajtástól – legalább részben – függetleníthető.

Úgy vélem, hogy a szabadságvesztés kontrollrendszere adott elemének a működését, annak hatékonyságát és eredményességét alapvetően meghatározza, hogy a tevékenységét mennyire tudja függetleníteni a büntetés-végrehajtás szervezetétől, és ugyanígy az is, hogy ez a függetlenség a büntetések végrehajtásáért felelős állam, államszervezet tekintetében fennáll-e. Ilyen megközelítésben a függetlenség fogalma az ellenőrző szerveket érintően kétféleképpen értelmezhető és maga a függetlenség két tekintetben vizsgálható. A megkülönböztetésnek azért tulajdonítok különös jelentőséget, mert a büntetés-végrehajtástól és az államtól való függetlenség együttesen képes garantálni az ellenőrzés legteljesebb objektivitását, eredményeinek, tapasztalatainak a maximális hitelességét.

Ezt a kettős – az államtól és a büntetés-végrehajtástól való – függetlenséget tekintem a továbbiakban olyan vizsgálati szempontnak, amely alapján a kontrollrendszer fent említett elemei egy új megközelítésben értékelhetők. Ezt a vizsgálati szempontot alkalmazva a kontrollrendszer egyes elemeit, azok jogi kereteinek és a velük szemben támaszható követelményeknek az ismeretében a következők szerint értékelem.

Úgy ítélem meg, hogy a saját értelmezésemben vett kettős függetlenség követelményét nem elégíti ki a bv. ügyész, mivel az állam által ráruházott törvényességi felügyeleti tevékenységet lát el. Az igazságszolgáltatás működését a büntetések végrehajtásának a fázisában garantáló bv. bíró, valamint az alapjogi aspektusokat érvényesítő alapvető jogok biztosa és Alkotmánybíróság kapcsán is hasonló következtetésre lehet jutni. Mindezen ellenőrző elemek kapcsán kijelenthető ugyanis, hogy ellenőrzési jogosítványaikkal a jogalkotó döntése alapján, az azt megtestesítő jogszabályok rendelkezései szerint és az abban foglalt felhatalmazás mértékéig

DOI: 10.14750/ME.2021.017

élhetnek. Közös jellemzőjük továbbá, hogy az állam nem csupán felhatalmazást ad az ellenőrzés folytatására, hanem ellenőrző tevékenységüket teljes egészében előírja, szervezi és annak végrehajtását is biztosítja. Ebből fakadóan a jogalkotó, vagyis az állam – a demokratikus jogalkotás szabályai szerint eljárva – saját belátása szerint szabadon alakíthatja is ellenőrzési tevékenyégüket, illetőleg a kontrollrendszerben betöltött szerepüket. Mindennek álláspontom szerint az a magyarázata, hogy ezek a szervek – ugyan eltérő aspektusokból, de egyaránt – állami ellenőrzési igényt érvényesítenek. Olyan igényt, amelyet az ellenőrzés végrehajtására maga az állam formált és kíván érvényesíteni. Így függetlenségük ugyan a bv. szervezet vonatkozásában fennáll, az államtól való távolságtartási képességük azonban vitatható.

Nyilvánvaló továbbá, hogy a büntetés-végrehajtás által működtetett belső ellenőrzés sem feleltethető meg a függetlenség kritériumának, hiszen kontrolltevékenységét egyrészről a bv. szervezeten belül és másrészről, az államszervezet részeként szintén az állam ellenőrzési igényét érvényesítve látja el.

A nemzetközi ellenőrzés legfőbb jellemzője, hogy érvényesülését Magyarország valamely nemzetközi kötelezettségvállalása teszi lehetővé. Hazánk nemzetközi egyezményekhez csatlakozik, nemzetközi szerződéseket ír alá és ratifikál. Igaz ugyan, hogy a nemzetközi jogból fakadó követelmények jogszabályban történő kihirdetésükkel a hazai jogrendszer részévé válnak, azok módosítására azonban Magyarországnak „önerőből” nincs lehetősége. Így a nemzetközi ellenőrzés alapjául szolgáló dokumentumokat, az annak keretében működő mechanizmusokat és ezáltal magát a nemzetközi ellenőrzést sem tudja az állam, még inkább nem tudja a bv. szervezet megváltoztatni. Ennek oka, hogy az ellenőrzésre vonatkozó igényt is voltaképpen ezen nemzetközi dokumentumok rendelkezései teremtik meg, tehát az ezen dokumentumokból, illetőleg a nemzetközi szervezetektől,

DOI: 10.14750/ME.2021.017

valamint az azokat alkotó tagállamoktól származik. Teljes, abszolút értelemben vett függetlenségről ugyan ez esetben sem beszélhetünk, tekintve, hogy a nemzetközi szervezetek általi ellenőrzéshez eleve maga az állam járul hozzá a vonatkozó nemzetközi jogi dokumentum aláírásával. Az állam továbbá lehetővé teszi az ellenőrzési tevékenységet, együttműködik, sőt képviselője révén részt vesz abban (pl. CPT). Egyfajta relatív függetlenség ugyanakkor a nemzetközi ellenőrzés kapcsán mégis tapasztalható.

Mindezen állítások helytállók a NMM vonatkozásában is, amelynek helyzete ebből fakadóan igen sajátos. Helyileg Magyarországon és szervezetileg az alapvető jogok biztosához rendelten működik, sőt az NMM feladatait maga a biztos látja el. A dolgozat megközelítésében ugyanakkor az alapjogi biztos tevékenysége általánosságban nem, míg az NMM-ként, mint a kontrollrendszer elemeként kifejtett tevékenység a nemzetközi ellenőrzéshez hasonlóan, azzal azonos szempontok alapján függetlennek tekinthető. Ezért a továbbiakban az NMM – mint az ellenőrző rendszer önálló eleme – kettős jellegéből azt tekintem meghatározónak, amely alapján a nemzetközi ellenőrzéshez köthető és függetlennek tekinthető.

A függetlenség szempontjából a társadalmi ellenőrzés is a nemzetközi ellenőrzéshez áll közelebb. A bv. szervezettől való függetlenség a kontroll ezen formája esetében nyilvánvaló. A társadalmi ellenőrzés is igényel ugyanakkor egy bizonyos fokú állami együttműködést, mivel az állam hozzájárulása hiányában a társadalmi kontroll működésképtelen. Ezen felül az állami együttműködés intenzitása (pl.: állami támogatás nyújtása pályázati vagy egyéb úton, konzultációs lehetőségek biztosítása) alapvetően határozza meg a társadalmi ellenőrzés eredményességét és hatékonyságát. Abszolút, teljes értékű függetlenségről tehát itt sem beszélhetünk. A kontroll ezen formájának is jellegadó sajátossága ugyanakkor, hogy az ellenőrzésre vonatkozó igény, amelyet tevékenységével érvényesít, a társadalomtól és nem az államtól származik. Épp ez a magyarázata annak, hogy a társadalmi

DOI: 10.14750/ME.2021.017

ellenőrző szervek képesek az államtól relatíve függetlenül működni. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint hogy Magyarországon jogi szabályozás hiányában is éveken keresztül élt a társadalmi ellenőrzés a gyakorlatban.

A kontrollrendszer elemei közül utolsóként és csak hipotetikus jelleggel számba vett tudományos ellenőrzés a függetlenség próbáját álláspontom szerint szintén csak relatív értelemben, de képes kiállni. A tudományos ellenőrző tevékenységhez – csakúgy, mint a nemzetközi vagy a társadalmi ellenőrzés esetében – szükségeltetik az állami együttműködés, minimálisan az állam hozzájárulása, engedélye. Ezen túl ugyanakkor a tudomány a szabadságvesztést érintően is kihasználhatja a saját maga eszköztára kínálta lehetőségeket. Ezt ugyanakkor annak érdekében teszi, hogy a képviselői által formált ellenőrzési igénynek érvényt szerezzen. A tudományos kontroll iránti igény tehát szintén nem az államtól fakad. Tudományos munka a büntetés-végrehajtás berkein belül pedig jelenleg, mindenfajta jogi szabályozó eszköz hiányában is folyik.

A hazai kontrollrendszer elemeit a függetlenség kettős követelményének érvényesülése szempontjából értékelve az alábbi következtetésre lehet jutni. Abszolút értelemben vett, teljes értékű függetlenségről egyetlen ellenőrzési forma esetében sem beszélhetünk. A szabadságvesztés végrehajtása ugyanis kizárólagos állami feladat, így ellenőrzéséhez szükség van az állam hozzájárulására, bizonyos fokú állami együttműködésre. Egyes ellenőrzési formák esetében ugyanakkor az állammal fennálló kapcsolat jóval intenzívebb, amelynek oka az, hogy esetükben az ellenőrzés igénye magától az államtól származik. Az állam teremti meg ezt az igényt az adott ellenőrzési formára irányadó szabályozásban, és ahhoz mérten alakítja ki – majd formálja – az ellenőrzés jogosítványait és az egyéb részletszabályokat. Meghatározható ezzel szemben azon ellenőrzési formák köre, amelyek nem az államtól származó ellenőrzés igényével lépnek fel. Így kontrolltevékenységük kialakítása során is képesek az államtól nagyobb távolságot tartani, az állami

DOI: 10.14750/ME.2021.017

befolyás mértékét a szükséges szinten tartani. Esetükben pedig megállapítható, hogy ezen relatív függetlenség legfontosabb garanciája az ellenőrzési igény nemzetközi, társadalmi vagy tudományos forrása.

Így a kontrollrendszer fentiekben bemutatott egyes elemei közül a dolgozat értelmezésében nem független:
- a bv. ügyész,
- a bv. bíró,
- az alapvető jogok biztosa,
- az Alkotmánybíróság, valamint
- a belső ellenőrzés.

A kontrollrendszer elemei közül megfelel a dolgozat értelmezése szerinti függetlenség kritériumának:
- a nemzetközi ellenőrzés, és az ahhoz kapcsolódó Nemzeti Megelőző Mechanizmus,
- a társadalmi ellenőrzés, valamint
- a tudományos ellenőrzés, mint elképzelhető ellenőrzési forma.

Dolgozatomban a szabadságvesztés büntetés ellenőrző rendszerének a fentiekben meghatározott elemei közül azon ellenőrző elemek részletes vizsgálatát kívánom elvégezni, amelyek a függetlenség csoportosítási szempontja alapján elvégzett kategorizálásból kiindulva megfelelnek ennek a kritériumnak. A független ellenőrzést tehát annak három formáján:
- a nemzetközi szervezetek ellenőrző tevékenységén,
- a társadalmi ellenőrzésen, valamint
- a dolgozat szerinti hipotézisből kiindulva a tudományos ellenőrzésen keresztül, ebben a sorrendben elemzem. A vizsgálatot annak ellenére a nemzetközi szervezetekkel kezdem, hogy a társadalmi ellenőrzés régebbi keletű, és története mind hazai, mind nemzetközi viszonylatban több évszázadot ölel fel. A részletes elemzés ugyanis rávilágít arra, hogy a

DOI: 10.14750/ME.2021.017

társadalmi ellenőrzés fejlődését hazánkban – gazdag történelmi hagyományai ellenére is – alapvetően meghatározta a nemzetközi ellenőrző rendszer kialakulása és fejlődése. A tudományos ellenőrzés utolsókénti vizsgálatát pedig annak hipotetikus jellege indokolja.

Minderre tekintettel a jelen PhD dolgozatban a célom a hazai szabadságvesztés büntetés végrehajtását ellenőrző rendszer sajátos, a függetlenség megközelítésében elvégzett értékelése és bemutatása, amely cél egyúttal kereteket is szab a kitűzött feladat megvalósításának. Az ellenőrző rendszer egyes, független elemei közül ugyanis a dolgozat szempontjából mindössze azokat tekintem relevánsnak, amelyek a Magyarországon végrehajtandó szabadságvesztés büntetés tekintetében fejtik ki kontrolltevékenységüket. Kívül esnek a vizsgálat körén mindazon személyek, szervek és szervezetek, amelyek ellenőrző funkciója Magyarországot közvetlenül érintően nem érvényesül.

A dolgozatomban továbbá az ellenőrző rendszer aktuális helyzetéről, a fejlődésben eddig elért szintjéről számolok be. Ehhez kapcsolódóan ugyanakkor elvégzem a független ellenőrzés egyes típusai kialakulásának és történetének a szükséges – az ellenőrzés működésének megértéséhez kellő – mélységű vizsgálatát is. A kontrollrendszer összetételének és az egyes ellenőrzési típusoknak az ismertetésében a hatályos szabályok, aktuálisan alkalmazandó jogi dokumentumok és a vizsgálat idején működő mechanizmusok szabnak határt az elemzésnek.

Az egyes fejezetek így a független ellenőrzés egyes típusait, valamint a hozzájuk tartozó ellenőrző elemeket történeti kontextusban és fejlődéstörténetük aktuális állapotában is bemutatják, értékelve az eredményeiket és azzal együtt a hatékonyságukat, valamint a kontrollrendszer egészében betöltött szerepüket. A végeredmény pedig a dolgozat célkitűzése

DOI: 10.14750/ME.2021.017

szerint a hazai szabadságvesztés végrehajtása felett aktuálisan működő, független ellenőrzés átfogó és részletes bemutatása, valamint értékelése.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

II. NEMZETKÖZI SZERVEZETEK ELLENŐRZŐ TEVÉKENYSÉGE

A nemzetközi ellenőrzés legfőbb jellemzőjének – a dolgozatom I. fejezetében írtakra is figyelemmel – azt tekintem, hogy érvényesülését Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásai teszik lehetővé. Hazánk nemzetközi egyezményekhez történt vagy történő csatlakozása, nemzetközi szerződések aláírása és ratifikálása eredményeként veti alá magát a nemzetközi követelményrendszerből a szabadságvesztés végrehajtására irányadó elvárásoknak. Ezen jellemző sajátja, hogy a nemzetközi jogi dokumentumok a megfelelő jogi aktusok következtében a hazai joganyag részévé válnak, Magyarország pedig a transzformált nemzetközi jogi kötelezettség egészét köteles érvényesíteni. A nemzetközi jogi dokumentumokban foglalt követelmények és kötelezettségek hazánkban – más részes államokhoz hasonlóan – irányadók, és azokat, vagyis a szabályozás tartalmát, az egyes rendelkezéseket Magyarország egymaga nem képes megváltoztatni. Ennek következtében a nemzetközi ellenőrzés szabályait, az ellenőrző mechanizmusok működését és ezáltal magát a nemzetközi ellenőrzést sem tudja az állam, és különösen nem a bv. szervezet a nemzetközi jogi dokumentumoktól eltérően, csupán az azok által biztosított jogi keretek között alakítani.

A nemzetközi ellenőrzést, az annak alapjául szolgáló dokumentumokat és a keretébe tartozó tevékenységeket az egyes nemzetközi szervezetekhez való kapcsolódásuk alapján lehet a legegyszerűbben áttekinteni. Ezt a megközelítést követi a jelen fejezet is. Ennek megfelelően – a szabadságvesztést ellenőrző folyamatok kialakulása szerinti sorrendhez is igazodva – előbb az Egyesült Nemzetek Szervezete, majd az Európa Tanács ellenőrző tevékenységét mutatja be. A sort az Európai Unió ellenőrző rendszerben betöltött szerepének az ismertetése zárja.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A fejezet célja, hogy a három nemzetközi szervezet ellenőrző tevékenységének az áttekintésével és összefoglalásával a nemzetközi ellenőrzés hatályosan működő rendszeréről egy áttekintő és összegző képet vázoljon.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

1. A nemzetközi ellenőrző rendszer kialakulása

A nemzetközi szervezetek börtönügyi tárgyú tevékenysége az egyes államok büntetés-végrehajtásában gyökerezik. Ahogyan Finkey Ferenc fogalmaz: „a nemzetközi összeműködésnek előkészítői és munkásai a nemzetközi börtönügyi kongresszusok, majd az ezekből kialakult Nemzetközi Börtönügyi Bizottság lettek."[118] Az így létrejött fórumok a börtönügy elméleti és gyakorlati szakembereinek „nemcsak irodalmi úton, de személyes közvetlen érintkezés útján is oly állandó összeköttetését és céltudatos közös összemunkálkodását teremtették meg, ami kétségtelenül egyik leggyakorlatiasabb tényezője lett az összes kultúrállamokban a börtönügy elővitelének, a börtönügy terén az egyes államok tapasztalatai, kísérletei kölcsönös kicserélésének."[119]

Európában az első börtönügyi kongresszusokat a XIX. század közepén rendezték meg Olaszországban. Börtönügyi tárgyú tanácskozást tartottak 1841-ben Firenzében, majd 1842-ben Padovában és 1843-ban Luccaban. Ezek az összejövetelek – írja Finkey – azonban még nem nevezhetők nemzetközi kongresszusnak.[120]

Az első olyan kongresszust, amely nemzetköziként aposztrofálható, 1846-ban tartották Frankfurtban.[121] Azon az európai szakemberek tekintélyes része folytatott eszmecserét a magánzárka rendszer előnyeiről és hátrányairól.[122] Ezt a vitát 1847-ben a brüsszeli, majd 1857-ben a második frankfurti kongresszuson folytatták.[123] 1872 után a nemzetközi kongresszusok

[118] Finkey Ferenc: Büntetéstani problémák. Sylvester Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1933. 185. p.
[119] Finkey F.: i. m. 185. p.
[120] Finkey F.: i. m. 186. p.
[121] Csernyánszky – Horváth – Heylmann – Kabódi – Lőrincz – Nagy – Pallo: i. m. 27. p.; Mezey Barna: A börtönügy a 17-19. században. Gondolat Kiadó, Budapest, 2018, 398. p., 541-542. p.
[122] Finkey F.: i. m. 186. p.
[123] Finkey F.: i. m. 186. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

rendszeressé váltak.[124] A világháború a folyamatot megakasztotta, de 1925-től[125] kezdődően a nemzetközi tanácskozások megújultak, és azokat ismét rendszeres időközönként összehívták.

A börtönügyi kongresszusok előkészítését a Nemzetközi Büntetőjogi és Börtönügyi Bizottság (Commission internationale pénale et pénitenitiaire) végezte, amely ezen felül folyamatosan gyűjtött börtönügyi adatokat az államokból és napirenden tartotta a megoldásra váró kérdéseket. Munkásságának egyik legfontosabb elemeként pedig azon nemzetközi kodifikációs folyamat előkészítése említhető, amelynek eredményeként 1929-ben megszületett az „Alapelvek a rabok kezelésére című Börtönügyi nemzetközi Codex-minta".[126] Azon „minimális követelések listáját, amelyeket a rabok emberies és socialis kezelése szempontjából minden kultúrállamnak kötelessége megvalósítani," a Bizottságban képviselt államokkal – köztük Magyarországgal – és a Nemzetek Szövetségével is közölték.[127] Ennek a nemzetközi tudományos dokumentumnak kezdetben „nem sok gyakorlati eredménye volt; nem volt kötelező erejű az elfogadó államokra" – számol be a történelmi jelentőségű szabálygyűjtemény sorsáról Vókó György.[128]

A minimum szabályokat tartalmazó dokumentum szövegét ugyanakkor néhány évvel később, 1934-ben a Népszövetség Közgyűlése is jóváhagyta. Ezt követően az Egyesült Nemzetek Szervezetének Titkársága vállalta magára a tervezet felülvizsgálását. A javított szöveget a bűnözés megelőzéséről és az elkövetők kezeléséről az 1955-ben Genfben tartott

[124] Az alábbi nemzetközi börtönügyi kongresszusokon a magyar igazságügy minisztérium képviselői is részt vettek: 1878. Stockholm, 1885. Róma, 1890. Szentpétervár, 1895. Párizs, 1900. Brüsszel, 1905. Budapest, 1925. London. Szöllősy Oszkár: Magyar börtönügy. A szabadságvesztés büntetések végrehajtása. Révai testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság kiadása, Budapest, 1930. 40. p. Lásd még: Finkey F.: i. m. 186-189. p.

[125] 1925-ben Londonban tartottak nemzetközi börtönügyi kongresszust.

[126] Finkey F.: i. m. 191. p.

[127] Finkey F.: i. m. 191. p.

[128] Vókó György: A bűnelkövetők jogkorlátozásáról. Az elítéltek helyzetéről általánosságban. Jogtudományi Közlöny 1989/8. 401. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

ENSZ Kongresszuson elfogadták el.[129] A mintaszabályzat 94 tételét és az azokhoz kapcsolódó ajánlásokat az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa az 1957. július 31-én kelt 6663/XXIV. számú határozatával hagyta jóvá, ez lett az ENSZ fogvatartási szabályzata. Finkey szerint a „nemzetközi börtönügyi törvényminta" azért tölt be kiemelt szerepet a modern börtönügy fejlődéstörténetében, „mert ezzel sikerült szemmel láthatóan dokumentálni a börtönügy nemzetközi kulturális jelentőségét."[130]

A nemzetközi börtönügyi „kongresszusok igazi hatása abban mérhető le, hogy a tapasztalatcsere mellett »a különféle országok s nemzetek közt viszonyokat s kötelékeket teremt, melyeket korunk cosmopoliticus jellege szükségesekké tesz«" – idézte Tóth Lőrincz szavait Mezey Barna.[131] A II. világháborút követően ezen nemzetközi szakmai fórumok szerepét vették át az Egyesült Nemzetek által szervezett kongresszusok, amelyek napirendjén állandó jelleggel szerepeltek a bűnözés megelőzésével összefüggő kérdéseken túl az elítéltekkel való bánásmód egyes aspektusai is.[132]

Az államok ekkor, a világháborúk borzalmait túlélve ismerték fel, hogy az alapvető emberi jogok biztosítása nemzeti jogon felülemelkedő feladat. Ilyen feladatként határozta meg Kabódi Csaba kandidátusi értekezésében az alapvető emberi jogok biztosításán túl a nemzetközi dokumentumokban fogalt követelmények szem előtt tartását és a végrehajtás során jelentkező különféle problémák megfelelő kezelését is.[133] Ezen feladatok ellátása pedig újszerű hozzáállást követelt meg Európa államaitól. Habár a legtöbb államban a belső jogszabályok ekkor már garantálták mindezt, a gyakorlat mégis azt mutatta, „hogy a kérdéskört szükséges a független államok konszenzusán alapuló nemzetközi egyezményekkel is szabályozni. Az ilyen egyezmények gyakorlati

[129] Dóra Béla – Takács Péter: Nemzetközi irányelvek, ajánlások és a magyar büntetésvégrehajtás. Börtönügyi Szemle 1990/3. 49. p.
[130] Finkey F.: i. m. 193. p.
[131] Mezey B.: i. m. 542. p.
[132] Lásd részletesebben: Balogh – Horváth: i. m. 28. p.
[133] Kabódi Csaba: Emberi jogok a börtönben – Az elítéltek jogai és jogvédelem Európában és hazánkban. Kandidátusi értekezés. Kézirat. Budapest, 1994. 13. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

jelentősége abban ragadható meg, hogy legitim alapot szolgáltatnak meghatározott nemzetközi szervek, ellenőrző szervezetek létrehozásához és működéséhez."[134]

A konszenzusalkotást határozottan segítette, hogy a nemzetközi együttműködés a fogvatartottak jogainak területén már nem volt előzmény nélküli, hiszen a nemzetközi börtönügyi kongresszusok komoly hagyományokat teremtettek. Ezen felül előzményként említhető, hogy már az 1864-es Genfi Konvenció is foglalkozott a fogvatartottak egy sajátos alcsoportjával, a hadifoglyokkal.

Mindennek eredményeként rövidesen megszülettek az első olyan nemzetközi egyezmények, amelyek a szabadságuktól megfosztott személyeket érintően európai szinten fogalmaztak meg elvárásokat. „Az emberi jogok fejlődése, valamint az említett jogok védelmére hivatott globális védelmi rendszer felállítása szempontjából a II. világháború, illetve a fasizmus élménye katartikus hatással volt a nemzetközi közösségre."[135] Az emberi jogi felfogás ekkor, vagyis a II. világháborút követően „– kitörve a nemzeti alkotmányok keretéből – »világforradalmi« hódító útra indult."[136] Ennek hatására jött létre az az európai szintű, komplex nemzetközi jogi követelményrendszer, amely az Egyesült Nemzetek Szervezete és az Európa Tanács dokumentumaiban körvonalazódott.

Az emberi jogok nemzetközi védelme terén a XX. század második felében lezajlott látványos fejlődés eredményeként Európa legtöbb államát már – ahogyan Kabódi Csaba fogalmaz[137] – „kétszer két-szintű" nemzetközi kontroll

[134] Vókó György: Fogvatartotti jogokról emberi jogi követelmények tükrében. In: Börtönügyi Kaleidoszkóp. Ünnepi kötet Dr. Lőrincz József 70. születésnapja tiszteletére. Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa, Budapest, 2014. 232. p.

[135] Szabó Máté – Haraszti Margit Katalin: Az emberi jogok fejlődésének globális és európai fordulópontjain.
https://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok (2015. augusztus 19.) 1. p.

[136] Csernyánszky – Horváth – Heylmann – Kabódi – Lőrincz – Nagy – Pallo: i. m. 304. p.

[137] Csernyánszky – Horváth – Heylmann – Kabódi – Lőrincz – Nagy – Pallo: i. m. 303. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

tartja felügyelet alatt, ezek: az ENSZ és az Európa Tanács által működtetett „általános” emberi jogi és „szak” emberi jogi, vagyis a kínzás, a kegyetlen, embertelen vagy más megalázó bánásmód ellen védelmet biztosító jogvédelmi mechanizmusok. Ezen folyamatokba csatlakozott be harmadik nemzetközi szervezetként az ezredforduló környékén az Európai Unió, tovább színesítve és gazdagítva a nemzetközi ellenőrzés összetett rendszerét.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

2. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenysége

„Tekintettel arra, hogy az Alapokmányban az Egyesült Nemzetek népei újból hitet tettek az alapvető emberi jogok, az emberi személyiség méltósága és értéke, a férfiak és nők egyenjogúsága mellett, […] Tekintettel arra, hogy a tagállamok kötelezték magukat arra, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezetével együttműködve biztosítják az emberi jogok és alapvető szabadságok általános és tényleges tiszteletben tartását, […] a Közgyűlés kinyilvánítja az emberi jogok egyetemes nyilatkozatát, mint azt a közös eszményt, amelynek elérésére minden népnek és minden nemzetnek törekednie kell.” – olvashatóak a történelmi jelentőségű megállapítások az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának bevezetőjében.

A világméretű humanizációs folyamat kezdetén született meg az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata[138] (Nyilatkozat), amelyet különböző jogi és kulturális háttérrel rendelkező, a világ különböző tájairól származó képviselők fogalmaztak meg közös munkájuk eredményeként A Nyilatkozatot 1948. december 10-én Párizsban fogadta el az ENSZ Közgyűlése határozatával, „mint minden nép és nemzet közös eredményét. Először a világtörténelemben rögzítették, hogy az alapvető emberi jogokat egyetemlegesen védeni kell.”[139] Elfogadása óta a nyilatkozatot több mint 360 nyelvre fordították le, így ez a legtöbb nyelvre lefordított dokumentum a világon. Számos új független állam alkotmányát és új demokráciák létrejöttét ihlette. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya és a két hozzátartozó fakultatív jegyzőkönyv (a jogorvoslati eljárásról és a halálbüntetésről), valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok

[138] Universal Declaration of Human Rights (UDHR), General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948.
[139] http://www.unis.unvienna.org/unis/hu/topics/human_rights.html (2019. július 3.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Nemzetközi Egyezségokmánya alkotják az Emberi Jogok Nemzetközi Törvényét.[140]

A Nyilatkozatot nem kötelező erejű dokumentumnak szánták a tagállamok, közülük mégis többen úgy tekintették és úgy hivatkoztak rá, mint kötelező szabályok gyűjteményére. Kötelező erő hiányában nem kapcsolódik hozzá ellenőrző vagy végrehajtó mechanizmus, csakis az egyes államokon múlik, hogy előírásainak hogyan és mennyiben kívánnak érvényt szerezni.[141] A dokumentum mégis alapvető jelentőségű, mert az ENSZ egyéb nemzetközi jogi dokumentumainak egész sora született és születik meg azóta is azokon az alapokon, amelyeket a Nyilatkozat lefektetett. A Nyilatkozat jelentősége a szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző rendszert érintően is abból fakad, hogy ezen dokumentum széleskörű elfogadása teremtette meg a szükséges alapokat ahhoz, hogy néhány év elteltével egész sor nemzetközi emberi jogi dokumentum szülessen, köztük például 1984-ben a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni egyezmény.

2.1. Magyarország tagsága

Az ENSZ nyilvánosan elérhető adatbázisa szerint[142] Magyarország 13 szerződésből 11 szerződést ratifikált, így azok a hazai jogrend részeként érvényesülnek és alkalmazandók.[143] A szerződésekből fakadó követelmények ugyanakkor kiegészülnek az ENSZ különböző szervei által alkotott olyan egyéb joganyagokkal, amelyek a jogalkalmazásban a szerződésekkel együtt

[140] http://www.unis.unvienna.org/unis/hu/topics/human_rights.html (2019. július 3.)
[141] Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata nem nemzetközi szerződés, így nincs olyan rendelkezése, ami a tagállamok számára előírná a ratifikációt. Ezért a magyarországi kihirdetéséről sem rendelkezik jogszabály.
[142] https://www.ohchr.org/EN/countries/ENACARegion/Pages/HUIndex.aspx (2019. július 3.) és https://europe.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsinEurope.aspx (2019. július 3.)
[143] https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=77&Lang=EN (2019. július 5.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

határozzák meg egy-egy jogterület fejlődését és az adott jogterületen a jogalkalmazók magatartását.

Mindezen nemzetközi jogi dokumentumok köréből a továbbiakban azokat kívánom számba venni és bemutatni, amelyek a szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzése szempontjából meghatározó jelentőségűek. Ezek többsége az ellenőrzés gyakorlása során irányadó szabályt rögzít, vannak közöttük ugyanakkor olyanok is, amelyek kifejezetten az ellenőrző rendszer működtetésére irányadók. A releváns dokumentumok ismertetésén túl megvizsgálom az ezen dokumentumokban létrehozott ellenőrző mechanizmusokat is, valamint beszámolok azok Magyarországot érintő tevékenységéről.

2.2. A szabadságvesztés nemzetközi ellenőrzése alapjául szolgáló ENSZ-dokumentumok

Az ENSZ szervei által kidolgozott[144] és hazánk számára is irányadó nemzetközi jogi dokumentumok száma összességében igen jelentős. Mindezen dokumentumok köréből a továbbiakban azok ismertetésére szorítkozom, és azokat tekintem a szabadságvesztés büntetés nemzetközi ellenőrzésében irányadónak, amelyek a szabadságvesztés végrehajtására vonatkozó előírást vagy követelményt tartalmaznak. Megtalálhatók közöttük olyanok is, amelyek, vagy amelyek bizonyos rendelkezései kifejezetten a szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzéséről szólnak, az ilyen tartalmi elem ugyanakkor a jelen kategorizálás szempontjából nem feltétel. A dolgozat keretében továbbá a szabadságvesztés büntetésre és az elítéltekre általánosan irányadó rendelkezéseket kívánom összefoglalni, nem térve ki az egyes sajátos fogvatartotti csoportokra irányadó speciális szabályok bemutatására.

[144] A dokumentumok gyűjteményét lásd: https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx (2019. július 4.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Mindezen szempontokat figyelembe véve, a PhD dolgozat szerinti értelmezésben, az alábbi nemzetközi jogi dokumentumok képezik az ENSZ szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenységének a dokumentációs bázisát – elfogadás szerinti időrendi sorrendben:

- Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya [International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)],[145] amelyet ENSZ közgyűlése 1966. december 16-án fogadott el;

- Nyilatkozat valamennyi kínzásnak, és kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetett személy védelméről (Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), amelyet a Közgyűlés1975. december 9-én fogadott el, és amely először határozta meg a kínzás fogalmát;[146]

- a büntetés-végrehajtási állomány magatartási kódexe (Code of Conduct for Law Enforcement Officials), amit a Közgyűlés1979. december 17-én fogadott el;[147]

- a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény [Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UNCAT)], amelyet az ENSZ közgyűlése 1984. december 10-én fogadott el;[148]

[145] General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966
[146] General Assembly resolution 3452 (XXX) of 9 December 1975. Lásd részletesebben: Haraszti K. (2008): i. m. 47-63. p.; Juhász Andrea Erika: A fogvatartottakkal szemben megvalósuló kínzás, valamint az embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés fogalmainak elhatárolása. Acta Humana 2015/5. 7-20. p.; Rodley, Nigel S. – Pollard, Matt: The Treatment of Prisoners under International Law. Oxford University Press, Oxford, England; New York, 2009. 35-36. p., 47-50. p.
[147] General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979
[148] General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984

DOI: 10.14750/ME.2021.017

- a halálbüntetéssel sújtott személyek jogainak védelmét garantáló rendelkezéseket (Safeguards guaranteeing protection of the rights of those facing the death penalty) a Gazdasági és Szociális Tanács 1984. május 25-én fogadta el;[149]

- a fogvatartás vagy bebörtönzés bármely formája alatt álló valamennyi személy védelmére vonatkozó elvek gyűjteménye (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment), ezt a Közgyűlés 1988. december 9-én fogadta el;[150]

- az erőszak és a fegyverek használatára irányadó alapvető követelmények (Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials), ezt az ENSZ 1990. augusztus 27. és szeptember 7. között tartott 8. Kongresszusán fogadták el;[151]

- a fogvatartottakkal való bánásmód alapelvei (Basic Principles for the Treatment of Prisoners), amelyeket a Közgyűlés 1990. december 14-én fogadott el;[152]

- a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés eredményes kivizsgálásáról és dokumentálásáról szóló kézikönyv, az ún. Isztambul Protokoll, amelyet az azt kidolgozó szervezetek 1999. augusztus 9-én nyújtottak be az Egyesült Nemzetek Szervezete emberi jogi főbiztosának;[153]

[149] Economic and Social Council resolution 1984/50 of 25 May 1984
[150] General Assembly resolution 43/173 of 9 December 1988
[151] Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990
[152] General Assembly resolution 45/111 of 14 December 1990
[153] Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. (Istanbul Protocol) Professional Training Series No. 8/Rev.1, United Nations, New York and Geneva, 2004.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

- a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés hatékony nyomozására és dokumentálására irányadó elvek (Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), amelyeket a Közgyűlés 2000. december 4-én fogadott el;[154]

- Fakultatív jegyzőkönyv a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezményhez [Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT)], amelyet ENSZ Közgyűlése 2002. december 18-án megtartott 25. ülésén fogadott el;[155]

- a Bangkok-szabályok, vagyis a női fogvatartottakkal való bánásmód szabályait tartalmazó szabálygyűjtemény [United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)], amelyet a Gazdasági és Szociális Tanács 2010. július 22-i határozatában ajánlott a Közgyűlésnek elfogadásra, és amelyet a Közgyűlés 2010. december 21-én fogadott el;[156]

- a fogvatartottakkal való bánásmódra vonatkozó általános minimumszabályok, vagyis ENSZ fogvatartási szabályzata (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners),[157] amely ugyan már több évtizedes múltra tekint vissza, de legújabb verzióját a Közgyűlés 2015. december 17-én fogadta el: az új fogvatartási szabályzat, a Nelson Mandela-szabályok [United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)].[158]

[154] General Assembly resolution 55/89 of 4 December 2000
[155] Adopted on 18 December 2002 at the fifty-seventh session of the General Assembly of the United Nations by resolution A/RES/57/199
[156] General Assembly resolution 65/229 of 21 December 2010
[157] Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977
[158] General Assembly resolution 70/175 of 17 December 2015

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Ugyan a dolgozatban részletes ismertetésüktől eltekintek, említést érdemelnek ehelyütt azok a dokumentumok is, amelyek a fiatalkorúakkal szemben alkalmazható szabadságvesztés büntetés témakörébe eső kérdéseket tárgyalnak. Ezek köréből a legnagyobb jelentőséggel egyértelműen

- a Gyermek jogairól szóló Egyezmény [Convention on the Rights of the Child (CRC)][159] bír. Az Egyezményt az ENSZ 1989-ben fogadta el, Magyarország pedig az 1991. évi LXIV. törvénnyel ratifikálta.[160] Legfontosabb tartalmi elemei: a kínzás és a halálbüntetés tilalmának rögzítése a gyermekeknél, a feltételes elbocsátás lehetősége nélküli életfogytig tartó szabadságvesztés tilalma, a fogva tartás „utolsó kiút" jellege, a gyermekjogok ismertté tételének kötelezettsége (37., 40. és 42. cikkek). Az Egyezmény ellenőrző szerve a Gyermekjogi Bizottság (43. cikk), amely állami jelentések (44. cikk) vizsgálatával foglalkozik.

- Kifejezetten a fiatalkorúak szabadságvesztés büntetésének a végrehajtására irányadó továbbá például: a fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszerére vonatkozó ún. pekingi szabályok [United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules)],[161] az ún. havannai szabályok a szabadságuktól megfosztott fiatalkorúak védelmére [UN Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules)],[162] a fiatalkori bűnözés megelőzésére vonatkozó ún. rijádi irányelvek [United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines)][163] vagy azok az iránymutatások, amelyek a fiatalkorúak igazságszolgáltatására vonatkozó nemzetközi szabályokban rögzített elvek

[159] General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989
[160] 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről
[161] General Assembly resolution 40/33 of 29 November 1985
[162] General Assembly resolution 45/113 of 14 December 1990
[163] General Assembly resolution 45/112 of 14 December 1990

DOI: 10.14750/ME.2021.017

implementálására vonatkoznak [Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System].[164]

A továbbiakban a releváns dokumentumok köréből azokat mutatom be részletesen, amelyek a szabadságvesztés büntetés nemzetközi ellenőrzésének kialakítása és gyakorlata szempontjából meghatározó jelentőséggel bírnak.

2.2.1. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

Az ENSZ közgyűlése 1966. december 16-án fogadta el a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát[165] és az első Fakultatív Jegyzőkönyvet, amely egyéni panaszok benyújtását teszi lehetővé az ENSZ Emberi Jogok Bizottságához[166]. Az első Fakultatív Jegyzőkönyv 1976. március 23-án, a második Fakultatív Jegyzőkönyv – amely a halálbüntetés eltörléséről szól – 1991. július 11-én lépett hatályba. Magyarország 1974. január 17-én csatlakozott a szerződéshez, és az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel[167] iktatta be az Egyezségokmány rendelkezéseit a magyar jogrendszerbe. Ezt követően hazánk az első Fakultatív Jegyzőkönyvet 1988. szeptember 7-én, míg a második Fakultatív Jegyzőkönyvet 1994. február 24-én ratifikálta.

Az Egyezségokmány számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek a szabadságvesztés végrehajtására is alkalmazandók, ezért a nemzetközi ellenőrzés során is irányadóak. Egyrészről ugyanis a fogvatartottakat az alapvető jogok köréből mindazon jogok gyakorlása megilleti, amelyek korlátozása a büntetés végrehajtásából nem következik szükségszerűen. Másrészről az Egyezségokmány néhány cikke kifejezetten a szabadságvesztés

[164] Recommended by Economic and Social Council resolution 1997/30 of 21 July 1997
[165] International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966
[166] UN Human Rights Committee (UNHRC)
[167] az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. Ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. számú törvényerejű rendelet

DOI: 10.14750/ME.2021.017

végrehajtása során alkalmazandó és így ellenőrzése tekintetében is közvetlenül irányadó rendelkezést tartalmaz. Ezek körében említhető, hogy:
- a 7. Cikk a kínzás, a kegyetlen, embertelen vagy megalázó elbánás és büntetés tilalmát;
- a 9. Cikk az önkényes fogva tartás tilalmát;
- a 10. Cikk pedig a szabadságuktól megfosztott személyekkel való emberséges és tisztességes bánásmód követelményét, az elkülönítési alapelveket és a végrehajtási célt rögzíti.
Az Egyezségokmány IV. része a 28. Cikkben ír elő kötelezettséget az Emberi Jogok Bizottságának megalakítására. A tagállamok továbbá a 40. Cikk értelmében vállalnak kötelezettséget arra, hogy az Egyezségokmányban elismert jogok érvényesítése érdekében elfogadott intézkedéseikről és e jogok gyakorlásában elért előre haladásról jelentéseket terjesztenek ezen Bizottság felé.

Az Egyezségokmány rendelkezései ilyen módon az alapjait fektették le az ENSZ által a szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzése során kifejhető tevékenységnek és kiindulópontot is jelentenek a további, a jogok meghatározott körét érintő részletes szabályozás kidolgozásához.

2.2.2. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény – UNCAT

Az UNCAT-et[168] az ENSZ közgyűlése 1984. december 10-én fogadta el, és 1987. június 26-án lépett hatályba. Magyarország az Egyezményt az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel[169] ratifikálta. Megalkotásakor a részes államok figyelemmel voltak arra, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 5.

[168] Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UNCAT), A/RES/39/46. 10 December 1984.
[169] a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. számú törvényerejű rendelet

DOI: 10.14750/ME.2021.017

és a Polgári Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 7. cikke egybehangzóan előírja, hogy senkit sem szabad kínzásban, sem pedig kegyetlen, embertelen, vagy megalázó büntetésben részesíteni vagy ilyen bánásmódnak alávetni. Úgyszintén figyelemmel voltak arra, hogy a Közgyűlés 1975. december 9-i ülésén a „Minden személynek a kínzás, és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód elleni védelméről" címmel Nyilatkozatot fogadott el. A részes államok az újabb nemzetközi jogi dokumentum elfogadásával továbbá azon kívánságukat fejezték ki, hogy az egész világon növekedjék a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések és bánásmód elleni küzdelem hatékonysága.[170]

Az Egyezmény az Első részében rögzíti – egyéb rendelkezések mellett különösen – a kínzás definícióját, a kínzás szankcionálására vonatkozó előírásokat, a kínzás gyanúja esetén érvényesítendő követelményeket, a kínzással kicsikart bizonyíték tilalmát, a kínzás tilalmának érvényesítése érdekében a rendszeres ellenőrzés kötelezettségét. A Második rész az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága (CAT) létrehozásáról és működéséről szól (bővebben lásd: az ENSZ ellenőrző mechanizmusait).[171] Ez az Egyezmény volt az első, jogilag kötelező olyan nemzetközi dokumentum, amely kizárólagos célként jelölte meg a kínzás felszámolását.[172]

2.2.3. Fakultatív jegyzőkönyv a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezményhez – OPCAT

Costa Rica már az UNCAT megszövegezése idején, 1980 márciusában előterjesztette az ENSZ-nél a még kidolgozás alatt lévő egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvének a tervezetét. Miután a tapasztalatok szerint kínzás többnyire

[170] Kínzás Elleni ENSZ Egyezmény Preambuluma
[171] Az Egyezmény Harmadik része a csatlakozásról, a ratifikálásról, a hatályba lépésről, a felmondás lehetőségéről rendelkezik.
[172] Haraszti K. (2008): i. m. 50. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

a fogvatartás helyszínéül szolgáló, a nyilvánosság elől elzárva működő intézményekben fordult elő, a dokumentum – a kínzás felszámolására vonatkozó tagállami kötelezettségek betartását biztosítandó – ezeken a helyszíneken tartott, külső szakértők által végzett, és az ENSZ keretében addig példa nélküli látogatási rendszer bevezetését javasolta. Az elképzelés a Nemzetközi Vöröskereszt által a hadifoglyokkal, valamint a politikai foglyokkal való bánásmód figyelemmel kísérése céljából alkalmazott látogatási módszeren alapult. A tagállamok egy részének ellenállása következtében a javaslat érdemi vizsgálatát egy későbbi, az UNCAT elfogadását követő időpontra halasztották.[173]

Az ENSZ Közgyűlése végül a 2002. december 18-án megtartott 25. ülésén fogadta el az OPCAT-et,[174] amely a huszadik ratifikációt követően 2006. június 22-én lépett hatályba. Rendelkezései egyrészt létrehozták az ENSZ mellett működő, független szakértőkből álló ún. Megelőzési Albizottságot, másrészt minden szerződő állam számára kötelezettségként írták elő ún. nemzeti megelőző mechanizmus kialakítását és működtetését.

A Preambulum tanúsága szerint a szerződő államok abból a meggyőződésből döntöttek a fakultatív jegyzőkönyv elfogadása mellett, hogy az UNCAT céljainak az eléréséhez és a szabadságuktól megfosztott személyek védelmének a megerősítéséhez a kínzással és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetéssel szemben további intézkedések szükségesek. Egyetértettek továbbá abban, hogy a szabadságuktól megfosztott személyeknek a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni védelmét megelőző jellegű, nem bírósági eszközökkel lehet megerősíteni, amelyek a fogvatartási helyek rendszeres látogatásán alapulnak.

[173] Haraszti K. (2008): i. m. 52. p.; Rodley, N. S. – Pollard, M.: i. m.195. p.
[174] Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Az ezen elvek mentén megalkotott dokumentum I. része az általános elvek körében egyértelművé teszi, hogy a jegyzőkönyv célja egy sajátos ellenőrzési módszer bevezetése, amelynek lényege szerint a fogvatartó helyek helyszíni látogatásaival biztosítható az UNCAT-ben foglalt tilalmak érvényesítése. Ez a látogatómechanizmus nemzeti és nemzetközi testületek tevékenységét egyaránt magában foglalja azzal, hogy mindkettő vonatkozásában kívánalom a függetlenség. Ennek megfelelően az OPCAT 2. cikke rendelkezik a Megelőzési Albizottság megalakításáról, amely a munkájában az ENSZ szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódra irányadó követelményein felül különösen a bizalmasság, a pártatlanság, a szelektivitásmentesség, az univerzalitás és az objektivitás alapelveit tartja szem előtt. Valamennyi részes állam kötelezettségeként továbbá a 3. cikk írja elő nemzeti megelőző mechanizmus létrehozatalát. A részes államok kötelesek együttműködést tanúsítani mind a Megelőzési Albizottság, mind a nemzeti megelőző mechanizmus eljárását érintően.

A II. részében a dokumentum részletesen szabályozza a Megelőzési Albizottság tagjainak a jelölését és a választását, valamint felhatalmazást ad eljárásrendjének a megalkotására. A III. rész rögzíti a Megelőzési Albizottság feladatait és azok teljesítésének a rendjét, valamint a részes államok főbb vállalásait. Végül a IV. rész szól a nemzeti megelőző mechanizmus létrehozásáról, működéséről és a tagállamok ezzel összefüggő vállalásairól. A Megelőzési Albizottság, valamint a nemzeti megelőző mechanizmus a jegyzőkönyv alapján egyaránt felhatalmazással bír arra, hogy helyszíni látogatással ellenőrizze bármely személy bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasításán alapuló fogva tartását.

Az OPCAT egyik fontos vívmánya, hogy a nemzetközi jogi dokumentumok között elsőként, a 4. cikk 2. pontjában meghatározta a szabadságtól való megfosztás ismérveit. Ezen felül az OPCAT egy, a CAT jelentéstételi mechanizmusával párhuzamosan működő, sajátos megelőző-ellenőrző

DOI: 10.14750/ME.2021.017

mechanizmust hozott létre, amelynek feladata, hogy figyelemmel kísérje a kínzás tilalmának a betartását nemzeti szinten.[175] Célja pedig az, hogy a független szakértőkből álló szervezetek képviselőinek a fogvatartási helyszíneken történő rendszeres látogatásaival, a fogvatartók, valamint az ellenőrök közötti kooperáció megteremtésével, a kínzás és a kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód alkalmazásával szembeni hatékony megelőzést biztosítsa.[176]

A nemzeti megelőző mechanizmusok életre hívása nem csupán innovatív jellege miatt kiemelkedő, hanem azért is, mert jelentős előrelépést eredményezett a nemzetközi emberi jogi követelmények „belső jogiasítása," vagyis a tagállami viszonyokra való közvetlen alkalmazása terén.[177]

2.2.4. Isztambul Protokoll

A kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés eredményes kivizsgálásáról és dokumentálásáról szóló kézikönyv 15 ország 40 szervezetét, illetve intézményét képviselő, több mint 75 jogi, egészségügyi és emberi jogi szakértő hároméves elemző, kutató és szövegező munkájának az eredménye.

Az Isztambul Protokoll megalkotásának a célja az volt, hogy a kínzással összefüggésben felmerülő egyik legalapvetőbb aggályra, a kínzás dokumentálására megoldást kínáljon. Segítséget kívánt nyújtani az államoknak ahhoz, hogy a dokumentálással összefüggésben felmerülő kérdésekre adekvát

[175] Meg kell jegyezni, hogy az itt említett ellenőrző mechanizmusok tevékenysége nemcsak a szabadságvesztés büntetés hatálya alatt álló személyek helyzetének a vizsgálatára terjed ki, hanem valamennyi szabadságától megfosztott személyére. Mivel ugyanakkor ezen személyek szélesebb körébe a szabadságvesztés büntetést töltő elítéltek is beletartoznak, az itt tárgyalt ellenőrző mechanizmusok a szabadságvesztés büntetés végrehajtása felett is ellenőrzést gyakorolnak.
[176] Haraszti K. (2008): i. m. 53. p.
[177] Murray, Rachel – Steinerte, Elina – Evans, Malcolm – Hallo de Wolf, Antenor: The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture. Oxford University Press, Oxford, 2011. 137. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

válaszokat kapjanak, és azok segítségével a kínzás eseteiben eredményes dokumentálást végezzenek. A megfelelő dokumentáció segítségével derülhet ugyanis fény a kínzás és rossz bánásmód bizonyítékaira, és az lehet az alapja az elkövetők felelősségre vonásának. Ezt a célt szem előtt tartva a kézikönyv dokumentációs módszereket rögzít, amelyek az emberi jogi vizsgálatok során és a monitoring tevékenység keretében is alkalmazhatók. Ezen módszerek bemutatásával a kézikönyv nemzetközi iránymutatással szolgál egyrészt az olyan személyek vizsgálatához, akik kínzásról vagy rossz bánásmódról számoltak be, másrészt az állítólagos kínzások előfordulásának a vizsgálatához, végül arra vonatkozóan is, hogy mindezen megállapításokat miként célszerű közölni a hatóságokkal.

A kézikönyv I. Fejezete a vonatkozó nemzetközi jogi szabályozást tartalmazza, ismertetve nemcsak az ENSZ, hanem egyéb regionális nemzetközi szervezetek – így a Kínzás Elleni Európai Bizottság, az Emberi Jogok Európai Bírósága, az Emberi Jogok Amerika-közi Bizottsága, az Emberi Jogok Amerika-közi Bírósága, az Emberi és Polgári Jogok Afrikai Bizottsága és az Emberi és Polgári Jogok Afrikai Bírósága –, valamint a Nemzetközi Büntetőbíróság vonatkozásában irányadó legfontosabb szabályokat is. A II. Fejezet jogi és egészségügyi etikai kódexet, valamint egyéb, azokhoz kapcsolódó elveket rögzít. A III. Fejezet mutatja be a kínzás jogi vizsgálatának követelményrendszerét. Itt definiálja a kézikönyv a kínzás vizsgálatának a céljait, valamint a vizsgálat és a dokumentálás alapelveit, a vizsgálat során alkalmazandó eljárásokat és a vizsgálóbizottságokra irányadó követelményeket. A IV. Fejezet a meghallgatások általános és részletes szempontjait határozza meg az orvosi vizsgálattól kezdve a büntetés-végrehajtási intézetekben tett látogatásokon, a kérdezési technikán, a háttér feltárásán át a megállapítások és következtetések értelmezéséig. Az V. Fejezet a kínzás lehetséges fizikai bizonyítékait, végül a VI. Fejezet a kínzás pszichológiai bizonyítékait veszi számba.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A kézikönyv jelentősége abból fakad, hogy a megelőző két évtized során nem állt rendelkezésre olyan dokumentum, amely nemzetközi szinten határozott volna meg dokumentációs irányelveket a kínzás eseteire.

2.2.5. Az ENSZ fogvatartási szabályzata – a Nelson Mandela szabályok

Az ENSZ Bűnmegelőzéssel és az elkövetők iránti bánásmóddal foglalkozó, 1955-ben Genfben tartott első Kongresszusa fogadta el, és a Gazdasági és Szociális Tanács 663(XXVI) számú, 1957. július 31-én kelt, illetve 2076(LXII) számú, 1977. május 13-án kelt határozata hagyta jóvá azt a nemzetközi dokumentumot, amely a fogvatartottakkal való bánásmód minimum szabályait rögzítette.[178] A szabálygyűjtemény 95 pontban határozta meg a fogvatartottakkal való bánásmód alapvető normáit. Ez volt hosszú időn keresztül az egyetlen olyan nemzetközi jogi dokumentum, „amely közvetlenül foglalkozott a börtönstandardokkal és a börtönpolitikával, […] ugyanakkor továbbra sem volt tiszta, egyértelmű kapcsolat az emberi jogi standardokkal, azok börtönkörnyezetben való alkalmazhatóságát ugyanis ekkor még nem támasztották alá.”[179]

A Közgyűlés, figyelemmel a nemzetközi jogban és a börtönügyben 1955. óta lezajlott változásokra és ezen területek fejlődésére, 2011-ben elérkezettnek látta az időt a szabályzat felülvizsgálatára és esetleges megújítására. A munkálatok 2011 és 2015 között zajlottak, azok eredményeként pedig a Közgyűlés 2015. december 17-én fogadta el a legújabb fogvatartási szabályzatot, a Nelson Mandela-szabályokat.[180]

[178] Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners
[179] Juhász Zsuzsanna: Az európai börtönügy alapelvei. Acta Universitatis Szegediensis: forum: acta juridica et politica 2014/4. 139. p.
[180] United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners – the Nelson Mandela Rules

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A felülvizsgálat a szabályozás kilenc területét érintette, ezek: a fogvatartottak emberi méltósága (prisoners inherent dignity as human beings), sérülékeny fogvatartotti csoportok (vulnerable groups of prisoners), egészségügyi ellátás (medical and health services), a kínzás és a halálesetek kivizsgálása (investigation of deaths and torture in custody), fegyelmezés és szankcionálás (restrictions, discipline and sanctions), jogi képviselethez való hozzáférés (access to legal representation), panaszok és kivizsgálás (complaints and inspections), fogalom-meghatározások (terminology), az állomány képzése (staff training).[181]

A szabályzat első része a fogvatartottak minden kategóriájára irányadó és alkalmazandó, általános szabályokat tartalmaz. Itt kaptak helyet a legfontosabb alapelvek, a fogvatartotti iratok kezelésére vonatkozó követelmények, az elkülönítés szabályai, továbbá az elhelyezési körülmények, a személyi higiénia, a ruházat, az étkezés, a szabadidős elfoglaltságok és az egészségügyi ellátás kapcsán irányadó követelmények. Az első rész szól ezen felül a fegyelmezésről, a kényszerítő eszközök alkalmazásáról, a zárkák átvizsgálásáról, a tájékoztatásról és a panaszlehetőségről, a külvilággal való kapcsolattartásról, a vallásgyakorlásról, a tárgyak letétbe helyezéséről, a belső vizsgálat lefolytatásáról, az átszállításról. Előírásokat tartalmaz továbbá a bv. állományra irányadóan. A szabályzat második része az egyes fogvatartotti kategóriákra vonatkoztatva rögzít követelményeket. Ilyen kategóriák: az elítéltek, a rossz fizikai vagy mentális állapotban lévő fogvatartottak, az előzetes fogvatartásban lévők, „civil" fogvatartottak,[182] vádemelés előtt állók.

A szabályzat célja nem az, hogy pontosan meghatározza, milyen az ideális büntetés-végrehajtás intézet. Ehelyett arra törekszik, hogy a börtönügy tudományos eredményeire és a legjobb büntetés-végrehajtási megoldásokra

[181] The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules). http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Brochure_on_the_UN_SMRs.pdf (2019. július 5.)
[182] Vagyis azok, akik nem bűnelkövetők, mégis meg vannak fosztva a szabadságuktól.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

alapozva iránymutatást adjon arra vonatkozóan, hogy a fogvatartottakkal való bánásmód és a büntetés-végrehajtás terén mi tekinthető általánosan elfogadott jó alapelvnek és gyakorlatnak.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

2.3. Az ENSZ szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző mechanizmusai

Ahogyan azt a fenti dokumentumok igazolják, az Egyesült Nemzetek Szervezete aktívan dolgozik azon, hogy meghatározza a szabadságvesztés végrehajtása során irányadó nemzetközi emberi jogi normákat, és segítse a tagállamokat azok alkalmazásában. A követelmények lefektetésén túl ugyanakkor az ENSZ azok teljesítésének az ellenőrzésére is komoly figyelmet és energiákat összpontosít, és ennek érdekében különböző ellenőrző mechanizmusokat működtet, amelyek hatásköre valamennyi tagállam büntetés-végrehajtási rendszerére, így természetszerűleg a hazai szabadságvesztés végrehajtására is kiterjed.

Ezen ellenőrző mechanizmusokat jellemzően két nagy csoportba sorolja a szakirodalom attól függően, hogy alapításuk és működésük forrása az ENSZ Alapokmánya (ún. „Charter bodies") vagy valamely, az ENSZ keretei között létrejött emberi jogi egyezmény (ún „treaty bodies" mechanizmusok).[183]

Maga az ENSZ Alapokmány is rendelkezett már ugyanis ellenőrző szervekről. Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa (ECOSOC) az Alapokmány 68. Cikkére alapított döntésével[184] valamennyi emberi jogi funkcióját egy ilyen ellenőrző szervre, az e célból létrehozott ENSZ Emberi Jogi Bizottságra[185] telepítette át. Így a Bizottság 1946-ban, 53 tagállam részvételével azzal a céllal alakult meg, hogy kidolgozza az alapvető jogok és szabadságok egyetemes védelmének a kereteit és nemzetközi jogi háttérrendszerét. Hatáskörének gyors bővítése pedig idővel lehetővé tette, hogy emberi jogi problémák széles körét vonja a látókörébe és azokra vonatkozóan követelményeket állítson az államok számára. Olyan fórumként működött, ahol államok, nem állami

[183] Joseph, Sarah – Kyriakakis, Joanna: The United Nations and human rights. In: Joseph, Sarah – McBeth, Adam (szerk.): Research Handbook on International Human Rights Law. Edward Elgar Publishing, Clentenham, UK, 2010. 1-35. p.
[184] ECOSOC resolution 5[1], 1946. február 16.
[185] United Nations Commission on Human Rights (UNCHR). Ez a Bizottság nem azonos az Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (ICCPR) által létrehozott Emberi Jogok Bizottságával (Human Rights Committee, UNHRC).

DOI: 10.14750/ME.2021.017

szervezetek és jogvédők is kifejezhették az aggodalmukat és egyúttal felhívhatták a nemzetközi közösség figyelmét a világ bármely részén előforduló emberi jogi jogsértésekre. Hatvanéves működése alatt az Emberi Jogi Bizottság komoly eredményeket tudott felmutatni a nemzetközi emberi jogi normák kialakítása, kodifikálásának előkészítése, fejlesztése és védelme területén.[186] A rendes ülésszakok során, amelyeken idővel több, mint 3000 delegált vett részt a tagállamokból, több száz különféle jogi dokumentumot fogadott el. Az Emberi Jogi Bizottság szakmai munkáját egy Albizottság segítette, amely számos kutatóval, munkacsoporttal, küldöttel és referenssel együtt igyekezett támogatást nyújtani az emberi jogok mind hatékonyabb védelme érdekében.[187]

Az ENSZ Közgyűlés 2006. március 15-én hozta létre az Emberi Jogi Tanácsot,[188] amely átvette a 60 éves ENSZ Emberi Jogi Bizottság feladatait. Az új testülettől azt remélték, hogy képes javítani az ENSZ emberi jogi szervezetének a hatékonyságát.[189] Ezen reményeket beteljesítve az Emberi Jogi Tanács rövid idő alatt kulcsfontosságú kormányközi emberi jogi testületté vált. Az Emberi Jogi Tanácsban 47 állam képviselője foglal helyet, feladatuk az emberi jogok védelme és érvényesülésük elősegítése, fellépés az emberi jogi jogsértések ellen, és ajánlások megfogalmazása, beleértve az emberi jogi vészhelyzetek kezelését is.[190] A Tanács munkáját egy 18 szakértőből álló

[186] Lakatos István tanulmányában arra hívja fel a figyelmet, hogy az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, a Polgári és politikai, valamint a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya, a Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni egyezmény, valamint a gyermek jogaival foglalkozó egyezmény szövegezése és elfogadása mind az Emberi Jogok Bizottságának keretei között zajlott. Lásd: Lakatos István: AZ ENSZ Emberi Jogi Tanácsa – vágyak és realitások. Fundamentum 2007/1. 87. p.

[187] Fontos eszköz volt a Bizottság munkásságában az ún. 1503-as eljárás, amely egy bizalmas emberi jogi panaszmechanizmusként jött létre. Az egyéni panaszokat az Emberi Jogi Bizottság Albizottságának öt tagjából álló munkacsoportja (Working Group on Communications) vizsgálta meg. Amennyiben az Albizottság úgy találta, hogy egy adott ország esetében súlyos emberi jogi problémák állnak fenn, az esetet továbbította az Emberi Jogi Bizottság öt tagjából álló munkacsoporthoz (Working Group on Situations). A munkacsoport a legsúlyosabb eseteket a Bizottság elé vitte, amely zárt ülés keretében határozott az egyes helyzetekről. Lásd részletesebben: Lakatos I.: i. m. 87-97. p.

[188] Human Rights Council (Council)

[189] Lásd erről részletesebben: Lakatos I.: i. m. 87-97. p.

[190] Welcome to the Human Rights Council.
https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx (2019. július 3.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Tanácsadó Testület segíti, amely egyfajta kutatóműhelyként tevékenykedik.[191] A Tanács az Általános Időszakos Felülvizsgálat[192] során négyévente általános jelleggel vizsgálja – monitorozza – az emberi jogok helyzetét az ENSZ 193 tagállamában. Annak keretében időszaki jelentéseket vár a tagállamoktól, amelyek segítségével visszamenőleg nyomon követheti az Egyezségokmányban foglalt kötelezettségek teljesítését.

Meg kell jegyezni, hogy az Emberi Jogi Tanács munkája során együttműködik az ENSZ megbízottaival is.[193] Ezt a csoportot még az Emberi Jogi Bizottság hozta létre. A megbízott lehet egy személy – különmegbízott vagy képviselő – vagy egy munkacsoport. A megbízottak minden esetben olyan elismert, független szakértők, akiket önkéntes alapon jelöl ki az Emberi Jogi Tanács. Megvizsgálják, ellenőrzik az emberi jogok egyes országokban tapasztalt helyzetét, és nyilvános jelentést tesznek a súlyos emberi jogi jogsértésekről, mint például az önkényes fogvatartás, a kínzás vagy az olyan alapjogok megtagadása, mint a lakhatáshoz, az ivóvízhez, a szólásszabadsághoz, az oktatáshoz való jog.[194]

Az Alapokmányból fakad továbbá az ENSZ Emberi Jogok Főbiztosa feladat- és hatásköre is. A Főbiztos általánosan felel az emberi jogok védelméért és alkalmazásáért, valamint az emberi jogi programok megvalósításáért az ENSZ-ben. A Főbiztos Hivatalának a feladata, hogy a legmagasabb

[191] Advisory Committee https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRCACIndex.aspx (2019. július 3.)
[192] Universal Periodic Review (UPR) https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx (2019. július 4.)
[193] Human Rights Experts, https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/SpecialProcedures.aspx 2019. július 4., https://www.ohchr.org/en/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx (2019. július 3.)
[194] A hivatalban lévő megbízottakról és feladataikról részletesen lásd: https://spinternet.ohchr.org/_layouts/15/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx és https://spinternet.ohchr.org/_layouts/15/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM

DOI: 10.14750/ME.2021.017

színvonalú szakmai hozzáértést és támogatást nyújtsa a különböző emberi jogi ellenőrző mechanizmusok működéséhez.[195]

Szemben ezen első csoportba tartozó mechanizmusok – ún. „Charter bodies" – általános jellegű ellenőrző tevékenységével, a második csoportba tartozó, vagyis az ENSZ keretében létrejött emberi jogi egyezmények által létrehozott mechanizmusok – ún. „treaty bodies" – tevékenysége jellemzően adott, az érintett dokumentum által tematizált problémára fókuszál. Így beazonosíthatók közöttük olyanok, amelyek tevékenységének fókuszában a szabadságvesztés végrehajtása és annak ellenőrzése áll. Ezen mechanizmusok körét és tevékenységét jelen fejezet következő alfejezetei mutatják be. Elöljáróban ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy mandátumuk és jogosítványaik sokfélesége ellenére közös bennük, hogy feladataik ellátása érdekében azonos eszközöket alkalmaznak.

Az egyes nemzetközi jogi dokumentumokból fakadó követelmények ellenőrzését és érvényesítését alapvetően az alábbi három eszköz szolgálja:
- egyrészt – a jogsértések megelőzése érdekében – egy jelentéstételi, beszámoltatási rendszer, ún. monitorozás,
- másrészt egy egyéni panaszmechanizmus működtetése,
- harmadrészt pedig – szükséges esetben – vizsgálati eljárás kezdeményezése.

Az egyes eszközök alkalmazhatóságáról az egyes ENSZ dokumentumok az alábbiak szerint rendelkeznek.

A jelentéstételi, beszámoltatási rendszer az ENSZ egyezményeiben alkalmazott általános eszköz az adott dokumentumban foglalt kötelezettségek teljesítésének a vizsgálatára.

[195] Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx (2019. július 4.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A monitorozáshoz képest az egyéni panasz benyújtásának a lehetősége mindig fakultatív jellegű, vagyis a jelentéstételi kötelezettség mellett alkalmazható. Magyarország kötelezettségvállalásai alapján egyéni panasztételre az alábbi öt egyezménnyel összefüggésben van lehetőség:[196]

a) a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához tartozó I. Fakultatív Jegyzőkönyv[197] (ICCPR – OP1) alapján 1988. szeptember 7-től;

b) a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény (CERD) alapján[198] 1989. szeptember 13-tól;

c) a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni egyezmény (UNCAT) alapján[199] 1989. szeptember 13-tól;

d) a nőkkel szembeni megkülönböztetés kiküszöböléséről szóló egyezményhez (CEDAW) tartozó Fakultatív jegyzőkönyv alapján[200] 2000. december 22-től;

e) a fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló Egyezmény (CRPD) Fakultatív Jegyzőkönyve alapján[201] 2007. július 20-tól kezdődően.

Weller Mónika véleménye szerint[202] ezek az egyéni panaszokon alapuló jogorvoslati formák hatékonyságukat tekintve alulmaradnak például az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntéseivel szemben. Nem eredményeznek ugyanis jogilag kötelező döntést, nem rendelkezhetnek kártérítésről, és a jogsértés megállapításán túl nem nyújtanak egyéb jóvátételt. Nem vitatva ezt a nézőpontot meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az egyéni panaszok az ENSZ szerveinek az eszköztárában fontos kiegészítői az egyéb információ-szerzési módszereknek.

---

[196] Acceptance of individual complaints procedures for Hungary https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=77&Lang=EN (2019. július 5.)

[197] Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR – OP1.

[198] Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD Art. 14.

[199] Individual complaints procedure under the Convention against Torture, UNCAT Art. 22.

[200] Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW – OP

[201] Optional protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD – OP

[202] Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2000. 55. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Panasztételre a szabadságvesztés végrehajtására közvetlenül irányadó dokumentumok köréből a fentiek értelmében az Egyezségokmány és az UNCAT alapján van lehetőség.

A jelentéstételi rendszer és az egyéni panaszok mellett Magyarországot érintően három egyezménnyel összefüggésben van lehetőség vizsgálati eljárás kezdeményezésére:[203]

a) a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni egyezmény (UNCAT) alapján[204] 1989. szeptember 13-tól;

b) a nőkkel szembeni megkülönböztetés kiküszöböléséről szóló egyezményhez (CEDAW) tartozó Fakultatív jegyzőkönyv alapján[205] 2000. december 22-től;

c) a fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló Egyezmény (CRPD) Fakultatív Jegyzőkönyve alapján[206] 2007. július 20-tól kezdődően.

Az UNCAT rendelkezései tehát továbbá az egyéni panasz mellett vizsgálati eljárás kezdeményezésére is biztosítanak lehetőséget.

A fentiek összegzéseként megállapítható, hogy a jelentéstétel általános eszközének alkalmazásán túl a szabadságvesztés végrehajtását érintően az Egyezségokmány alapján panasztételre, míg a UNCAT rendelkezései alapján egyéni panasz előterjesztésére és vizsgálati eljárás kezdeményezésére is van lehetőség.

[203] Acceptance of the inquiry procedure for Hungary https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=77&Lang=EN (2019. július 5.)

[204] Individual complaints procedure under the Convention against Torture, UNCAT Art. 20.

[205] Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW – OP Art. 8-9.

[206] Optional protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD – OP Art. 6-7.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Az alábbi táblázat azt mutatja, hogy a Magyarország vonatkozásában milyen eszközök alkalmazhatók az egyes dokumentumokban foglalt kötelezettségek teljesítésének a vizsgálatára.

Magyarország esetében alkalmazható		
monitorozás	egyéni panaszmechanizmus	vizsgálati eljárás kezdeményezése
mind a 11 ratifikált szerződés alapján	ICCPR – OP1	UNCAT
	CERD	CEDAW
	UNCAT	CRPD – OP
	CEDAW	
	CRPD – OP	

A beszámoltatási rendszer működésének a módszerei és tapasztalatai szervenként általánosan és Magyarország vonatkozásában a szabadságvesztés végrehajtását érintően az alábbiak szerint foglalhatók össze.

2.3.1. Az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága

Az Egyezségokmány a IV. rész 28. Cikkében rendelkezik arról, hogy meg kell alapítani az Emberi Jogok Bizottságát. A testület az irányadó szabályozás értelmében tizennyolc tagból áll, akiket a részes államok olyan kiváló erkölcsű állampolgárai közül választanak, akik elismerten tájékozottak az emberi jogok területén. A tagállamok a 40. Cikk alapján kötelezik magukat arra, hogy az Egyezségokmányban elismert jogok érvényesítése érdekében elfogadott intézkedéseikről és a jogok gyakorlásában elért előrelépésekről jelentéseket terjesztenek ezen Bizottság elé.

Egyéni panaszok benyújtására az Egyezségokmány első Fakultatív Jegyzőkönyvének a hatályba lépése, azaz 1976. március 23. óta van lehetőség. 2007-től kezdődően ugyanakkor egy újragondolt, az emberi jogvédelem terén lezajlott fejlődéshez és egyéb változásokhoz igazított panaszmechanizmus lépett működésbe, amelyet azzal a céllal hoztak létre, hogy megfelelő választ

DOI: 10.14750/ME.2021.017

adjon a világ bármely részén, bármilyen körülmények között bekövetkezett, súlyos és bizonyított emberi jogi jogsértés vagy valamely alapvető szabadság korlátozása esetén. A panaszkezelési eljárás egyének, csoportok vagy nem kormányzati szervezetek számára egyaránt elérhető, amennyiben emberi jogi jogsértés áldozatai vagy ilyen jogsértésről közvetlen és megbízható tudomással bírnak.

2.3.2. Magyarország az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága előtt

Hazánk az Egyezségokmányból fakadó általános jelentéstételi kötelezettségének 1977-től kezdődően eddig hat alkalommal tett eleget.[207]

	Jelentés előterjesztése	Félidős jelentés előterjesztése	Jelentés tárgyalása, elfogadása
1.	1977. május 16.		1977. augusztus 23-24.
2.	1985. július 8.		1986. január 1.
3.	1991. október 28.		1993. július 20., 1994. június 6., 1994. június 17.
4.	2000. december 18.	2003. március 29.	2002. március 25., 2002. április 22.
5.	2009. március 16.	2012. október 1.	2010. október 26., 2011. április 19.
6.	2017. január 18.		2018. március 21.

Magyarország következő országjelentésének az előterjesztése 2023-ban esedékes.

[207] Reporting status for Hungary. ICCPR. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=HUN&Lang=EN (2019. július 4.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A legutóbbi általános jelentésben hazánk a szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzése körébe eső kérdésekről is beszámolt. A jelentés 45-50. pontjai szólnak az aktuális börtönkörülményekről, a fogvatartottak bántalmazásának a kezeléséről, a halálbüntetés tilalmáról és a kínzás tilalmát garantáló szabályokról.[208] A 47. pontban a jelentés azt is kiemelte, hogy 2015. január 1-jén megkezdte a működését a magyar Nemzeti Megelőző Mechanizmus az alapvető jogok biztosának a hivatalába integrált szervezetként. Ennek következtében pedig tovább erősödött a kontroll a büntetések, így a szabadságvesztés végrehajtása felett.

A jelentés felülvizsgálatáról készített beszámolóban[209] ugyancsak szerepel néhány ajánlás a szabadságvesztés végrehajtására vonatkozóan. Ezek értelmében Magyarországnak további erőfeszítéseket kell tennie a büntetés-végrehajtási intézetekben tapasztalható zsúfoltság csökkentése érdekében, és azért, hogy a fogvatartás körülményei kielégítsék az Európai Börtönszabályokból fakadó kívánalmakat. További anyagi forrásokat kell biztosítani Magyarországnak a Nemzeti Megelőző Mechanizmus működéséhez annak érdekében, hogy támogassa a munkáját és a fogvatartást ellenőrző mechanizmusokat.

2.3.3. Az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága

Az ENSZ Kínzás Elleni Bizottságát (CAT) a UNCAT 17. cikke hozta létre. A CAT 1988. január 1-jén kezdte meg a működését, elsőként választott tíz tagja pedig 1988 áprilisában tartotta az első tanácskozást Genfben, ahol sor került

[208] National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21, Hungary. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=HUN&Lang=EN (2019. július 4.)

[209] Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Hungary https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=HUN&Lang=EN (2019. július 4.) 128.127; 128.31; 128.191 pontok

DOI: 10.14750/ME.2021.017

eljárásrendjének és munkamódszereinek a kidolgozására.[210] A testület mindenkori tíz tagját a részes államok magas szintű erkölcsi érzékkel bíró olyan szakértői közül választják, akik az emberi jogok területén elismert szaktekintélyek. Mandátumuk 4 évre szól, a tagok újraválaszthatók.

Ettől az időponttól kezdődően ellenőrzi a CAT valamennyi tagállamban a kínzás, az embertelen és a megalázó büntetés és bánásmód megelőzése szolgáló szabályok betartását a szerződő felek által előterjesztett, rendszeres jelentések vizsgálatával. A Bizottság ezen vizsgálatai nem elsősorban arra irányulnak, hogy feltárják, történtek-e jogsértések, és nem is a jogsértések szankcionálását célozzák. Helyette a CAT a körülményeket és az előjeleket mérlegeli a későbbi, lehetséges sérelmek elkerülése érdekében.

Tevékenysége során a CAT nem kizárólag a UNCAT rendelkezései alapján jár el. Figyelembe veheti más emberi jogi egyezmények és dokumentumok rendelkezéseit ugyanúgy, mint az ezek alapján működő jogalkalmazó fórumok esetjogát is, ám azokhoz nincs kötve.

A tagállamok minden negyedik évben írásos jelentést kötelesek előterjeszteni a CAT-nél, amelyben beszámolnak a UNCAT alapján vállalt kötelezettségeik teljesítéséről.[211] A CAT az országjelentést jellemzően más forrásokból, többnyire civil szervezetektől származó, informális úton beszerzett ún. „árnyékjelentésekkel" együtt vizsgálja. A vizsgálat keretében egy nyilvános találkozóra is sor kerül az érintett állam képviselőinek és az árnyékjelentéseket összeállító civil szervezetek képviselőinek a részvételével. A találkozón a CAT tagjai kérdéseket tehetnek fel.

A vizsgálatot követően a CAT nem utasításokat bocsát ki és nem elsősorban szankciókat alkalmaz – bár ez utóbbira a vizsgált állam hozzáállásától függően

[210] Fact Sheet No.17, The Committee against Torture.
https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet17en.pdf (2019. július 19.)
[211] UNCAT 19. cikk

DOI: 10.14750/ME.2021.017

sor kerülhet –, hanem ajánlásokat fogalmaz meg a tagállam számára. Így sokkal inkább abban nyújt segítséget az államoknak, hogy megfelelő együttműködés keretében megoldásokat találjanak az elfogadható, emberséges bánásmód kialakítására.

A rendszeres beszámoltatáson túlmenően a CAT-nek egyéb eszközök is rendelkezésére állnak a UNCAT rendelkezései feltétlen megtartásának az ellenőrzésére. Így ha a CAT olyan hitelt érdemlő tájékoztatást kap, amely alapján megalapozottan feltehető, hogy valamely részes állam területén sorozatosan kínzást alkalmaznak, együttműködésre hívja fel az érintett államot az információ kivizsgálásában. A CAT továbbá, ha indokoltnak tartja, egy vagy több tagját a részes államban bizalmas jellegű vizsgálat lefolytatásával és sürgős jelentéstétellel bízhatja meg.[212] A UNCAT értelmében ezen eszközök alkalmazására a kölcsönös bizalom és az együttműködés jegyében kerül sor.

Megfelelő állami nyilatkozatok alapján a CAT felhatalmazást kap olyan bejelentések vizsgálatára is, amelyekben valamelyik részes állam azt állítja, hogy egy másik részes állam nem teljesíti a UNCAT-ből eredő kötelezettségeit. Az ilyen bejelentésen alapuló vizsgálat folytatása során a CAT a kérdésnek a UNCAT-ben szabályozott kötelezettségek tiszteletben tartására alapozott békés megoldására törekszik. A cél elérése érdekében ad hoc egyeztető bizottságot is létrehozhat.[213]

Végül a CAT – az érintett állam megfelelő nyilatkozata függvényében – olyan személyektől származó információkat is megvizsgálhat, akik arra hivatkoznak, hogy a UNCAT egy részes állam által történt megsértésének az áldozatai. Az egyéni panaszjogon alapuló kérelmek vizsgálatának az eredményeként a CAT – jogilag nem kötelező határozatban – megállapíthat jogsértést, de az államot nem kötelezheti a kínzás áldozata számára pénzügyi jóvátétel megfizetésére.[214]

[212] UNCAT 20. cikk
[213] UNCAT 21. cikk
[214] UNCAT 22. cikk

DOI: 10.14750/ME.2021.017

2.3.4. Magyarország az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága előtt

Magyarország az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel ratifikálta a UNCAT-t, aminek eredményeként a CAT is megkezdhette a tevékenységét hazánkban. A UNCAT aláírása során ugyanakkor Magyarország a következő fenntartásokat tette:

- nem ismerte el a CAT részére a UNCAT 20. Cikkének szövegében megállapított hatáskört,[215] és
- nem tartotta magára nézve kötelezőnek a UNCAT 30. Cikkének 1. bekezdésében[216] foglalt rendelkezéseket.

Ezeket a fenntartásokat a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 1990. évi LIX. törvény helyezte hatályon kívül. A hatályon kívül helyező rendelkezés a törvény a kihirdetése napján lépett hatályba, azonban a rendelkezéseit 1989. szeptember 13. napjától kezdődően kell alkalmazni.[217] Ettől kezdődően tehát a CAT teljes hatáskörében eljárhat Magyarországot érintően.

---

[215] 20. Cikk
1. Ha a Bizottsághoz olyan hitelt érdemlő tájékoztatás érkezik, amelyből úgy véli, hogy teljesen megalapozott adatok bizonyítják, hogy valamely részes állam területén sorozatosan kínzást alkalmaznak, együttműködésre hívja fel az érintett államot az információ kivizsgálásában, és ennek céljából tudatja az érintett állammal az e tárgyban szerzett észleléseit.
2. A Bizottság, ha indokoltnak látja, egy vagy több tagját, az érintett részes állam által a Bizottsághoz esetleg beterjesztett bármely észrevételére, továbbá az ügyre vonatkozóan a Bizottság rendelkezésére álló minden egyéb információra figyelemmel, bizalmas jellegű vizsgálattal és sürgős jelentéstétellel bízhatja meg.

[216] 30. Cikk
1. Az Egyezmény értelmezése vagy alkalmazása kapcsán két vagy több részes állam között keletkezett bármilyen vitát, ha az tárgyalások útján nem oldható meg, az egyik fél kérelmére választottbíróságnak kell átadni. Ha a választottbírósági eljárásra vonatkozó kérelem előterjesztésétől számított hat hónapon belül a feleknek nem sikerül megállapodásra jutniuk a választottbírósági eljárás megszervezését illetően, a vitát bármelyikük a Nemzetközi Bíróság elé terjesztheti úgy, hogy a Nemzetközi Bíróság Szervezeti Szabályzatának megfelelően erre vonatkozó kérelmét letétbe helyezi.

[217] 2. § (1) Ez a törvény a kihirdetése napján lép hatályba; rendelkezéseit azonban 1989. szeptember 13. napjától kezdődően kell alkalmazni.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Hazánk ezidáig négy alkalommal terjesztett elő országjelentést[218] a Bizottságnál az alábbi ütemezés szerint.

	Jelentés előterjesztése	Jelentés tárgyalása, elfogadása
1.	1988. október 25.	1989.
2.	1992. szeptember 23.	1993. június 26.
3.	1998. április 15.	1998. november 19.
4.	2004. június 16.	2007. február 6.

Az összevont ötödik és a hatodik országjelentés 2010-ben lett volna esedékes, azt Magyarországnak 2010. december 31-ig kellett volna előterjesztenie. Ezt megelőzően, 2009-ben a CAT összeállította a jelentés benyújtását megelőzően irányadó tárgykörök listáját,[219] abban számtalan vitás pontot és választ igénylő kérdést nevesítve, ám országjelentés előterjesztésére az azóta eltelt időben nem került sor.

Ennek következtében hazánkat 2011. január 1. óta mulasztás terheli a UNCAT-ben rögzített és vállalt kötelezettségei teljesítése tekintetében. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az adott időponttól kezdődően szünetel a kommunikáció Magyarország és a CAT között. A mulasztásnak ugyanakkor nincs egyéb következménye, mint az, hogy Magyarország szerepel a CAT azon listáján, amely a mulasztásban lévő államokat tartja nyilván. Ez nem kivételes helyzet, a CAT titkárságának a tájékoztatása alapján ugyanis 2019 júliusában összesen 38 tagállam szerepelt mulasztása következtében ebben a nyilvántartásban. A CAT-nek ugyanis nem áll rendelkezésére semmilyen hatékony eszköz arra, hogy a mulasztásban lévő államokat teljesítésre bírja. Mindössze annyit tehet, hogy emlékezteti az érintett államokat szerződéses

[218] Reporting status for Hungary. CAT. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=HUN&Lang=EN (2019. július 8.)

[219] List of issues prior to the submission of the combined fifth and sixth periodic reports of HUNGARY (CAT/C/HUN/5-6) https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fHUN%2fQ%2f5-6&Lang=en (2019. július 8.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

kötelezettségeikre, az azokkal kapcsolatos mulasztásra, és az elmaradások teljesítésére. Az eszközhiányon felül a CAT-nek megfelelő kapacitása sincs arra, hogy valamennyi tagállam esetében látogatás keretében tájékozódjon a mulasztásról. Ugyanakkor a CAT várja a mulasztó államok, így Magyarország elmaradt jelentéseit is, azok bármely időpontban mindenféle következmény nélkül előterjeszthetők.[220]

2.3.5. A CAT Megelőzési Albizottsága

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezményhez csatolt fakultatív jegyzőkönyv (OPCAT) hozta létre az ENSZ mellett működő, független szakértőkből álló ún. Megelőzési Albizottságot.

A Megelőzési Albizottság feladata a jegyzőkönyv értelmében három fő területet ölel fel. Egyrészt látogatásokat folytat a jegyzőkönyv előírásai szerint, amelyek alapján ajánlásokat fogalmaz meg, másrészt koordinálja és kontrollálja a nemzeti megelőző mechanizmusok munkáját, harmadrészt pedig együttműködik az ENSZ egyéb szerveivel és mechanizmusaival a kínzás általános megelőzése érdekében.

Az államok a Megelőzési Albizottság számára az OPCAT értelmében
a) korlátlan hozzáférést biztosítanak minden információhoz a szabadságuktól megfosztott személyek számáról, valamint a fogvatartási helyek számáról és földrajzi helyéről;
b) korlátlan hozzáférést biztosítanak minden információhoz az említett személyekkel való bánásmódról, valamint fogvatartásuk körülményeiről;

[220] A magyarországi országjelentések elmaradásával összefüggésben tett megállapítások a Bizottság titkárának, Patrice Gillibert-nek a tájékoztatásán alapulnak, amelyet 2019 júliusában személyesen nyújtott Genfben.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

c) korlátlan hozzáférést biztosítanak minden fogvatartási helyhez, azok létesítményeihez és helyiségeihez;
d) lehetővé teszik a tanúk nélküli, személyes vagy – szükség szerint – tolmácsolással biztosított magánmeghallgatást a szabadságuktól megfosztott személyeknek és minden más olyan személynek, aki a Megelőzési Albizottság véleménye szerint érdemi információval szolgálhat;
e) lehetővé teszik, hogy az Albizottság szabadon kiválassza a felkeresni kívánt helyeket és a meghallgatni kívánt személyeket.

A látogatások alapján megfogalmazott ajánlásait és megfigyeléseit a Megelőzési Albizottság bizalmasan közli a részes állammal és – adott esetben – a nemzeti megelőző mechanizmussal. A jelentés nyilvánosságra hozatalára az érintett részes állam megjegyzéseivel együtt akkor kerül sor, ha azt az érintett részes állam kéri, vagy ha a részes állam a jelentés egy részét maga nyilvánosságra hozza. A Megelőzési Albizottság nyilvános éves jelentést tesz közzé tevékenységéről az CAT számára.

2.3.6. Magyarország a CAT Megelőzési Albizottsága előtt

A Megelőzési Albizottság az OPCAT hazai ratifikálása óta egy alkalommal látogatott el Magyarországra. Az általános látogatás 2017. március 21. és 30. között zajlott.[221] A Megelőzési Albizottság a látogatása során mind a magyar állam, mind a hazai Nemzeti Megelőző Mechanizmus (NMM) számára fogalmazott meg ajánlásokat, amelyeket két külön jelentésbe foglalt.

A Megelőzési Albizottság az NMM-nek szóló jelentésében[222] mindenekelőtt aggályait fejezte ki az NMM költségvetési és funkcionális függetlenségének a

[221] Optional Protocol of the Convention against Torture (CAT-OP): Hungary. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx?SortOrder=Alphabetical (2020. július 27.)
[222] Visit to Hungary undertaken from 21 to 30 March 2017: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

hiánya miatt, mivel ezek a tényezők megítélése szerint negatívan hatnak a működésére. Ezt követően a jelentés számos ajánlást tartalmaz, amelyek iránymutatásul szolgálhatnak az NMM munkájának a továbbfejlesztésében, a feladatellátás hatékonyságának a növelésében.

Így az Albizottság azt javasolja az NMM-nek, hogy tekintse át egyrészt az ellátandó feladatai körét, másrészt a működését meghatározó jogszabályi környezetet, hogy valamennyi olyan tényezőt feltárjon, amelyek a hatékony működés érdekében felülvizsgálatra szorulnak. Javasolja az Albizottság azt is, hogy az NMM minél szélesebb körben nyújtson tájékoztatást saját működéséről, és fűzze a kapcsolatát mind szorosabbra a társadalmi szervezetekkel, bevonva őket például a látogatásokon túl a jelentéskészítésbe, képzések szervezésébe és a helyi hatóságokkal való kommunikációba is.

A munkaszervezést érintően az Albizottság kiemelte, hogy az NMM-nek a látogatásokon kívül a preventív jellegű tevékenységre is kellő figyelmet kell fordítania, mint például a tréningek szervezése vagy a jogszabálytervezetek véleményezése. Elvárás az NMM-mel szemben az is, hogy a saját tevékenységét időről időre a releváns nemzetközi intézmények tevékenységével vesse össze. Szükséges továbbá, hogy az NMM a nemzeti hatóságokkal egy folyamatos kommunikációt tartson fenn. Ezen felül azt is ajánlásként fogalmazta meg az Albizottság, hogy az NMM szélesebb körben tegye ismertté a tevékenységét általában a társadalomban, és különösen a szabadságuktól megfosztott személyek számára.

Összegzésképpen az Albizottság proaktív megközelítést javasolt az NMM-nek, és azt, hogy kezdeményezze a jogi, intézményi és strukturális működési keretek felülvizsgálatát, valamint a feladatai hatékony ellátáshoz

---

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT-OP/Shared%20Documents/HUN/CAT_OP_HUN_2_30577_E.pdf (2019. július 8.) A dokumentum és az NMM arra adott válasza az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala honlapján is elérhető mind angol (https://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/opcat-spt-npm-relations), mind magyar nyelven (https://www.ajbh.hu/en/opcat-SPT-jelentes-2017).

DOI: 10.14750/ME.2021.017

nélkülözhetetlen pénzügyi források biztosítását. Figyelemmel a szűkös anyagi és emberi erőforrásokra, javasolt az együttműködés fejlesztése más államok nemzeti megelőző mechanizmusaival, továbbá magával az Albizottsággal is, mivel az információk és a gyakorlati tapasztalatok megosztása jó eszköz lehet a hiányzó kapacitás pótlásához és a gyakorlat továbbfejlesztéséhez.

2.3.7. Nemzeti Megelőző Mechanizmus

A nemzeti megelőző mechanizmus kialakítását valamennyi részes állam számára a fentiek értelmében az OPCAT írja elő.

Hajas Barnabás és Szabó Máté összegző gondolatai szerint a nemzeti megelőző mechanizmus az OPCAT értelmében vizsgálatot folytathat a szabadságelvonás büntetés-végrehajtási, valamint a rendészeti intézményein túlmenően minden olyan állami, egyházi, önkormányzati, alapítványi vagy piaci szereplő által fenntartott intézményben, amelyet a fogvatartott valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítása értelmében a saját akaratából nem hagyhat el. A fogva tartás helyszínéül szolgáló intézményekben történő rendszeres látogatásra és ellenőrzésre jogosult hazai szervezet, valamint az Egyesült Nemzetek Szervezete mellett működő szakértői albizottság jogköre azonos. A mechanizmus „célja, hogy a független szakértőkből álló szervezetek képviselőinek a fogva tartás helyszínéül szolgáló intézményekben történő rendszeres látogatásaival, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok alkalmazásával szemben hatékony megelőzést biztosítson.”[223]

[223] Hajas Barnabás – Szabó Máté: Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988-2008).
https://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok (2015. augusztus 19.) 33. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A hazai jogalkotó[224] – habár a szakirodalomban ún. „ombudsman plus" néven ismert modell alkalmazása is szóba került,[225] ezt végül elvetve – a nemzeti megelőző mechanizmus működtetésének feladatát az alapvető jogok biztosához telepítette.[226] [227] A biztos feladatait és az NMM működésének részletes szabályait Ajbtv. önálló fejezetben[228] tartalmazza.

A rendelkezések felhatalmazzák a biztost, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése érdekében a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot fogva tartási helyeken, beadvány és felmerült visszásság hiányában, tehát saját elhatározása alapján is rendszeresen vizsgálja. A vizsgálatok előkészítése során a biztos a fogvatartást végrehajtó hatóságtól adatokat, felvilágosítást és iratmásolatokat kérhet a fogvatartási helyek számáról és földrajzi helyéről, valamint a fogvatartási helyeken lévő, szabadságuktól megfosztott személyek számáról, a velük való bánásmódról és fogvatartásuk körülményeiről. A helyszíni ellenőrzés során a biztos a fogvatartási helyekre és a vizsgált hatóság egyéb helyiségeibe korlátozás nélkül beléphet; a fogvatartással összefüggő összes iratba korlátozás nélkül betekinthet, azokról kivonatot és másolatot készíthet; a vizsgált hatóság munkatársát és a szabadságától megfosztott személyt is beleértve bármely ott tartózkodó személyt – főszabály szerint más jelenléte nélkül – meghallgathat.

[224] Erről lásd még: Lukács Krisztina: A jogállami szabadságvesztés legújabb biztosítéka – gondolatok a Nemzeti Megelőző Mechanizmusról. Börtönügyi Szemle 2018/4. 65-75. p.; Lukács Krisztina: Új elem a büntetés-végrehajtás jogállami kontrollrendszerében. Gondolatok a hazai nemzeti megelőző mechanizmusról. Fundamentum 2016/2-4. 159-166. p

[225] Haraszti Margit Katalin: Civil szervezetek és az ombudsman a nemzeti megelőző mechanizmusban. Magyar Jog 2014/11. 645. p.

[226] Ajbtv. 2. § (6) „Az alapvető jogok biztosa ellátja a 2011. évi CXLIII. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus feladatait." Utalni kell rá, hogy az OPCAT semmiféle előírást nem tartalmaz azonban arra nézve, hogy a csatlakozó államok a 18. Cikkben meghatározott feltételeknek megfelelő, saját nemzeti megelőző mechanizmusukat milyen szervezeti formában működtessék.

[227] A nemzeti megelőző mechanizmusok fajtáiról és létrehozásuk módjáról lásd részletesebben: Haraszti Margit Katalin: A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének európai intézményesedéséről. In: Hajas Barnabás – Szabó Máté (szerk.): Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában. Az Országgyűlés Hivatala és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2012. 46-73. p.

[228] Ajbtv. III/A. Fejezet, Az alapvető jogok biztosának eljárása és intézkedései a nemzeti megelőző mechanizmus keretében

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A nemzeti megelőző mechanizmus feladatairól a biztos évente köteles jelentést készíteni, amelyet honlapján nyilvánosságra is hoz. Az alapvető jogok biztosa a látogatások során feltárt visszásságok megszüntetése, illetve jövőbeni megelőzése érdekében intézkedéseket kezdeményez.

Az alapvető jogok biztosának általános alapjogvédelmi tevékenysége fontos kiegészítője az NMM működésének. Az alapvető jogok biztosa az Alaptörvény 30. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint az Ajbtv. értelmében széles körű és komplex általános ellenőrző tevékenységet folytat annak érdekében, hogy a hatóságok eljárásaik során az állampolgárok alapvető jogait tiszteletben tartsák, ezen jogok érvényesüléséhez a szükséges feltételeket biztosítsák.

Az NMM működésének az előkészítése 2014. elején kezdődött meg.[229] Annak során a biztos kiemelt figyelmet fordított a régióban már működő megelőző mechanizmusok eredményeire, és arra törekedett, hogy velük hatékony munkakapcsolatot alakítson ki. Ennek érdekében a biztos munkatársai 2014. első félévében számos külföldi és nemzetközi szakmai rendezvényen vettek részt. Az NMM munkatársai 2014 júniusában, míg vezetője 2014 szeptemberében léptek munkába.[230] Ezt követően, 2014 novemberében sor került a fogva tartó helyek jegyzékének az összeállítására is.[231]

A biztos a Magyarországon nyilvántartásba vett és működő szervezetek szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód területén szerzett kiemelkedő gyakorlati, illetőleg magas szintű elméleti ismereteinek hasznosítása céljából három évre Civil Konzultációs Testületet (CKT) hozott

[229] A 1040/2011. (III. 9.) Korm. határozat 6. pontjában a Kormány felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy vizsgálja meg a kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódról és büntetésről szóló 1984. évi egyezménynek (OPCAT) az ENSZ Közgyűlése által 2002. december 18-án elfogadott fakultatív jegyzőkönyvéhez történő csatlakozás lehetőségét.
[230] Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. http://www.ajbh.hu/opcat (2018. november 20.) 14. p.
[231] Az alapvető jogok biztosának 2015. évi…: i. m. 14-15. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

létre,[232] amely az első ülését 2014. november 19-én tartotta.[233] A CKT fő funkciója, hogy javaslataival és észrevételeivel segítse a nemzeti megelőző mechanizmus működését.[234] A testület négy meghívott[235] és négy pályázat útján kiválasztott[236] tagszervezetből állt. A második CKT pályázat útján kiválasztott tagjai 2018. május 16-án kezdték meg a munkásságukat.[237] Ezen felül az NMM munkatársai felvették a kapcsolatot a legfőbb ügyésszel, mivel az Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében a legfőbb ügyész és az ügyészség felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.

Az OPCAT azon államok számára kínál lehetőséget a csatlakozásra, amelyek a UNCAT-hez is csatlakoztak. Ennek megfelelően az NMM tevékenységét ez utóbbi egyezmény, illetve a kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezései határozzák meg. A jelentések ugyanakkor azt mutatják, hogy az NMM sokkal szélesebb jogi háttér alapján teljesíti a feladatait. A látogatások előkészítése és végrehajtása, valamint a következtetések megállapítása során ugyanis az NMM munkatársai egyaránt figyelembe veszik az ENSZ,[238] valamint az

[232] Az alapvető jogok biztosának 3/2014. (IX. 11.) számú utasítása a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátását segítő Civil Konzultációs Testület felállításáról és ügyrendjéről, 1. § (6) bekezdés; AJBH – Nemzeti Megelőző Mechanizmus: Civil Konzultációs Testület. http://www.ajbh.hu/opcat-ckt (2015. július 21.)

[233] Az alapvető jogok biztosának 2015. évi…: i. m. 14. p.

[234] A CKT tagjai folyamatosan figyelemmel kísérik az NMM tevékenységét. Ennek keretében egyebek mellett javaslatot tehetnek az NMM látogatási tervére, az eseti szakértők személyére; véleményezhetik az NMM munkamódszerét, jelentéseit, publikációit; részt vehetnek az NMM által szervezett rendezvényeken.

[235] Az alapvető jogok biztosa által meghívott szervezetek: a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Pszichiátriai Társaság, a Magyar Dietetikusok Országos Szövetsége és a Magyar Ügyvédi Kamara.

[236] A CKT nyilvános pályázat útján kiválasztott tagjai: a Magyar Helsinki Bizottság, a MENEDÉK – Migránsokat Segítő Egyesület, a Társaság a Szabadságjogokért, valamint a Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány (Mental Disability Advocacy Center – MDAC).

[237] A második CKT tagjaiban a korábbiakhoz képest változás következett be: a Menedék Egyesület már nem tag, de tag lett a Cordelia Alapítvány a Szervezett Erőszak Áldozataiért. Az MDAC neve pedig megváltozott, az új név: Validity Alapítvány. Lásd részletesebben: Az alapvető jogok biztosának 2018. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. http://www.ajbh.hu/documents/10180/2809026/2018.+%C3%A9vi+%C3%A1tfog%C3%B3+jelent%C3%A9s_v%C3%A9gleges.pdf (2020. július 27.) 19. p.

[238] Így például: az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet; a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény; a Fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Európa Tanács dokumentumainak[239] mindazon előírásait, amelyek a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot meghatározzák, valamint a kapcsolódó esetjogot is. Különös jelentőséggel bírnak a CPT-látogatások tapasztalatai, azok közül elsősorban azok, amelyek a Magyarországon tett látogatások eredményeit taglalják. Az ellenőrző tevékenység jogi hátteréhez ezen felül hozzátartoznak a hazai jogszabályi környezetből, így különösen az Alaptörvény rendelkezéseiből fakadó releváns követelmények.

A biztos az NMM megfelelő szakmai felkészültségét azzal igyekezett biztosítani, hogy jogász és pszichológus előképzettségű, a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód területén kiemelkedő elméleti tudással rendelkező munkatársakat választott. Ezen felül az orvosi szakértelem eseti megbízásokkal biztosított a látogatásokon. A jogvédelem területén szerzett gyakorlati tapasztalatok bevonását a biztos a CKT létrehozásával is elő kívánta segíteni. Ezen felül az NMM eseti jelleggel külső szakértőket is bevonhat a munkájába – akár a látogatás előkészítése, akár annak lefolytatása során – abból a célból, hogy a vizsgálat a lehető leginkább illeszkedjen a meglátogatott intézmény sajátosságaihoz.[240]

Az NMM 2015 januárjában megkezdte a fogva tartási helyszínek látogatását. Az azóta eltelt, bő ötéves időszakban 21 olyan intézményben tettek az NMM munkatársai látogatást, amelyek a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága irányítása alatt állnak. Ezen látogatásokról – időpontjuk szerinti sorrendben – az alábbi táblázat nyújt áttekintést.

[239] Így például: az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény és annak kapcsán az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga; a Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvény és azzal összefüggésben a CPT tapasztalatai.

[240] Ezen szempontok gyakorlati érvényesüléséről a látogatásokról közzétett jelentések tanúskodnak.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

	A látogatás időpontja	**Az intézmény neve**	**Település**
1.	2015. március 24-25.	Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete	Tököl
2.	2015. április 2.	Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza	Tököl
3.	2015. június 24-25.	Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet	Kaposvár
4.	2016. február 16-18.	Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetet	Budapest
5.	2016. június 28-29.	ismételt látogatás és utóvizsgálat a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében	Tököl
6.	2016. július 19-21.	Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön	Sátoraljaújhely
7.	2016. július 26-28.	Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet	Szombathely
8.	2017. március13-14.	Márianosztrai Fegyház és Börtön	Márianosztra
9.	2017. március 28.	Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektuma	Budapest
10.	2017. november 28-30.	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet	Nyíregyháza
11.	2018. június 13-14.	Szegedi Fegyház és Börtön III. Objektumának Krónikus Utókezelő Részlege	Szeged
12.	2018. november 30.	utánkövető látogatás a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában	Tököl
13.	2019. február 27-28.	Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet	Kecskemét
14.	2019. április 24-25.	Közép-dunántúli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet	Baracska
15.	2019. december 3-4.	Tiszalöki Országos Büntetés-végrehajtási Intézet	Tiszalök
16.	2019. december 9-10.	körszállítás vizsgálata a Budapesti Fegyház és Börtönben	Budapest
17.	2020. április 15.	Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön	Sátoraljaújhely
18.	2020. április 16.	Kiskunhalasi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet	Kiskunhalas
19.	2020. május 13.	Sopronkőhidai Fegyház és Börtön	Sopronkőhida
20.	2020. május 13.	Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet	Szombathely
21.	2020. május 15.	Szegedi Fegyház és Börtön	Szeged

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A látogatásról készült jelentéseket, csakúgy, mint az éves átfogó jelentéseket, a biztos a honlapján[241] nyilvánosságra hozza.[242]

A látogatások helyszíneinek a kiválasztásakor – az éves átfogó jelentések tanúsága szerint[243] – az NMM munkatársai arra törekednek, hogy a vizsgálatok felöleljék a szabadságtól való megfosztás különböző lehetséges formáit. A fogva tartó helyek jellegén felül figyelembe veszik azok elhelyezkedését, fenntartóját és a szabadságukban korlátozott személyek életkorát is. Jelentőséget tulajdonítanak továbbá a nemzetközi szervezetek kontrolltevékenysége tapasztalatainak, a biztos saját hatáskörében tudomására jutott információknak, és adott esetben aktuális eseményeknek is. Az éves látogatási tervet az NMM munkatársai bizalmasan kezelik, így arról a nyilvánosság és a látogatással érintett intézmények vezetői, munkatársai sem szerezhetnek előzetesen tudomást.

A nyilvános jelentések alapján az NMM gyakorlatát a látogatások előkészítésével és lefolytatásával kapcsolatosan az alábbiakkal jellemezhetjük. A látogatások időpontjait az esetek többségében a hivatali munkarendhez igazították, míg különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek esetében az adott fogva tartási hely sajátosságait is figyelembe véve határozták meg.[244] Az egyes intézmények felkeresését alapos felkészülés előzi meg: a látogatás vezetője tanulmányozza a hasonló típusú és a konkrét intézmény kapcsán elérhető, hazai és nemzetközi szerv által korábban folytatott vizsgálatok eredményeit. A látogatás során az NMM munkatársai végigjárják a fogva tartási hely helyiségeit, azok méretét és hőmérsékletét a megfelelő

[241] AJBH – Nemzeti Megelőző Mechanizmus: Jelentések. https://www.ajbh.hu/opcat-jelentesek (2019. július 10.)
[242] Összhangban az Ajbtv. 28. § (2) bekezdésével, valamint az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 39. §-ával.
[243] A látogatások előkészítéséről és lebonyolításáról gyermekvédelmi kontextusban lásd még: Rostás Rita: Kínzásmegelőzés és gyermekvédelem – OPCAT tevékenység a gyermekvédelmi szakellátás intézményeiben. Esély 2017/3. 34-55. p., http://www.esely.org/kiadvanyok/2017_3/esely_2017-3_2-1_rostas_kinzasmegelozes.pdf (2020. július 29.)
[244] Így például a meglátogatott rendőrségi fogdák felkeresésére késő éjszaka került sor.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

eszközökkel ellenőrzik, szemrevételezik továbbá a helyiségek állapotát és berendezéseit. A fogva tartással összefüggő dokumentumokba betekinthetnek, azokból másolatot kérhetnek. A látogatás során fényképfelvételeket készíthetnek. Meghallgatják a fogva tartási hely vezetőjét és az állomány tagjait, de az ellenőrzés helyszínén tartózkodó bármely személyt nyilatkoztathatják. A látogatásokat úgy alakítják, hogy az NMM munkatársai találkozzanak valamennyi, az adott fogva tartási helyen lévő szabadságától megfosztott személlyel. „A látogatások legfontosabb összetevői a fogvatartottakkal végzett interjúk."[245] Ennek érdekében csoportos és négyszemközti beszélgetésekre is alkalmat teremtenek. A látogatások kiterjednek a szabadságelvonás valamennyi területére, így például a befogadásra, a fogva tartás tárgyi feltételeire, a kiszolgáltatott csoportok helyzetének önálló értékelésére, az egészségügyi ellátásra, a foglalkoztatásra, a szabadidős programokra, a kényszerítő és egyéb fegyelmező eszközök használatára, a panaszmechanizmusokra, továbbá a szabadságuktól megfosztott személyek egymás közötti és a fogva tartási hely állományával való viszonyára. A jelentés elkészítését a látogatócsoport tagjainak a tapasztalatcseréje előzi meg. A látogatásról készített jelentés az NMM munkatársainak pozitív és negatív tapasztalatait is ismerteti. A megállapítások egyaránt szolgálják a látogatás helyszínén tapasztalt nem megfelelő gyakorlat megszüntetését és a megelőzést szolgáló intézkedések hatékonyságának a növelését. A biztos az elkészült jelentést megküldi az érintett fogva tartási helyszín vezetője mellett a jelentésben foglalt ajánlások címzettjeinek, a CKT tagjainak, és a CPT magyar tagjának is. Ezen kívül a jelentéseket a biztos Hivatalának a weboldalán is elérhetővé teszi.

[245] Fliegauf Gergely: Az OPCAT NMM vizsgálatok helyszíni tapasztalatai, társadalomtudományi módszertani kérdések, a látogatások kiértékelése (debriefing). In: Tanulmányok az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata aláírásának 70. évfordulója tiszteletére, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2018. 25. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Az OPCAT 22. cikke[246] a látogatással érintett szervet párbeszéd folytatására kötelezi a megelőző mechanizmussal, míg az Ajbtv. az érintett szerv számára azt írja elő, hogy a biztos megállapításaira meghatározott időtartamon belül érdemben reagáljon. Ez utóbbi követelményt a biztos nemcsak az általános alapjogvédelmi feladata teljesítése során, hanem az NMM feladataival összefüggésben is igyekszik érvényre juttatni.[247] Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy hatékony párbeszéd csak akkor folyhat, ha arra a látogatással érintett szerv és maga az NMM is kellő nyitottságot mutat. Épp erre mutatott rá a tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében végzett első látogatás tapasztalatai kapcsán Czenczer Orsolya.[248] Tanulmányában hangsúlyozta, hogy az NMM ezen első átogatása a jogszabályi keretek és a kölcsönös ismerkedés jegyében zajlott. A lendületes kezdet és a részletes jelentés mindkét szerv részére rengeteg tapasztalattal szolgált. Kiemelte ugyanakkor azt is, hogy „[a] büntetés-végrehajtás ezen látogatás alkalmával jogosan nehezményezte a szakmai egyeztetés hiányát."[249] Írásából kiderül ugyanakkor az is, hogy az NMM további látogatásaira „érezhetően az együttműködés és a párbeszéd jegyében"[250] került sor. A kölcsönös párbeszéd kialakítása és fenntartása tehát a látogató és a látogatott közösen megvalósítandó feladata. Az ajánlások következményeit érintően a biztos gondosságát igazolja, hogy az NMM rendszeresen végez az érintett intézményi körben ismételt vagy utánkövető látogatást, amelyek alkalmával saját korábbi tapasztalatai is viszonyítási pontként szolgálnak.[251]

[246] OPCAT 22. cikk „A részes állam illetékes hatóságai megvizsgálják a nemzeti megelőző mechanizmus ajánlásait, és párbeszédet folytatnak azzal a lehetséges megvalósítási intézkedésekről."
[247] Ajbtv. 31-38. §
[248] Czenczer Orsolya: Az alapvető jogok biztosának a Nemzeti Megelőző Mechanizmus keretében végzett vizsgálatai egy bv-s szemével – különös tekintettel a fiatalkorúak szabadságvesztés büntetési intézeteiben végzett vizsgálatokra. Miskolci Jogi Szemle 2019/2. különszám, 1. kötet, 135-146. p.
[249] Czenczer (2019): i. m. 145. p.
[250] Czenczer (2019): i. m. 145. p.
[251] A szabadságvesztést végrehajtó intézmények köréből előbb a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében, Tökölön a 2015-ben tapasztalt körülmények miatt tartott ismételt látogatást és utóvizsgálatot 2016-ban, majd a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában 2015-ben szerzett tapasztalatok alapján tett utánkövető látogatást 2018-ban.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A Nemzeti Megelőző Mechanizmus működése hazánkban hosszas és alapos előkészítő munkálatok eredménye. A szabadságelvonás alatt álló személyek jogvédelmét ellátó olyan hazai kontrollmechanizmus, amely elsősorban nemzetközi követelmények érvényesítésére hivatott. Szükségszerűen magán hordozza ugyanakkor azokat a sajátosságokat, amelyek a hazai jogrendszerbe történő beillesztés és a hazai jogszabályi környezetben történő munkavégzés következményei. Mindezek ismeretében működését akkor tekinthetjük eredményesnek és hatékonynak, ha a feladatait a nemzetközi és hazai elvárásoknak egyaránt megfelelve, közöttük összhangot teremtve képes ellátni. Eddigi tevékenysége azt igazolja, hogy az alapvető jogok biztosa ezen összhang megteremtésére törekszik. Arra, hogy az NMM a kontrollrendszer egyéb elemei mellé beépülve, azokat kiegészítve és – ahogyan azt Haraszti Katalin is hangsúlyozza egyik tanulmányában – „más alkotmányos intézmények”[252] működését nem befolyásolva képes legyen elősegíteni a szabadságvesztés végrehajtásának még hatékonyabb ellenőrzését.

Az OPCAT ratifikálásából fakadó újdonságok lényegét Hajas Barnabás és Szabó Máté a következőképpen foglalták össze. „A nemzetközi jogi dokumentumok között elsőként az OPCAT 18. cikke – a nemzeti mechanizmus hatékonysága érdekében – azokat az elvárásokat és biztosítékokat is meghatározza, amelyeknek a tagállamok által kijelölt, illetve működtetett hazai szervezetnek meg kell felelnie. Ezek a funkcionális függetlenség, a feladat ellátásához szükséges személyi erőforrások és szakértelem, továbbá a hatékony működés fedezetének anyagi háttere.”[253]

A fenti elemzés arra enged következtetni, hogy az összhang kialakításában a biztos eredményes munkát végzett. A hazai megelőző mechanizmus, az alapjogi biztos tevékenységeként meghatározott NMM megfelel az OPCAT és a CAT alapján vele szemben támasztott követelményeknek. A nagy

[252] Haraszti (2012): i. m. 72.o.
[253] Hajas – Szabó: i. m. 33. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

körültekintéssel előkészített működés, valamint a jelentésekben tükröződő magas szakmai színvonal, gondosság és empátia optimizmusra ad okot. Az NMM a szabadságvesztés végrehajtása feletti garancia- és kontrollrendszernek máris fontos eleme. Ahhoz azonban, hogy ezt a szerepét hosszú távon is megőrizze, tovább kell fokoznia tevékenységének intenzitását, és a jelentések folyamatos, mielőbbi nyilvánosságra hozatalára ügyelve mind több büntetés-végrehajtási intézetet kell felkeresnie. Ehhez természetszerűleg nemcsak megfelelő felkészültségű, hanem kellő létszámú szakértőre van szükség valamennyi érintett szakterületről. Ennek biztosításához kiváló eszköz a külső szakértők eseti bevonásának a lehetősége, így javasolt, hogy azzal a biztos bátrabban, széles körben éljen. A kezdeti tudatosság és alaposság mellett tehát a mechanizmus továbbfejlesztésére is szükség van ahhoz, hogy az NMM a szabadságvesztés végrehajtása felett őrködő kontrollrendszernek tartósan hasznos és értékes eleme maradhasson.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

2.4. Az ENSZ szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenységét kiegészítő egyéb dokumentumok és mechanizmusok

Nem tartozik a szűk értelemben vett szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző mechanizmusok körébe, de széleskörű felhatalmazására tekintettel említést érdemel – az Emberi Jogi Tanács munkáját segítő ENSZ megbízottak köréből – az ENSZ kínzással foglalkozó különmegbízottja. A tisztség létrehozásáról az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 1985/33. számú ajánlásában döntött. A különmegbízott mandátuma minden kínzással kapcsolatos kérdés vizsgálatára kiterjed valamennyi államban, függetlenül attól, hogy ratifikálta-e a CAT-t. Feladata, hogy felkutassa, és fogadja a kínzás szempontjából releváns kérdésekkel kapcsolatos hiteles és megbízható információkat, valamint azokra késedelem nélkül reagáljon. Annak keretében kapcsolatba léphet az egyes államokkal és tőlük tájékoztatást kérhet a kínzás megelőzése érdekében hozott jogalkotási és közigazgatási intézkedéseikről, továbbá kínzásra vonatkozó konkrét állításokról. Olyan sürgős esetekben is eljárhat, amikor konkrét személy fizikai és mentális épségének megőrzése érdekében szükséges a beavatkozása. Emellett konzultációt folytat arra igényt tartó kormányok képviselőivel, és helyszíni látogatást is tehet a világ bármely részén. A különmegbízott a tevékenységéről jelentést készít. Magyar vonatkozású ügyben vagy kérdés vizsgálatában a különmegbízott eddig nem járt el.[254]

Szintén az Emberi Jogi Tanács munkájához nyújt támogatást az ENSZ Önkényes fogvatartással foglalkozó munkacsoportja[255], amelyet még az Emberi Jogi Bizottság hozott létre egy 1991-es döntésével.[256] Hatásköreinek többszöri bővítését követően az öttagú munkacsoport napjainkban is a szabadságtól való megfosztás azon eseteit igyekszik kiszűrni és feltárni, amelyek a hatóságok önkényén alapulnak. Jelentőségét mutatja, hogy a

[254] Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment https://www.ohchr.org/en/Issues/Torture/srtorture/Pages/srtortureIndex.aspx (2019. július 19.)
[255] UN Working Group on Arbitrary Detention (WGAD)
[256] Resolution 1991/42 of the Commission on Human Rights

DOI: 10.14750/ME.2021.017

munkacsoport mandátuma az Alapokmány rendelkezésein alapuló szervek köréből egyedüliként terjed ki egyéni panaszok vizsgálatára.[257]

Az ENSZ a kínzás áldozatainak a megsegítésére egy önkéntes pénzügyi alapot is létrehozott 1981-ben. Az alap az önkéntesen felajánlott összegeket olyan civil szervezetek között osztja el, amelyek pszichológiai, egészségügyi, szociális, gazdasági, jogi vagy egyéb formában nyújtanak humanitárius segítséget olyan személyeknek, akik maguk szenvedtek el kínzást, vagy akiknek a családtagja kínzás áldozatává vált.[258]

Az ellenőrzéshez kapcsolódóan olyan további ENSZ dokumentumok és tevékenységek is nevesíthetők, amelyek elsődleges szerepe, hogy elméleti hátteret biztosítsanak a fent bemutatott jogi dokumentumoknak és mechanizmusoknak, és beemeljék a tudomány világának az eredményeit az ENSZ szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző munkájába. Ebben a körben említhető az alábbi konferencia-sorozat, valamint kézikönyv-sorozat is.

Tág értelemben véve ellenőrző tevékenységet valósít meg az ENSZ keretében zajló azon konferencia-sorozat, amely a bűnmegelőzés és az elkövetőkkel való bánásmód körébe tartozó kérdéseket szerepeltet a napirendjén. A tudományos tanácskozást 1955 óta minden 5. évben megrendezik, miután a Közgyűlés 1950-ben feloszlatta a Nemzetközi Büntetőjogi és Büntetés-végrehajtási Tanácsot.[259] A rendezvényeket 2005 óta az ENSZ Bűnmegelőzési és Büntető-igazságszolgáltatási Kongresszusa néven tartják meg.[260] A rendezvények globális fórumot kínálnak a bűnmegelőzés és a büntető igazságszolgáltatás területeit érintő, állami szintű szakmai információk és tapasztalatok cseréjéhez, a jó gyakorlat kialakításához és terjesztéséhez. A szabadságvesztés

[257] Revised Fact Sheet No. 26. The Working Group on Arbitrary Detention. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/FactSheet26.pdf (2020. július 5.)
[258] The United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture https://www.ohchr.org/en/issues/torture/unvft/pages/index.aspx (2019. július 19.)
[259] International Penal and Penitentiary Commission (IPPC)
[260] United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. https://www.unodc.org/congress/en/about.html (2019. július 11.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

végrehajtásának ellenőrzéséhez kapcsolódóan például a Kubában 1990-ben megtartott nyolcadik kongresszuson került sor – sok egyéb mellett – a feltételesen szabadságra bocsátható elítéltek helyzetét, valamint a szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzésére is irányadó egyes ENSZ dokumentumokat érintő tanácskozásra. Az azt megelőzően, 1985-ben Milánóban tartott rendezvényen pedig a résztvevők a külföldi állampolgárságú elítéltek fogvatartására irányadó elveket vitattak meg.

Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala kiadásában megjelenő kézikönyv-sorozat[261] valójában a Hivatal által kimunkált olyan eszközök gyűjteménye, amelyek segítséget nyújtanak a tagállamoknak a közösségi joganyag implementálásában, valamint a bűnmegelőzés és a büntető igazságszolgáltatást érintő reformok kidolgozásában. A sorozat több eleme közvetlenül kapcsolódik a szabadságvesztés végrehajtásának a témaköréhez, így az ellenőrzési rendszer részeként is funkcionál. Ebben a körben említhetők például a Kézikönyv a speciális szükségletekkel rendelkező fogvatartottakról,[262] A nők és a bebörtönzés,[263] A bebörtönzött erőszakos szélsőségesek kezeléséről és a börtönbeli erőszakos radikalizálódás megelőzéséről,[264] az Útmutató a börtönalapú rehabilitációs programok kidolgozásához,[265] A Nelson Mandela szabályoknak való megfelelés értékelése[266] vagy a Kézikönyv a korrupcióellenes intézkedésekről a börtönökben[267] című kötetek.

[261] Criminal Justice Handbook Series. A kézikönyv-sorozat eddig megjelent elemei részben elérhetők itt:
https://www.un-ilibrary.org/drugs-crime-and-terrorism/criminal-justice-handbook-series_85736857-en
[262] Handbook on Prisoners with special needs (2009)
[263] Handbook on Women and Imprisonment (2014)
[264] Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons (2016)
www.unodc.org/documents/brussels/News/2016.10_Handbook_on_VEPs.pdf (2019. július 19.)
[265] Roadmap for the Development of Prison-Based Rehabilitation Programmes (2018)
[266] Assessing Compliance with the Nelson Mandela Rules (2018)
[267] Handbook on Anti-Corruption Measures in Prisons (2018)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

3. Az Európa Tanács szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenysége

Az Egyesült Nemzetek Szervezete keretei között megindult fejlődési folyamattal párhuzamosan kezdődtek és zajlottak alapvető változások az emberi jogok európai szintű védelme terén is. 1949. május 5-én ugyanis tíz ország[268] a Londoni Szerződés aláírásával kormányközi szervezetként létrehozta, az Európa Tanácsot. Az egyéni szabadságjogok és a demokrácia megóvása mellett elkötelezett nyugat-európai országok ezzel megteremtették az emberi jogok védelme európai rendszerének alapjait."[269] A szövetséghez még ugyanazon év augusztusában csatlakozott Görögország és Törökország is, az ezt követő évek során pedig a tagállamok száma 47-re bővült.[270]

Az Európa Tanács létrehozásának az volt a célja, hogy biztosítsa az emberi jogok érvényesülését és az emberi értékek tiszteletben tartását. A közös hagyományokra építve lehetőség nyílt a kölcsönös megértés politikájának a kidolgozására, és ezáltal egyfajta közös európai identitás megteremtésére. A bűnözés kérdésével az Európa Tanács 1956-ban kezdett el foglalkozni. 1958-ban került sor az első szakértői tanácskozásra, ekkor hoztak létre egy kriminológiával foglalkozó szakértői bizottságot is. 1962 óta folyamatosan készülnek megállapodások, javaslatok a büntetés-végrehajtás területére vonatkozóan.[271]

[268] Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Norvégia, Olaszország és Svédország
[269] Haraszti K. (2008): i. m. 54. p.
[270] Izland és Németország (1950), Ausztria (1956), Ciprus (1961), Svájc (1963), Málta (1965), Portugália (1976), Spanyolország (1977), Liechtenstein (1978), San Marino (1988), Finnország (1989), Magyarország (1990), Lengyelország (1991), Bulgária (1992), Észtország, Litvánia, Szlovénia, Cseh Köztársaság, Szlovákia, Románia (1993), Andorra (1994), Lettország, Albánia, Moldova, Ukrajna, Macedónia (volt Jugoszláv Köztársaság) (1995), Oroszország és Horvátország (1996), Grúzia (1999), Örményország és Azerbajdzsán (2001), Bosznia-Hercegovina (2002), Szerbia (2003), Monaco (2004) és Montenegró (2007)
[271] Boros János – Koltai László: Beszámoló az Európa Tanács börtönügyi szemináriumáról. Börtönügyi Szemle 1991/1. 50-61. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

3.1. Magyarország tagsága

Hazánk[272] 1990. november 6-án, 24. államként vált az Európa Tanács tagállamává. Az azóta eltelt időben a szervezet számos egyezményét aláírta, azok túlnyomó részét ratifikálta is.[273] Van ugyanakkor több olyan dokumentuma is az Európa Tanácsnak, amelyeket hazánk nem ismert el magára nézve kötelezőnek,[274] ezért különösen fontos azok áttekintése, amelyek hazánkra is irányadó kötelezettséget tartalmaznak.

Az Európa Tanács keretében létrehozott azon nemzetközi jogi dokumentumok követelményei, amelyeket Magyarország magára nézve kötelezőként ismert el, az hazai jogrend részeként és az egyéb nemzetközi jogi gyökerű, így például az ENSZ égisze alatt keletkezett nemzetközi jogi dokumentumokkal együttesen, egyszerre érvényesülnek és fejtik ki hatásukat.

Mindezen nemzetközi jogi dokumentumok köréből – ahogyan az az ENSZ dokumentumok esetében is történt – a továbbiakban azokat kívánom számba venni és bemutatni, amelyek a szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzése szempontjából meghatározó jelentőségűek. Ezek többsége ebben az esetben is az ellenőrzés gyakorlása során irányadó szabályt rögzít, vannak közöttük ugyanakkor olyanok is, amelyek kifejezetten az ellenőrző rendszer működtetésére irányadók. A releváns dokumentumok ismertetésén túl megvizsgálom az ezen dokumentumokban létrehozott ellenőrző mechanizmusokat is, valamint beszámolok azok Magyarországot érintő tevékenységéről.

[272] Statistics on signatures and ratifications: Hungary. https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-states/-/conventions/chartStats/HUN (2019. július 10.); Council of Europe's treaties in non-official languages. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/9252540 (2019. július 11.)

[273] Az Európa Tanács szerződéses adatbázisa alapján Magyarország 90 szerződést írt alá és ratifikált is, további 20-at pedig aláírt.

[274] Az Európa Tanács szerződéses adatbázisa alapján 104 olyan szerződés van, amelyeket Magyarország nem írt alá.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

3.2. Az Európa Tanács keretében elfogadott, a szabadságvesztés nemzetközi ellenőrzése alapjául szolgáló dokumentumok

Az ellenőrző rendszer[275] alapját az Európa Tanács keretében elfogadott nemzetközi szerződések alkotják. Az Európa Tanács szerződéses rendszere több hasonlóságot is mutat az ENSZ szerződéseinek a rendszerével. A két rendszer egymás mellett, egymást kiegészítve érvényesül és irányadó valamennyi szabályozott területen, így a szabadságvesztés végrehajtása feletti ellenőrzés gyakorlásában is.

3.2.1. Az Európa Tanács keretében elfogadott szerződések a szabadságvesztés végrehajtásáról

a) Magyarország 1990. november 6-án aláírta és 1992. november 5-én ratifikálta az Egyezményt az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (Emberi Jogok Európai Egyezménye).[276] Az Egyezményt 1950. november 4-én fogadták el és 1953. szeptember 3-án lépett hatályba.

Az Egyezményhez az Európa Tanács tagjai ezidáig összesen tizenhat kiegészítő jegyzőkönyvet csatoltak. Ezek közül Magyarország az alábbiakat írta alá és ratifikálta.[277]

---

[275] A dokumentumok gyűjteményét lásd: Universal Human Rights Instruments, Human Rights in the Administration of Justice: Protection of Persons Subjected to Detention or Imprisonment. https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx (2019. július 4.)

[276] Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

[277] Magyarország aláírta és ratifikálta:
- az 1. Kiegészítő Jegyzőkönyvet, amelyet a tagállamok az Egyezmény I. fejezetében foglaltakon felüli további emberi jogok és szabadságok közös biztosítása érdekében fogadtak el;
- a 2. Kiegészítő Jegyzőkönyvet, amely alapján a Bíróság bizonyos feltételek esetén tanácsadó vélemény nyilvánítására vonatkozó hatáskörrel rendelkezik;
- a 3. Kiegészítő Jegyzőkönyvet az Egyezmény 29., 30. és 34. cikkeihez fűzött kiegészítésről;
- a 4. Kiegészítő Jegyzőkönyvet további jogok és szabadságok közös biztosítása érdekében;
- az 5. Kiegészítő Jegyzőkönyvet az Egyezmény 22. és 40. cikkeihez fűzött kiegészítésről;
- a 6. Kiegészítő Jegyzőkönyvet a halálbüntetés eltörléséről;

DOI: 10.14750/ME.2021.017

	Magyarország aláírta	Magyarország ratifikálta	Magyarországon hatályos	Szerződés keltezése	Szerződés hatályba lépése
1. Kiegészítő Jegyzőkönyv	1990. november 6.	1992. november 5.	1992. november 5.	1952. március 20.	1954. május 18.
2. Kiegészítő Jegyzőkönyv	1990. november 6.	1992. november 5.	1992. november 5.	1963. május 6.	1970. szeptember 21.
3. Kiegészítő Jegyzőkönyv	1990. november 6.	1992. november 5.	1992. november 5.	1963. május 6.	1970. szeptember 21.
4. Kiegészítő Jegyzőkönyv	1990. november 6.	1992. november 5.	1992. november 5.	1963. szeptember 16.	1968. május 2.
5. Kiegészítő Jegyzőkönyv	1990. november 6.	1992. november 5.	1992. november 5.	1966. január 20.	1971. december 20.
6. Kiegészítő Jegyzőkönyv	1990. november 6.	1992. november 5.	1992. december 1.	1983. április 28.	1985. március 1.
7. Kiegészítő Jegyzőkönyv	1990. november 6.	1992. november 5.	1993. február 1.	1984. november 22.	1988. november 1.
8. Kiegészítő Jegyzőkönyv	1990. november 6.	1992. november 5.	1992. november 5.	1985. március 19.	1990. január 1.
9. Kiegészítő Jegyzőkönyv	1990. november 6.	1992. november 5.	1994. október 1.	1990. november 6.	1994. október 1.
11. Kiegészítő Jegyzőkönyv	1994. május 11.	1995. április 26.	1998. november 1.	1994. május 11.	1998. november 1.
13. Kiegészítő Jegyzőkönyv	2002. május 3.	2003. július 16.	2003. november 1.	2002. május 3.	2003. július 1.
14. Kiegészítő Jegyzőkönyv	2005. április 7.	2005. december 21.	2010. június 1.	2004. május 13.	2010. június 1.
15. Kiegészítő Jegyzőkönyv	2015. július 9.	2015. november 30.		2013. június 24.	

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetésére 1993. évi XXXI. törvénnyel került sor. Az

- a 7. Kiegészítő Jegyzőkönyvet további lépésekről egyes jogoknak és szabadságoknak az Egyezmény általi közös biztosítása érdekében;
- a 8. Kiegészítő Jegyzőkönyvet, amely az Emberi Jogok Európai Bizottsága számára lehetővé teszi kamarák és tanácsok felállítását;
- a 9. Kiegészítő Jegyzőkönyvet, amely feljogosítja a kérelmezőt arra, hogy bizonyos körülmények között az ügyet a Bíróság elé terjessze;
- a 11. Kiegészítő Jegyzőkönyvet, amelynek célja az egyezmény által biztosított jogok és szabadságjogok érvényesítési mechanizmusának az észszerűsítése;
- a 13. Kiegészítő Jegyzőkönyvet a halálbüntetés eltörléséről minden körülmények között;
- a 14. Kiegészítő Jegyzőkönyvet az Egyezmény ellenőrzési rendszerének a kiegészítéséről;
- a 15. Kiegészítő Jegyzőkönyvet az Emberi Jogok Európai Bírósága hatékonyságának a fenntartásáról.

Aláírta Magyarország a 10. Kiegészítő Jegyzőkönyvet 1993. február 9-én, a 12. Kiegészítő Jegyzőkönyvet 2000. november 4-én, a 14bis. Kiegészítő Jegyzőkönyvet 2009. november 10-én, ám ezeket nem ratifikálta. Alá sem írta Magyarország a 16. Kiegészítő Jegyzőkönyvet, amely 2013. október 2. óta áll nyitva az aláírásra és 2018. augusztus 1-jén, a 10. ratifikációt követően lépett hatályba.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Egyezményben és a Párizsban, 1952. március 20-án kelt Kiegészítő Jegyzőkönyvben, valamint a Strasbourgban, 1963. május 6-án kelt 2. és a Strasbourgban, 1963. szeptember 16-án kelt 4. Kiegészítő Jegyzőkönyvben foglaltakat 1992. november 5. napjától kezdődően, a Strasbourgban, 1983. április 28-án kelt 6. Kiegészítő Jegyzőkönyvben foglaltakat 1992. december 1. napjától kezdődően, a Strasbourgban, 1984. november 22-én kelt 7. Kiegészítő Jegyzőkönyvben foglaltakat 1993. február 1. napjától kezdődően kell alkalmazni.

Az Egyezmény 9. Kiegészítő Jegyzőkönyvének a kihirdetéséről az 1994. évi LXXXVI. törvény, a 11. Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről pedig a 1998. évi XLII. törvény szól. Az Egyezmény 13., a halálbüntetés minden körülmények között történő eltörlésére vonatkozó Kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről a 2004. évi III. törvény, az Egyezmény ellenőrző rendszerének módosítására vonatkozó 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről a 2005. évi CXXIV. törvény, végül a 15. Kiegészítő Jegyzőkönyve kihirdetéséről a 2015. évi CLVII. törvény rendelkezik.

b) Az Egyezmény az elítélt személyek átszállításáról[278] 1983. március 21-én kelt és 1985. július 1-jén lépett hatályba. Magyarország 1991. november 19-én aláírta, majd 1993. július 13-án ratifikálta. A Strasbourgban, 1983. március 23-án kelt, az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény kihirdetéséről szóló 1994. évi XX. törvény értelmében a rendelkezéseit 1993. november 1-től kell alkalmazni. Az aláíró államok célja az volt, hogy a büntetőjog terén a nemzetközi együttműködést továbbfejlesszék. Ezen cél elérése érdekében kívánatosnak találták, hogy a bűncselekmény elkövetése miatt szabadságuktól megfosztott külföldiek lehetőséget kapjanak büntetésüknek saját hazájukban, anyanyelvük szerinti környezetben, családjuk közelében való letöltésére, amely cél a saját országaikba való átszállításukkal érhető el legjobban.

[278] Convention on the Transfer of Sentenced Persons

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Az Európa Tanács tagállamai abból a célból, hogy megkönnyítsék az Egyezmény alkalmazását, Kiegészítő Jegyzőkönyvet írtak alá. A Kiegészítő Jegyzőkönyv az elítélt személyek átszállításáról szóló Egyezményhez[279] 1997. december 18-án kelt és 2000. június 1-jén lépett hatályba. Az aláírására 1999. április 26-án, a ratifikálására pedig 2001. május 4-én került sor. A rendelkezései az elítélt személyek átszállításáról szóló, Strasbourgban, 1983. március 21-én kelt Egyezmény, Strasbourgban, 1997. december 18-án kelt Kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2001. évi LXVII. törvény értelmében 2001. szeptember 1-től irányadók.

c) Az Európai egyezmény a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről[280] (Kínzás Elleni Európai Egyezmény) 1987. november 26-án kelt, majd 1989. február 1-jén lépett hatályba. Magyarország az Egyezményt 1993. február 9-én írta alá, 1993. november 4-én ratifikálta. A rendelkezései a Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvény alapján hazánkban 1994. március 1-től alkalmazandók.

A Kínzás Elleni Európai Egyezményhez két kiegészítő jegyzőkönyv született. Mind az 1., mind a 2. Kiegészítő Jegyzőkönyvet[281] 1993. november 4-én írta alá Magyarország, majd azok 2002. március 1-jén léptek hatályba.

d) Az Emberi Jogok Európai Bizottsága és Bírósága eljárásaiban részt vevő személyekre vonatkozó Európai Megállapodás[282] 1996. március 5-én

[279] Additional Protocol to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons
[280] European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
[281] Protocol No. 1 to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Protocol No. 2 to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
[282] European Agreement relating to persons participating in proceedings of the European Court of Human Rights

DOI: 10.14750/ME.2021.017

keletkezett, azt 1997. május 6-án írta alá és 1998. április 1-jén ratifikálta Magyarország. A Megállapodás 1999. január 1-jén lépett hatályba.

3.2.2. Az Európa Tanács ajánlásai, határozatai és egyéb dokumentumai a szabadságvesztés végrehajtásáról

A szerződések rendszerét elsősorban az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az ajánlásai[283] egészítik ki, amelyekben – hazai szakirodalmi álláspont szerint – a büntetés-végrehajtás tudományának „ősi, évszázados felismerései"[284] olvashatók. Az ajánlások köréből a szabadságvesztés végrehajtását érintően általános jelleggel, tehát valamennyi elítéltre vonatkozóan – keletkezésük szerinti időrendben – különösen az alábbiak emelhetők ki.

- R (82) 16. számú ajánlás a börtön elhagyásáról,[285]
- R (82) 17. számú ajánlás a veszélyes fogvatartottak fogvatartásáról és a velük való bánásmódról,[286]
- R (84) 11. számú ajánlás az elítélt személyek átszállításáról szóló Egyezménnyel kapcsolatos információkról,[287]
- R (88) 13. számú ajánlás az elítélt személyek átszállításáról szóló Egyezmény gyakorlati alkalmazásáról,[288]
- R (89) 12. számú ajánlás az oktatásról a börtönben,[289]
- R (92) 18. számú ajánlás az elítélt személyek átszállításáról szóló Egyezmény gyakorlati alkalmazásáról,[290]

[283] A börtönügyi tárgyú ajánlásokról bővebben lásd: Key Council of Europe Conventions and Recommendations. https://www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations (2019. július 11.)
[284] Csernyánszky – Horváth – Heylmann – Kabódi – Lőrincz – Nagy – Pallo: i. m. 305. p.
[285] Rec. R (82) 16 on prison leave
[286] Rec. R (82) 17 Custody and treatment of dangerous prisoners
[287] Rec. R (84) 11 concerning information about the Convention on the transfer of sentenced persons
[288] Rec. R (88) 13 concerning the practical application of the Convention on the transfer of sentenced persons
[289] Rec. R (89) 12 on education in prison

DOI: 10.14750/ME.2021.017

- R (93) 6. számú ajánlás a fertőző betegségek, köztük az Aids ellenőrzésének kriminológiai és börtönügyi vonatkozásairól és a kapcsolódó egészségügyi problémákról a börtönökben,[291]
- R (97) 12. számú ajánlás az állománynak a büntetések és az intézkedések alkalmazásáról,[292]
- R (98) 7. számú ajánlás a börtönbeli egészségügyi ellátás etikai és szervezeti aspektusairól,[293]
- R (99) 22. számú ajánlás a börtönök túlzsúfoltságáról és a börtönnépesség inflálódásáról,[294]
- R (2003) 23. számú ajánlás az életfogytig tartó és a hosszú tartamú szabadságvesztés büntetést töltő elítéltek kezeléséről,[295]
- Rec (2006) 2-rev. számú ajánlás az Európai Börtönszabályokról,[296]
- CM/Rec (2008) 11. számú ajánlás a szankciók vagy intézkedések hatálya alatt álló fiatalkorú elkövetőkre vonatkozó európai szabályokról,[297]
- CM/Rec (2012) 5. számú ajánlás a büntetés-végrehajtási állomány európai etikai kódexéről,[298]
- CM/Rec (2012) 12. számú ajánlás a külföldi fogvatartottakról,[299]
- CM/Rec (2014) 3. számú ajánlás a veszélyes bűnelkövetőkről,[300]
- CM/Rec (2017) 3. sz. ajánlás a közösségi szankciókat és intézkedéseket érintő európai szabályokról,[301]
- CM/Rec (2018) 5. számú ajánlás a bebörtönzött szülők gyerekeiről.[302]

---

[290] Rec. R (92) 18 concerning the practical application of the Convention on the transfer of sentenced persons
[291] Rec. R (93) 6 concerning prison and criminological aspects of the control of transmissible diseases including aids and related health problems in prison
[292] Rec. R (97) 12 on staff concerned with the implementation of sanctions and measures
[293] Rec. R (98) 7 concerning the ethical and organisational aspects of health care in prison
[294] Rec. R (99) 22 concerning prison overcrowding and prison population inflation
[295] Rec. R (2003) 23 on the management of life-sentence and other long-term prisoners
[296] Rec (2006) 2-rev on the European Prison Rules
[297] Recommendation CM/Rec(2008)11 on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures
[298] Recommendation CM/Rec(2012)5 on the European Code of Ethics for Prison Staff
[299] Recommendation CM/Rec(2012)12 concerning foreign prisoners
[300] Recommendation CM/Rec(2014)3 concerning dangerous offenders
[301] Recommendation CM/Rec (2017) 3on the European Rules on community sanctions and measures
[302] Recommendation CM/Rec(2018)5 concerning Children with Imprisoned Parents

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Szintén az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága dokumentuma az Irányelvek a büntetés-végrehajtási állomány és a pártfogó felügyelők számára a radikális és extrém erőszakos magatartásokról.[303]

Az előbbiek mellett az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a határozatai, egészen pontosan azok közül mindössze kettő említhető a tárgykörbe tartozóan, ezek: a Res. (62) 2. számú határozat az elítélek választási, civil és szociális jogairól,[304] valamint a Res. (67) 5. számú határozat a börtönbeli kutatásokról egyéni nézőpontból és a börtönnépességről.[305]

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének dokumentumai köréből jelentőségét tekintve kiemelkedik a 1656 (2004) számú ajánlás az európai börtönök és előzetes letartóztatási központok állapotáról.[306] A dokumentum 4. pontjának megállapítása szerint egyértelműen szükséges összehangolni az egyes államokban a fogvatartási feltételeket, valamint az állandó külső ellenőrzést, továbbá a bűncselekményeket és a büntetőjogi fogalom-meghatározásokat is. Ennek feltételrendszerét egy Európai Börtönügyi Charta formájában kellene kidolgozni, amely kötelező előírásokat tartalmazna az Európa Tanács valamennyi tagállama számára, egyértelműen és világosan emlékeztetve a fogvatartottak jogaira és az őket terhelő kötelezettségekre. A Parlamenti Közgyűlés ezért a Miniszteri Bizottság felé ajánlásként fogalmazta meg egy Európai Börtönügyi Charta kidolgozását, együttműködve az Európai Unióval.

A továbbiakban a releváns dokumentumok köréből azokat ismertetem részletesen, amelyek a szabadságvesztés büntetés nemzetközi ellenőrzésének kialakítása és gyakorlata szempontjából meghatározó jelentőséggel bírnak.

[303] Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism
[304] Resolution (62) 2 on electoral, civil and social rights of prisoners
[305] Resolution (67) 5 on research on prisoners considered from the individual angle, and on the prison community
[306] Recommendation 1656 (2004) Situation of European prisons and pre-trial detention centres

DOI: 10.14750/ME.2021.017

3.2.3. Emberi Jogok Európai Egyezménye

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye preambulumában az aláíró államok azon elhatározásukról tettek tanúbizonyságot, hogy – mint az európai országok hasonló felfogású kormányai, amelyek a politikai hagyományok, eszmények, a szabadság és a jog uralma közös örökségével rendelkeznek – megteszik az első lépéseket az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1948. december 10-én meghirdetett Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatban foglalt jogok közös biztosítására. Így az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem volt más, mint Európa államainak közösen rögzített reakciója a nemzetközi szinten – az ENSZ által – nem sokkal korábban deklarált alapvető jogok katalógusára.

Az 1. Cikk az aláíró államok általános kötelezettségvállalását tartalmazza az Emberi Jogok Európai Egyezménye I. fejezetében meghatározott emberi jogok tiszteletben tartására a joghatóságuk alatt álló minden személyt érintően. Ezt követően az I. fejezet a 2. cikktől a 14. cikkig a klasszikus emberi jogok és szabadságjogok katalógusát rögzíti.[307] Ezek közül a szabadságvesztés végrehajtása szempontjából a kínzás tilalmát (3. cikk), a hatékony jogorvoslathoz való jogot (13. cikk) vagy például a megkülönböztetés tilalmát (14. cikk) rögzítő rendelkezések bírnak különös jelentőséggel.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének a II. fejezete szól az Emberi Jogok Európai Bíróságáról, amely az emberi jogok védelmének legfőbb európai bírói

[307] - az élethez való jogot (2. cikk),
- a kínzás tilalmát (3. cikk),
- a rabszolgaság és kényszermunka tilalmát (4. cikk),
- a szabadsághoz és biztonsághoz való jogot (5. cikk),
- a tisztességes tárgyaláshoz való jogot (6. cikk),
- a büntetés kiszabásának tilalmát törvényi rendelkezés nélkül (7. cikk),
- a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot (8. cikk),
- a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságot (9. cikk),
- a véleménynyilvánítás szabadságát (10. cikk),
- a gyülekezés és egyesülés szabadságát (11. cikk),
- a házasságkötéshez való jogot (12. cikk),
- a hatékony jogorvoslathoz való jogot (13. cikk), és
- a megkülönböztetés tilalmát (14. cikk)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

fóruma. Feladata az Egyezményben foglalt követelmények érvényesülésének az ellenőrzése. A II. fejezet rendelkezései rögzítik a Bíróság felállításának és működésének alapvető szabályait. Meghatározzák továbbá a kérelem előterjesztésének a feltételeit, vizsgálatának a kereteit és a Bíróság döntésének a következményeit. A III. fejezet vegyes rendelkezéseket tartalmaz.

Az Egyezmény egy keretjellegű jogi dokumentum, amely a védett jogok és szabadságok vonatkozásában csak a védelem szélső értékeit, valamint az egyes jogok és szabadságok alapvető tartalmát rögzíti. Mindezeket a szabályokat a Bíróság esetjoga hivatott kitölteni tartalommal. Az Egyezményhez tizenhat Kiegészítő Jegyzőkönyv tartozik, amelyek többségét Magyarország – a fentebb írtak szerint – ratifikálta.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és annak kiegészítő jegyzőkönyvei ratifikálásával Magyarország – ahogyan valamennyi hasonlóan eljáró más állam is – magára vállalta annak a kötelezettségét, hogy az emberi jogokat a joghatósága alatt állóknak az Egyezmény követelményeivel összhangban biztosítja. A ratifikálásra ugyanakkor olyan időpontban került sor, amikor a magyar szabályozás még nem állt összhangban az Egyezmény követelményeivel. Az ebből adódó diszharmónia megszüntetése a jogalkotó feladatává vált.

Ezen harmonizációs folyamatban alapvető szerep jutott és jut napjainkban is az Emberi Jogok Európai Egyezményéből fakadó követelmények teljesülését ellenőrző szervnek, az Emberi Jogok Európai Bíróságának – illetve korábban a Bíróság mellett működő Emberi Jogok Európai Bizottságának is. A diszharmóniában érintett területek feltérképezésével a Bíróság a hazai szinten végbemenő jogharmonizációs folyamat meghatározó szereplőjévé, motorjává vált. Ezen folyamat keretében történt és történik ma is az európai büntetés-végrehajtási elvek és követelmények hazai jogba való átültetése is.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

3.2.4. Kínzás Elleni Európai Egyezmény

A Magyar Köztársaság a Kínzás Elleni Európai Konvenciót megerősítő okiratát 1993. november 4-én helyezte letétbe az Európa Tanács főtitkáránál. A 14. cikk szerint az Egyezmény három hónap múltán hatályba is lépett, ám a kihirdetésére csak 1995. február 22-én, az 1995. évi III. törvénnyel került sor.

A kínzás tilalma ezen Egyezmény rendelkezéseiben is az ember életét, testi és lelki épségét, az emberi méltóságot hivatott védelemben részesíteni. Mivel pedig a tilalom megsértésére a tapasztalatok szerint többnyire egyenlőtlen erőviszonyok fennállásakor, így például polgárháborús, diktatórikus vagy rendezetlen társadalmi viszonyok között, esetleg más jellegű alárendeltségi helyzetben kerül sor, különös jelentősége van a szabadságuktól megfosztott személyek kínzás elleni védelmének.

Az Egyezmény szövegének az első tervezetét Jean-Jacques Gautier svájci bankár javaslata alapján a Svájci Kínzás Elleni Bizottság és a Jogászok Nemzetközi Bizottsága készítette el 1982-ben. A következő évben tettek javaslatot az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az Egyezmény elfogadására. A szövegtervezetet végül három év alatt dolgozták át az Európa Tanács szakértői, majd 1987. június 26-án egyhangúlag fogadta el a Miniszteri Bizottság, és az Egyezmény 1989. február 1-jén lépett hatályba.[308]

Weller Mónika szerint az egyezmény címében, pontosabban annak magyar nyelvű fordításában helyesebb a „megelőzésére" kifejezést használni, mert az jobban kifejezi a szabályok lényegét, vagyis a megelőző jelleget.[309] Ezt támasztja alá az is, hogy az egyezményben nincs egyetlen olyan rendelkezés sem, amely érdemben állást foglalna a kínzásról és az embertelen vagy

[308] Ruzsonyi Péter: Konvenció. Börtönügyi Szemle 1993/4. 91. p.
[309] Ruzsonyi P. (1993): i. m. 90. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

megalázó büntetésekről vagy bánásmódról; és arra sem tesz kísérletet, hogy ezek fogalom-meghatározását adja. Egyedüli célja az, hogy a velük szembeni védelmet erősítse.[310]

A preambulum tanúsága szerint az aláíró államok szem előtt tartották, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikke értelmében „senkit sem lehet kínzásnak, embertelen vagy megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni", továbbá hogy a szabadságuktól megfosztott személyeknek a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni védelmét erősíthetnék a nem bírósági, megelőző jellegű látogatásokon alapuló eljárások. Ebből kiindulva hozták létre az Egyezmény rendelkezései a Kínzás Elleni Európai Bizottságot (CPT).[311] Ugyanez az okmány alakította ki továbbá azt a sajátos látogatási rendszert is, amely napjainkban is az egyik leghatásosabb eszköze a fogvatartottakkal való bánásmód ellenőrzésének.

A Kínzás Elleni Európai Egyezmény ugyanis egy teljesen új mechanizmust hívott éltre, amelynek keretében egy független szakértőkből álló nemzetközi szerv bármikor hivatalból látogatást tehet az egyes tagállamok területén lévő olyan helyeken, ahol szabadságuktól megfosztott személyeket tartanak fogva. Joga van belépni a tagállam területén lévő fogvatartó helyekre, és ott széles ellenőrzési hatáskörrel ellátni az emberi jogok védelmét. A megoldás újdonsága, hogy az ellenőrzést nem bírói szerv végzi, és a feladata nem a jogsértések megállapítása és elítélése, hanem rendszeres ellenőrzésekkel a jogsértések megelőzése.[312]

A dokumentum az ellenőrzési jog rögzítésén kívül szól az időszakos és rendkívüli látogatások megkülönböztetéséről, a jelentések bizalmasságáról, a közzétételhez szükséges állami beleegyezésről és a CPT általános, éves

[310] Vókó György: Nemzeti összekötő. A foglyokkal való bánásmód nemzetközi ellenőrzésének új vonásai. Börtönügyi Szemle 1998/2. 10. p.
[311] European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment and Punishment – CPT, 1. cikk
[312] Ruzsonyi P. (1993): i. m. 91. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

jelentési kötelezettségéről. Állami és egyéni panasz benyújtására az Egyezmény alapján nincs lehetőség, állami jelentés pedig önkéntesen fűzhető a zárójelentéshez magyarázatként.

3.2.5. Ajánlás az Európai Börtönszabályokról

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásai közül az európai büntetés-végrehajtási jog szempontjából meghatározó mérföldkő volt az Európai Börtönszabályok néven ismert szabálygyűjtemény megalkotása.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a fogvatartásra irányadó szabálygyűjtemény kidolgozásakor az 1955-ös genfi ENSZ kongresszuson elfogadott és az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa által 1957-ben jóváhagyott szabálygyűjtemény rendelkezéseit vette alapul, majd átdolgozását követően Res. (73) 5. számú határozatával ajánlotta azt a tagállamai figyelmébe. Az első változat hibáit és hiányosságait kiküszöbölendő néhány éven belül újabb szabálygyűjtemény született. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága végül R (87) 3. szám alatt fogadta el ajánlását az európai büntetés-végrehajtás minimum szabályairól.[313] „A szabályzatban újból megerősítést nyert az emberi méltóság fogalma, a büntetőintézmények[314] irányításának emberséges és hatékony cselekvésre való törekvése, a személyzet szerepének fontossága és a modern ügyvitel megteremtése. A szabályzat megalkotása avégből történt, hogy referenciaként szolgáljon, bátorítsa és segítse a büntetést végrehajtó intézmények minden szintjén az ott dolgozók tevékenységét.”[315]

[313] Recommendation No. R (87) 3 of the Committee of Ministers on the European Prison Rules https://rm.coe.int/16804f856c (2019. július 12.);
magyarul: http://www.europatanacs.hu/pdf/CMRec(87)3.pdf (2019. július 12.)
[314] Az ajánlás hivatalos magyar nyelvű fordításában használt kifejezés. Hazai jogi szakkifejezéssel: büntetés-végrehajtási intézetek.
[315] Ajánlás az európai büntetőszabályzatról. Az Európa Tanács emberi jogi dokumentumai. (Szerkesztette: Mavi Viktor) KJK, Budapest, 1996. 231. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A száz cikkből álló dokumentum Első részében összefoglalt Alapvető elveket követően a Második rész a „büntetőintézmények” irányításához kapcsolódó rendelkezéseket foglalta össze. A Harmadik részben került sor a személyzetre vonatkozó szabályanyag rögzítésére. Az eljárás és a rendszabályok céljai, a foglalkoztatás, valamint a szabadulást előkészítő szabályok a Negyedik részben kaptak helyet. Végül az utolsó, Ötödik rész szabályozta egyes speciális fogvatartotti csoportok helyzetét, köztük a gyanúsítottakét, a büntetőeljárás keretén kívül eső bírói ítélet alapján szabadságukban korlátozott, illetve az elmebeteg és „abnormis” fogvatartottakét.

Az ajánlás Első részének 4. és 5. pontjai tartalmaztak előírásokat a büntetés-végrehajtási intézetek feletti ellenőrző mechanizmusok létesítésére és működtetésére vonatkozóan. Ezen szabályok értelmében „[a] büntetőintézetek[316] és hatóságok rendszeres ellenőrzését megfelelő képesítéssel rendelkező, gyakorlott, illetékes hatóság által kinevezett felügyelőknek kell ellátniuk. Feladatuk elsősorban azt vizsgálni, hogy ezen intézmények milyen mértékben tartják be az érvényben lévő törvényeket és szabályozókat, a büntetés végrehajtó hatóságok irányelveit és a jelen szabályzat által meghatározott normákat. Az elítéltek egyéni jogainak tiszteletben tartását – különös tekintettel a büntetés-végrehajtás törvényességére – az országban érvényben lévő szabályozásnak megfelelően bírói hatóság, vagy bármely más, a büntetőintézet vezetőségéhez nem tartozó, az elítéltek látogatására jogosult hatóság ellenőrizheti.” A börtönszabályzat a fentiek értelmében nem pusztán az ellenőrzés szükségességét és jelentőségét hangsúlyozta, hanem külön kiemelte azt is, hogy az ellenőrző szervek vonatkozásában kívánalom a büntetés-végrehajtási szervektől való függetlenség.

A szabálygyűjtemény szinte teljes körű iránymutatást adott a fogvatartás során érvényesítendő elvekről és követelményekről. Szabályozási hiányosságok

[316] Hazai jogi szakkifejezéssel: büntetés-végrehajtási intézetek.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Nagy Ferenc véleménye szerint[317] mindössze talán a speciális fogvatartotti csoportokra vonatkozó rendelkezések kapcsán voltak felfedezhetők.

Annak ellenére, hogy a szabálygyűjtemény mindössze ajánlás értékkel bírt, vagyis a tagállamokra nézve nem volt sem kötelező, sem kikényszeríthető, a tagállami büntetés-végrehajtási rendszerek fejlődésére és a végrehajtás színvonalának az emelésére gyakorolt hatása az egységes szakmai álláspont szerint vitathatatlan.[318] „Létrehozása óta az európai börtönszabályzat a végrehajtási normák javításának, a humánus és progresszív pönológia elősegítésének szimbólumává, illetve ösztönzőjévé vált."[319]

Idővel ugyanakkor az Európa Tanács tagállamai az Európai Börtönszabályok alkalmazásakor sem hagyhatták figyelmen kívül azokat a nagyszabású társadalmi változásokat, amelyek jelentős hatást gyakoroltak Európában a börtönügy területén.[320] Ezért a Bűnözési Problémák Európai Bizottsága (European Committee on Crime Problems, CDPC) megbízta a Börtönügyi Együttműködés Bizottságát (Committee for Co-operation in Prison Affairs, PC-R-CP), hogy dolgozza át a minimumszabályokat az időközben lezajlott társadalmi és politikai változásokra figyelemmel, és aktualizálja azokat, ezáltal hozza összhangba a fennálló gyakorlattal. A szabályok új gyűjteményét az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága Rec.(2006)2. számon fogadta el 2011. január 11-én.[321]

Juhász Zsuzsanna álláspontja szerint „[e]zen ajánlást tekinthetjük az európai börtönügy alapelvei forrásának. Az »új« Európai Börtönszabályok ugyanis 11

[317] Nagy Ferenc: Európai kihívások, magyar válaszok a büntetőjog és a büntetés-végrehajtás területén. Börtönügyi Szemle 2003/1. 19. p.
[318] Lásd különösen Vókó György, Lőrincz József és Juhász Zsuzsanna e témában megjelent tanulmányait.
[319] Lőrincz J. – Nagy F.: i. m. 10. p.
[320] Lásd az új Európai Börtönszabályok preambulumának szövegét.
[321] Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8d25 (2019. július 12.),
magyarul: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804d4ee0 (2019. július 12.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

elvi tételt fogalmaz meg, amelyek a szabálygyűjtemény egységes egészként való interpretációját és végrehajtását irányítják, vezérlik, és amelyek az egész európai börtönügy szellemiségét meghatározzák."[322]

Az ajánlás az Alapelvek címet viselő I. Részében tehát kilenc pontban rögzíti az európai börtönügy elvi tételeit. Tartalmilag ezekhez kapcsolódik továbbá a szabálygyűjtemény 13. pontja szerinti diszkrimináció tilalma is, amelyet az ajánlás a hatályáról és az alkalmazásáról szóló II. Rész utolsó szabályaként deklarál. A 3. Rész foglalja össze a fogvatartás feltételeit a fogvatartottak befogadásától kezdődően például az elhelyezésen, a foglalkoztatáson keresztül egészen az egyes speciális fogvatartotti csoportokra irányadó előírásokig. A IV. Rész az egészségügyi ellátásról szól, az V. Rész a büntetés-végrehajtás rendjével összefüggő szabályokról. A VI. Rész a vezetésnek és a személyi állománynak címzett szabályokat foglalja egybe, míg a VII. Rész a vizsgálat és az ellenőrzés követelményeit rögzíti. A VIII. Rész az előzetes fogvatartásban lévőkre, a IX. Rész pedig az elítéltekre irányadó szabályokat tartalmazza. A szabálygyűjtemény utolsó, X. Része pedig egyetlen mondatban lefekteti a szabályok folyamatos frissítésének a követelményét.[323]

Az Alapelvek között a 7. pont rögzíti, hogy „[a] külső társadalmi szolgálatokkal való együttműködést, és amennyiben lehetséges, a civil társadalomnak a büntetés-végrehajtás életében való részvételét biztosítani kell." A 9. pontban írja elő továbbá a szabályzat, hogy „[v]alamennyi büntetés-végrehajtási intézetben rendszeres kormányzati vizsgálatot kell tartani, és független ellenőrzést kell biztosítani." Ezzel a 7. pontbeli szabály az együttműködés és a normalizáció alapelveinek az érvényesítésére irányul, míg a 9. pont az ellenőrző funkció jelentőségére utal.

[322] Juhász Zs. (2014): i. m. 142. p.
[323] Az új Európai Börtönszabályok részletes magyarázatát lásd: Juhász Zsuzsanna: A megújult Európai Börtönszabályok ismertetése. Acta Juridica et Politica Szeged, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Tudományos Bizottsága, Szeged, 2006.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Az ellenőrzés lehetőségeit részletezve a szabálygyűjtemény a VI. Részben – annak 92. és 93. szabályaiban – külön iránymutatást ad a kormányzati felügyelet és a független ellenőrzés folytatására. Az ajánlásból kiolvasható kívánalom a kormányzati felügyelet vonatkozásában a vizsgálatok rendszeres elvégzése, valamint az, hogy annak során a büntetés-végrehajtási intézetek működését nem csupán a nemzeti, hanem a nemzetközi követelmények, így a szabálygyűjtemény alapján is vizsgálni kell. A független ellenőrzés az ajánlás értelmében a fogvatartás feltételeire és a fogvatartottakkal való bánásmódra irányul. További előírás, hogy a független szervek vagy szervezetek megállapításait nyilvánosságra kell hozni. Ezen felül elvárás a tagállamokkal szemben, hogy a független ellenőrző szerveket bátorítsák a büntetés-végrehajtási intézetek látogatására és a törvény által felhatalmazott nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre.[324]

Az ajánláshoz fűzött kommentár[325] kiemeli, hogy a 92. és 93. szabályok nem csupán világos különbséget tesznek a kormányzati felügyelet és a független ellenőrzés formái között, hanem rámutatnak arra, hogy ezek együttesen, egymást kiegészítve képesek megvalósítani a szabadságvesztés megfelelő kontrollját. A független ellenőrzés szervei épp ezért nem a kormányzati felügyelettel, annak minőségével szembeni bizalmatlanság megnyilvánulásának, hanem az ellenőrző rendszer alapvető garanciális elemeinek tekinthetők.

A kormányzati felügyelet szervei a kommentár értelmében egy vagy több minisztérium fennhatósága alatt is működhetnek. Közös bennük, hogy a

[324] Kormányzati felügyelet 92.1. A kormányzati hivatal a büntetés-végrehajtási intézetekben végzett rendszeres vizsgálatok segítségével értékeli ki, hogy a börtönök irányítása összhangban áll-e a nemzeti és nemzetközi jog követelményeivel, és ezen szabályok rendelkezéseivel.
Független ellenőrzés 93.1. A fogvatartás feltételeit és a fogvatartottakkal való bánásmódot független szervek vagy szervezetek ellenőrzéseik útján figyelemmel kísérik, amely vagy amelyek megállapításait nyilvánosságra kell hozni.
93.2. Az említett független ellenőrző szerveket bátorítani kell a börtönök látogatására, törvény által felhatalmazott nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre.

[325] European Prison Rules. Council of Europe Publishing, Strasbourg, June 2006. https://rm.coe.int/european-prison-rules-978-92-871-5982-3/16806ab9ae (2020. július 28.) 92-93. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

legmagasabb hatóság alapítja őket, és ezen hatóságnak címezve készítik el a jelentéseiket. Fontos elvárás velük szemben, hogy vizsgálati eredményeiket indokolatlan késlekedés nélkül tegyék hozzáférhetővé az érdeklődők számára. A kormányzati felügyelet megtervezésének és megszervezésének a módját a szabálygyűjtemény egyebekben az államokra bízza.

A kommentár rámutat, hogy a tagállamokban a független ellenőrzés számtalan formája létezik: néhol az ombudsmant ruházzák fel megfelelő jogosítványokkal, máshol bírósági feladatok körébe tartozik. Nem is írja elő a szabálygyűjtemény egyetlen konkrét formáját sem a független ellenőrzésnek, az ugyanakkor elvárás a tagállamokkal szemben, hogy annak valamilyen formáját megfelelően magas színvonalon működtessék. A független ellenőrzés szervei által feltárt eredmények tekintetében is alapvető kívánalom a nyilvános hozzáférés, valamint az is, hogy tapasztalataikat az ellenőrzés nemzetközi szerveivel is rendszeresen megosszák, ezáltal a nemzetközi ellenőrző fórumok működését támogassák. Hangsúlyozza a kommentár a látogató bizottságok szerepét is, amelyek megszervezésére ugyancsak több tagállamban akad példa. Megjegyzi végül, hogy ugyan a látogató bizottságok létezése az intenzív ellenőrzés fontos garanciája, azon országokban, ahol csak néhány büntetés-végrehajtási intézet található és alacsony létszámú a börtönnépesség, a nemzeti hatóság általi független felügyelete is kellően hatékony lehet.

Juhász Zsuzsanna az új szabálygyűjtemény pozitívumának tekinti, hogy „[a] megújult Börtönszabályok számos olyan kérdéssel foglalkozik, amire az 1987-es szabályanyag még nem tért ki, illetőleg nem tért ki ilyen részletességgel.”[326] Ilyen területként említi a fogvatartottak egészségügyi ellátását, a 18. életévüket be nem töltött fiatalkorúak fogvatartását, az olyan gyermekekre irányadó rendelkezéseket, akik a szüleikkel büntetés-végrehajtási intézetekben maradhatnak, továbbá a kisebbségekre vonatkozó előírásokat.

[326] Juhász Zsuzsanna: Megújult az Európai Börtönszabályok. Börtönügyi Szemle 2006/3. 44. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A közelmúltban az Európa Tanács ismét elérkezettnek látta az időt, hogy az Európai Börtönszabályok rendelkezéseit a börtönügy területén bekövetkezett legújabb változásokhoz, a jogalkotás és a jogalkalmazás aktuális fejlettségi szintjéhez igazítsa. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ezért 2020. július 1-jén elfogadta a szabálygyűjtemény legújabb, felülvizsgált verzióját.[327]

Az eszközölt módosítások érintik a fogvatartottakkal kapcsolatos információk nyilvántartási rendjét, a női és a külföldi állampolgárságú fogvatartottakkal kapcsolatos bánásmódot, a biztonsági intézkedések – köztük különösen a magánelzárás – alkalmazását, a megfelelő személyi állomány biztosításával kapcsolatos követelményeket, valamint a fogvatartás felügyeletét és független ellenőrzését is.

A legújabb szabálygyűjtemény már nem kormányzati felügyeletről, hanem felügyeletről tesz említést, ennek megfelelően a Felügyelet és ellenőrzés címet viselő VI. Részben a „felügyelet" és a „független ellenőrzés" között tesz különbséget. A „felügyelet" vonatkozásában azt írja elő, hogy biztosítani kell a büntetés-végrehajtási intézetek valamely állami szerv általi rendszeres felügyeletét azt kontrollálandó, hogy a működésük a nemzeti és a nemzetközi jogból, valamint a jelen szabálygyűjteményből fakadó követelményekkel összhangban áll-e. A változás abban áll, hogy a korábbi szabálygyűjtemény adott szabályában foglalt kormányzati felügyelettel szemben az új szabályozás valamely állami szerv általi felügyelet követelményét rögzíti.

A „független ellenőrzést" érintően a módosítások nagyobb volumenűek, azok eredményeként a szabályozás sokkal részletesebbé vált. A szabálygyűjtemény hangsúlyozza a független ellenőrzés szerveinek a szerepét a nemzeti és a nemzetközi jogból, valamint a jelen szabálygyűjteményből fakadó

[327] Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules (Adopted by the Committee of Ministers on 11 January 2006, at the 952nd meeting of the Ministers' Deputies and revised and amended by the Committee of Ministers on 1 July 2020 at the 1380th meeting of the Ministers' Deputies).
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee581 (2020. július 28.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

követelmények, továbbá a fogvatartottak jogainak és méltóságának a megőrzése érdekében. Újdonság, hogy a 93.2. szabály rögzíti a független ellenőrző szervek számára biztosítandó alapvető jogosítványokat a fogvatartó intézetek tetszés szerinti kiválasztásától, az előzetes bejelentés nélküli látogatás lehetőségén és a szükséges adatokhoz, információkhoz, iratokhoz való hozzáférésen át egészen annak lehetőségéig, hogy a szerv képviselői a fogvatartottakkal bizalmas beszélgetéseket folytathassanak. Fontos, garanciális jellegű új rendelkezés annak tilalma, hogy akár fogvatartottal, akár az állomány tagjával szemben szankciót alkalmazzanak azért, mert a független ellenőrzés valamely szervével információt osztott meg.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága az új szabályozásban is fontosnak tartotta, hogy bátorítsa a független ellenőrző testületeket a nemzetközi ellenőrző fórumokkal való együttműködésre. Ezen felül az új szabályozás előírja, hogy a független ellenőrzés szerveit fel kell hatalmazni arra, hogy a büntetés-végrehajtás és más érintett hatóságok felé ajánlásokat fogalmazzanak meg. Utóbbiaknak pedig feladata, hogy a független ellenőrző szervet az ajánlások alapján tett lépésekről – észszerű időn belül – tájékoztassák. Végül, mind az ellenőrzésekről készített jelentések, mind pedig az azokra adott válaszok nyilvánosságra hozatala kívánalom.

3.2.6. Ajánlás a börtönök túlzsúfoltságáról és a börtönnépesség inflálódásáról

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásai közül kiemelést érdemel még a R (99) 22. számú, amely a börtönök túlzsúfoltságával és a börtönnépességgel összefüggő kérdéseket érint.[328] Az ajánlást az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1999. szeptember 30-i ülésén fogadta el.

328 https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804d8171 (2019. július 12.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Rendelkezései a börtönnépesség csökkentésére, illetve a büntetés-végrehajtási intézetek zsúfoltságának az enyhítésére fogalmaznak meg szabályokat a tagállamok számára. Az öt részre tagolt dokumentum első egysége az alapelveket rögzíti, köztük azt a kívánalmat is, hogy a szabadságtól megfosztás csak végső eszköz legyen, valamint azt, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek bővítése csak kivételes intézkedésként indokolt, mivel az a zsúfoltság problémájára nem nyújt tartós megoldást.[329] A második rész a túlzsúfoltság elleni fellépésre és az Európai Börtönszabályok figyelembe vételére hívja fel a figyelmet. Kiemelendő az itt helyet kapott szabályok közül az, amelyik a társadalom rokonszenvének, támogatásának az elnyerését tűzi ki célul. A harmadik rész a tárgyalást megelőző, a negyedik rész a tárgyalásra vonatkozó, míg az ötödik a tárgyalás befejezését követő intézkedésekről szól.

3.3. Az Európa Tanács szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző mechanizmusai

Az Európa Tanács egyezményei közül kettőhöz kapcsolódik végrehajtó mechanizmus. Az Emberi Jogok Európai Egyezményében rögzített követelmények érvényesüléséről az Emberi Jogok Európai Bírósága gondoskodik, míg a kínzás tilalmát a Kínzás Elleni Európai Egyezmény által létrehozott CPT törekszik érvényre juttatni. Mindkét védelmi mechanizmus szerves részét képezi a szabadságvesztés végrehajtása európai ellenőrző rendszerének, és tevékenységükkel jelentős segítséget nyújtanak a börtönügy európai elméletének továbbfejlesztésében, valamint gyakorlatának az alakításában.

[329] Ezen alapelvre hívja fel a figyelmet a Juhász Zsuzsanna és Nagy Ferenc szerzőpáros is közös tanulmányában. Juhász Zsuzsanna – Nagy Ferenc: A fogvatartotti rátáról nemzetközi összehasonlításban. Börtönügyi Szemle 2010/3. 2. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

3.3.1. Emberi Jogok Európai Bírósága

Az Európa Tanács Konzultációs Közgyűlése 1959. január 21-én választotta meg az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) első bíráit, amely így 1959. február 23. és 28. között tartotta meg az első ülésszakát. 1959. szeptember 18-án fogadta el az eljárási szabályzatát, majd 1960. november 14-én hozta meg az első ítéletét.[330] 1998 novemberéig a jogorvoslati rendszer kétszintű volt, a Bíróság mellett működött az Emberi Jogok Európai Bizottsága is. A Bíróság 1998. november 1-től – a 11. Kiegészítő Jegyzőkönyv hatályba lépése óta – a ma is irányadó szabályok szerint működik.[331]

Az Emberi Jogok Európai Egyezményében és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogok tiszteletben tartását tehát nemzetközi szinten az Emberi Jogok Európai Bírósága ellenőrzi. Az Egyezmény II. Fejezetében szabályozott rendelkezések értelmében az állandó jelleggel működő EJEB ugyanannyi bíróból áll, mint amennyi a szerződő felek száma.[332] Az elé terjesztett ügyekben az EJEB egyesbíróként, háromtagú bírói tanácsokban, hét bíróból álló Kamarákban vagy tizenhét bíróból álló Nagykamarában jár el.[333] Az Egyezmény szerint az EJEB kérelmet vehet át természetes személyektől, nem-kormányzati szervektől és személyek csoportjaitól is, ha az Egyezményben biztosított jogok valamelyikének a megsértésére hivatkoznak.[334] Ezen felül a Bírósághoz fordulhatnak a szerződő államok is az Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek rendelkezéseinek bármely más szerződő fél általi állítólagos megsértésére

[330] Lawless v. Ireland (No. 1), Application no 332/57, judgment, 14 November 1960.
[331] Az Egyezmény védelmére létrehozott eredeti mechanizmust, az Emberi Jogok Európai Bizottságát eredetileg politikai szervnek tekintették. Ezt igazolja a Bizottság akkori összetétele is, mivel 13 tagjából 5 korábban miniszter vagy minisztériumi tisztségviselő, további 5 pedig parlamenti képviselő volt. Idővel azonban fokozatosan háttérbe szorult ez a politikai jelleg és mind hangsúlyosabbá váltak a jogi elemek. A reformról lásd bővebben: Komanovics Adrienne: Az emberi jogok európai védelmi rendszerének reformja. Jura 1998/1. 15-20. p.
[332] Egyezmény 20. Cikk
[333] Egyezmény 26. Cikk
[334] Egyezmény 34. Cikk

DOI: 10.14750/ME.2021.017

hivatkozva.[335] A kérelmek elfogadásának legfőbb feltétele az összes hazai jogorvoslati lehetőség kimerítése.[336] Az eljárás tárgya a kérelemben megjelölt ügy, amelyet az EJEB a felek képviselőivel együtt vizsgál meg, illetve szükség esetén tényfeltárást végez. A vizsgálat hatékony lefolytatása érdekében az érintett szerződő felek minden szükséges segítséget megadnak.[337] A szerződő felek az Egyezmény értelmében magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek. Az EJEB végleges ítéletét ezen felül el kell juttatni a Miniszteri Bizottsághoz, amely ellenőrzi annak végrehajtását.[338]

A kérelmek vizsgálatán felül az EJEB a Miniszteri Bizottság felkérésére az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek értelmezésére vonatkozó jogi kérdésekben tanácsadó véleményt nyilváníthat.[339] Az Egyezmény alkalmazásán felül ugyanis annak értelmezése is a Bíróság kizárólagos feladata. Épp ezért „[k]ülönleges figyelem kíséri az ítéletek indokolását, amelyekben az Európai Egyezmény gyakran meglehetősen általános rendelkezéseinek – az egyedi ügyre történő értelmezése útján – a Bíróság a tagállamok belső jogalkotása, valamint a joggyakorlat számára is követhető elveket és elvárásokat fogalmaz meg."[340] Az értelmezési feladatok teljesítésekor az EJEB nincs könnyű helyzetben. Az értelmezés kiinduló pontja ugyanis természetszerűleg az Egyezmény, valamint az Egyezményben foglalt jogok hatékony érvényesíthetősége. Az értelmezés során ugyanakkor figyelembe kell vennie valamennyi részes állam – sok esetben eltérő – társadalmi, gazdasági, kulturális hagyományait is. Mindezzel együtt az Egyezmény egyes rendelkezéseit valamennyi részes államra nézve – lehetőség szerint – azonos módon és tartalommal, a gazdasági, kulturális vagy történelmi sajátosságoktól függetlenül kell értelmeznie. A Bíróságnak ez a

[335] Egyezmény 33. Cikk
[336] Egyezmény 35. Cikk
[337] Egyezmény 38. Cikk
[338] Egyezmény 46. Cikk
[339] Egyezmény 47. Cikk
[340] Haraszti K. (2008): i. m. 55. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

kötelezettsége pedig egyértelműen levezethető magából az Egyezményből. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének a preambuluma értelmében ugyanis a részes államok „a politikai hagyományok, eszmények, a szabadság és a jog uralma közös örökségével rendelkeznek." Ez a közös örökség pedig kellő alapot teremt az Egyezmény rendelkezései egységes értelmezéséhez és hatékony érvényesítéséhez.[341]

Az ügyforgalmi adatokból az derül ki, hogy a kérelmezők igen jelentős része fogvatartott.[342] Az EJEB elé – Balogh András József kutatásai szerint – leggyakrabban kínzás, embertelen bánásmód, levéltitok megsértése, családi kapcsolattartás sérelme miatt kerülnek ügyek.[343]

3.3.2. Magyarország az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye rendelkezéseinek a magyar hatóságok által történt megsértése miatt 1992. november 5-től lehet az Emberi Jogok Európai Bíróságához kérelmeket benyújtani.

Az EJEB által hozott határozatokat[344] áttekintve megállapítható, hogy mindössze néhány olyan magyarországi kérelem tárgyában született döntés, amely kifejezetten szabadságvesztés büntetés végrehajtásával volt kapcsolatos. Ezen kérelmek többsége az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkének a

[341] Erről részletesebben lásd: Szemesi Sándor: Joghatósági kérdések az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában. Habilitációs tézisek. Kézirat. Debrecen, 2014. https://martongezadi.unideb.hu/sites/default/files/upload_documents/szemesi-tezisek.pdf (2019. július 13.)

[342] A Bíróság adatbázisában a mai napon (2019. július 13.) 48563 ítélet és döntés érhető el. A keresést az angol nyelvű találatok körében a „sentenced" és az „imprisonment" szavakra szűkítve a találatok száma 8261. Ez arra enged következtetni, hogy a határozatok közel 20 %-ában szerepel utalás szabadságvesztésre ítélt személyre. Ez persze nem jelenti azt, hogy mindezen ügyekben a kérelmező elítélt vagy fogvatartott, de mivel a Bíróság a kérelmezők fogvatartotti minőségéről árulkodó statisztikát nem tartalmaz, az eredmény mégis említést érdemel.

[343] Balogh András József: A strasbourgi bíróság gyakorlata a büntetés-végrehajtási ügyekben. Börtönügyi Szemle 2002/2. 77-92. p.

[344] Az EJEB által hozott döntések nyilvánosak, elérhetőségük: https://hudoc.echr.coe.int

DOI: 10.14750/ME.2021.017

megsértését állította, ugyanakkor az elítélti kérelmek körében előfordulnak hivatkozások az Egyezmény egyéb rendelkezéseire is.

Figyelemmel a szakirodalmi álláspontokra[345] is, ezen ügyek köréből – időrendben – az alábbiak emelhetők ki és tekinthetők meghatározónak a szabadságvesztés végrehajtása felett az Emberi Jogok Európai Bírósága által gyakorolt kontrolltevékenység jellemzésében.

- Sárközi Sándor Magyarország elleni ügyében[346] 1997. március 6-án mondta ki az Emberi Jogok Európai Bizottsága, hogy az elítélt nemzetközi emberi jogi fórumokkal folytatott levelezése nem korlátozható. Az Egyezmény 8. Cikkének a megsértését azért állapította meg a Bizottság, mert a Bizottság által a kérelmezőnek 1993. június 23-án küldött levelét a büntetés-végrehajtási hatóságok felbontották.[347]

- Az M. P. kontra Magyarország ügyben[348] az Emberi Jogok Európai Bizottsága 1998. szeptember 9-én embertelen bánásmódnak minősítette a 100%-osan munkaképtelen és állandó gondozásra szoruló elítélt számára biztosított fogvatartási körülményeket, amelyek jogsértő jellege a kérelmező gondozásának általános elégtelenségében állt.

[345] Lásd különösen: A büntetés-végrehajtási bírói gyakorlat, különös tekintettel a reintegrációs őrizetre. Összefoglaló vélemény. Kúria, Büntető Kollégium, Joggyakorlat-elemző csoport, Budapest, 2018. március 7. 14. p. https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_8.pdf (2019. július 13.); Koósné dr. Mohácsi Barbara: A túlzsúfolt börtönök hatása az európai elfogatóparancs végrehajtására. https://jogaszvilag.hu/vilagjogasz/a-tulzsufolt-bortonok-hatasa-az-europai-elfogatoparancs-vegrehajtasara/ (2019. július 13.); Klemencsics Andrea: Embertelen fogvatartási körülmények a magyar börtönökben. https://arsboni.hu/embertelen-fogvatartasi-korulmenyek-a-magyar-bortonokben/ (2019. július 13.); Juhász Andrea Erika: A kínzás, az embertelen, a megalázó bánásmód tilalma a fogvatartottakkal szemben. PhD értekezés. Kézirat. Szeged, 2016. http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3140/1/juhasz_andrea_erika_phd_ertekezes.pdf (2019. július 13.)

[346] Sárközi v. Hungary, Application no. 21967/93, Commission's report of 6 March 1997.

[347] 110. pont

[348] P. M. v. Hungary, Application no. 23636/94, Commission's report of 9 September 1998.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

- Engel Zoltán Magyarország elleni ügyében[349] 2010. május 20-án hozott ítéletet az EJEB. A kérelmező 100%-os rokkant volt, aki kerekesszékkel tudott csak mozogni és inkontinenciával küzdött. Az EJEB lényegében két tényezővel indokolta az egyezménysértést megállapító döntését: a paraplégiás elítélt orvosi vizsgálathoz való késedelmes hozzáférése összeegyezhetetlen a 3. cikk alapján a hatóságokra háruló azon kötelezettséggel, hogy megfelelő vizsgálatot folytassanak le az állítólagos bántalmazások kivizsgálására; továbbá nem megengedhető, hogy csupán a mozgáskorlátozott elítélt zárkatársainak jóindulatán múljon, hogy az illető megkapja-e a szükséges gondozást.

- A Törköly Tibor Magyarország[350] elleni kérelme ügyében 2011. április 5-én hozott elfogadhatósági határozatot az EJEB. A kérelmező egyrészről a tisztességes tárgyaláshoz való joga megsértését állította, másrészről azt kifogásolta, hogy a szabadulás lehetősége nélkül ítélték életfogytig tartó szabadságvesztésre. Döntésében az EJEB azért utasította el a kérelmet, mert úgy ítélte meg, hogy a kérelmező nem volt megfosztva a szabadulás reményétől. Feltételes szabadságra bocsátását ugyanis a bíróság döntése értelmében 40 év után (az elítélt 75 éves korában) meg kell vizsgálni. Mivel pedig az indítványozó feltételes szabadságra bocsátása nem volt kizárt, az EJEB nem vizsgálta részleteiben sem a konkrét ügyet, sem a kapcsolódó magyar szabályozás jellemzőit.

- Szél László Magyarország elleni ügyében[351] 2011. szeptember 7-én hozott ítéletében az EJEB embertelen és megalázó fogvatartási körülmények miatt állapította meg az Egyezmény 3. Cikkének a sérelmét. A kérelmező több évet töltött el zsúfolt és egészségtelen körülmények között[352] a Budapesti Fegyház

[349] Engel v. Hungary, Application no.46857/06, judgment of 20 August 2010.
[350] Törköly v. Hungary, Application no. 4413/06, Second Section decision of 5 April 2011.
[351] Szél v. Hungary, Application no.20221/06, judgment of 7 September2011.
[352] 21 hónapot olyan zárkában, ahol egy főre 2,76 m2; ugyancsak 21 hónapot egy olyan cellában, ahol 3,15 m2, és 9 hónapot egy olyan zárkában, ahol 3,125 m2személyes tér jutott egy főnek. 9 hónapot volt fogvatartva ugyanakkor egy 6,3 m2területű egyszemélyes zárkában.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

és Börtönben Az EJEB úgy ítélte meg, hogy a büntetés-végrehajtás nem tartotta tiszteletben a panaszos emberi méltóságát, a túlzsúfolt, illetve egészségtelen fogvatartási körülmények hátrányosan befolyásolták a testi és a lelki állapotát. Erre tekintettel megállapította, hogy a kérelmezőt embertelen és megalázó bánásmódnak vetették alá. Felhívta egyúttal a magyar állam figyelmét, hogy minél előbb tegyen intézkedéseket büntetés-végrehajtási intézeteiben az ilyen és a hasonló körülmények megszüntetése érdekében. A döntés kapcsán Nagy Anita mutatott rá, hogy a Szél-ügy alapján valószínűsíteni lehetett több hasonló, Magyarországot elmarasztaló ítélet megszületését, a kérdés csupán az volt, hogy az EJEB mennyire értelmezi szigorúan a fogvatartottak számára minimálisan biztosítandó mozgás- és légtér fogalmát.[353]

- Hasonlóan foglalt állást az EJEB Csüllög Zsigmond Magyarország elleni ügyében[354] is. A szintén 2011. szeptember 7-i döntésben elsősorban azért került sor az Egyezmény 3. Cikke sérelmének a megállapítására, mert a különleges biztonsági zárka fizikai körülményeit az EJEB nem tartotta elfogadhatónak.

- Említést érdemel a Benjamin kontra Magyarország ügy,[355] amelyben a kérelmező azért fordult az EJEB-hez, mert két szökési kísérletét követően a büntetés-végrehajtási állomány tagjai nem megfelelő bánásmódot tanúsítottak vele szemben. Az EJEB – 2014. március 4-i döntése értelmében – nem tudta érdemben vizsgálni az ügyet, mivel az első eset vonatkozásában a kérelmező nem merítette ki a belső jogorvoslati lehetőségeket, a második esetet érintően pedig elmulasztotta a bírósághoz fordulásra nyitva álló hathónapos határidőt. A döntés mégis jelentős, mivel ez volt az első olyan magyar vonatkozású ügy, amelyben a kérelem egy elítélt bántalmazásával kapcsolatos sérelmek kivizsgálására irányult.

[353] Nagy Anita: Büntetés-végrehajtási jog európai kitekintéssel. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2017. 369. p.
[354] Csüllög v. Hungary, Application no. 30042/08, judgment of 7 September 2011.
[355] Benjamin v. Hungary, Application no. 36568/07, decision of 4 March 2014.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

- Az EJEB Magyar László Magyarország elleni ügyében[356] 2014. május 20-án hozott ítéletet. A döntésben azon korábbi megállapításából indult ki, amely szerint az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésnek az Egyezmény 3. Cikkével való kompatibilitása a szabadulás lehetőségét megteremtő rendszer megléte vagy hiánya alapján vizsgálható. A konkrét ügyben azt állapította meg, hogy mivel a feltételes szabadon bocsátás lehetőségéből az elítélt eleve ki van zárva, a szabadulás lehetőségét érintően a köztársasági elnöki kegyelem szabályozásának és gyakorlatának a vizsgálata szükséges. Ezen vizsgálat eredményeként kifejtette, hogy nincs meggyőződve a kérelmező büntetésének a ténylegesen mérsékelhető jellegéről. Az EJEB mindezek alapján kétségbe vonta, hogy a kérelmezővel szemben kiszabott életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés az Egyezmény 3. cikke értelmében mérsékelhető tartamú lenne, ezért megállapította az egyezménysértést. A konkrét ügyben feltárt rendszerszintű problémára figyelemmel úgy ítélte meg továbbá, hogy az ítélet megfelelő végrehajtásához az alperes államnak – lehetőleg jogalkotás útján – meg kell reformálnia a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés felülvizsgálatának a rendszerét. Fontos megemlíteni, hogy a Magyar László kontra Magyarország döntés közvetlen hatást gyakorolt a honi jogalkotásra, annak nyomán iktatták be ugyanis az életfogytig tartó szabadságvesztés szabályozásába – a Btk. szabályait nem érintve, a Bv. tv. módosításával – a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítéltek kötelező kegyelmi eljárását.[357]

- Varga és mások Magyarország elleni ügyében[358] 2015. március 10-én az EJEB ún. pilot ítéletben[359] állapította meg, hogy az érintett büntetés-

[356] László Magyar v. Hungary, Application no. 73593/10, judgment of 20 May 2014.
[357] Bv. tv. 46/A.- 46/H. §
[358] Varga and others v. Hungary, Application nos: 14097/12,45135/12,73712/12,34001/13,44055/13,64586/13, judgment of 10 March 2015.
[359] A 14. Kiegészítő Jegyzőkönyv szövegezése során az Emberi Jogok Európai Bírósága indítványozta egy olyan új eljárás jogi alapjainak megteremtését, mely alkalmas arra, hogy a Bíróság tömegesen benyújtott panaszok esetén egyes ügyeket kiemelhessen („pilot ügyek" vagy magyarosabban minta ügyek) és eldönthessen, miközben a többi folyamatban levő, ún. ismétlődő („repetitive") ügyben

DOI: 10.14750/ME.2021.017

végrehajtási intézetek túlzsúfoltsága embertelen, megalázó bánásmódnak minősül. Az eljárás keretében hat különböző büntetés-végrehajtási intézetben (Baracska, Szolnok, Budapest, Sopronkőhida, Pálhalma és Szeged) szabadságvesztés büntetését töltő elítélt terjesztett elő kérelmet, amelyekben a büntetés-végrehajtási intézetek túlzsúfoltságát és a nem megfelelő higiéniai viszonyokat kifogásolták. A fogvatartás körülményeit vizsgálva, mindent egybevetve (különösen a zárkán kívüli tevékenység hiányát és a nem megfelelő higiéniai feltételeket) az EJEB azt állapította meg, hogy sérült az Egyezmény 3. Cikke. Az ítélet jelentősége, hogy abban a Bíróság nem csupán az alapul fekvő esetekre nézve, hanem általános jelleggel kötelezte az államot arra, hogy azonosítsa a fennálló strukturális problémát, és keressen arra megoldást. Az EJEB azért hozott az ügyben ún. pilot ítéletet, mert több százra volt becsülhető a hasonló tartalmú kérelmek száma.

- T.P. és A.T. Magyarország elleni ügyében[360] 2016. október 4-én született ítélet a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés egyezménysértő voltáról. Az ítélet megállapítása szerint a negyven éves időszak, amelyet a fogvatartottnak le kell töltenie, mielőtt első ízben kegyelmet remélhet, sokkal hosszabb, mint a nemzetközi jogi konszenzus alapján az életfogytiglani szabadságvesztés büntetés garantált felülvizsgálatára javasolt maximális időszak. Egy ennyire elhúzódó várakozási idő az EJEB megítélése szerint meghaladja a tagállam számára biztosított mérlegelési jogosultság határait. Ezen felül a Bíróság számos aggályát kifejezte a Bv. tv. módosításával bevezetett kötelező kegyelmi eljárással kapcsolatban. A felülvizsgálatra előírt hosszú várakozási időn túl az eljárási garanciák hiánya miatt sem volt meggyőződve arról, hogy a kérelmezők életfogytiglani szabadságvesztés büntetése az Egyezmény 3. Cikke szempontjából csökkenthetőnek minősül,

semmilyen érdemi lépést nem tesz. A „mintaítélettel végződő" eljárást (pilot judgment procedure) követően, amennyiben az szükséges, az érintett tagállam köteles olyan belső jogorvoslati lehetőséget teremteni, amely a Bíróság által kiemelt ügy eldöntését követően a nemzeti jogban a strasbourgi bíróság döntésének megfelelően zárja le a tömegesen benyújtott és a Bíróság által még érdemben nem vizsgált ügyeket. Erről lásd részletesebben: Szemesi S.: i. m.

[360] T.P. and A.T. v. Hungary, Applications nos. 37871/14 and 73986/14, judgment of 4 October 2016.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

ezért megállapította az egyezménysértést. Ennek ellenére – szemben a Magyar László v. Magyarország döntéssel – a hazai jogalkotásra gyakorolt közvetlen kihatásról jelen döntés kapcsán nem beszélhetünk, mivel az életfogytig tartó szabadságvesztés szabályozásának a módosítására annak következtében nem került sor.

- A Domján kontra Magyarország ügyben[361] 2017. november 14-én hozott határozatot az EJEB. Megállapítása szerint a Magyarország által bevezetett preventív és kompenzációs jogorvoslat alkalmasnak bizonyul a börtönzsúfoltságból és egyéb, nem megfelelő fogvatartási körülményekből eredő egyezménysértések hatékony orvoslására. Ezen felül a Bíróság a jogorvoslat során megítélhető kártalanítás napi összegét is a saját gyakorlatával összhangban állónak találta. Ezért arra a következtetésre jutott, hogy minden kérelmező köteles kimeríteni az újonnan bevezetett nemzeti jogorvoslati lehetőségeket. Ennek következtében pedig a konkrét kérelmező beadványát idő előtt benyújtottnak minősítette.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a fentiek szerinti konkrét döntéseivel fejtett ki leginkább közvetlen hatást a szabadságvesztés büntetés hazai végrehajtására, így ezek a döntések tekinthetők a nemzetközi ellenőrzés keretében alkalmazott eszközöknek. A szabadságvesztés végrehajtásához kapcsolódó hazai gyakorlatra ugyanakkor közvetett módon az EJEB egyéb döntései is kihatnak. Ezek körében különösen jelentősek azok, amelyek a hazai büntetés-végrehajtási viszonyokról az elítélés előtti fogvatartás időszakával összefüggésben, vagyis letartóztatott – korábban előzetesen letartóztatott – személyek kérelmei alapján mondanak ítéletet.[362] De közvetett

[361] Domján v. Hungary, Application no. 5433/17, decision of 14 November 2017.
[362] Elítélés előtti fogvatartással kapcsolatos jelentősebb ügyek:
- A Kmetty kontra Magyarország ügyben 2004. március 16-án született döntésben [Kmetty v. Hungary, Application no. 57967/00, judgment of 16 March 2004.] azért marasztalta el az EJEB hazánkat, mert a kérelmezőnek az őt ért állítólagos rendőrségi bántalmazásra vonatkozó panaszait nem vizsgálták ki megfelelően.
- Kovács Gábor István Magyarország elleni ügyében [Kovács v. Hungary, Application no. 15707/10, judgment of 17 January 2012.] 2012. január 17-én hozott ítéletében az EJEB az előzetes letartóztatást

DOI: 10.14750/ME.2021.017

módon kihatnak a hazai viszonyokra a más államok egyezménysértését megállapító döntések is, amelyek az Emberi Jogok Európai Egyezménye rendelkezéseinek az értelmezésében fontos iránymutatásul szolgálnak.

3.3.3. Kínzás Elleni Európai Bizottság

A Kínzás Elleni Európai Egyezmény rendelkezéseinek a végrehajtását egy független szakértőkből álló nemzetközi testület, a Kínzás Elleni Európai Bizottság (CPT) ellenőrzi a „szabadságuktól a közhatalom által megfosztott személyek”[363] elhelyezésére szolgáló helyszínek látogatásával. A CPT a szerződő felek számával azonos számú tagból áll. A tagok első találkozóját 1989. november 13-án tartották, majd a CPT 1990 márciusában kezdte meg a működését, és első alkalommal Ausztriába látogatott.[364] Fő feladata a kínzás, az embertelen és a megalázó bánásmód megelőzése a szerződő felek joghatósága alatt álló olyan intézetekben folytatott látogatások által, ahol

töltő kérelmező vonatkozásában állapított meg egyezménysértést. A döntés értelmében a túlzsúfoltság, párosulva azzal, hogy a kérelmezőnek szinte egész nap a zárkában kellett tartózkodnia, alkalmas volt a kérelmező emberi méltósághoz való jogának a megsértésére.
- A Z. H. kontra Magyarország ügyben [Z. H. v. Hungary, Application no.28973/11, judgment of 8 February 2013.] 2013. február 8-án hozott ítéletében egy olyan kérelem tárgyában döntött az EJEB, amelyet egy mentálisan beteg, illetve siketnéma fogvatartott terjesztett elő az előzetes letartóztatás során elszenvedett sérelmei miatt. A döntésben a Bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy ha a hatóságok úgy döntenek, fogvatartanak egy fogyatékossággal élő személyt, akkor speciális ellátást kell nyújtaniuk számára, amely igazodik a fogyatékosságából fakadó speciális szükségleteihez. A konkrét eset körülményei alapján az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy a panaszos fogyatékosságából eredő elszigeteltség és tehetetlenség érzés, párosulva saját helyzetének és a börtön rendjének feltételezhető meg nem értésével, egyértelműen lealacsonyító és szorongásos érzést alakított ki benne, ami így embertelen és megalázó bánásmódhoz vezetett.
- Hagyó Magyarország elleni ügyében [Hagyó v. Hungary, Application no. 52624/10, judgment of 23 April 2013.] 2013. április 23-án hozott ítéletben az EJEB a 3., 5., 8. és 13. Cikkek sérelmét állapította meg előzetes letartóztatás és házi őrizet kapcsán. Kiemelte, hogy a fogvatartási körülmények – különösen az, hogy a kérelmező naponta mindösszesen egy órára hagyhatta el a zárkáját – hozzájárultak a panaszos légzőszervi betegségeinek a súlyosbodásához. Ezzel összefüggésben az EJEB rámutatott: amennyiben a hatóságok úgy döntenek, hogy bebörtönöznek egy beteg személyt, akkor az egészségi problémával küzdő fogvatartott számára a speciális igényeihez igazodó börtönkörnyezetet kell biztosítani.
- Fehér Sándor Magyarország elleni ügyében [Fehér v. Hungary, Application no. 69095/10, judgment of 2 October 2013.] 2013. október 2-án született ítélet. Az EJEB szerint a kérelmező rossz körülmények közötti fogvatartása a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben embertelen és megalázó bánásmódnak minősült, ezért megállapította az Egyezmény 3. Cikkének a megsértését.

[363] Kínzás Elleni Európai Egyezmény 2. Cikk

[364] 1st General Report on the CPT's activities covering the period November 1989 to December 1990. https://rm.coe.int/1680696a3e (2019. július 14.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

szabadságuktól megfosztott személyek élnek.[365] Vizsgálatai nem csak arra terjednek ki, hogy valóban történtek-e jogsértések, hanem mérlegeli a körülményeket és az előjeleket a későbbi, lehetséges sérelmek elkerülése érdekében.

A CPT proaktív jellegű tevékenysége három alapelv köré szerveződik, amelyek közül az első a Kínzás Elleni Európai Egyezmény 3. Cikkében rögzített *együttműködés*, amely valójában az Egyezmény összes többi szabályát és ezáltal a CPT tevékenységét is áthatja. Az elv mindkét fél, a CPT és a tagállamok oldalán kötelezettséget jelent. Ennek jegyében zajlanak a látogatások és az azt elkészítő, illetve követő munkálatok, valamint általában a kapcsolattartás a meglátogatott állam kormánya és a CPT között. Alapelvként érvényesül a CPT tevékenységében a *titkosság* is, amely főszabályként „vonatkozik a Bizottság üléseire (zárt ülések), az ülésekről készített jelentésekre, a látogatásokon nyert értesülésekre, ezekről az államoknak küldött jelentésekre, és ajánlásokra, de a Bizottság munkájával kapcsolatos egyéb iratokra is."[366] Végül harmadik alapelvként a CPT a *kölcsönös bizalom* megteremtésére törekszik mind a vizsgált állam kormányával, mind pedig a fogvatartó intézmények személyzetével és a fogvatartottakkal kialakítandó viszony során. Ennek legfőbb eszköze a megfelelő tájékoztatás, célja pedig az, hogy a látogatás a fogadó államban ne keltsen ellenszenvet, tudatosuljon annak megelőző jellege, ugyanakkor a fogvatartottak körében se keltsen túlzott elvárásokat, amelyek csalódáshoz vezethetnek.

A CPT a részes államokból delegált egy-egy képviselőből áll, akiket a Miniszteri Bizottság abszolút szavazattöbbséggel választ négy éves időtartamra, és akik csak egyszer választhatók újra. A tagokkal szemben támasztott elvárások – ahogyan arra Ruzsonyi Péter is utal egy tanulmányában

[365] A CPT előírásai négy kategóriáját különböztetik meg ezeknek a helyszíneknek: rendvédelem, börtönök, idegenrendészeti őrizet, pszichiátriai létesítmények. Önálló sztenderdek irányadóak továbbá a nők és a fiatalkorúak esetében. Részletesebben lásd: CPT Standards and tools http://www.coe.int/en/web/cpt/standards_HU (2019. július 14.)
[366] Ruzsonyi P. (1993): i. m. 92-93. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

– meglehetősen sokrétűek.[367] A kiválasztott országba ellátogató konkrét küldöttségben a Kínzás Elleni Európai Egyezmény előírásai szerint legalább két bizottsági tag és megfelelő számú szakértő, valamint tolmács vesz részt. A gyakorlat némileg eltérő: a nagyobb országokba utazó delegációkba öt, míg a kisebb államokba látogatókba három-négy tagot jelöl ki a Bizottság.

A tervezett időszaki látogatás megkezdése előtt a Bizottság köteles jelezni az adott államnak látogatási szándékát és a kiválasztott intézmények nevét, ehhez a listához azonban a későbbiek során nincs kötve. A CPT – szükség esetén – ad hoc látogatásokat is szervezhet. Utóbbi esetben a látogatás az érintett tagállam értesítését követően azonnal végrehajtható. A testület valamennyi, a tagállam területén működő fogvatartási helyszínt meglátogathat, és jogosult arra, hogy mind a fogvatartottakat, mind a személyzet tagjait bizalmasan meghallgassa.

Vókó György, a CPT tevékenységének legtekintélyesebb hazai szakértője átfogó listát állított össze arról, hogy a látogatások mely fő területekre terjednek ki.[368] Az összeállítás jól szemlélteti a bizottsági munka sokrétűségét. Annak értelmében a CPT látogatóbizottságának a tagjai:
- figyelmet fordítanak minden olyan állításra, amely a fogvatartottakkal való rossz bánásmóddal kapcsolatos;
- megfigyelik az intézményen belül uralkodó légkört („the prevailing climate within an establishment”), fontosnak tartják a személyzet és a fogvatartottak közötti konstruktív légkört, a megfelelő kommunikációt (a konfrontáció helyett);

[367] A tagokkal szembeni elvárások: 1. magas erkölcsi színvonal (energikusság, döntőképesség, megfigyelőkészség, diplomáciai tehetség), 2. pártatlanság (kormányhivatalnokok nem lehetnek a Bizottság tagjai), 3. professzionalizmus (széleskörű szakértelemmel a Bizottságnak, mint egésznek kell rendelkeznie), 4. rendelkezésre állás (a tag bármikor elérhető legyen), 5. bátorság (a Bizottság tagjai ne hunyjanak szemet az esetleges rendellenességek felett). Ruzsonyi P. (1993): i. m. 93-94. p.
[368] Vókó György: Bűnelkövetők jogkorlátozása jogállamban. MTA Doktori Értekezés. Kézirat. Budapest, 2010, 380-381. p. http://real-d.mtak.hu/387/4/dc_45_10_doktori_mu.pdf (2019. július 15.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

- különösen releváns a CPT mandátuma szempontjából a túlzsúfoltság kérdése, leszögezve, hogy a túlzsúfoltság egy bizonyos szintje már önmagában is megvalósíthatja az embertelen és megalázó bánásmódot;
- döntő fontosságúak a fogvatartottak számára biztosított programok, tevékenységek (munka, tanulás, sport);
- fontos a zárkán kívül töltött idő, különösen a jogerős elítélés előtt letartóztatottakat fogvatartó intézményekben;
- kiemelt jelentőségű a szabad levegőn tartózkodás, kivétel nélkül, valamennyi fogvatartott tekintetében;
- a megfelelő higiénés követelményeket, a fürdési és toalett-használati lehetőségek elérhetőségét vizsgálják;
- a külvilággal való jó kapcsolatot, ideértve a családdal, barátokkal való levelezést, telefonálást, látogatásokat, mindezek rugalmas rendszerét;
- külön figyelmet fordítanak a sajátos csoportok problémáira, úgymint a nők, a fiatalkorúak és a külföldiek;
- ellenőrzik a fogvatartottakkal szemben alkalmazott kényszerítőeszközök használatát, az azt követő orvosi vizsgálat elvégzését és mindezek dokumentálását;
- fontos a hatékony jogorvoslat, a lehetőség kérelem előterjesztésére független hatósághoz, továbbá a független hatóság által végzett, rendszeres ellenőrzés;
- fontos érdek, hogy a fegyelmi eljárás megfelelően szabályozott legyen;
- külön figyelmet fordítanak a veszélyes fogvatartottakra, a magánelzárás fenyítés hatálya alatt állókra, a fogvatartottak közötti erőszak jelenségére, a különleges biztonságú körletekre („high security units”), az életfogytig tartó és a hosszú tartamú szabadságvesztés büntetést töltőkre;
- kiemelt vizsgálati terület a fiatalkorú fogvatartottak helyzete;
- átfogóan vizsgálja a CPT az egészségügyi szolgáltatásokat, az ahhoz való hozzáférés lehetőségét, beleértve az orvoshoz jutást, a megfelelő ellátást, a prevenciót (ideértve a szűrővizsgálatok kérdését, az öngyilkosság és az erőszak megelőzését), a szakmai függetlenséget;

DOI: 10.14750/ME.2021.017

- a CPT hangsúlyozza a személyzet képzésének kiemelt fontosságát, a tréningek szervezését a kommunikációs képességek fejlesztésére, amely az emberi méltóság tiszteletén alapul.

A küldöttség megérkezésekor elsőként az állami vezetőkkel találkozik. Egy-egy intézmény meglátogatásakor a vezetők, illetve a személyzet tagjai fogadják a vizsgálatot végző csoportot, amelynek tagjai csak ezt követően találkoznak a fogvatartottakkal. A küldöttség tagjainak továbbá arra is van lehetőségük, hogy a fogvatartottak, illetve a személyi állomány tagjai mellett a fogvatartottak hozzátartozóival is folytassanak egyéni kommunikációt annak érdekében, hogy hitelesebb képet kapjanak az aktuális helyzetről, az esetleges jogsértésekről. A küldöttség ezen felül rendszerint konzultál az adott országban működő civil szervezetekkel is. A tapasztalatokról a delegáltak feljegyzéseket készítenek, hang- és képrögzítő eszközöket nem alkalmazhatnak. Feladatuk végeztével újra találkoznak az intézményvezetőkkel, a látogatás végén pedig az országos vezetőkkel.

Mielőtt elhagynák az országot, a küldöttség tagjai megvitatják jelentés-tervezetüket, a végleges jelentést később a CPT fogja összeállítani. „A jelentés összefoglalja az eljárás mozzanatait, a megállapításokat, részletezi a meglátogatott intézményeket és, hogy kikkel folytattak megbeszéléseket. Bázisa a látogatás során tapasztalt tények felsorolása. Részletesen vizsgálja a fizikai körülmények mellett a bánásmódot is."[369] A jelentésekben a CPT a kínzással, az embertelen vagy megalázó bánásmóddal kapcsolatos információkat kétféle módon jeleníti meg. Először a rossz bánásmódra utaló fogvatartotti állítások számát, majd az állítások reális kockázatára vonatkozó adatokat veszi alapul.[370] A tapasztalatok értékelésekor a CPT nem csupán saját korábbi jelentéseire, hanem a különböző emberi jogi egyezmények és

[369] Ruzsonyi P. (1993): i. m. 96. p.
[370] Kövér Ágnes: Kínzás és embertelen bánásmód a fogva tartás során. In: Tanulmányok Szabó András 70. születésnapjára. Szerkesztette: Göncöl Katalin – Kerezsi Klára, Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1998. 145. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

dokumentumok rendelkezéseire és az azok alapján működő bírói vagy egyéb jogalkalmazó fórumok esetjogára is támaszkodhat, ám azokhoz nincs kötve.[371]

A jelentést a CPT a látogatást követően küldi el az érintett tagállamnak. Ebben a jelentésben szerepelnek a CPT megállapításai, ajánlásai, megjegyzései és információkérései, ez utóbbiakra a CPT részletes választ vár az érintett államtól. Az érintett államnak joga van ahhoz, hogy a jelentés kézhezvételét követően reagáljon annak megállapításaira. Az ajánlások teljesítésére az államok határidőt kapnak, nem teljesítés esetén pedig a CPT-nek lehetősége van arra, hogy a megállapításait nyilvánosságra hozza. A látogatásokról szóló jelentések elkészítésén felül a CPT évente egyszer a tevékenységét bemutató általános jelentést terjeszt a Miniszteri Bizottság elé, amelyet átadnak a Parlamenti Közgyűlésnek, és nyilvánosságra hoznak.[372]

A CPT nem utasításokat bocsát ki a látogatások eredményeként, és nem is elsősorban szankciókat alkalmaz – bár ez utóbbira a vizsgált állam hozzáállásától függően sor kerülhet –, sokkal inkább abban nyújt segítséget az államoknak, hogy megfelelő együttműködés keretében megoldást találjanak az elfogadható, emberséges bánásmód kialakítására. „A CPT-nek nem feladata, hogy nyíltan kritizálja a részes államokat, hanem hogy segítsen nekik az elfogadható és elfogadhatatlan bánásmódot és viselkedést elválasztó »cordon sanitaire« létrehozásában."[373] A publikált jelentések pedig azt mutatják, hogy a CPT proaktív tevékenységét a tagállamokkal való szoros együttműködés és segítő szándék irányítja.

[371] A CPT által szem előtt tartott sztenderdekről részletes tájékoztatás olvasható a CPT honlapján magyarul itt: CPT-előírások. Börtönök.
https://www.coe.int/en/web/cpt/standards?p_p_id=56_INSTANCE_rmo9MHZGnl46&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_rmo9MHZGnl46_languageId=hu_HU (2019. július 13.)
[372] Haraszti K. (2008): i. m. 59-60. p.
[373] Tari Ferenc: Megméretve. A CPT-látogatás tanulságai. Börtönügyi Szemle 1996/1. 20. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

3.3.4. Magyarország a Kínzás Elleni Európai Bizottság napirendjén

A CPT első magyarországi látogatását a Kormány 2121/1994. számú határozata készítette elő, amely a legfőbb ügyészt szólította fel arra, hogy az érintett szervekkel egyeztetve nevezzen ki ún. nemzeti összekötőt, illetve a jövőben vegyen részt a látogatással kapcsolatos egyéb munkálatokban.[374] A CPT első látogatása 1994. november 1. és 14. között zajlott. Azt mind a CPT küldöttsége, mind pedig a magyar résztvevők rendkívül sikeresnek értékelték.

A látogatás az Igazságügy Minisztérium felügyelete alatt álló bv. intézetek, valamint a Belügyminisztérium felügyelete alatt álló rendőrségi fogdák meglátogatását is magában foglalta.[375] A jelentés – amelyet a CPT 1995. június 12. és 16. között tartott ülésén fogadott el – olyan képet alkotott Magyarországról, amely bemutatta mind a büntetés-végrehajtás hazai gyakorlatát, mind annak jogszabályi hátterét. A jelentés részletesen jellemezte a fogvatartás körülményeit, a fogvatartottak ellátását és foglalkoztatását, az egészségügyi szolgáltatásokat, valamint a fogvatartottak és a büntetés-végrehajtási állomány közötti viszonyokat. A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben a túlzsúfoltságot, valamint a programok és a foglalkoztatás hiányát, míg Tökölön a képzési lehetőségek korlátozottságát emelte ki negatívumként a jelentés. A CPT hat hónapon belül közbenső, egy éven belül pedig végleges jelentés küldésére szólította fel országunkat. Az első CPT-látogatás legjelentősebb hatása és eredménye az volt, hogy nemcsak a közvélemény, hanem a kormány figyelmét is ráirányította a büntetés-végrehajtás helyzetére és a megoldásra váró problémákra. „E küldöttség jelentős szerepet játszott a

[374] A nemzeti összekötő feladatának ellátásával Vókó György legfőbb ügyészségi osztályvezető ügyészt bízták meg, aki hosszú időn át látta el azt a feladatot.

[375] Az Igazságügy Minisztérium felügyelete alatt álló szervek közül a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetet és a tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetét tekintette meg a delegáció. A Belügyminisztérium által felügyelt szervek közül felkereste a BRFK Vizsgálati Osztályát, a Pest megyei Rendőr-főkapitányság Vizsgálati Osztályát; a III., az V., a VI.-VII. és a VIII. kerületi rendőrkapitányságokat, továbbá Kerepestarcsán a Rendőri Ezred Közösségi Szállását.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

magyar büntetőjog demokratikus átalakításában és emberiessé tételében […].”[376]

A Bizottság az elmúlt 25 évben 10 alkalommal tett helyszíni látogatást Magyarországon, amelyek közül 6 periodikus és 4 ad hoc vizsgálat volt.[377]

	Látogatás időpontja	Látogatás jellege
1.	1994. november 1-14.	időszaki
2.	1999. december 5-16.	időszaki
3.	2003. május 30. - június 4.	ad hoc
4.	2005. március 30. - április 8.	időszaki
5.	2007. január 30. - február 1.	ad hoc
6.	2009. március 24. - április 2.	időszaki
7.	2013. április 3-12.	időszaki
8.	2015. október 21-27.	ad hoc
9.	2017. október 20-26.	ad hoc
10.	2018. november 20-29.	időszaki

2018 szeptemberében a CPT közzétette a 28. Általános jelentését, amely Magyarországot érintő kérdéseket is tárgyal. Abban ugyanakkor hazánk vonatkozásában a szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzése körébe tartozó kérdésekről nem esik szó.[378]

A legutóbbi, 2018. november 20-29. között zajlott, hatodik időszaki látogatásról szóló jelentést a CPT 2020 márciusában[379] hozta

[376] Kövér Á. (1998): i. m. 150. p.
[377] The CPT and Hungary. https://www.coe.int/en/web/cpt/hungary (2019. július 31.)
[378] 28th General Report of the CPT, CPT/Inf(2018)42 and CPT/Inf(2018)43, https://rm.coe.int/16809420e3 (2019. július 13.) Az Általános jelentés Magyarországot érintően a tranzitzónákról és a magyar kormány kapcsolódó válaszáról szól.
[379] 2020 News Council of Europe anti-torture Committee publishes report on Hungary. https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-publishes-report-on-hunga-4 (2020. július 28.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

nyilvánosságra.[380] A jelentés tanúsága szerint ezen látogatás alkalmával a CPT figyelme az elítéltek körén belül a hosszúidős speciális részlegen (HSR) elhelyezett, valamint a fiatalkorú elítéltekre irányult. A küldöttség ellátogatott a Budapesti Fegyház és Börtönbe, a Szegedi Fegyház és Börtönbe, a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetébe (Tökölön) és a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe.

A fiatalkorú fogvatartottakat érintően a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében (Tökölön) és a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben szerzett tapasztalatokról a CPT a jelentésében alapvetően pozitív hangvétellel számolt be. Összességében megfelelőnek ítélte a fogvatartottakkal szemben tanúsított bánásmódot, az elhelyezési körülményeket, az egészségügyi ellátást és az elérhető foglalkozási lehetőségeket is. Elismerte a küldöttség a fogvatartottak egymás közötti erőszakos cselekményeinek a felszámolása érdekében az egyes intézetekben tett erőfeszítéseket is, és ajánlásokat fogalmazott meg azok hatásainak növelésére. Szintén ajánlásokat tettek a küldöttség tagjai a fiatalkorú fogvatartottak számára elérhető pszichológiai ellátások fejlesztése érdekében, hangsúlyozva az ilyen típusú gondozás jelentőségét fiatal életkorban. Felhívta továbbá a CPT a hazai hatóságok figyelmét, hogy ne alkalmazzák a magánelzárás azon formáját fiatalkorúak esetében, amely minden más fogvatartottól való totális szeparációt jelent, és ezáltal a napi emberi kapcsolatok teljes hiányát eredményezi. Ezen felül rámutatott, hogy egyértelmű különbséget szükséges tenni a magánelzárás és a biztonsági elkülönítés jogintézmények alkalmazásakor annak érdekében, hogy utóbbi ne vezethessen a megfelelő garanciákkal szabályozott fegyelmi eljárás szabályainak a megkerüléséhez.

[380] Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 to 29 November 2018. https://rm.coe.int/16809ce9ec (2020. július 28.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A Budapesti Fegyház és Börtönben, valamint a Szegedi Fegyház és Börtönben a küldöttség a hosszúidős speciális részlegen (HSR) elhelyezett elítéltek helyzetét vizsgálta. Ugyan a fogvatartottakkal szembeni bánásmódot a látogatók összességében ebben a kontextusban is megfelelőnek értékelték, a Budapesti Fegyház és Börtönben a személyzet túlkapásairól szereztek tudomást néhány esetben. Ezért a jelentés további intézkedéseket és hatékonyabb ellenőrzést tart szükségesnek a büntetés-végrehajtás részéről annak garantálása érdekében, hogy erőszak alkalmazására csak törvényes keretek között, a szükségesség és az arányosság követelményeire figyelemmel, a rend és a biztonság fenntartása érdekében kerülhessen sor.

Az életfogytig tartó szabadságvesztés kapcsán a CPT jelentése utal arra, hogy az adott szankcióval kapcsolatos kérdések 2007. óta állnak a figyelem középpontjában. Erre tekintettel a küldöttség azt javasolta a magyar hatóságoknak, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés szabályozását mielőbb vessék alá egy átfogó revíziónak. A HSR részlegeken az elhelyezési körülményeket a látogatók összességében megfelelőnek értékelték. Javasolták ugyanakkor nagyobb létszámú állomány bevonását ezen intézményi részlegek működtetésébe, valamint a hatóságok rugalmasabb hozzáállását – annak keretében az irányadó szabályok felülvizsgálatát és a kötelező bilincselés megszüntetését szabad levegőn tartózkodás vagy orvosi vizsgálat során. Óva intette a küldöttség a magyar hatóságokat a magánelzárás és az elkülönítés túlzott mértékű alkalmazásától is. A meglátogatott intézetekben megtekintett ún. dühöngő zárkák alkalmazását továbbá a CPT ugyan nem tekintette a fogvatartottak emberi méltóságát sértőnek, de a szükségességükről sem volt megbizonyosodva. Ezért kérte, hogy a hazai hatóságok vizsgálják felül azok alkalmazhatóságát.

Végül fontos újításnak és jó gyakorlatnak minősítették a látogatók a fogvatartotti mobiltelefonok bevezetését, ugyanakkor aggályaikat fejezték ki a készülékekért letenni kért óvadék összege és a hívások magas percdíjai miatt.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Javasolták ezért, hogy a hazai hatóságok tegyenek mielőbb lépéseket a hosszúidős vagy életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt fogvatartottak külvilággal való kapcsolattartásának a továbbfejlesztése érdekében.

Az első és a jelen dolgozat kéziratának lezárását megelőzően utolsóként nyilvánosságra hozott jelentés rövid ismertetésén túl a további dokumentumok megállapításainak az összefoglalása meghaladja a jelen dolgozat terjedelmi kereteit. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a CPT részvétele egy állam, így Magyarország jogrendszerének a fejlődésében többlépcsős, állandó kölcsönhatásokkal átszőtt folyamat, amelynek minden eleme más szempontból vagy okból tölt be meghatározó szerepet a folyamat egészében.[381]

3.3.5. A CPT és az Emberi Jogok Európai Bírósága tevékenységének az összehasonlítása

A két ellenőrző mechanizmus, a CPT és az EJEB közötti leglényegesebb különbségek Tari Ferenc szerint[382] öt pontban foglalhatók össze.

a) Az EJEB eljárásának a célja az, hogy megállapítsa az Emberi Jogok Európai Egyezményének megsértését vagy a sérelem hiányát. Ezzel szemben a CPT a bántalmazások megelőzésére törekszik, és a fennálló helyzetet mindig aszerint értékeli, hogy az kiindulópontja lehet-e egy, az elvárásaiba ütköző tendenciának.

b) Az EJEB az Emberi Jogok Európai Egyezményének előírásai szerint köteles eljárni, tevékenységének célja ezen Egyezmény rendelkezéseinek, az abban rögzített követelményeknek az érvényre juttatása. A CPT ezzel szemben

[381] A CPT Magyarország vonatkozásában releváns dokumentumai elérhetők itt: https://hudoc.cpt.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22CPTDocumentDate%20Descending,CPTDocumentID%20Ascending,CPTSectionNumber%20Ascending%22],%22CPTState%22:[%22HUN%22]} (2019. július 13.)

[382] Tari Ferenc: Megméretve. A CPT-látogatás tanulságai. Börtönügyi Szemle 1996/1. 21. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

figyelembe veheti számos emberi jogi egyezmény és más dokumentum előírásait, illetve a hozzájuk kapcsolódó esetjogot, de kötöttsége azok vonatkozásában nem áll fenn.

c) Míg az EJEB tagjai kizárólag jogászok, addig a CPT összetételében számos egyéb szakterület képviselteti magát, így például: orvosok, kriminológusok, más büntetés-végrehajtási szakemberek.

d) A CPT hivatalból jár el, míg az EJEB eljárás kérelmen alapul, intézkedéseinek egyéni vagy állami kezdeményezés alapján van helye.

e) Az EJEB az előtte folyó eljárást kötelező erejű döntéssel fejezi be. A CPT jelentésben összegzi a tapasztalatait és megfogalmazza az ajánlásait, voltaképpen tanácsait a vizsgálattal érintett állam számára.

Ezeket az általános megállapításokat több mint 20 év elteltével is helytállónak kell tekinteni. A CPT és az EJEB azóta is változatlan szabályok és rendezőelvek mentén teljesíti az Emberi Jogok Európai Egyezményében, valamint a Kínzás Elleni Európai Egyezményben meghatározott feladatokat. Joggyakorlatuk pedig egymás mellett, párhuzamosan, ugyanakkor egymásra tekintettel is folyamatosan fejlődik. A különbözőségek ellenére tevékenységük szoros összefüggésen alapul. Egymás tevékenységét nem csupán figyelemmel kísérik, hanem reagálnak, hivatkoznak egymás megállapításaira, állandó kölcsönhatásban vannak.[383] Ennek eredményeként pedig nem csupán önálló tevékenységükkel, hanem együttesen is jelentős hatást gyakorolnak az egyezményekben részes államok nemzeti jogalkotására és jogalkalmazására.

Az EJEB-nek és a CPT-nek a hazai börtönügy fejlődésében betöltött kiemelkedő szerepéről a szakirodalom képviselői egybehangzóan

[383] A Bíróság adatbázisa például közvetlen hozzáférést kínál a Bizottság dokumentumaihoz. A HUDOC-CPT adatbázis elérhetősége: https://hudoc.cpt.coe.int/

DOI: 10.14750/ME.2021.017

nyilatkoznak. Mintegy tíz éve fogalmazta meg Nagy Ferenc, hogy „[a] csaknem 40 éves strasbourgi praxis során a fogvatartottakkal szembeni bánásmód irányelvei és szempontjai kialakultak, fejlődtek és konkretizálódtak egyrészt az Emberi Jogi Bíróság számtalan ítéletében, másrészt a Kínzás Elleni Bizottság vizsgálataiban, jelentéseiben."[384] Vókó György szerint pedig „[a]z Európai Emberi Jogi Bíróság a fogvatartottak alapjogainak védelméről meghozott ítéleteinek növekvő tömege, valamint a CPT által – a fogvatartottakkal való bánásmódról – hozott határozatok, illetve ajánlások meghatározó szerepet játszottak ebben a fejlődésben."[385]

3.4. Az Európa Tanács szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzésére irányló tevékenységét kiegészítő egyéb dokumentumok és mechanizmusok

Az Európa Tanács tevékenysége nem csupán sztenderdek felállítását és ellenőrző mechanizmusok működtetését foglalja magába. Részét alkotják egyéb olyan tudományos tevékenységek is, amelyek célja az alapdokumentumok és az ellenőrző mechanizmusok tevékenységének az elemzésével mind a nemzetközi, mind a nemzeti börtönügyek további feltérképezése és alakítása.

Az Európa Tanács Jogi Intézetén belül egy olyan fórumot hoztak létre, amely teret kínál a tapasztalatcseréhez és a jogi együttműködés előmozdításához.[386] A tevékenységek és programok nagy részét a Büntetőjogi Együttműködési Tanács[387] és az Európai Bűnmegelőzési Bizottság[388] szervezi.[389] Érdemes megjegyezni, hogy a PC-CP magyar tagja a büntetés-végrehajtási jog neves

[384] Nagy F. (2003): i. m. 14. p.
[385] Vókó Gy. (2014): i. m. 233-234. p.
[386] Promoting more humane and socially effective penal sanctions. https://www.coe.int/en/web/prison (2019. július 31.)
[387] Council for Penological Co-operation (PC-CP)
[388] European Committee on Crime Problems (CDPC)
[389] Folyamatban van például a büntetés-végrehajtási állomány képzési területeit érintő, valamint a börtönreform technikai segítésére irányuló program.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

hazai szakértője, Czenczer Orsolya. A projektek és programok mellett ezek a szervek tudományos kiadványokkal is igyekeznek hozzájárulni a tagállami gondolkodás összhangjának a megteremtéséhez. Ilyen kiadvány például a büntetés-végrehajtási intézetek túlzsúfoltságáról szóló fehér könyv.[390] Ezen felül a Büntetőjogi Együttműködési Tanács gondoskodik az Európa Tanács tagállamait érintő büntetés-végrehajtási statisztikai adatok összegyűjtéséről és értékeléséről.

Az Európa Tanács büntetés-végrehajtási statisztikája, közismertebb nevén a SPACE (Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe), tulajdonképpen két projektet foglal magába. A SPACE I. 1983 óta évente szerez be adatokat a szabadságvesztés büntetésről és a büntetés-végrehajtási intézetekről. A SPACE II. 1992-től kezdődően – 2009 óta évente – gyűjti a szabadságelvonással nem járó szankciókkal kapcsolatos adatokat. Ezeket a statisztikákat a nemzeti kapcsolattartók olyan hálózata szolgáltatja, amelynek tagjai az Európa Tanács 47 tagállamának valamelyikében büntetés-végrehajtási intézetben vagy pártfogói szolgálatainál dolgoznak. Az így begyűjtött adatokat a svájci Lausanne-i Egyetem kutatói ellenőrzik, feldolgozzák és elemzik.[391] A SPACE egy világszerte ismert projekt, amely a nemzetközi szervezetek, a nemzeti hatóságok, a döntéshozók, a szakemberek és a büntetőjog területén dolgozó szakértők által használható információk és összehasonlító adatok értékes forrását jelenti.

[390] White paper on prison overcrowding, CM(2016)121-add3
[391] Lausanne-i Egyetem, SPACE website: http://wp.unil.ch/space

DOI: 10.14750/ME.2021.017

4. Az Európai Unió szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenysége

Az Európai Unió tagállamai közötti együttműködés a büntetőügyek területén meglehetősen sajátos módon alakult ki. Nem önálló, szerves fejlődés eredménye, hanem elsősorban azokra a szerződésekre, egyezményekre épül, amelyek az Európa Tanács keretein belül jöttek létre. Az 1950-es évek nyugat-európai színpadán ugyanis – ahogyan Bereczki Zsolt írja[392] – két, egymástól karakterisztikusan eltérő célokat valló, a megvalósítás intézményeiben és jogi eszközeiben alapvetően különböző nemzetközi szervezet alakult ki: az Európa Tanács és az Európai Közösségek. Az Európa Tanács a „humán szféra" kezelésére vállalkozott az általános nemzetközi jog szabályai szerint a kormányközi együttműködés eszközeivel. Ehhez képest az Európai Közösségek a „gazdasági szféra" alakítását tűzte ki célul az általános nemzetközi jogtól és a belső jogrendszerektől elkülönülő rendszer, a közösségi jog révén, amely a közvetlenül alkalmazandó közösségi jogszabályok elsőbbségét hirdette a nemzeti jogrendszerek felett. A jogfejlődés ezen szintjén ugyanakkor még szó sem volt a bel- és igazságügy, valamint azzal együtt értelemszerűen a büntetőügy, illetve a büntetés-végrehajtás közösségi szintre emeléséről. Az alapító szerződésekben a tagállamok ezeket a tárgyköröket nem engedték ki nemzeti hatáskörből, azzal összefüggésben kizárólag nemzetközi szerződések megkötése jöhetett szóba.[393]

[392] Bereczki Zsolt: Az Európai Unió börtönügyi politikája. Börtönügyi Szemle 2002/4. 76-77. p.

[393] A Maastrichti Szerződést megelőzően a tagállamok által kötött, és a büntetőjog – sőt részben a büntetés-végrehajtási jog – területéhez kapcsolódó, természetüket tekintve államközi egyezmények, vagyis hagyományos nemzetközi jogi szerződések:
- az Európai Közösségek tagállamai között a kétszeres eljárás tilalma tárgyában létrejött egyezmény (1987. május 25.),
- az Európai Közösségek tagállamai közötti megállapodás az Európa Tanácsnak az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezményének alkalmazásáról (1987. május 25.),
- az Európai Közösségek tagállamai közötti megállapodás a kiadatási kérelmek továbbítási módszereinek egyszerűsítéséről és modernizálásáról (1989. május 26.),
- az Európai Közösségek tagállamai közötti megállapodás a büntetőeljárások átadásáról (1990. november 6.),
- az Európai Közösségek tagállamai közötti egyezmény a külföldi büntetőítéletek végrehajtásáról (1991. november 13.).

DOI: 10.14750/ME.2021.017

4.1. Az Európai Unió szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenységének kezdetei

Az Európai Unió fejlődésében a büntetőügyi együttműködés terén is fordulópontot jelentett az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ), amelyet 1992. február 7-én Maastrichtban írtak alá, és amelyben a tagállamok – a politikai integráció erősítése és továbbfejlesztése érdekében – egyrészről közös kül- és biztonságpolitika kialakításáról döntöttek, másrészről a bel- és igazságügy területén is közös célkitűzéseket határoztak meg.[394] A szerződés tehát kialakította az ún. pilléres szerkezetet, az Európai Unión belül megkülönböztették a gazdasági integrációt jelentő I. pillért, a közös kül- és biztonságpolitika területét jelentő II. pillért, valamint a rendőri és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés jogi és intézményi hátterét, azaz a III. pillért. Ez utóbbi, III. pillér keretei között határozta meg a szerződés a belügyi és az igazságügyi együttműködés szabályait. Ezek a rendelkezések elsősorban a határon átnyúló bűnözés elleni közös fellépést szorgalmazták az információk kölcsönös megosztása és a tagállamok tevékenységének összehangolását célzó konzultációk által.[395]

A fejlődés következő lépcsőfoka az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződés volt, amely a III. pillért a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre korlátozta, ezzel járult hozzá a szabadság, a biztonság és a jog közös térségének alakításához. Ennek eredményeként, a tagállamok egyre több tekintetben hasonló, sőt bizonyos tárgykörökben egységes jogrendje talaján pedig már alappal merült fel az európai büntetőjog, annak részeként pedig az európai büntetés-végrehajtási jog gondolata is. Az

[394] A tagállamok egymás között ekkor, vagyis a Maastrichti Szerződés utáni időszakban is kötöttek büntetőjogi tárgyú nemzetközi szerződéseket. Ilyen szerződések:
- az Európai Unió tagállamai közötti kiadatási egyezmény (1996. szeptember 27.),
- az Európai Unió tagállamai közötti egyezmény az egyszerűsített kiadatásról (1995. március 10.).

[395] A III. pillér szerkezetéről részletesebben lásd: Fejes Péter: Az európai büntetőjogi integráció erősítésének lehetőségei és akadályai. PhD értekezés. Kézirat. Budapest, 2008. 21. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

így alakuló viszonyokat Bereczki Zsolt a következő leírással jellemezte: „az Európai Közösségeknek nincs büntető hatalma, erről a tagállamok nem mondtak le, nem alkotnak sem büntető anyagijogi, eljárásjogi, sem büntetés-végrehajtással kapcsolatos szupranacionális minőségű, az Európai Közösségek Bíróságának jogértelmezése alá tartozó közösségi jogot. Az Európai Unió elindult a tagállamok nemzeti büntetőjogi, büntető-igazságszolgáltatási szerveinek egységes elvek szerinti működtetése felé. Ennek eszközét azonban egyelőre még mindig az államközi egyezmények teszik ki. Az Európa Tanács keretében megszülető nemzetközi egyezményekben megfogalmazott kötelezettségek vállalása pedig pusztán az államok politikai jóindulatán múlik."[396] A tagállamok nemzeti büntetőjogában ekkor tapasztalt közös vonások tehát jelentős részben nem az Európai Uniós tagságukból, hanem az ENSZ és az Európa Tanács követelményeiből, az azoknak való megfelelés igényéből fakadtak.

A büntetés-végrehajtási jog területére eső és az Európa Tanács keretei között lezajlott jogfejlődés ugyanakkor végül az uniós szerveket, azok közül elsőként az Európai Parlamentet is cselekvésre késztette. Ennek eredményeként született meg 1996. január 18-án a Határozat az Európai Unióban tapasztalható rossz börtönkörülményekről,[397] amelyben az Európai Parlament elítélte az Európai Unió tagállamainak a büntetés-végrehajtási intézeteiben uralkodó rossz fogvatartási körülményeket. Európai uniós szerv tehát elsőként ebben a jogi dokumentumban fogalmazta meg az elvárásait az Európai Unión belüli fogvatartási körülményekről. A határozatban az Európai Parlament igényt fogalmazott meg arra, hogy „az Unió minden tagállama alaptörvényt dolgozzon ki a büntetés-végrehajtási intézetekről. Ennek alapján olyan keretet határoz meg, amely egyszerre szabályozza a belső jogi (anyagi) rezsimet, és a külső jogi rezsimet, a kifogásolás jogát, továbbá a fogvatartottak

[396] Bereczki Zs. (2002): i. m. 81. p.
[397] HL C 32., 1996.2.5., 102. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

kötelezettségeit, és olyan független ellenőrző szervet hoz létre, amelyhez a fogvatartottak fordulhatnak jogaik megsértése esetén".[398]

Röviddel ezután, 1998. december 17-én hozta meg az Európai Parlament Határozatát az európai uniós börtönkörülményekről: javításukról és az alternatív szankciókról.[399] A dokumentum a fogvatartás számos aspektusát érintően fogalmaz meg prioritásokat és kívánalmakat.[400] Lényeges rendelkezése a határozatnak, hogy fenntartja, sőt megerősíti a tagállamok kormányainak felelősségét a büntetés-végrehajtási intézetek rendjéért és az uralkodó életfeltételekért (37. pont). A kontrollmechanizmusok jelentőségét hangsúlyozva a határozat az Európai Parlament tagjainak jogot követel az Európai Unió területén lévő büntetés-végrehajtási intézetek, menekülttáborok látogatására és vizsgálatára (41. pont). A határozatban az Európai Parlament arra is felkérte a tagállamokat, hogy állítsanak fel egy olyan független ellenőrző szervet, amelyhez a fogvatartottak jogaik megsértése esetén fordulhatnak.[401] Harald Preusker megjegyzései szerint „[a]z Európai Parlament határozatát felhívásnak is lehet tekinteni, amely arra buzdít, hogy az államok ne csupán a mindenkori nemzeti problémákkal foglalkozzanak, hanem aktívan működjenek közre az európai büntetés-végrehajtás közös kialakításánál."

[398] Vókó György: Európai büntetés-végrehajtási jog, Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2006. 73. p.
[399] HL C 98., 1999.4.9., 299. p.
[400] A dokumentum rendelkező része egy, a tagállamoknak címzett felszólítást tartalmaz. Eszerint a részes államok kötelesek alkalmazni az Európa Tanács büntetés-végrehajtási tárgyú ajánlásait, illetve figyelembe venni a CPT megállapításait (1. pont). Kiemeli a határozat a családi kapcsolatok fenntartásának (2. pont) és a munka-, képzési, sport- és kulturális lehetőségek biztosításának fontosságát (8. pont). Elítéli az elítéltek közötti hátrányos megkülönböztetést (6. pont) és hangsúlyozza az orvosi vizsgálatok, szolgáltatások (11. pont), illetve a megfelelő egészségi állapot jelentőségét (12. pont), ezen felül alkalmazni rendeli az Egészségügyi Világszervezet irányelveit (14. pont). Elvárja a fogva tartott nők speciális kezelését, illetve a fiatalkorúak vonatkozásában humánus szabályok kidolgozását (16. és 17. pontok). Sürgeti az alternatív intézkedések alkalmazásának népszerűsítését (22. pont), ugyanakkor a helyettesítő szankciók alkalmazását csak akkor tekinti helyesnek, ha „a javak és személyek biztonsága ezt megengedi" (22. és 27. pontok). Megköveteli a hatóságoktól az egyéniesítést (25. pont), a nyilvánosság tájékoztatását (31. pont), az utógondozás kidolgozását (32. pont). Állást foglal a nyitott, vagy félig nyitott intézetek működtetése mellett (28. pont). Lásd részletesebben: Határozat az Európai Unión belüli fogva tartási körülményekről. (Fordította: Karsai Krisztina) Börtönügyi Szemle 1999/3. 5-12. p.
[401] Vókó Gy. (2004. II.): i. m. 75. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Az uniós szintű jogvédelem fejlődésében mérföldkőnek számított, hogy röviddel ezt követően, 2000. december 7-én a nizzai csúcstalálkozón sor került az Európai Unió Alapjogi Chartájának az aláírására. A dokumentum hét fejezetben, 54 cikkelyben rögzíti az Európai Unió alapvető értékeit. A Charta eredetileg a tervezett Európai Alkotmány második részét képezte volna. Mivel azonban a tagállamok utóbb elvetették a közös Alkotmány tervét, a Charta – egyelőre – nem vált az alapítószerződések szerves részévé, azaz nem emelkedett kötelező jogi erőre, hanem megmaradt puszta politikai deklarációnak, amelyet az Európai Bíróság, mint „inspirációs forrást”[402] hivatkozhatott.

A büntető ügyekben való együttműködés hamarosan szintén fontos állomásához érkezett. Az Európai Tanács 2002. június 13-án elfogadta első, 2002/584/IB kerethatározatát az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról,[403] ami a bűnügyi együttműködés körében kötelező erővel rendelkező jogi dokumentum lett.

A bűnügyi együttműködés terén tehát ugyan lassú, de folyamatos fejlődés volt tapasztalható. A Nizzai Szerződés időszakában[404] ez a jogfejlődés az Európai Unión belül alapvetően két irányban mutatkozott meg: egyrészt a tagállamok közötti bűnügyi jogsegély fejlesztését, másrészt a nemzeti büntetőjogok harmonizációját, sőt bizonyos mértékű egységesítését ölelte fel.[405]

A két terület közül a büntetés-végrehajtási jog szempontjából az utóbbinak, a nemzeti büntetőjogok harmonizációjának van jelentősége.[406] Ennek keretében a nemzeti jogrendszerek különbözőségeinek valamilyen közös cél érdekében

[402] Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. KJK–Kerszöv., Budapest, 2005. 241. p.
[403] HL L 190., 2002.7.18., 1. p.
[404] A Nizzai Szerződést 2001. február 26-án írták alá és 2003. február 1-jén lépett hatályba.
[405] Ligeti Katalin: Az Európai Unió büntetőpolitikája. Állam és Jogtudomány 2002/1-2. 77. p.
[406] A másik területre, a bűnügyi jogsegély fejlesztése területére esik például: az európai elfogatóparancs, a büntetőeljárás átadása, a büntetés-végrehajtási célú átadás, a pénzbüntetés végrehajtásának az átadása, valamint a rendőri és igazságügyi együttműködés különböző szervezeti megoldásai, így a rendőri szervek Europolon, illetve az igazságügyi hatóságok Eurojuston belüli együttműködése.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

történő leépítésére kerül sor egyforma szabályok bevezetése nélkül.[407] Ez a folyamat ugyanakkor nem elsősorban a büntetés-végrehajtási jog, hanem jellemzően a büntető anyagi jog területén zajlott, mivel „az egyforma cselekmények lényegében azonos megítélésének és szabályozásának megvalósítása”[408] jobban szolgálja az integráció gazdasági érdekeit, mint a büntetőeljárási vagy a büntetés-végrehajtási szabályok harmonizálása. A fejlődés ezen szakaszában tehát a tagállami büntetés-végrehajtási jogok harmonizációja még csupán távoli lehetőségként körvonalazódott.

4.2. Magyarország tagsága

Magyarország ebben az időszakban csatlakozott a fejlődési folyamathoz, miután hosszas előkészülteket követően, 2004. május 1-jével az Európai Unió tagja lett. „Hazánk az Európai Unióhoz való csatlakozással egy olyan integrációnak vált részesévé, amely célként tűzte ki maga elé a szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtését.”[409]

A csatlakozás időszakában a bel- és igazságügyi együttműködés politikáját alapvetően meghatározták egyrészt az alapító szerződések megváltoztatására irányuló lépések, másrészt a bel- és igazságügyi együttműködés területén elfogadott stratégiai program, nevezetesen: a hágai program, amely 2004. és 2009. között a bel- és igazságügyi együttműködés tematikus programja volt. Az új tagállamok csatlakozása és a hágai program indulása gyakorlatilag egybeesett, és sajátos színt adott ennek az időszaknak a bel- és igazságügyi együttműködésben. Az új tagállamok egy készen kapott cselekvési terv

[407] Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK–Kerszöv., Budapest, 2004. 31. p.
[408] Karsai K.: i. m. 31. p.
[409] Törőcsik Balázs: A fogvatartásra vonatkozó európai (uniós) követelmények elméleti kiindulópontjai. Börtönügyi Szemle 2010/2. 85. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

alapján vehettek részt a bel- és igazságügyi együttműködésben úgy, hogy a program kialakításában nem kaptak szerepet.[410]

4.3. A Lisszaboni Szerződés és az Európai Unió Alapjogi Chartája

Az integráció következő szintjét az Európai Unió tagállamai végül a Lisszaboni Szerződés aláírásával valósították meg. Az aláírásra 2007. december 13-án került sor, majd a szerződés 2009. december 1-jén lépett hatályba. A Lisszaboni Szerződés aláírása az alapjogok fejlődésében is kiemelkedő jelentőségű, mivel a Szerződéshez hozzákapcsolták – a 2000. óta létező, ám jogi kötőerővel nem felruházott – 2007. december 12-én aláírt[411] Alapjogi Chartát. A Charta ettől kezdve ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.[412] A Charta végrehajtását az Európai Unió Bírósága (EUB) hivatott biztosítani.

Az Alapjogi Charta kidolgozása és a Lisszaboni Szerződéssel történt együttes hatálybalépése az alapvető jogok Európai Unión belüli védelmének biztosítását célzó kodifikációs folyamat legfontosabb eredménye. A Charta[413] egybefoglalja mindazon alapvető jogokat, amelyeket az Európai Uniónak és a tagállamoknak az uniós jogszabályok végrehajtása során tiszteletben kell tartaniuk. Egyúttal megerősíti az Emberi Jogok Európai Egyezményében található, az Európai Unió Bíróságának az ítélkezési gyakorlatában kidolgozott, valamint azokat az egyéb jogokat és elveket is, amelyek a tagállamok alkotmányos hagyományaiból és egyéb nemzetközi jogi

[410] Lásd részletesebben: Fazekas Judit: Bel-és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban – a hágai programtól a stockholmi programig. Kriminológiai Tanulmányok 49., 2012. 53. p., 57. p.
[411] Az Európai Bizottság és az Európai Parlament elnöke, valamint a Tanács és az Európai Tanács soros elnökségét adó Portugália miniszterelnöke 2007. december 12-én Strasbourgban ünnepélyes keretek között aláírta az Alapjogi Chartát és a Chartához fűzött magyarázatokat.
[412] EUSZ 6. cikk (1) Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.
[413] Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 303., 2007.12.14., 1. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

dokumentumokból fakadnak.[414] Ezeket a jogokat ás elveket a dokumentum hat címben és 50 cikkben foglalja össze. Az utolsó, VII. Cím a Charta értelmezésére és alkalmazására vonatkozó általános rendelkezéseket rögzíti.[415]

Az I. Cím a Méltóság körébe tartozó alapvető jogokat foglalja össze. Itt rendelkezik a Charta az emberi méltóság (1. cikk), az élethez való jog (2. cikk), a személyi sérthetetlenséghez való jog (3. cikk), a rabszolgaság és a kényszermunka tilalma (5. cikk) mellett a 4. cikkben a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalmáról.

Az igazságszolgáltatásról, az ahhoz kapcsolódó alapvető jogokról a Charta VI. Címe tartalmaz rendelkezéseket. Ezek klasszikus büntetőjogi alapjogokat és alapelveket deklarálnak: hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jog (47. cikk), az ártatlanság vélelme és a védelemhez való jog (48. cikk), a bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elvei (49. cikk), a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma (50. cikk).

A Charta által biztosított jogok többsége mindenkire vonatkozik, függetlenül az állampolgárságtól vagy a jogállástól, ugyanakkor a szabályok alkalmazása az 51. cikk értelmében az uniós intézményekre és szervekre nézve kötelező, illetve a tagállamokra abban az esetben, ha az európai uniós jogot végrehajtják. Ez a rendelkezés húzza meg a határt a Charta és a nemzeti alkotmányok hatálya, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye között. Ha egy egyén úgy véli, hogy egy nemzeti hatóság megsértette a Chartát az uniós jog végrehajtása során, panasszal fordulhat az Európai Bizottsághoz, amely hatáskörrel rendelkezik arra, hogy kötelezettségszegési eljárást indítson a tagállam ellen.

[414] Alapjogok. https://e-justice.europa.eu/content_fundamental_rights-176--maximize-hu.do (2019. július 14.)
[415] Lásd még: Magyarázatok az Alapjogi Chartához. HL C 303., 2007.12.14., 17. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Az Alapjogi Charta rendelkezései az uniós intézmények valamennyi tevékenységére irányadók. Az Európai Bizottság szerepe, hogy jogalkotási javaslataival a Charta rendelkezéseinek érvényt szerezzen, de minden uniós intézmény – különösen az Európai Parlament és az Európai Tanács – felelős azért, hogy a jogalkotási folyamatok a Charta előírásaival összhangban álljanak.

A Lisszaboni Szerződés ugyanakkor nemcsak az alapjogok védelmében hozott változást, aláírásával az Unió tagállamai az integráció következő szintjére is léptek. Annak keretében ugyanis az Európai Közösség 2009. december 1-jén teljes egészében beleolvadt az Európai Unióba, megszüntetve a közösségi és az uniós joganyag relatív elkülönültségét és a korábbi pilléres szerkezetet. Így megszűnt a különbség a közösségi, a kül- és biztonságpolitikai, valamint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi és eljárási rezsimjei között.

A Lisszaboni Szerződés alapján továbbá maga az Európai Unió is csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményhez,[416] aminek következtében az Unió és az Európa Tanács jogforrási rendszere minden korábbinál közelebb került egymáshoz, és tulajdonképpen kezdetét vette a kettő közötti határvonal felszámolása. A Lisszaboni Szerződéssel jelentősen módosított Európai Unióról szóló szerződés, valamint az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ)[417] releváns rendelkezéseivel a fejlődés így elért szintje a következőképpen mutatható be.

[416] EUSZ 6. cikk (2) Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.
(3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.
[417] Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata OJ C 326, 26.10.2012, 47-390 p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Az Európai Unióról szóló szerződés értelmében „[a]z Unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul."[418]

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) a harmadik rész V. címének „Igazságügyi együttműködés büntetőügyekben" című 4. fejezetében (82-86. cikk) tartalmazza az büntetőjogi terület harmonizációjára irányadó legfőbb követelményeket. A 82. cikk értelmében az Unión belüli, büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés a büntetőügyekben hozott bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapul, és magában foglalja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését. A megvalósítás érdekében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg, valamint rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg. E szabályoknak figyelembe kell venniük a tagállamok jogi hagyományai és jogrendszerei közötti különbségeket. Szabályozási minimum megállapítására – a 83. cikk alapján – a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan van lehetőség az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék.[419] Intézkedések a 84. cikk felhatalmazása értelmében a bűnmegelőzés terén a tagállami intézkedések

[418] Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUSZ) 3. cikk (2) bekezdés, OJ C 326, 26.10.2012, 13. p.

[419] 83. cikk (1) bekezdés: „Ezek a bűncselekményi területek a következők: terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés. A bűnözés alakulásának függvényében a Tanács határozatban egyéb bűncselekményi területekről állapíthatja meg, hogy azok megfelelnek az e bekezdésben meghatározott feltételeknek. Erről a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz."

DOI: 10.14750/ME.2021.017

előmozdítására és támogatására állapíthatók meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. A 85. cikk az európai szintű bűnüldözési feladatok teljesítésére az Eurojust,[420] a 86. cikk az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére az Európai Ügyészség felállításáról rendelkezik.[421]

A pilléres szerkezet felszámolása következtében tehát a tagállamok és az Unió közötti megosztott hatáskörbe került a bűnügyi együttműködés. Ez egyrészről a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek a közelítése iránti igényt hozta magával, másrészt azt, hogy az Európai Parlament és a Tanács ettől kezdve a rendes jogalkotási eljárás eszközeit is alkalmazhatja ezen a területen.

A Lisszaboni Szerződés időszakához kapcsolódóan két további dokumentumot kell megemlíteni:
- a Tanács 2008/909/IB kerethatározata (2008. november 27.) a kölcsönös elismerés elvének büntetőügyekben hozott, szabadságvesztés büntetéseket kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban való végrehajtása céljából történő alkalmazásáról,[422] valamint
- a Tanács 2008/947/IB kerethatározata (2008. november 27.) a kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és próbaidőt megállapító határozatokra való, a

[420] 85. cikk (1) bekezdés: „Az Eurojust feladata a két vagy több tagállamot érintő, illetve a közös alapokon való bűnüldözést szükségessé tevő súlyos bűncselekmények kivizsgálására, valamint az ezekkel kapcsolatos büntetőeljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező nemzeti bűnüldöző hatóságok közötti megfelelő koordináció és együttműködés támogatása és erősítése a nemzeti hatóságok, illetve az Europol által végzett operatív cselekmények és az általuk szolgáltatott információk alapján.”
[421] 86. cikk: „(1) Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.
(2) Az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik – adott esetben az Europollal együttműködve – az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra Az ilyen bűncselekmények vonatkozásában a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt a vádhatósági feladatokat az Európai Ügyészség látja el.”
[422] HL L 327., 2008.12.5., 27. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

próbaidő alatti magatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról.[423]
A kerethatározatok jelentősége abból fakad, hogy a bűnügyi együttműködés kevés kötelező erővel rendelkező dokumentumai közé tartoznak.[424]

A büntetés-végrehajtási jog terén tanúsított harmonizációs törekvések eredményeit értékelve, 2009-ben megjelent monográfiájában Lőrincz József – Vókó Györgyre hivatkozva – a következőképpen fogalmazott: „ez idő szerint nem létezik szűkebb értelemben vett európai uniós büntetés-végrehajtási jog, s így a fogva tartásra vonatkozó európai uniós követelményrendszer sem. Viszont, ha az európai uniós büntetés-végrehajtási jogot tágabban értelmezzük, azaz a fogalmát kiterjesztjük az Európa Tanács által megfogalmazott kötelező erejű és nem kötelező erejű normákra, valamint az egyes témába vágó uniós politikai dokumentumokra, akkor ez a fogalom mégiscsak értelmet nyer."[425]

A körvonalazódó harmonizációs törekvéseket tükrözte egy következő dokumentum, az Európai Parlament 2009. május 7-i ajánlása a Tanácshoz egy európai uniós büntetőjogi térség kialakításáról.[426] Az ajánlás K. pontjában az európai uniós büntetőjogi térség kialakításához szükséges intézkedések egyik okaként a dokumentum kifejti, hogy „a teljes mértékben hatékony megvalósítás tekintetében a kölcsönös elismerés elve nagymértékben függ egy olyan közös európai igazságügyi kultúra létrehozásától, amely a kölcsönös bizalmon, a közös elveken, az együttműködésen és bizonyos szintű harmonizáción – például bizonyos bűncselekmények meghatározásában és a szankciók terén – alapul, továbbá függ az alapvető jogok tényleges védelmétől, különös tekintettel az eljárási jogokra, a fogva tartási feltételek és

[423] HL L 337., 2008.12.16., 102. p.
[424] Bővebben a kerethatározatokról: Detention and transfer of prisoners. https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/types-judicial-cooperation/detention-and-transfer-prisoners_en (2019. július 16.)
[425] Lőrincz József: Büntetőpolitika és börtönügy. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2009. 135. p.
[426] HL C 212E., 2010.8.5., 116. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

a fogva tartásra vonatkozó felülvizsgálat minimum követelményeire, a fogvatartottak jogaira és az egyének által igénybe vehető jogorvoslati mechanizmusokra […].” Ezért az 1. pont a) pontjában az Európai Parlament – egyebek mellett – ajánlásként fogalmazta meg: „tekintettel arra, hogy az uniós büntetőjogi térségnek az alapvető jogok tiszteletben tartásán kell alapulnia, kezdjen újra dolgozni az alapvető jogok védelmén, és konkrétan az alábbiakat fogadja el haladéktalanul: […] a fogva tartási és börtönkörülmények minimumszabványait és az EU-ban a fogvatartottak jogainak – köztük a kommunikációhoz és konzuli segítséghez való jog – közös felsorolását rögzítő intézkedéseket.”

4.4. A Stockholmi Program és hatásai

Az Európai Parlament 2009. november 25-én fogadta a stockholmi programot[427] a polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa[428] kialakítása érdekében.

A program kifejezetten a büntetés-végrehajtás körébe eső kérdéseket nem tárgyal. Az őrizet, az előzetes letartóztatás kérdéseit érintően kiemeli ugyanakkor, hogy a tagállamoknak erőfeszítéseket kell tenni a kölcsönös bizalom erősítése és a kölcsönös elismerés elvének a hatékonyabb érvényesítése érdekében. „A Stockholmi Program a 2010–2014-es időszakra célként tűzte ki olyan jogszabályok kidolgozását, amelyek révén a büntetőeljárás valamennyi szakaszában érvényesül a kölcsönös elismerés elve; illetve közös minimumkövetelmények megalkotását az eljárások tisztességes jellegének biztosítása érdekében.”[429] Az Európai Parlament 2014. április 2-án

[427] Az Európai Parlament 2009. november 25-i állásfoglalása „A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában – a stockholmi program” című, Európai Parlamenthez és Tanácshoz intézett bizottsági közleményről. HL C 285E., 2010.10.21., 12. p.
[428] HL C 115., 2010.5.4., 1. p.
[429] Kupecki Nóra: A személyi szabadság elvonásának büntetőeljárásjogi aspektusai alapjogi megközelítésben. PhD értekezés. Kézirat. Szeged, 2016. 45. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

fogadott el állásfoglalást a Stockholmi Program félidős értékeléséről,[430] amely ugyanakkor a büntetés-végrehajtás körébe eső megállapítást nem tartalmaz.

A Stockholmi Program megindulásának fontos következménye volt ugyanakkor, hogy az abban megfogalmazott követelményekre is figyelemmel 2011. június 16-án az Európai Bizottság közzétette a fogva tartás kérdéseivel foglalkozó Zöld Könyvet.[431] Abban célkitűzésként rögzítette, hogy „[a] Bizottság fel kívánja mérni, mennyire befolyásolják az Európai Unióban az őrizettel kapcsolatos kérdések a kölcsönös bizalmat, illetve ebből fakadóan a kölcsönös elismerést és általában magát az igazságügyi együttműködést. Bár a börtönkörülmények és a büntetés-végrehajtás kérdése a tagállamok hatáskörébe tartozik, a kérdésben a Bizottság is érintett, mivel a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségnek az egyik alapvető eleme a bírósági határozatok kölcsönös elismerésének elve. […] A zöld könyvben megvizsgáljuk, milyen összefüggés áll fenn a börtönkörülmények és a kölcsönös elismerésre vonatkozó eszközök – például az európai elfogatóparancs – között, továbbá kitérünk az előzetes letartóztatás kérdésére, és széleskörű nyilvános konzultációt indítunk tíz kérdés alapján.”[432]

Ugyan a Zöld könyv a gyanúsítottak és a vádlottak vonatkozásában fogalmaz meg kérdéseket, elveket és elvárásokat, a 6.2. pontban kitér a börtönkörülmények vizsgálatára is, hangsúlyozva, hogy a bűnelkövetők rehabilitációjának elengedhetetlen feltételei a megfelelő börtönkörülmények. Kitér a Zöld könyv arra is, hogy az OPCAT új rendszert alakított ki az őrizeti helyek rendszeres látogatására a fogvatartottakkal való rossz bánásmód megelőzése érdekében. Az OPCAT részes államainak nemzeti szintű megelőzési mechanizmusokat kell kialakítaniuk vagy kijelölniük a fogvatartó intézetek ellenőrzésére. Ezzel összefüggésben jelzi, hogy az Európai Unió és

[430] HL C 408., 2017.11.30., 8. p.
[431] A kölcsönös bizalom megerősítése a jog érvényesülésén alapuló európai térségben – Zöld könyv az őrizetre vonatkozó uniós büntető igazságszolgáltatási jogszabályok alkalmazásáról. COM/2011/0327 végleges
[432] Zöld könyv 2. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

az Európa Tanács közösen finanszíroz egy projektet, amely az európai nemzeti megelőzési mechanizmusok aktív hálózatának létrehozását támogatja azzal a céllal, hogy előmozdítsa a szakértői cseréket és a kritikai véleményformálást. A Bizottság és az Európa Tanács továbbá rendszeres megbeszéléseket folytat arról, hogyan lehetne a párhuzamos munkavégzés elkerülése és a szinergiák előmozdítása érdekében hatékonyabban összehangolni ezen ellenőrzési szervek munkáját.

A Zöld könyv szerint „[é]rdemes lenne ösztönözni az Európai Unióban működő büntetés-végrehajtási szakemberek rendszeres találkozóját is. Világos azonban, hogy újabb európai uniós szintű börtönellenőrzési hálózat létrehozására nincs szükség. A nemzeti ellenőrző szervek és büntetés-végrehajtási szervezetek részvételével megrendezett eddigi két kerekasztal-beszélgetés tapasztalata az volt, hogy az EU a hozzáadott értéket a különböző hálózatok hatékonyabb koordinációjával tudná biztosítani."[433]

A 6.3. pontban a Zöld könyv azt is rögzíti, hogy az Európa Tanács által 2006 januárjában elfogadott európai börtönszabályok átfogó iránymutatást tartalmaznak a büntetés-végrehajtási intézetek működtetéséről és a fogvatartottakkal való bánásmódról. Megjegyzi, hogy az európai börtönszabályok nem kötelező érvényűek, bár az Emberi Jogok Európai Bírósága a börtönkörülményekkel kapcsolatban benyújtott panaszok elbírálásakor e börtönszabályokat veszi alapul. „A munkában az Európa Tanács tölti be a vezető szerepet, tekintettel az e területen szerzett jelentős tapasztalatára és az eddigi tevékenységére. A jövőben az e területen végzett európai uniós fellépés is szerepet játszhat az egyenértékű börtönnormák biztosításában a 3. szakaszban ismertetett kölcsönös elismerésre vonatkozó eszközök megfelelő működése érdekében."[434]

[433] Zöld könyv 13. p.
[434] Zöld könyv 14. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A Bizottság a Zöld könyvben megfogalmazott célok elérése érdekében nyilvános konzultációt hirdetett meg. A könyvben tíz olyan kérdést fogalmazott meg, amelyek alkalmasak a tagállamok gyakorlatának megismerésére. A Zöld könyvben feltett kérdésekre a Biztosság 2011. november 30-ig várta a válaszokat. A kérdésekre több tagállamból érkezett válasz minisztériumokból, illetve egyéb szakmai- és civil szervezetektől.

A válaszok értelmében[435] a rendelkezésre álló büntetés-végrehajtási ellenőrző mechanizmusok elégségesnek tekinthetők a kitűzött célok elérésére, újabb mechanizmus létrehozására az Európai Unió keretei között nincs szükség. Fontos ugyanakkor a tapasztalatok, és a kialakult jó gyakorlat cseréje, a megfelelő szintű tagállami együttműködés és kommunikáció, amelynek kialakításában, fejlesztésében és finanszírozásában az Európai Uniónak jelentős szerepet kellene vállalnia. Az Unió koordinátorként a működő kontrollmechanizmusok tevékenységének a hatékonyságát is növelni tudná. A válaszolók felhívták végül a figyelmet a fogvatartó helyek társadalmi ellenőrzésére és ezzel összefüggésben arra, hogy az Európai Uniónak ösztönöznie kellene a nem-kozmányzati szervek részvételét a fogvatartotti jogok védelmében.

Az Európai Parlament – a Zöld könyv kérdéseire adott válaszok kiértékelésével nagyjából azonos időben – 2012. május 22-én fogadott el állásfoglalást a büntetőjog uniós megközelítéséről.[436] A dokumentumban az Európai Parlament kiemelte, hogy az EUSZ 5. cikkében említett szubszidiaritás és arányosság elvei kiemelt jelentőséggel bírnak a büntetőjogra irányadó jogalkotási javaslatok esetében (D. pont); valamint azt is, hogy a tagállamok büntetőjogi és büntető eljárásjogi rendszerei évszázadok során alakultak ki, és minden államnak megvannak a maga egészen egyedi

[435] Analysis of the Replies to the Green Paper on the Application of EU Criminal Justice Legislation in the Field of Detention.
http://www.ejjc.org/sites/default/files/analysis_of_the_replies_by_the_european_commission.pdf (2019. július 15.)
[436] P7_TA(2012)0208

DOI: 10.14750/ME.2021.017

jellegzetességei és sajátosságai, és ebből következően a büntetőjog alapvető területeit továbbra is a tagállamokra kell bízni (E. pont).

Az állásfoglalás értelmében a harmonizáció célja, hogy hozzájáruljon a bűnözés elleni küzdelmet célzó közös uniós jogi kultúra megvalósításához, amely kiegészíti, de nem helyettesíti a nemzeti jogi hagyományokat, és kedvező hatással van az uniós tagállamok jogrendszerei közötti kölcsönös bizalomra (G. pont). További cél, hogy a büntetőjog olyan egységes jogalkotási rendszert képezzen, amelyre – az Európai Unió Alapjogi Chartájának, az Emberi Jogok Európai Egyezményének és a tagállamok által aláírt más nemzetközi emberi jogi egyezményeknek a teljes körű tiszteletben tartása mellett – egy sor alapvető elv és a felelősségteljes kormányzás normái az irányadók (H. pont). Az egységesség iránti fokozott igény kialakulását az állásfoglalás azzal magyarázza, hogy az Európai Unió eleddig gyakorta eseti jelleggel alakította ki büntetőjogi rendelkezéseit (N. pont).

Minderre tekintettel a 2. pontban az állásfoglalás arra emlékeztet, hogy a büntetőjognak teljes mértékben tiszteletben kell tartania a gyanúsított, vádlott vagy elítélt személyek alapvető jogait. A 6. pontban ezért ösztönzi a Bizottságot, hogy terjesszen elő olyan intézkedéseket, amelyek megkönnyítik az uniós büntető anyagi jog fennálló rendelkezéseinek nemzeti szinten történő következetesebb és egységesebb végrehajtását, a szükségesség és a szubszidiaritás elveinek sérelme nélkül. A 7. pontban azt hangsúlyozza, hogy harmonizációs intézkedéseket elsősorban azt a célt szem előtt tartva kell javasolni, hogy támogassák a kölcsönös elismerés elvének gyakorlatban történő alkalmazását, nem pedig pusztán a harmonizált uniós büntetőjog hatályának bővítése céljából. A 11. pontban hangsúlyozza továbbá azt is, hogy a büntetőjog tekintetében egységesebb és jó minőségű uniós megközelítésre van szükség, és sajnálatát fejezi ki az eddig alkalmazott „töredezett” megközelítés miatt.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Az egységesítés folyamata tehát megkezdődött, annak immáron hazánk is részese, és bár a tagállamok nem jutottak el a teljes harmónia szintjére a büntetés-végrehajtás területén, szakirodalmi álláspontok szerint „a jogi feltételei konkrétan fennállnak annak, hogy maholnap akár már a büntetés-végrehajtást érintő uniós szabályozással találjuk szembe magunkat."[437] Ugyan jó néhány év eltelt a szerzők ezen megállapítása óta, a jogfejlődés ezen szintjére egyelőre nem sikerült eljutni az Európai Unióban. A harmonizáció a korábbiaknak megfelelő, visszafogott tempóban haladt tovább.

4.5. A szabadságvesztés végrehajtása ellenőrzésének aktuális helyzete az Európai Unióban

Az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE),[438] amely az Európai Parlament egyik állandó bizottsága, 2017. július 6-án készítette el legutóbbi jelentését a büntetés-végrehajtási rendszerekről és a börtönkörülményekről.[439] A jelentést az Európai Parlament 2017. október 5-i állásfoglalásában fogadta el.[440] A dokumentum – egyebek mellett – megállapítja, hogy „a börtönkörülmények és a börtönök irányítása a tagállamok hatáskörébe tartozik, de az Uniónak szerepet kell vállalnia a fogvatartottak alapvető jogainak védelmében és a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló európai térség megteremtésében." Az Európai Parlament a megállapítások 1. pontjában rögzíti, hogy „nyugtalankodik bizonyos tagállamokban fennálló börtönkörülmények és számos európai börtön állapota miatt. Felhívja a tagállamokat a fogva tartásra vonatkozó, nemzetközi jogi okmányokból eredő szabályok és az Európa Tanács normáinak betartására; emlékeztet arra, hogy a szabadságelvonás nem egyenlő

[437] Pallo József – Törőcsik Balázs: A magyar büntetés-végrehajtás szabályozási környezete az európai elvárások tükrében (1. rész) Börtönügyi Szemle 2011/2. 15. p.
[438] European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE)
[439] Report on prison systems and conditions. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. A8-0251/2017
[440] Az Európai Parlament 2017. október 5-i állásfoglalása a büntetés-végrehajtási rendszerekről és a börtönkörülményekről. P8_TA(2017)0385

DOI: 10.14750/ME.2021.017

a méltóság megvonásával; felkéri a tagállamokat, hogy a kínzás elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvében (OPCAT) foglaltaknak megfelelően fogadjanak el független büntetés-végrehajtási felügyeleti rendszert; […].” A kontrollmechanizmusokkal összefüggésben a 11. pontban „javasolja a tagállamoknak, hogy bizonyos tagállamokhoz hasonlóan hozzák létre a fogvatartási létesítmények felügyeletét, ami lehetővé tenné, hogy független testületek munkájára támaszkodjanak a börtönkörülmények értékelésekor.” Az 59. pontban pedig felhívja a tagállamokat, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1656 (2004) számú, 2004. április 27-i ajánlásának megfelelően fogadjanak el egy Európai Börtönügyi Chartát.[441]

A LIBE 2018. december 13-án készítette el legutóbbi jelentését az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban. A jelentés a 2017-es tagállami viszonyokról tartalmaz részletes beszámolót.[442] A jelentést az Európai Parlament 2019. január 16-án fogadta el.[443] A dokumentum általános tájékoztatást ad a jogállamiság helyzetéről a tagállamokban, azonban nem tartalmaz utalást a büntetés-végrehajtási rendszereik állapotára.

A LIBE 2019. április 17-én publikálta legújabb megállapításait az alapvető jogok védelméről az Európai Unióban.[444] Abban értékelte az Európai Parlament 2014–2019-es jogalkotási ciklusában elért eredményeket, valamint a jövő kihívásait is. A dokumentum ismételten felhívta a figyelmet arra, hogy az Európai Parlament 2017. október 5-i, a büntetés-végrehajtási rendszerekről és a börtönkörülményekről szóló állásfoglalásában felszólította a tagállamokat, hogy javítsanak a fogvatartási körülményeken, küzdjenek a túlzsúfoltság ellen

[441] Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1656 (2004) számú ajánlása az európai börtönök és előzetes letartóztatási központok állapotáról.
[442] Jelentés az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban 2017-ben. A8-0466/2018
[443] Az Európai Parlament 2019. január 16-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban 2017-ben. P8_TA(2019)0032
[444] The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future.
http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI%282019%296219 11 (2019. július 16.);
http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/621911/IPOL_BRI(2019)621911_EN.pdf (2019. július 16.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

egyebek mellett alternatív szankciók alkalmazásával, és fogadjanak el egy Európai Börtönügyi Chartát a fogvatartottak jogainak garantálása érdekében.

Az európai büntetőjogi együttműködés fejlődése a fentiek szerint tetten érhető elsődleges és másodlagos jogforrásokban, kötelező erővel rendelkező és nem rendelkező dokumentumokban, továbbá különböző intézmények, bizottságok megalakításában. A Lisszaboni Szerződés erősebb alapot teremtett egy büntető igazságszolgáltatási térség kialakításához. Mindazonáltal a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés – a rendőrségi együttműködéssel egyetemben – nem vált maradéktalanul a közösségi működés részévé, és továbbra is megőrizte a Lisszaboni Szerződés előtti, eredeti sajátosságait.

4.6. Az Európai Unió szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző mechanizmusa, az Európai Unió Bírósága

A szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző mechanizmusok köre, csakúgy, mint az ellenőrzés alapjául szolgáló dokumentumoké, az ENSZ és az Európa Tanács kapcsán tapasztaltakhoz képest az Európai Unióban jóval szűkebb. Ilyen ellenőrző mechanizmusként voltaképpen csak az EUB működik, amelynek a szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenysége röviden összefoglalható.

Mivel az Európai Közösséget gazdasági célokat szem előtt tartva hozták létre, ezért kezdetben nem mutatkozott igény az alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozó egyértelmű szabályokra és azt ellenőrző mechanizmusra. Az Európai Unió Bírósága épp ezért nem volt hajlandó megvizsgálni a határozatoknak a tagállamok nemzeti és alkotmányjogával való összeegyeztethetőségét. Egyes tagállamok nemzeti bíróságai aggodalmukat fejezték ki ezzel az ítélkezési gyakorlattal kapcsolatosan, mivel az bizonytalanságot idézett elő az alkotmányos értékek és így az alapvető jogok

DOI: 10.14750/ME.2021.017

védelmére vonatkozóan.[445] Ezek a fejlemények arra késztették az Európai Unió Bíróságát, hogy ítélkezési gyakorlatán keresztül erősítse meg az alapvető jogok tiszteletben tartásának követelményét. Az EUB bíróság a Stauder-ügyben[446] kijelentette, hogy az alapvető jogok a Bíróság által védett közösségi jog általános elvei közé tartoznak. Ezek az elvek a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból,[447] valamint az emberi jogok védelmére vonatkozó és a tagállamok által aláírt nemzetközi szerződésekből[448] erednek.[449] Mindennek eredményeként az EUB gondoskodik arról, hogy az alapvető jogok védelmére vonatkozó előírásokat és követelményeket az egész Európai Unióban ugyanúgy értelmezzék és alkalmazzák. Ha az egyének vagy a vállalkozások úgy vélik, hogy az uniós intézmények valamely, őket közvetlenül érintő intézkedése megsérti alapvető jogaikat, az ügyet az EUB elé vihetik, amely bizonyos feltételek esetén hatáskörrel rendelkezik az ilyen intézkedések megsemmisítésére.

„Nem a büntetés-végrehajtás az a terület, amelyet tipikusan az Európai Unió által kiemelten kezelt területek közé sorolnánk, az emberi jogok védelme azonban, így a büntetés-végrehajtás által okozott jogkorlátozás, és a fogvatartottak emberi jogi helyzete nem esik kívül az Európai Unió hatókörén."[450] A Bíróság joggyakorlatában ugyanakkor a büntetés-végrehajtás területére eső ügyek száma igen alacsony. Az érdemi döntések köréből a szabadságvesztés végrehajtásával összefüggésben mindössze a C-404/15. és

[445] 1974-ben a német és az olasz alkotmánybíróság egy-egy olyan ítéletet hozott, amelyben kinyilvánították, hogy jogukban áll felülvizsgálni az európai jogszabályokat annak érdekében, hogy az alkotmányos jogoknak való megfelelésüket biztosítsák (Solange I és Frontini döntések).
[446] Judgment of the Court of 12 November 1969., Case 29-69., ECLI:EU:C:1969:57
[447] Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Judgment of the Court of 17 December 1970., Case 11-70., ECLI:EU:C:1970:114
[448] J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities, Judgment of the Court of 14 May 1974., Case 4-73., ECLI:EU:C:1974:51
[449] Részletesebben lásd: Az alapvető jogok védelme az EU-ban.
http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/146/az-alapjogi-charta (2019. július 16.)
[450] Koósné M. B.: i. m.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

C-659/15. PPU számú egyesített, Aranyosi Pál-, illetve Robert Căldăraru-ügyben 2016. április 5-én hozott ítélet említhető.[451] [452]

A C-404/15. számú ügyben a Miskolci Járásbíróság nyomozási bírója 2014. november 4-én, illetve 2014. december 31-én Aranyosi P. ellen, míg a C-659/15. PPU. számú ügyben a Judecătoria Făgăraş (fogarasi elsőfokú bíróság, Románia) 2015. október 29‑én R. Căldăraru ellen bocsátott ki európai elfogatóparancsot. Ezen európai elfogatóparancsok Németországban történő végrehajtása keretében a Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen (brémai tartományi felsőbíróság, Németország) nyújtott be előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az EUB-hoz 2015. július 24‑én, illetve 2015. december 9‑én. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló 2002/584/IB tanácsi kerethatározat értelmezésére vonatkoztak. A Hanseatisches Oberlandesgerichtin Bremen ugyanis az európai elfogatóparancsok végrehajtásának kérdését vizsgálva megállapította, hogy a magyar, illetve a román büntetés-végrehajtási intézetekben tapasztalható fogvatartási körülmények sértik az Európai Unió Alapjogi Chartájának az embertelen vagy megalázó büntetéseket és bánásmódot tiltó rendelkezését.

A kerethatározat értelmében a fogvatartási körülmények nem megfelelő volta önmagában nem vezethet az európai elfogatóparancs végrehajtásának megtagadásához. A konkrét eljárásban ezért azt kellett igazolni, hogy komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okokból vélelmezhető-e, hogy az érintett személyek az elfogatóparancsot kibocsátó tagállamokban végrehajtandó

[451] Aranyosi Pál és Robert Căldăraru kontra Generalstaatsanwaltschaft Bremen, C-404/15. és C-659/15. PPU. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2016:198

[452] Szabadságvesztéssel kapcsolatos, ugyanakkor nem a végrehajtás ellenőrzése körébe eső további magyar vonatkozású ügy: a Budapest Környéki Törvényszék (Magyarország) által 2015. január 21-én benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Balogh István elleni büntetőeljárás (C-25/15. sz ügy). Erről lásd részletesebben: Nagy A.: i. m. 386-390. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

fogvatartásuk körülményei miatt az embertelen vagy megalázó bánásmód veszélyének lennének kitéve.[453]

Az ítélet értelmében a kerethatározat rendelkezéseit a következőképpen kell értelmezni. „[A]mennyiben a kibocsátó tagállamban uralkodó fogvatartási körülményekre vonatkozó objektív, megbízható, pontos és kellően aktuális adatok – akár bizonyos csoportokat, akár bizonyos büntetés-végrehajtási intézeteket érintően – rendszerszerű vagy általánossá vált zavarról tanúskodnak, a végrehajtó igazságügyi hatóságnak meg kell konkrétan és pontosan vizsgálnia, hogy komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okokból vélelmezhető-e, hogy a büntetőeljárás lefolytatása vagy szabadságvesztés-büntetés végrehajtása érdekében kibocsátott európai elfogatóparanccsal érintett személy a kibocsátó tagállamnak való átadása következtében ténylegesen ki lenne téve ebben a tagállamban a Charta 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód veszélyének."[454] Ennek érdekében a végrehajtó igazságügyi hatóságnak a kibocsátó igazságügyi hatóságtól további információk szolgáltatását kell kérnie. A megkeresett hatóság pedig a megkeresésben meghatározott határidőben köteles közölni ezeket az információkat. A végrehajtó igazságügyi hatóságnak az érintett személy átadására vonatkozó határozathozatalt el kell halasztania mindaddig, amíg kézhez nem kapja azokat az információkat, amelyek lehetővé teszik számára, hogy a veszély fennállását kizárja. Amennyiben e veszély fennállása nem zárható ki észszerű időn belül, a végrehajtó hatóságnak döntenie kell arról, hogy az átadási eljárást megszünteti-e.

Koósné Mohácsi Barbara értékelése szerint az Európai Bíróság a hivatkozott döntésben arról foglalt állást, hogy nem jelenti az európai elfogatóparancs automatikus megtagadási okát, ha a büntetés-végrehajtási intézetek általános túlzsúfoltsága megalapozottan felveti az alapvető jogok sérelmét. Az európai

[453] C-404/15. sz. Aranyosi és Căldăraru-ügyben, 2016. április 5-én hozott ítélet [91]-[94]
[454] C-404/15. sz. Aranyosi és Căldăraru-ügyben, 2016. április 5-én hozott ítélete [104]

DOI: 10.14750/ME.2021.017

elfogatóparancs végrehajtása kötelező felfüggesztésének kimondásával ugyanakkor az Európai Unió Bírósága megteremtette az egyén alapvető jogai védelmének a biztosítékát. A döntésben az EUB „nem ment el odáig, hogy a végrehajtó állam meghatározott garanciákat követelhessen meg a kibocsátó államtól, azonban azt kérheti, hogy információkat szolgáltasson arra vonatkozóan, hogy az érintett személyek vonatkozásában kizárja az alapjogsérelem reális veszélyét."[455]

4.7. Az Európai Unió szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenységét kiegészítő egyéb dokumentumok és mechanizmusok

Ahogyan az ENSZ és az Európa Tanács ellenőrző tevékenysége kapcsán, úgy az Európai Unió esetében is említhetők további olyan tudományos szervek, szervezetek, amelyek munkásságukkal hozzájárulnak a szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző európai uniós tevékenység továbbfejlesztéséhez.

4.7.1. Európai Unió Alapjogi Ügynöksége

2007-ben, Bécsben hozták létre az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét (FRA), amely jelentős szerepet játszik az alapvető jogok uniós helyzetének nyomon követésében. Feladata az alapvető jogokkal kapcsolatos információk és adatok összegyűjtése, elemzése, terjesztése és értékelése. Emellett kutatásokat és tudományos felméréseket végez, valamint az alapvető jogokról éves és tematikus jelentéseket tesz közzé.

[455] Koósné dr. Mohácsi Barbara: A túlzsúfolt börtönök hatása az európai elfogatóparancs végrehajtására.
https://jogaszvilag.hu/vilagjogasz/a-tulzsufolt-bortonok-hatasa-az-europai-elfogatoparancs-vegrehajtasara/ (2019. július 13.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Az ügynökség számos területen kifejti a tevékenységét,[456] amelyek között azonban nem szerepel kifejezetten a fogvatartás és így a szabadságvesztés büntetés sem. Ennek ellenére például az őrizettel, mint Európai Uniós témakörrel kapcsolatos anyagok megjelennek az Ügynökség tevékenységében.[457] További nyitásra enged következtetni a büntetés-végrehajtási témák iránt az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége decemberben várható riportja az Európai Unión belüli fogvatartási körülményekről.[458]

4.7.2. Az Európai Parlament Kutatóműhelye

A kutatóműhely[459] az Európai Parlament szervezeten belüli kutató csoportja. Küldetése az, hogy az Európai Unióval kapcsolatos szakpolitikai kérdések független, objektív és hiteles elemzésével, valamint az ilyen kérdésekhez kapcsolódó kutatások folytatásával segítse az Európai Parlament tagjainak és a parlamenti bizottságoknak a munkáját. A műhely munkatársai széleskörű tudásbázis és speciális szakértelem birtokában gondoskodnak számos szolgáltatás biztosításáról és munkaanyag előállításáról.

Ez utóbbiak közül említést érdemel a Kutatóműhely kiadványaként 2017 decemberében megjelent, „A nem-európaiság költségei az eljárási jogok és a fogvatartási körülmények területén" című tanulmány.[460] A beszámoló a jogérvényesítés aktuális lehetőségeit, azzal összefüggésben az uniós

[456] Így például a bevándorlás, az etnikai kisebbségek, a gyűlölet bűncselekmény, az igazságszolgáltatáshoz való jog, a gyermekek és a fogyatékossággal élők jogainak a védelme, lásd részletesebben: European Union Agency for Fundamental Rights. https://fra.europa.eu/en

[457] Criminal detention and alternatives: fundamental rights aspects in EU cross-border transfers. 2016. november, https://fra.europa.eu/en/publication/2016/criminal-detention-and-alternatives-fundamental-rights-aspects-eu-cross-border (2019. július 16.)

[458] Criminal detention in the EU - conditions and monitoring. Report and database, https://fra.europa.eu/en/news-and-events/fra-calendar-2019

[459] European Parliamentary Research Service, http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/stay-informed/research-and-analysis

[460] The Cost of Non-Europe in the area of Procedural Rights and Detention Conditions. 2017. december, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611008/EPRS_STU(2017)611008_EN.pdf (2019. július 16.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

jogalkotást és a harmonizáció szintjét vizsgálja a büntetőjogi együttműködés kontextusában. Egyaránt hangsúlyt helyez a gyanúsítottak jogaira, valamint a fogvatartottak jogaira és lehetőségeire, mind a tárgyalás előtti, mind az azt követő szakaszban. A szabadságvesztés végrehajtására irányadó kérdéseket ugyanakkor – legalábbis egyelőre – nem tárgyal.

4.7.3. Európai Büntetés-végrehajtási Megfigyelő Központ

Az Európai Unió Büntető igazságszolgáltatási programjának a pénzügyi támogatásával és nyolc ország részvételével[461] indult el az Európai Büntetés-végrehajtási Megfigyelő Központ[462] elnevezésű projekt 2013-ban. Tevékenységét egy olasz civil szervezet, az Antigone koordinálja. A Központ célja, hogy elemzések és kutatási tevékenység útján feltérképezze, tanulmányok elkészítésével pedig bemutassa a nemzeti büntetés-végrehajtási rendszerekben uralkodó állapotokat, valamint ahhoz kapcsolódóan a szabadságelvonás alternatíváit, összevetve az eredményeket a nemzetközi követelményekkel, valamint a fogvatartottak alapvető jogainak védelmét garantáló előírásokkal. Mindezek eredményeként továbbá arra törekszik, hogy az európai szakembereknek bemutassa az egyes államokban alkalmazott jó gyakorlatot, mind a büntetés-végrehajtási intézetek igazgatását, mind a fogvatartottak jogvédelmét illetően. Célja az is, hogy ösztönözze az európai államokat, különösen az azokban működő ellenőrző mechanizmusokat a CPT-sztenderdek és más nemzetközi jogi követelmények adaptálására.

A projekt keretében mind a nyolc résztvevő állam büntetés-végrehajtási rendszerének és körülményeinek a bemutatásáról készült önálló tanulmány,[463]

[461] Franciaország, Nagy-Britannia, Görögország, Olaszország, Lettország, Lengyelország, Portugália és Spanyolország
[462] European Prison Observatory (EPO), http://www.prisonobservatory.org/
[463] Valamennyi tanulmány elérhető a projekt weboldalán: http://www.prisonobservatory.org/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=131 (2019. július 17.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

amelyek alapján levonható következtetéseket egy további tudományos munkában ismertették a résztvevők.[464]

2013 decemberében készült el a Központ egy újabb elemzése, amely „A nemzeti gyakorlatoktól az európai iránymutatásokig: érdekes kezdeményezések a börtönirányításban" címet kapta.[465] A tanulmány fő megállapítása szerint a megvizsgált országok egyike sem az Európa Tanács szellemiségének megfelelően alakítja a fogvatartási körülményeit, és nem tartják maradéktalanul tiszteletben az Európa Tanács ajánlásait sem. Ezért a tanulmány ismertet néhány olyan javaslatot, amelyek ezzel a szellemiséggel összhangban tennék lehetővé a fogvatartási körülmények fejlesztését.

A Központ munkatársai ezt követően górcső alá vették a vizsgálati körükbe tartozó államokban az OPCAT által a börtönkörülmények ellenőrzésére létrehozott nemzeti ellenőrző mechanizmusok tevékenységét, majd azt az európai követelményekkel összevetve elemezték és értékelték. A tapasztalatokat összefoglaló tanulmány 2015 januárjában készült el.[466]

2017 novemberében hozta nyilvánosságra a Központ a legújabb kiadványát, amely az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatának elemzésével kívánja növelni az európai országokban tapasztalható fogvatartotti jogvédelem hatékonyságát.[467] A tanulmány az EJEB esetjogából számos döntésre hivatkozik, amelyek közül egy magyar vonatkozású.[468]

[464] European Prison Observatory, Prison conditions in Italy, Prison in Europe: overview and trends. 2013. szeptember http://www.prisonobservatory.org/upload/PrisoninEuropeOverviewandtrends.pdf (2019. július 17.)
[465] From national practices to European guidelines: interesting initiatives in prisons management. http://www.prisonobservatory.org/upload/EPOinterestinginitiatives.pdf (2019. július 17.)
[466] National monitoring bodies of prison conditions and the European standards. http://www.prisonobservatory.org/upload/National%20monitoring%20and%20EU%20standards.pdf (2019. július 17.)
[467] The European Court of Human Rights and the protection of fundamental rights in prison. http://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/ECHR%20and%20rights%20in%20prison.pdf (2019. július 17.)
[468] A hivatkozott döntés: Sentence Ilias and Ahmed v. Hungary (14 March 2017), a hivatkozás a tanulmány 13. oldalán található. Mivel a Bíróság konkrét döntése nem szabadságvesztést töltő fogvatartott helyzetére vonatkozik, a tanulmány részletesebb ismertetése nem indokolt.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Habár a Büntetés-végrehajtási Megfigyelő Központ vizsgálatai a magyar fogvatartási körülményekre eddig nem terjedtek ki, az OPCAT hazai ratifikálását és a Nemzeti Megelőző Mechanizmus működésének a megkezdést követően ennek nem csupán az elvi lehetősége, hanem az indoka is fennáll.

4.7.4. Börtönök és Büntetés-végrehajtási szervek Európai Szervezete

2009-ben, az Európai Unió svéd elnökségének az idején merült fel egy olyan szervezet létrehozásának a gondolata, amely összefogja a büntetés-végrehajtás területén tevékenykedő szolgálatokat. A Börtönök és Büntetés-végrehajtási szervek Európai Szervezete (EuroPris)[469] 2011-ben jött létre nem politikai és nem kormányzati szervként.

A szervezetnek tagja lehet valamennyi olyan nemzeti büntetés-végrehajtási szerv, amely azonosulni tud a szervezet céljaival és elképzeléseivel. Ezen felül bármely egyéb olyan szervezet beléphet, amely a büntetés-végrehajtással összefüggésben jogi jellegű tevékenységet végez. A szervezet egyfajta kutatócsoportként kíván működni a börtönügy európai kérdéseinek vizsgálatában. Céljai között említi a szakmai színvonal emelését, a jogalkotás informálását, hasonló szervezetekkel a kapcsolatépítést és a tapasztalatcserét, az adott jogterület fejlesztési lehetőségeinek a kutatását.

A szervezetnél megalapítása óta számos projekt zajlott, amelyek a büntetés-végrehajtási munka különböző aspektusait érintették. Mindezek eredményeként egy olyan európai tudásbázis fejlődött ki, amelynek használata valamennyi európai állam közös érdeke. A szervezet működését az Európai

[469] The European Organisation of Prison and Correctional Services (EuroPris), https://www.europris.org/

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Unió Jogérvényesülés programja[470] támogatja, tevékenységében Magyarországról a Büntetés-végrehajtási Országos Parancsnoksága vesz részt.

[470] Justice Programme of the European Union

DOI: 10.14750/ME.2021.017

5. A nemzetközi ellenőrző rendszer értékelése

A nemzetközi szervezetek által végzett ellenőrzés jelentősége abból fakad, hogy nemzetek feletti szinten képes megfelelő fórumot kínálni a vélemények és az információk cseréjéhez az államok számára, megteremtve a lehetőségét annak, hogy egyetemlegesen elfogadott eszközöket dolgozzanak ki.[471] Egyes szakirodalmi nézetek szerint az emberi jogi szerződések alapján létrehozott szakértői testületek vagy az ENSZ Alapokmánya alapján kialakított emberi jogi rendszer elemei a nemzetközi szokásjog alakításában játszott szerepük szerint a „bírósági döntések" és a „kiváló jogtudósok tanítása" között helyezkednek el. Egyrészt ugyanis a joginál szélesebb körben ölelnek fel szakterületeket, és a döntésük önmagukban ritkán kötelező erejű az államokra nézve; másrészt jellemzően egyedi esetek elbírálására van felhatalmazásuk, és az őket létrehozó alapító okiratok nyelvét alkalmazzák a rendszeres időszakos felülvizsgálatok elvégzése során.[472]

Hazai szakirodalmi értékelés szerint „[a]z Egyesült Nemzetek, majd az Európa Tanács által életben tartott nemzetközi intézményrendszer segítségével kialakított európai börtönmodellnek két alapvető igénynek kell megfelelnie: az egyik a társadalom biztonsághoz való joga, a másik a fogvatartott személy emberi méltóságának a tisztelete. Ebből fakadóan az európai büntetés-végrehajtási politika három alapelvét az alábbiak szerint rögzítették:

[471] „As the only global organization, the United Nations has the comparative advantage of providing a forum for the exchange of opinions and information among governments, with a view to the elaboration of universally accepted instruments which are designed to advance, among other things, the cause of prisoner's rights." Bouloukos, Adam C. – Dammann, Burkhard: The United Nations and the Promotion of Prison Standards. In: John Kleinig: Prisoner's rights. Ashgate Publishing Company, Farnham, England, 2014. 387-405. p.

[472] „Expert bodies established under human rights treaties or the human rights system developed under the UN Charter fall somewhere between „judicial decisions" and „teaching of publicists" in terms of their role as a source for ascertaining customary international law. On one hand, they include a wider range of fields of expertise than purely legal (though lawyers continue to make up a significant component of such bodies), and rarely have the power to make decisions that are as such binding on states; on the other they are often charged with determining individual cases and applying the language of their constituent instruments to states in conducting public periodic reviews." Rodley, N. S. – Pollard, M.: i. m. 79. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

- a szabadságvesztés-büntetésnek a szabadságtól való megfosztásból kell állnia, a büntetéshez többletként hozzáfűzött kényszer vagy szenvedés nélkül,
- a büntetés végrehajtásának elvileg az elítélt újbóli társadalomba való beilleszkedését kell céloznia,
- biztosítania kell alapvető emberi jogainak betartását."[473]

A nemzetközi követelményrendszer érvényesítése ugyanakkor nem jelent egyúttal egységesítést. Így valamennyi szabályának együttes alkalmazása sem vezethet az ellenőrzés rendszerének uniformizálódásához. „Fontos látni, hogy mivel az egyes államokban a büntetés-végrehajtás külső független ellenőrzése különféle formákat ölthet, ezért a nemzetközi ajánlások célja nem az, hogy az ellenőrzés kizárólagos formáját írják le, azt uniformizálják, hanem lehetővé teszik a nemzeti sajátosságokhoz igazodó eltérő kontroll-modellek létrejöttét, feltéve, hogy azok függetlenek és feladataik ellátására képesek."[474] A nemzetközi elvárások érvényesítése így elméletileg egy sokszínű és a nemzeti sajátosságokhoz is igazodó ellenőrző rendszer kialakulását eredményezi. Nemzeti szinten ugyanakkor a nemzetközi követelmények egységes rendszerré állnak össze, méghozzá – Vókó György szerint – a következőképpen. „A fogvatartottakhoz kapcsolódó alapelvek az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatából (3,5,6,9. Cikk), valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezményokmányából (7,9,10. Cikk) levezethetőek, a gyakorlati alkalmazhatóságukat pedig az ENSZ minimumszabályai, ajánlásai, az Európa Tanács ajánlásai, valamint az Európai Unió határozata segíti elő." [475]

A nemzetközi szervezetek ellenőrző tevékenységének hatékonyságát érintően a szakirodalmi nézetek megosztottak. Kabódi Csaba a hatékonysággal szembeni ellenérvként hozza fel, hogy „[a]z emberi jogok ügyében eljáró

[473] Lőrincz József – Kabódi Csaba: A szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának hatásrendszere. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévay Miklós: Kriminológiai ismeretek. Bűnözés. Bűnözéskontroll. Corvina Kiadó, Budapest, 1996. 353. p.
[474] Lajtár I. (2008): i. m. 16. p.
[475] Vókó Gy. (2014): i. m. 233-234. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

szervezetek nem büntetéstani szempontokat követnek, így megállapításaik csak áttételesen értelmezhetőek. Eljárásuk az Emberi Jogi Bíróság esetén panaszfüggő, a CPT-nél pedig csak a meglátogatott intézményre vonatkoztatható, tehát megállapításaik egyiküknél sem általános érvényűek. Egyszerűbben fogalmazva: mindig a Részes Állam esetleges szerződésszegését vizsgálják, döntésüket nem büntetéstani megfontolások, hanem az emberi jogi követelményeknek való megfelelés motiválja."[476]

A nemzetközi ellenőrzés hatásait tekintve Polt Péter hívja fel rá a figyelmet, hogy a nemzetközi kontroll keretében tett konkrét észrevételek, visszajelzések közvetlenül ugyan a jogalkalmazásra, közvetett módon azonban a jogalkotásra is kifejtik a hatásukat. „A nemzetközi ellenőrzés célja az egyezménysértések megelőzése, feltárása és megszüntetése. Egy egyezménysértő gyakorlat nem jelenti feltétlenül a hazai normatív tételes jog megsértését is, hiszen lehetséges, hogy a nemzeti jog valamely eleme nincs teljesen összhangban egy nemzetközi egyezmény rendelkezéseivel, ugyanakkor az annak alapján folytatott gyakorlat a hazai jog alapján törvényesnek minősül. A nemzetközi ellenőrzés tehát feladatának tekinti a nemzeti jog emberi jogi szempontú vizsgálatát is, s így hatást gyakorol nemcsak a nemzeti hatóságok gyakorlatára, de egyúttal a nemzeti jogalkotásra is."[477]

A három nemzetközi szervezet szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenységét áttekintve megállapítható, hogy mind az ellenőrzés alapjául szolgáló dokumentumaik, mind pedig az ellenőrző mechanizmusaik egymással párhuzamosan és egymásra tekintettel fejlődtek ki.

A nemzetközi ellenőrzés aktuális rendszeréről nyújt áttekintést az alábbi táblázat a legfontosabb, a szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző rendszer fejlődését leginkább meghatározó dokumentumok és ellenőrző

[476] Kabódi Cs. (2014): i. m. 50. p.
[477] Polt P.: i. m. 40-41. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

mechanizmusok alapján.

ENSZ		**ET**		**EU**	
dokumentumok	*mechanizmusok*	*dokumentumok*	*mechanizmusok*	*dokumentumok*	*mechanizmusok*
Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségok-mánya	ENSZ Emberi Jogok Bizottsága (UNHRC)	Emberi Jogok Európai Egyezménye	Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB)	Lisszaboni Szerződés	Európai Unió Bírósága (EUB)
A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyez-mény (UNCAT)	ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága (CAT)	Kínzás Elleni Európai Egyezmény	Kínzás Elleni Európai Bizottság (CPT)	Európai Unió Alapjogi Chartája	
Fakultatív jegyzőkönyv a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyez-ményhez (OPCAT)	CAT Megelő-zési Albizott-sága	Ajánlás az Európai Börtön-szabályokról		Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ)	
Isztambul Protokoll	Nemzeti Megelőző Mecha-nizmus	Ajánlás a börtönök túlzsúfolt-ságáról és a börtönnépes-ség inflálódá-sáról			
ENSZ fogvatartási szabályzata – a Nelson Mandela szabályok					

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Szerves fejlődési folyamataik következményeként a nemzetközi ellenőrzés egyes elemei működésük során is jól kiegészítik egymást. Különösen igaz ez az Európai Unió esetében, amelynek szabadságvesztés végrehajtást ellenőrző rendszere az ENSZ és az Európa Tanács rendszereihez képest – egyelőre – igencsak kezdetleges. A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésre vonatkozó politikák középpontjában az Európai Unióra kiterjedő fenyegetések és a bűnözés elleni hatékonyabb küzdelem áll, amelytől a büntetés-végrehajtás területe igen távol esik. A szabadságvesztés ellenőrző rendszerét érintő egységesítési folyamatokhoz szükséges alapokat ugyanakkor az ENSZ és az Európa Tanács lefektette. Így ezen nemzetközi szervezetek büntetés-végrehajtást és azon belül a szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenysége nemcsak alapot teremt, hanem kereteket is szab az uniós együttműködés számára.

„A jogállamiságból fakadó követelmények teljesítése Magyarországon a nemzetközi egyezményekhez történő csatlakozással szükségszerűen eredményezte az általánosan elfogadott nemzetközi büntető anyagi jogi, eljárásjogi és végrehajtási jogi alapelveknek, rendelkezéseknek a hazai jogszabályokban történő megjelenését, a jogalkalmazási gyakorlatban való tükröződését. […] A nemzeti és történelmi sajátosságok tapintatos figyelembe vételével történik a jogharmonizáció. […] A büntetés-végrehajtási tevékenység során is érvényesülniük kell az alkotmányos alapelveknek és jogoknak, a nemzetközi emberi jogi elvárásoknak, követelményeknek. Ezt egy magas színvonalú, a gyakorlati igényeket kielégítő, segítő büntetés-végrehajtási jog képes szolgálni.”[478]

[478] Vókó György: A büntetés-végrehajtás időszerű kérdései. Ügyészek Lapja 2001/2. 21. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

III. TÁRSADALMI ELLENŐRZÉS

Az ellenőrzés független formái közé sorolható a nemzetközi szervezetek kontrolltevékenysége mellett az az ellenőrzés is, amelyeket a társadalom valósít meg tagjain és kisebb-nagyobb csoportjain keresztül. Ezen ellenőrzési megoldás legfőbb jellemzője, hogy nem állami elhatározáson alapul, hanem azon az össztársadalmi igényen, amely a hatalom ellenőrzésének sajátos formájaként a büntetés-végrehajtás ellenőrzésére irányul. Ennek megfelelően a társadalmi ellenőrző mechanizmusok – jellemzően – az államszervezettől elkülönülve, saját elhatározás és források alapján, egyedileg kialakított eljárási rend szerint végzik a munkájukat. A bv. szervezettől való függetlenség a kontroll ezen formája esetében kétség kívül megállapítható. Az államtól való függetlenségről ugyanakkor –, ahogyan arra az I. fejezet 4. alfejezete kitér – csupán relatív értelemben beszélhetünk.

A szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzésére mandátummal rendelkező és állami kötődéssel nem bíró szerveződések tevékenysége mind nemzetközileg, mind Magyarországon hosszú történelmi múltra tekint vissza. Tradicionális jelentőségén túl ugyanakkor a társadalmi ellenőrzés szerepe azért is kiemelkedő, mert annak keretében egyedüliként rendelkezik a kontrollgyakorlás eszközeivel – egyes, jellemzően önkéntes tagjai közvetítésével – a laikus társadalom, vagyis maga a közösség, amelytől a büntetőjogi felelősségre vonás igénye ered.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

1. A társadalmi ellenőrzés elméleti háttere

A szabadságvesztés végrehajtása során az állam legálisan alkalmaz erőszakot a társadalom védelme érdekében. Mindezt pedig a társadalom tagjai által ráruházott hatalom birtokában teheti meg. Akkor tehát, amikor valamely állami szerv szabadságvesztés végrehajtásáról rendelkezik, a társadalom akaratát közvetíti. Így nem meglepő, ha olykor „azt is érezzük, gondoljuk, hogy a börtön társadalmi kontrolljának mindannyian részesei kell legyünk. Ennek elemei természetesen az általunk – a társadalom tagjai által – működtetett parlamenti demokrácia és ugyanolyan természetességgel az általunk és bennünk kialakított kép a büntetések végrehajtásáról. Ennek a képnek az objektív formálásában segíthet minden olyan alkalom, amikor laikusok léphetnek át a bv. intézetek kapuin, és nyerhetnek bepillantást a börtönök elzárt intézményrendszerébe."[479]

A társadalomban vagy egyes tagjaiban tehát adott esetben alappal merül fel az igény, hogy az állam büntető tevékenységét részleteiben is megismerje, sőt a végrehajtása felett ellenőrzést gyakoroljon. Az állampolgár mint adófizető, mint választó és mint a társadalom tagja jogosult tudni, hogy az állami szervek miként járnak el a felhatalmazása alapján.[480] Ennek a lehetőségét teremti meg a szabadságvesztés végrehajtásának a társadalmi ellenőrzése.

Mihály Attila Foucault gondolatait idézve a börtönügy történelmében meghatározó fordulatokra hívja fel a figyelmet, összekapcsolva a börtönarchitektúra fejlődését és a társadalmi szerepvállalást a fogvatartó intézetek felügyeletében. Foucault kiemelkedő jelentőséget tulajdonított az ún. panoptikus börtönépítészeti megoldás megjelenésének.[481] „»A panoptikus

[479] Mihály A.: i. m. 128. p.
[480] Lőrincz J. (2002): i. m. 183. p.
[481] A XVII-XVIII. század fordulójától beszélünk önálló börtönépítészetről. Ekkorra szabadult meg ugyanis a börtönök építészete az egyházi építészet kötöttségeitől. A börtönök kialakításának elsődleges szempontjává vált a célszerűség: az épületeket a végrehajtás céljainak rendelték alá. Ekkor jelent meg az ún. panoptikus felfogás, amelynek az volt a lényege, hogy az épületet úgy alakítsák ki, hogy annak középpontjából, az ott elhelyezett megfigyelési pontból valamennyi zárkát látni lehessen,

DOI: 10.14750/ME.2021.017

berendezés térbeli egységeket hoz létre, amelyek lehetővé teszik, hogy szüntelenül lássák, és azonnal megkülönböztessék őket. Vagyis megfordítják a tömlöc elvét; illetve három funkciójából – bezárás, sötétség és elrejtés – csak az elsőt tartják meg és megszüntetik a másik kettőt. A teljes megvilágítás és a felügyelő tekintete jobban befog, mint a sötétség, amely végül is védelmet nyújtott. A láthatóság csapda.«[482] Foucault helyesen mutat rá arra is, hogy az emberek elzárásának gondolata, majd gyakorlata már akkor [értsd: a panoptikus építészeti megoldás kidolgozásakor] feltételezte a nyilvánosság jelenlétét, kihangsúlyozva annak a hatalom kontrolljára irányuló visszatartó hatását. »Valójában minden panoptikus intézmény, legyen bár, mint a fegyház, gondosan elzárva, könnyűszerrel alávethető a véletlenszerű és szakadatlan ellenőrzésnek: s nem csupán a kijelölt ellenőrök, hanem a közönség részéről is; a társadalom bármelyik tagjának joga lesz eljönni és saját szemével látni, hogyan működnek az iskolák, a kórházak, az üzemek, a börtönök. Következésképpen nem kell félni, hogy a hatalom megnövekedése, amely a panoptikus gépezetnek köszönhető, zsarnoksággá fajuljon: a fegyelmező eljárást demokratikusan ellenőrzik majd, hiszen szüntelenül hozzáférhető lesz a világ nagy ítélőszéki bizottsága számára«[483] – írja Foucault, majd így folytatja: »A panoptikum, amely elmésen úgy van elrendezve, hogy egy felügyelő egyetlen szempillantással ellenőrizze a különböző egyéneket, lehetővé teszi mindenkinek, hogy a legjelentéktelenebb felügyelőt is ellenőrizze. A nézésre szolgáló gép, az egyének megjelenésére szolgáló sötétkamraszerűség átlátszó épület lesz, ahol az egész társadalom ellenőrizheti a hatalom gyakorlását.«[484] Ez a fejlődés akkor magával hozta a büntetések humanizálódását, egyben a börtönrendszer kiépülését is." A kontroll szerepéről tehát világos elgondolások fogalmazódtak meg, a börtönök

vagyis az épület onnan tökéletesen áttekinthető legyen. A megoldás a börtönépítészetben az angol Jeremy Bentham nevéhez kötődik, akinek 1787-ben jelent meg ajánlása Panopticon or the Inspection House címen.

[482] Foucault, Michel: Felügyelet és büntetés. A börtön története. (Fordította: Fázsy Anikó, Csűrös Klára) Gondolat Kiadó, Budapest, 1990. 273. p.

[483] Foucault, M.: i. m. 282. p.

[484] Foucault, M.: i. m. 282. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

esetében ezt a formát a „társadalmi felügyelet” rendszere valósította meg – sommázza a gondolatait Mihály Attila.”[485]

A szabadságvesztés büntetés végrehajtásában a társadalom szerepvállalásának a gyökerei tehát egészen a XVII. századig nyúlnak vissza. A társadalom részvétele a szankciók akalmazásában – ahogyan azt Lőrincz József és Kabódi Csaba a téma szakavatottjaiként megfogalmazták[486] – ezen kezdeti időktől fogva egyrészt közreműködés-segítésben, másrészt pedig kontrollgyakorlás formájában valósult meg. A közreműködés-segítést Lőrincz József álláspontja szerint olyan emberbaráti-karitatív tevékenységnek lehetett tekinteni, amely távoli vallási gyökerekre vezethető vissza. Ezzel szemben a kontrollgyakorlás a társadalom, az „adófizető közvélemény”[487] figyelő-ellenőrző részvételét valósította meg a fogvatartottak ügyeit, jogait érintő kérdésekben.

Dolgozatomban a társadalmi szerepvállalás ezen két módja közül a kontrollgyakorlás lehetőségeit és megvalósulási formáit vizsgálom. Értve ez alatt valamennyi olyan tevékenységet, amely a szabadságvesztés végrehajtásában megnyilvánuló állami feladat bármely elemének vagy akár az egészének bármely szempontú és célú ellenőrzés alá vonását jelenti a társadalom tagjai vagy csoportjai által. A társadalmi ellenőrzés és a társadalmi (vagy civil) kontroll a jelen PhD dolgozat szóhasználatában szinonimák.

A társadalom ellenőrző szerepét vizsgáló tudományos munkákban ugyanakkor a szerzők a társadalmi ellenőrzés és a társadalmi vagy civil kontroll kifejezések mellett a társadalmi felügyelet fogalmát is használják. Így Lőrincz József egy korábbi tanulmányában[488] a „társadalmi erők” bevonásának formájaként kifejezetten a társadalmi felügyeletet nevesítette, majd későbbi tudományos munkáiban a társadalmi felügyelet mellett a társadalmi

[485] Mihály A.: i. m. 123-124. p.
[486] Lőrincz J. (2002): i. m. 167. p. és Csernyánszky – Horváth – Heylmann – Kabódi – Lőrincz – Nagy – Pallo: i. m. 328. p.
[487] Lőrincz J. (2002): i. m. 167. p.
[488] Lőrincz József: A büntetésvégrehajtás társadalmi felügyelete. Börtönügyi Szemle 1991/2. 11. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

kontroll,[489] a civil kontroll[490] és a társadalmi ellenőrzés[491] kifejezéseket is használta a társadalom ellenőrző funkciójának a megnevezésére. A büntetés-végrehajtás igazgatási felügyeletét tanulmányozva Kabódi Csaba állami és társadalmi felügyelet között tett különbséget. Utóbbi alatt pedig nem csupán a „társadalmi felügyelőbizottságokat" értette, hanem valamennyi egyéb, nem kormányzati szerv (például különböző emberi jogi, kínzás elleni és más karitatív egyesületek és társaságok) munkáját is.[492] Vókó György mindettől eltérően azt az álláspontot képviseli, hogy a társadalmi kontroll nem lehet felügyelet, „[a] felügyelet kifejezés helyett az ellenőrzés a pontos, mert a felügyelet szoros időközönkénti, rendszeres, de a soron kívüli szükség szerinti azonnali ellenőrzést, vizsgálatot, az azonnali jogi (bűnügyről lévén szó: büntetőjogi vagy büntetés-végrehajtási jogi) intézkedési jogosultságot jelent. Rendszeresen és gyakran jelen kell lenni a felügyelt szervnél és benne lenni a büntető felelősségre vonás folyamatában."[493]

A hivatkozott álláspontok alapján úgy vélem, hogy a társadalmi ellenőrzés vagy kontroll, valamint a társadalmi felügyelet fogalmi kategóriák egyértelmű jelentése egyelőre nem rögzült a hazai szakirodalomban. Ahogyan arra Mihály Attila is rámutat, „fontos lenne a társadalmi felügyelet, a társadalmi kontroll és a társadalmi nyilvánosság kategóriák szétválasztása és pontosítása. A hazai szakirodalom számos helyen használja ezeket a kifejezéseket, azonban értelmezésüknél, főleg a jelenkor problémáira adott jogi válaszok előkészítésénél, a tisztánlátás nem mindig érhető tetten."[494] Ezen megállapítással egyetértve szükségesnek tartom a társadalom szerepvállalásával kapcsolatos fogalmak további elemzését és értékelését. Ennek jegyében pedig, figyelemmel az ellenőrzés és a felügyelet köznapi értelemben vett – és jelen dolgozat I. fejezetének 1.1. pontjában kifejtett –

[489] Lőrincz József: Társadalmi kontroll Baden-Württembergben. Börtönügyi Szemle 1992/3. 69-71. p.
[490] Lőrincz J. (2002): i. m. 167-184. p.
[491] Lőrincz József: Nyilvánosság. A büntetés-végrehajtás és a társadalom kapcsolata Németországban. Börtönügyi Szemle 1996/1. 101-108. p.
[492] Kabódi Cs. (1993.): i. m. 53. p.
[493] Vókó Gy. (2016) i. m. 219. p.
[494] Mihály A.: i. m. 128. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

jelentésére is, kísérletet teszek arra, hogy meghatározzam a társadalmi ellenőrzés és a társadalmi felügyelet fogalmi elemeit – legalább – abból a célból, hogy jelen dolgozat keretében egyértelmű tartalommal és következetesen alkalmazhassam.

A társadalmi felügyelet a jelen PhD dolgozatban felállított kategorizálás szerint a társadalmi kontroll azon formáját jelenti, amely a jogalkotó által jogszabályban rögzített ellenőrzési kötelezettség teljesítésén alapul. Jellemzően állandó vagy rendszeres, a végrehajtás minden területére kiterjedő és azt a hatályos normáknak megfelelően megvizsgáló, ha szükséges, a büntetés-végrehajtás életébe akár azonnal beavatkozó tevékenység. A társadalmi felügyelet gyakorlói – a társadalmi ellenőrzés szereplőihez hasonlóan – a társadalom tagjai közül kerülnek ki és társadalmi igényt érvényesítenek az ellenőrzés végrehajtása által. Tevékenységük ugyanakkor jóval szélesebb körű, akár hatósági jellegű jogosítványokat is feltételez, illetve konkrétabb jogalkotói felhatalmazáson alapul. A felügyelet teljesítése során a törvény által rájuk ruházott büntetés-végrehajtási feladatot hajtanak végre, és az irányadó szabályozásból fakadó jogok birtokában, valamint kötelezettségek és felelősség terhe mellett bizonyos mértékben a közhatalom gyakorlóivá válnak. A felügyelő bizottságok általában döntési jogosultsággal rendelkeznek a fogvatartottakat érintő egyes ügyekben, mint például a feltételes szabadságra bocsátás, míg más ügyekben csupán a véleményüket nyilvánítják ki. A társadalmi felügyelet tehát az állam és a társadalom egy magasabb szintű, intenzívebb együttműködését feltételezi ahhoz képest, ami a társadalmi ellenőrzést általánosságban jellemzi. Így jóval gazdagabb a felügyelet tartalma, mint az ellenőrzésé, gyakorlói több különleges, erős jogosítvánnyal bírnak.

A társadalmi ellenőrzés ehhez képest az állam alacsonyabb intenzitású részvételével zajlik abban az értelemben, hogy az állam felhatalmazást ad az ellenőrző tevékenység folytatására, de annak szabályait nem vagy csak

DOI: 10.14750/ME.2021.017

részlegesen határozza meg. A társadalmi ellenőrzés során a társadalom tagjai, illetőleg kisebb-nagyobb csoportjai nem a törvény által rájuk ruházott büntetés-végrehajtási feladatot hajtanak végre, csupán a jogalkotó által biztosított ellenőrzési lehetőséggel élhetnek a jogszabály szabta keretek között. Fontos különbség tehát, hogy az ellenőrző tevékenység tényleges tartalmát a társadalmi kontroll esetében többnyire a konkrét ellenőrző szerv határozza meg. A szabadságvesztés végrehajtásában viselt felelősség hiányában továbbá a társadalmi kontroll nem csupán nem számon kérhető, de alanyainak az elvégzett tevékenység eredményeinek hasznosításához és a szükséges következtetések levonásához is szűkös eszközök állnak rendelkezésére. A klasszikus értelemben vett külső kontrollt ellátó csoportok jellemzően civil személyekből állnak, akik a fogvatartó helyeken tett látogatásaik tapasztalatait osztják meg a végrehajtásért felelős szervezetek vezetőivel. Abban az esetben pedig, ha az elvárásaiknak ezen jelzéseken keresztül nem tudnak érvényt szerezni, észrevételeiket a nyilvánosság tudomására hozzák, bízva a köz nyomás-gyakorlásában.

Értelmezésem szerint tehát a társadalmi felügyelet és a társadalmi ellenőrzés vagy kontroll egyaránt a társadalom részvételét valósítja meg a szabadságvesztés végrehajtásában. Jelentésük és tartalmuk ugyanakkor nem azonos. Csupán rokon fogalmak, méghozzá abban az értelemben, hogy a társadalmi felügyelet a kontrollgyakorlás fogalmi körébe tartozó kategória, voltaképpen annak egy sajátos formája.

Az, hogy ezzel a lehetőséggel adott társadalmon belül kik, mely csoportok, milyen formában és módon élnek, az adott társadalom, illetőleg tagjai saját választásának az eredménye. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a társadalom ellenőrző funkciója nem univerzális, az országhatárokat nem képes átlépni. Mivel a társadalmi ellenőrzés az állam által a társadalomnak átengedett ellenőrzési lehetőség azon büntetőjogi felelősségre vonás tekintetében, amely eredendően társadalmi igényből fakad, annak gyakorlására

DOI: 10.14750/ME.2021.017

csak az a közösség jogosult, amely az államot hatalommal ruházta fel. Ezért a hazai szabadságvesztés végrehajtása felett más ország társadalma és társadalmi ellenőrző mechanizmusa nem gyakorolhat kontrolltevékenységet. A társadalmi ellenőrzést adott társadalom csak saját maga végezheti. A társadalmi ellenőrzés lehetőségeinek a megismeréséhez ugyanakkor nem nélkülözhető a kontrollmechanizmusok kialakulásának és fejlődésének a megismerése más európai országok jogrendszerében. A továbbiakban ennek jegyében kísérletet teszek arra, hogy bemutassam a társadalmi ellenőrzés mind nemzetközi, mind hazai kialakulását és fejlődésének főbb állomásait.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

2. A társadalmi ellenőrzés kialakulása és története Európában

A büntetés-végrehajtási intézetek társadalmi ellenőrzésének Európában több évszázados hagyományai vannak. Sőt a társadalom a büntetések végrehajtásában a történelem során a kezdetektől fogva vállalt különféle szerepeket. Az állam előtti időszakban a közösség maga gyakorolta a felelősségre vonást, a büntetések végrehajtása a társadalom tagjainak közös ügye és feladata volt. Az állam kialakulásával a közösség szerepe számos tekintetben, így a büntetések végrehajtásában is másodlagos, mellékes lett, a büntetések végrehajtójává az állam vált. Az újabb fordulatot ebben a sajátos szereposztásban a polgári átalakulás hozta meg, amely során a közhatalom hatalmi ágakra bomlott, de továbbra is elkülönült a társadalomtól, amely egyéb területek mellett a szankciók végrehajtásában is hallatni kívánta a hangját.

A büntetés-végrehajtás ellenőrzésében elsőként a Németalföldön vettek részt laikusok.[495] Az 1595-ben létesített amszterdami fenyítőház ellenőrzését a polgármester javaslatára a város tanácsa által megválasztott négy „előkelő és jóhírű”[496] polgárra bízták, akik e tevékenységüket ellenszolgáltatás nélkül végezték.[497] Ezt az amszterdami példát követve alakult ki és terjedt el a XVII. században a Hansa-városokban épített fenyítőházakban a társadalmi ellenőrző mechanizmus. Így például Brémában a polgármester elnökletével a város tanácsának két tagjából, míg Lübeckben tíz választott polgárból álló bizottság látta el a fenyítőházak felügyeletét. Danzigban 1639-től kezdődően a fenyítőház igazgatóját és egész személyzetét is a város tanácsának egy köztiszteletben álló polgára ellenőrizte. Ehhez hasonló megoldást dolgoztak ki Nürnbergben is.[498]

[495] Lőrincz J. (1991): i. m. 11. p.; Lőrincz J. (2002): i. m. 168. p.
[496] Lőrincz J. (1991): i. m. 11 p.
[497] A város polgárai közül ők lehettek azok a patríciusok, akik a dolgozóházak (Raspel-huiz, Spinn-huiz) létesítésébe a pénzüket fektették, és ellenőrzési tevékenységük a haszon megtérülésére irányult.
[498] Lőrincz J. (1991): i. m. 11. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A következő századokban, a büntetések és végrehajtásuk állami monopóliummá válásának idején a börtönök civil látogatásának elsődleges célja a keresztény-karitáció lett. Ezeknek a vallási közösségeknek a börtönlátogatásai nyilvánvalóan nem minősíthetők ellenőrzésnek, de állandó jelenlétük alkalmas volt érvényesíteni a büntetés-végrehajtási intézeteken belül a keresztény humanizmus eszméjét.

A fejlődés nyomon követéséhez ugyanakkor át kell térnünk egy másik kontinens területére. A XVIII-XIX. században ugyanis a büntetés-végrehajtás fejlődése voltaképpen Észak-Amerikára koncentrálódott. Ennek egyik jellegzetességeként mutatkozott a büntetés-végrehajtási intézetek társadalmi ellenőrzése mellett a rabok támogatására és segélyezésére hivatott szervezetek tevékenységének a fellendülése. Az intézetek felügyeletével először Philadelphiában bíztak meg ún. inspektorokat. A Pennsylvaniában 1790-ben elfogadott törvény írta elő elsőként a város tanácsának a tagjai közül inspektor választását. 1835-ben tizenkét Philadelphiában tényked inspektor közül négyet a város tanácsának, négyet pedig az esküdtbíróságnak a tagjai közül jelöltek ki, míg további négy személyt nevezett ki a városi bíróság négy évre – tudjuk meg Lőrincz Józseftől.[499] Az inspektorok mandátuma a megválasztásukat követően arra szólt, hogy meghatározott gyakorisággal – hetente, de szükség esetén annál is gyakrabban – ellátogassanak a felügyeletük alá tartozó büntetés-végrehajtási intézetbe, és megszemléljék az ott tapasztalható körülményeket. Ennek során vizsgálniuk kellett, hogy az intézet személyzete megfelelően teljesíti-e a kötelességeit, továbbá fel kellett tárniuk a sanyargatás, az elnyomás, a visszaélés valamennyi formáját és esetét. Az inspektorok tanácsa továbbá a felügyeleti jogosítványok mellett hatósági jogkörrel is rendelkezett, így például dönthettek börtöntisztviselői álláshelyekről, a tisztviselők jövedelméről, a börtön anyagi helyzetét érintő szerződésekről, de jóváhagyták az intézeti házszabályt is.[500]

[499] Lőrincz J. (2002): i. m. 168. p.
[500] Lőrincz J. (2002): i. m. 169. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A fejlődés fontos állomás volt, amikor 1787-ben 37 philadelphiai polgár megalakította a pennsylvaniai börtöntársaságot,[501] amely ún. látogató bizottságot hozott létre a fogvatartási helyek ellenőrzésére. A bizottság küldetése az volt, hogy az elítélteket hetente egyszer felkeresse, és ilyen módon a büntetésük végrehajtásának a körülményeit közvetlenül ellenőrizze. A puszta kontrollfunkción túl azonban a látogató bizottság a fogvatartottak helyzetét érintő döntések meghozatalára is jogosult volt, így például befolyásolta az ruházkodást, az élelmezést vagy az egészségügyi ellátást. Utalni kell rá, hogy a rablátogatás intézményét Pennsylvaniában vallási gyökerekhez, a kvéker vallási közösséghez köthetjük.[502]

Visszatérve az európai jogfejlődés történetére, ki kell emelni, hogy szintén vallási indíttatásból, és a kvéker vallási közösség tagjaként kezdte el börtönlátogató munkásságát 1813-tól az angliai Newgate intézetben Elisabeth Fry is.[503] Kezdeményezése a fogvatartottak lelki segítésére irányult, ez a cél azonban idővel kiegészült a megfelelő élelmezés, ruházkodás és tisztálkodás elősegítésével. Elisabeth Fry nem csupán hazájában, Angliában, hanem Európa más országaiban is igyekezett felhívni a figyelmet a fogvatartottak megsegítésének a fontosságára, a büntetés-végrehajtási intézetek állapotára. Fontos szerepet töltött be abban a folyamatban, amely során Európa államaiban egymást követően jöttek létre a börtönüggyel foglalkozó szervezetek. Ilyen volt például az 1826-ban alapított Rajna-Westfáliai Börtönügyi Társaság, amely a területén működő összes börtönben vállalta egy lelkész és egy tanító tevékenységének a finanszírozását. Emellett feladatának tekintette a börtönök rendszeres látogatását, és annak alapján észrevételek,

[501] Philadelphia Society for Alleviating the Miseries of Public Prisons, később: Pennsylvania Prison Society, forrás: https://philadelphiaencyclopedia.org/archive/pennsylvania-prison-society/ (2019. július 1.)
[502] Lásd részletesebben: Pulszky Ágost és Tauffer Emil: A börtönügy múltja, elmélete, jelen állása, különös tekintettel Magyarországra. A M. K. Tud. Egyetem által 1866. évben első díjra érdemesített pályamű, Pest, Emich Gusztáv kiadványa, 1867. 43-46. p.
[503] Lőrincz J. (1991): i. m. 12. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

javaslatok megfogalmazását.[504] Az angolszász területeken az ellenőrző tevékenység jellemzője az volt, hogy a törvényességen túl a fogvatartottak erkölcsi, vallási fejlődését is elő kívánta segíteni; ezzel szemben a német területeken pusztán a törvényességi, jogi felügyelet gyakorlása volt a cél.

A fejlődés a XIX. század utolsó harmadára a kontrolltevékenység és a büntetés-végrehajtási intézeteket felügyelő bizottságok széles körű elterjedését hozta, amely az 1885-ben Rómában megtartott III. Nemzetközi Börtönügyi Kongresszuson is központi témaként szerepelt.[505] A rendezvényen a felügyelő bizottságok főképp németalföldi államok képviselőiből álló delegáltjai indítványozták a bizottságok hatósági jogosítványainak a kiszélesítését. El kívánták továbbá érni, hogy a bizottságokat a börtönök vezetését, igazgatását is érintő döntési jogosítványokkal ruházzák fel. Velük szemben az intézeti igazgatók képviselői a felügyeleti jogok korlátozására törekedtek, és a bizottságok tevékenységét az elítéltek erkölcsi és a szabadulók anyagi támogatásának irányába bővítették volna. Végül az a nézet bizonyult erősebbnek, amelyik nem támogatta a bizottságok bevonását a büntetés-végrehajtási intézetek vezetésébe, és a börtönvezetés az igazgató egyszemélyi felelőssége maradt. A résztvevők így konklúzióként állapították meg, hogy „a társadalomtól elszigetelt börtönök egy független bizottság általi felügyelete garantálja mind az elítéltek védelmét, mind pedig a társadalmi nyilvánosságot […], a laikusok részvétele javíthatja a börtönök kapcsolatát a nyilvánossággal, sőt, meg is akadályozhatja a börtönökről kialakított hamis nézetek elterjedését."[506] Hangsúlyozták ugyanakkor, hogy a laikusok részvétele egyrészről javíthatja a büntetés-végrehajtás kapcsolatát a nyilvánossággal, másrészről megakadályozhatja az intézetekről kialakított hamis nézetek elterjedését.

[504] Lőrincz J. (1991): i. m. 13. p.
[505] Lőrincz J. (1991): i. m. 13. p.
[506] Lőrincz J. (1991): i. m. 11. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A XX. század első felében a büntetés-végrehajtás feletti kontroll kiszélesítése a jogállamiság megszilárdítását kívánta elősegíteni. Ezzel szemben a második világháborút követő időszakban a társadalmi szerepvállalás a büntetések végrehajtásában az állam mindenhatóságát kívánta korlátok közé szorítani. Attól függően, hogy Európa egyes országaiban ezen egymással ellentétes törekvések közül melyiknek sikerült teret nyernie, a társadalmi ellenőrzés eltérő szerepet vállalt a büntetés-végrehajtási intézetek feletti kontroll gyakorlásában. A folyamat Európa egyes államaiban a következőképpen alakult.[507]

Angliában 1952-ben írta elő a törvényhozó, hogy a kisebb letartóztató intézetek mellett ún. látogatóbizottságot (Visiting Committee), a nagyobb intéztek mellett pedig ún. felügyelő bizottságot, vagy ún. Látogatók Tanácsát[508] (Boards of Visitors) kell kialakítani. A helyi közösségek képviselőiből álló bizottságok fő funkciója a büntetés-végrehajtási intézetek igazgatásának és a fogvatartottakkal szembeni bánásmódnak az ellenőrzése volt. A tagokkal szemben követelményként fogalmazódott meg a büntetés-végrehajtás szervezetétől való függetlenség. A bizottságok látogatásokat tehettek az illetékességi területükön lévő intézetekben, megtekinthették az intézet bármely helyiségét, továbbá beszélhettek a fogvatartottakkal. 1981-től kezdődően alapították meg Angliában a független börtön-felügyelőségeket is (Independent Prisons Inspectorates), amelyek feladata a büntetés-végrehajtási intézetek általános felügyelete volt. Tevékenységüket elsősorban az elítéltekkel szemben tanúsított bánásmódot, valamint a börtönállapotokat érintően fejtették ki, tapasztalataikról jelentésben számoltak be. Napjainkban a Független Látogatóbizottságok [Independent Monitoring Board (IMB)][509] és Őfelsége Börtön-felügyelői [Her Majesty's Inspectorate of Prisons for

[507] Lásd részletesebben: Lőrincz J. (1991): i. m. 11-21. p.; Lőrincz J. (2002): i. m. 175-179. p.
[508] Lőrincz József: Büntetőpolitika és a büntetés-végrehajtás konzekvenciái az ezredfordulón. In: Györgyi Kálmán Ünnepi Kötet, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004. 391. p.; Lőrincz J. (2002): i. m. 165. p.
[509] Lásd bővebben: http://www.imb.org.uk/

DOI: 10.14750/ME.2021.017

England and Wales (HM Inspectorate of Prisons)][510] látnak el felügyelő, ellenőrző tevékenységet az Egyesült Királyság büntetés-végrehajtási intézetei felett. Míg előbbiek a társadalom olyan, független tagjaiból állnak, akik önkéntesen vesznek részt az illetékes büntetés-végrehajtási intézetek ellenőrzési feladataiban, addig utóbbi az OPCAT-ből fakadó kötelezettségek teljesítésében közreműködve lát el felügyeletet az ország valamennyi büntetés-végrehajtási intézetében tapasztalható körülmények és bánásmód tekintetében.

Hollandiában 1953-ban került sor valamennyi büntetés-végrehajtási intézet mellé olyan felügyelő bizottságok (Commissie van Toezicht) felállítására, amelyek kizárólag a lakosság képviselőiből állnak.[511] Az összetételük a gyakorlatban nagy változatosságot mutatott, mivel a bizottságnak bárki tagja lehetett, akit a Holland Börtönügyi Központi Tanács meghallgatása és ajánlása után az igazságügyi miniszter kinevezett. Épp ezért „[a] társadalom legkülönfélébb szellemi és szociális áramlatai képviseltetik magukat ezekben a 3-8 főből álló bizottságokban."[512] A felügyelő bizottságok napjainkban is működnek valamennyi büntetés-végrehajtási intézet mellett.[513] Tagjaikat, összetételüket tekintve ma is nagy változatosságot mutatnak: tevékenységükben részt vesznek bírók, ügyvédek, orvosok, szociális szakértők. Az elítéltek panaszainak kivizsgálására – az 1970-es évektől kezdődően – a bizottságok saját szervezeti kereteiken belül panaszbizottságot (Beklagcommissie) alakítanak, amely a panaszügy tekintetében döntéshozó szerv.[514] A fogvatartottak Hollandiában 1982-től kezdődően az ombudsmanhoz is fordulhatnak kifogásaikkal, aki nem csupán ilyen esetekben, hanem saját kezdeményezésre is folytathat a büntetések végrehajtását érintő vizsgálatokat.[515]

[510] Lásd bővebben: www.justiceinspectorates.gov.uk
[511] Kelk, Constantijn: The Netherlands. In: Dirk van Zyl Smit – Friedel Dünkel (szerk.): Imprisonment Today and Tomorrow. Kluwer Law International, The Hague, 2001. 483. p.; Lőrincz J. (2002): i. m. 176. p.
[512] Lajtár I. (2008): i. m. 48. p.
[513] Lásd bővebben: https://www.commissievantoezicht.nl/commissie/
[514] Kelk (2001) 484. p.
[515] Lőrincz J. (2004): i. m. 396-399. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Belgiumban 1965-ben írta elő törvény[516] a letartóztató intézetek mellé intézőbizottságok (commissions administratives, Administrative Commissions) létrehozását. A bizottság tagjainak létszáma – amely lehetett három, hat vagy kilenc[517] – az érintett intézet nagysága és típusa szerint alakult. A tagokat az igazságügyi miniszter nevezte ki. Többségük laikus személy volt, azonban a munkában részt vett a területi ügyész és az illetékes polgármester is, ezen felül az adminisztratív teendők elvégzését titkár segítette. Az 1996-ban megindult börtönreform folyamat során azonban sor került az ellenőrzési rendszer átalakítására. Az intézőbizottságokat helyi szintű felügyelő bizottságokká (Supervision Commissions) minősítették le, és a központi szintű ellenőrzés egy új központi ellenőrző bizottság kezébe került (Central Supervision Board for the Prison System).[518]

Ausztriában a törvényhozó a tartományi székhelyeken működő törvényszékek mellé írta elő büntetés-végrehajtási bizottságok (Strafvollzugskommission) kialakítását.[519] A bizottság hét főből állt, vezetőjét a tagok évente újraválasztották. Egy-egy tagját a kereskedelmi és iparügyi, illetve a népjóléti minisztérium, a többi tagot a tartományfőnök javaslatára a szövetségi igazságügy-miniszter nevezte ki öt évre.[520] A hét tag közül kettővel szemben követelmény volt, hogy ne álljon hivatali közszolgálatban, és egyiküknek nőnek kellett lennie. A büntetés-végrehajtási szabályozás 1999-es módosítása háromtagú speciális büntetés-végrehajtási bíróságok létrehozásáról rendelkezett a fogvatartotti panaszok kivizsgálására.[521] A büntetés-végrehajtási bizottságok ezzel párhuzamosan működtek, ám munkásságukat egyre nagyobb

[516] General Regulation on the Prison Service 21 May 1965.
[517] Lőrincz J. (2002): i. m. 175. p.
[518] Snacken, Sonja: Belgium. In: Dirk van Zyl Smit – Friedel Dünkel (szerk.): Imprisonment Today and Tomorrow. Kluwer Law International, The Hague, 2001. 53. p.
[519] A bizottságról az osztrák büntető törvénykönyv (Strafvollzugsgesetz – StVG) a 18. §-ában rendelkezett.
[520] Lőrincz J. (2002): i. m. 176. p.; Lajtár I. (2008): i. m. 49. p.
[521] Gratz, Wolfgang – Held, Andreas – Pilgram, Arno: Austria. In: Dirk van Zyl Smit – Friedel Dünkel (szerk.): Imprisonment Today and Tomorrow. Kluwer Law International, The Hague, 2001. 15. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

társadalmi elégedetlenség kísérte,[522] amely az OPCAT ausztriai ratifikációjának idején érte el a csúcspontját. Azt követően, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait Ausztriában is az ombudsman feladatköréhez csatolták,[523] a büntetés-végrehajtási bizottságok tevékenysége véget ért.[524]

Az ausztriai büntetés-végrehajtási bizottságokhoz hasonló testületet alakítottak ki Liechtensteinben is (Strafvollzugskommission) amely, napjainkban is ellátja ellenőrző feladatait.[525]

Németországban a büntetés-végrehajtás társadalmi ellenőrzése a XIX. századi börtönügyi reformtörekvések eredményeként terjedt el, majd a szövetségi büntetés-végrehajtási törvény 1980-as módosítása írta elő intézeti tanácsok (Anstaltbeiräte) létrehozását.[526] Megállapíthatjuk, hogy a törvény „az intézeti tanácsokat mint minden tekintetben független ellenőrző testületeket kívánta szabályozni, amelyek semleges és elfogulatlan szemlélői az intézeti állapotoknak és amelyek a végrehajtás zártságát a társadalom nevében eljárva feloldják."[527] A büntetés-végrehajtási törvény értelmében a tanácsok tevékenységének a fő célja a fogvatartottak segítése, panaszaik és javaslataik meghallgatása, szabadulásuk előkészítése. Ezen felül az intézeti tanácsok a büntetés-végrehajtási intézet számára is tehetnek javaslatokat és támogatják az intézet végrehajtási tevékenységét, segítik az intézet vezetésének a munkáját.

[522] Hofinger, Veronika – Neumann, Alexander – Pilgram, Arno – Stang, Wolfgang: Pilotbericht über den Strafvollzug 2008. Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Wien, 2009. https://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/Pilotbericht2008.pdf (2019. július 29.) 85-104. p.

[523] Ausztriában az ombudsmani testület 2012. július 1-től látja el a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait. The Austrian Ombudsman Board. https://volksanwaltschaft.gv.at/en/about-us (2019. július 29.)

[524] A StVG 18. §-át 2015. január 13-án módosították. Lásd részletesebben: https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c9484853e44f8f9013ef9d9e2b928dd.de.0/strafvollzug_download.pdf (2019. július 29.) 10-12. p.

[525] http://www.staatskalender.li/Strafvollzugskommission.85.0.html (2019. július 29.)

[526] Noha az NSZK-ban az 1976. március 16-i szövetségi büntetés-végrehajtási törvény 1980 elejétől tette kötelezővé kontrollszervezet létrehozását és működtetését, Baden-Württembergben már 1971. óta működnek az ún. intézeti tanácsok (Anstaltbeirate). Lásd részletesebben: Lőrincz J. (1992): i. m. 69-71. p.

[527] Lőrincz J. (1996): i. m. 102. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A tanácsok összetételének meghatározását a jogszabály a szövetségi államokra bízza, ugyanakkor azt követelményként rögzíti, hogy büntetés-végrehajtási alkalmazott a tanácsokban nem lehet tag. Az intézeti tanácsot tiszteletre méltó polgárokból kell összeállítani. Tagjainak száma 2 és 12 között mozog, és függ az intézmény méretétől, valamint a tartományoktól is. A tagok között gyakran találhatóak tartományi frakciók politikusai, aminek kedvező hatása, hogy ők közvetlen kapcsolattal rendelkeznek a nyilvánossághoz, illetve tapasztalataikat továbbvihetik a tartományi parlamentekbe. Azonban fennáll a veszélye annak, hogy ezen tanácstagok elsősorban szavazatgyűjtés okán vállalják ezen feladatot, illetve egyéb teendőik mellett ezen feladatra nem marad elegendő idejük.[528]

Franciaországban 1972-ben[529] hoztak létre helyi szintű ellenőrző szervként felügyelő
bizottságokat (commission de surveillance) a fogvatartás ellenőrzésére. A bizottság vezetője, a prefektus, vagyis az érintett megye közigazgatási elöljárója. A tagok között helyet kapnak az igazságszolgáltatás egyes ágazatainak képviselői, így a megyei bíróság elnöke, a területi ügyész, a vizsgálóbíró, a fiatalkorúak bírája, a bv. bíró, ezen felül egy katonai tisztviselő és a városatyák egy jelöltje. 1983 óta tagja a bizottságnak a büntetés-végrehajtási intézet helye szerinti település polgármestere is. Szintén tagja lehetett ugyanakkor a bizottságnak a szabadulókat segélyező egylet egy képviselője és olyan társadalmi szervezetek néhány képviselője, amelyek részt vettek az elítéltek és a szabadultak támogatásában.

Svédországban az 1974-es büntetés-végrehajtási törvény rendelkezett az intézeti bizottságok (Anstaltnämd) felállításáról.[530] A törvény előírásai szerint

[528] Jójárt Borbála Gyöngyike: A büntetés-végrehajtás kontrollja és jogpolitikai irányai, különös tekintettel a büntetés-végrehajtási bíró eljárására nemzetközi összehasonlításban. Doktori értekezés. Kézirat. Pécs, 2013. 100. p.
[529] Combessie, Philippe: France. In: Dirk van Zyl Smit – Friedel Dünkel (szerk.): Imprisonment Today and Tomorrow. Kluwer Law International, The Hague, 2001. 263. p.
[530] Lőrincz J. (2002): i. m. 176. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

a bizottság vezetőjét – a helyi bíróság tagját vagy más jogi végzettségű személyt – a király nevezi ki. A bizottság tagja lehet még az intézet vezetője és egy alkalmazottja, továbbá két fő, akikkel szemben alapkövetelmény, hogy megfelelő ismeretekkel rendelkezzenek, vagy hivatásszerűen vegyenek részt az elítéltek szociális támogatásának intézésében. A bizottságok függetlenségét biztosítandó és azt kompenzálandó, hogy abban a büntetés-végrehajtási intézetek alkalmazottai is helyet kaptak, a laikus tag választására a helyi önkormányzatok jogosultak.[531]

Az egyes országokban eltérő elnevezéssel létesített tanácsok és bizottságok funkciójukat tekintve egységes elvek mentén szerveződtek. Elsődleges szerepüknek azt szánták, hogy garanciát nyújtsanak a büntetés-végrehajtás jogállami működéséhez. Ezt a garanciális szerepet – ahogyan Lőrincz József megállapítja – máig elsődlegesnek tekinthetjük, mivel a legtöbb országban működtetésük célja továbbra is az, hogy megelőzzék a büntetés-végrehajtási alkalmazottak körében a visszaéléseket. A másik fő funkciója ezen szerveknek, hogy a lakosság körében felszámolják a büntetés-végrehajtással szemben fennálló bizalmatlanságot.[532]

A bizottságok eszközeiket tekintve is jelentős hasonlóságot mutatnak: csaknem valamennyi országban jogosultak – sőt egyes államokban kötelesek – akár előzetes bejelentés nélkül is fogvatartó helyeket meglátogatni, az ottani életkörülményeket ellenőrizni, szóban felvilágosítást kérni és iratokba betekinteni. Ezen felül a legtöbb országban a fogvatartottak közvetlenül és ellenőrzés nélkül fordulhatnak kifogásaikkal a bizottságokhoz, és kérhetik segítségüket a problémáik megoldásában. Általánosan megállapítható, hogy a bizottságok nincsenek felruházva döntési jogkörrel, ugyanakkor a munkájuk

[531] Jójárt B. Gy.: i. m. 99. p.
[532] A látogatóbizottságok funkcióit taglalva Lőrincz József megjegyzi, hogy az eredeti kontrollfunkció mellett egyre inkább teret nyertek a fogvatartottak reszocializációját elősegítő feladatok is. [Lőrincz J. (2002): i. m. 179-182. p.] Mivel ugyanakkor jelen dolgozat célja a bizottságok ellenőrző funkciójának áttekintése, ezen szerepek ismertetésétől eltekintek.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

során feltárt visszásságokról, egyedi vagy általánosan megmutatkozó problémákról jelzéssel élhetnek a büntetés-végrehajtás felé.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

3. A társadalmi ellenőrzés története Magyarországon

A börtönügy hazai történetében 1876-ban találkozunk első alkalommal olyan felügyelő bizottságokkal, amelyek teret engedtek a büntetések végrehajtásában a társadalmi szerepvállalásnak.[533] Az ún. közigazgatási bizottságok hatáskörét az 1876. évi VI. törvénycikk 37-38. §-ai terjesztették ki a büntetés-végrehajtási intézetekre.[534] A rendelkezések értelmében a börtönöket évente legalább négyszer kellett egy küldöttségnek felkeresnie, amely küldöttséget saját vagy megbízottja elnöklete alatt a főispán, illetőleg főpolgármester nevezte ki. A bizottság tagjait a törvényhatósági főorvoson kívül további négy, a főispán (a főpolgármester) által kinevezett bizottsági tag alkotta, akik közül legalább kettő a törvényhatósági közgyűlés választott tagjai közül került ki.

A közigazgatási bizottságok azonban nem látták el hosszú távon a büntetés-végrehajtási intézetek ellenőrzését. 1878-ban ugyanis hatályba lépett a Csemegi-kódex, amely a világ számos más részén alkalmazott ún. felügyelő bizottságokat hozott létre. „Innentől kezdve indulhatott el az az építő jellegű folyamat, mely a börtönök világát közelebb vitte a társadalom érdeklődést tanúsító rétegei felé."[535] Ezen szervek mandátuma ugyanis a fogvatartó helyek és a fogvatartási körülmények általános ellenőrzésén túl arra is szólt, hogy vizsgálják a börtönöknek a fogvatartottakra gyakorolt hatásait. A kódex irányadó rendelkezései[536] értelmében a felügyelő bizottság tagjai: a

[533] Lőrincz J. (2002): i. m. 171. p.

[534] 37. § „A börtönök általános állapotáról, az azokbani élelmezésről, egészségi viszonyokról, a fegyelem mibenlétéről, részint a királyi ügyész, részint saját küldöttsége által (38. §) tudomást szerezvén, a fennálló törvények és ministeri szabályrendeletek korlátai között a hiányok orvoslása, a bajok elháritása iránt intézkedik; oly hiányok és bajokra nézve vagy visszaélésekre pedig, a melyekre nézve maga nem intézkedhetik, az igazságügyminister hez véleményes jelentéseket küld."
38. § „A börtönöket a 37. §-ban jelzett tekintetekből legalább négyszer évenkint egy saját kebeléből alakitott küldöttség által megvizsgáltatja.
A küldöttséget saját vagy megbizottja elnöklete alatt a főispán, illetőleg főpolgármester nevezi ki.
Tagja a törvényhatósági főorvoson kivül 4, a főispán (a főpolgármester) által kinevezett bizottsági tag, kik közül legalább kettő a bizottságnak a törvényhatósági közgyülés által választott tagjai közül veendő."

[535] Mihály A.: i. m. 125. p.

[536] „43. § A felügyelő bizottság tagjai: a törvényszék elnöke, illetőleg helyettese, a királyi ügyész, illetőleg királyi alügyész; az igazgató (felügyelő), a lelkész, a tanitó, továbbá a törvényhatóság közigazgatási bizottsága által megválasztott két egyén.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

törvényszék elnöke, illetőleg helyettese, a királyi ügyész, illetőleg királyi alügyész; az igazgató (felügyelő), a lelkész, a tanító, továbbá a törvényhatóság közigazgatási bizottsága által megválasztott további két személy.

A felügyelő bizottságok eljárására vonatkozó részletszabályokat az 1880. szeptember 9-én kelt 2106. IME rendelet VII. melléklete tartalmazta. Annak értelmében a bizottságokat minden királyi törvényszékhelyen meg kellett alakítani. Elnöke a királyi törvényszék elnöke vagy annak helyettese volt. Tagja lehetett a büntető igazságszolgáltatás valamennyi ágának legfőbb illetékes képviselője, így a királyi törvényszék elnöke vagy elnökhelyettese mellett a királyi ügyészség vezetője vagy annak helyettese, illetőleg a letartóztató intézet közvetlen igazgatásával megbízott vezető, vagyis a fegyház- vagy börtönigazgató. Ezen felül szerepet vállalhatott a felügyelő bizottságban a letartóztató intézet állományába tartozó lelkész és tanító, valamint az illetékes törvényhatósági bizottság két szakembere. A bizottság ülésezni legalább havonta, a területén lévő letartóztató helyeken látogatást tenni pedig legalább kéthavonta volt köteles. Legfontosabb feladatának a törvényes kezdeményezések (pl.: feltételes szabadon bocsátás) tárgyában történő javaslattétel volt tekinthető.

Lőrincz József és Nagy Ferenc[537] a felügyelő bizottságok kapcsán fejtik ki, hogy a társadalmi ellenőrzés a külső kontroll egy különleges formája. A külföldi államok megoldásai alapján állapítják meg, hogy a felügyelő

Határozathozatalnál, a mely a járásbirósági fogházban letartóztatott ifju egyénnek javitó-házba szállitását tárgyazza, az illető járásbiró is meghallgatandó.
[…]
46. § A közvetitő intézetbe való szállitást, a felügyelő bizottság meghallgatása után, az igazságügyminister rendeli el.
48. § A közvetitő intézetben letartóztatott egyéneket, ha jóviseletük és szorgalmuk által a javulás reményét megerősitették, saját kérelmükre a felügyelő bizottság ajánlatára az igazságügyminister feltételes szabadságra bocsájthatja, ha büntetésük háromnegyed részét, az életfogytiglani fegyházra itéltek pedig legalább tizenöt évet kitöltötték.
Feltételes szabadságra bocsáthatók, saját kérelmükre és a felügyelő bizottság ajánlatára azon egyének is, kik három évnél rövidebb fegyházra, vagy egy évet fölülhaladó börtönre, vagy másnemü szabadság-vesztés büntetésére itéltettek, ha büntetésük háromnegyed részét kiállották, és a 44. §-ban meghatározott egyéb feltételek reájuk nézve megvannak."

[537] Lőrincz J. – Nagy F.: i. m. 18-19. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

bizottságok nem panaszfórumok, nem rendelkeznek döntési jogkörrel. Szerepük tipikusan az, hogy a panaszok elszaporodását, az egyes ügyekben tett megállapításaikat jelezzék a büntetés-végrehajtás megfelelő szervének. Szerepük nem tisztán ellenőrző jellegű, az kiegészül az elítéltek reszocializációját elősegítő tevékenységgel. Működésük eredményessége nem csupán tagjaik felkészültségén, hanem a büntetés-végrehajtási szervekkel való együttműködésük sikerén is múlik. A felügyelő bizottságok tagjaival szemben a szakmai érdeklődésen és felkészültségen túl általában követelmény a büntetés-végrehajtás szervezetétől való függetlenség. A „társadalmi felügyeleti bizottságok" tevékenysége Lőrincz József és Nagy Ferenc szerint azokban az országokban alakult ki szélesebb körben, ahol a jogrendszer nem ismerte a büntetés-végrehajtási bírót (például: Svédország, Hollandia), ám ahol működik büntetés-végrehajtási bíró, ott a bizottságok csak ellenőrző szerepet hivatottak betölteni, a nyilvánosságot képviselik.

Lőrincz József utal rá,[538] hogy a hazai felügyelő bizottságok tevékenységét a szakma képviselőitől a századforduló környékén mind több kritika érte. Fayer László a kifogásait azon tapasztalata kapcsán fogalmazta meg, hogy a bizottságok azon tagjai, akiknek nincs ilyen irányú egyéb kötelezettségük, nem látogatják a fogvatartottakat, ezért csekély befolyást gyakorolnak a fogvatartottakat érintő döntésekre.[539] Hacker Ervin a felügyelő bizottságok munkájában azt ítélte veszélyesnek, hogy azon tagjaiknak is beleszólást engednek börtönügyi kérdésekbe, akik nem rendelkeznek kellő szakmai ismeretekkel és tapasztalattal. Finkey Ferenc külföldi tapasztalataira hivatkozással ütött meg kritikus hangnemet a bizottságok összetételét érintően. Azzal szemben ugyanis, hogy hazánkban a bizottságokat a büntető igazságszolgáltatás egyes területének illetékes képviselői alkották, nyugaton a

[538] Lőrincz J. (2002): i. m. 172-173. p.

[539] „Ha a felügyelő bizottság tagjai vennének maguknak fáradságot az illető intézetek időközönkénti meglátogatására és a letartóztatottakat törekednének egyénenkint megismerni, akkor ez igen becses intézvény volna. De tudtunkkal a bizottságok azon tagjai, kik hivatásuknál fogva nem kötelesek különben is érintkezni a letartóztatottakkal, az intézeteket sohasem látogatják. Így természetes, hogy véleményök az iránt, hogy egy bizonyos egyénnel mi történjék, vajmi csekély értékkel bír." Fayer L.: i. m. 178. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

felügyelő bizottságok kis létszámmal, de a büntetés-végrehajtási intézetek világa iránt érdeklődő és kellő szakértelemmel rendelkező külső tagokkal működtek.

A századforduló időszakában a büntetőpolitika érdeklődése a fiatalkorúak felé fordult. Ennek eredményeként és a felügyelő bizottságokkal szembeni elégedetlenség kifejeződésével párhuzamosan hozta létre az első büntetőnovella, az 1908. évi XXXVI. tc. (I. Bn.) észak-amerikai mintára a fiatalkorúak felügyelő hatóságának jogintézményét. Ezen ellenőrző testületek elsődlegesen egyfajta közvetítő szerepet töltöttek be a fiatalkorúakkal foglalkozó egyes szervek, így például a bíróság, a javítóintézet, a fogház és a miniszter között. A felügyelő hatóságban így helyet kaptak a bíróság, az ügyészség, az ügyvédi kamara, az árvaszék, a javító-nevelő intézet, a fogház és a vármegye vagy a város képviselői, ezen felül a tanfelügyelő vagy a helyettese, továbbá a gyermekvédelem és a patronázs iránt érdeklődő személyek is. A felügyelő hatóság összetételét és eljárási szabályait az 1909. évi 27.400 IM rendelet foglalta össze.[540] A hatóságok a felügyeletük alá tartozó javító-nevelő intézetekben és a fiatalkorúak fogházában folyó tevékenység ellenőrzése érdekében ellátogattak az egyes intézetekbe, és a tapasztalt problémákról, hiányosságokról jelentést tettek az igazságügyi miniszternek. Véleményt mondtak, illetve javaslatot tettek egyes, a feltételes szabadsággal és a javítóintézetből történő kísérleti kihelyezéssel összefüggő kérdésekben. Az első világháború végéig 18 felügyelő hatóság működött Magyarországon összesen mintegy 7000 résztvevővel, számuk a két világháború között 7-re csökkent.[541]

A két világháborút megelőző időszakban tehát ez a két bizottság működött hazánkban. Az irányadó szabályozást és a gyakorlati tapasztalatokat áttekintve megállapítható, hogy működésükkel nem azt a fajta társadalmi ellenőrzési

[540] Lőrincz J. (2002): i. m. 173. p.
[541] Csernyánszky – Horváth – Heylmann – Kabódi – Lőrincz – Nagy – Pallo: i. m. 330. p.; Lőrincz J. – Nagy F.: i. m. 156. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

modellt valósították meg, amelynek lényege a társadalom laikus, de érdeklődő, ezért kellő felkészültséggel rendelkező tagjaiból álló olyan kontrollmechanizmus életre keltése, amely függetlenségénél és objektivitásánál fogva képes a hatékony ellenőrzésre.

A XX. század elején kialakult „gazdasági depresszió" a két világháború között tovább mélyült. A büntetés-végrehajtási intézetek irányításában és működtetésében a militáris jelleg dominált és a biztonsági szempontok helyeződtek előtérbe. Ez a környezet nem kedvezett sem a börtönreformoknak, sem a büntetés-végrehajtáson belüli társadalmi szerepvállalásnak. Csóti András és Lőrincz József közös tanulmányukban ezt az időszakot a következőképpen jellemezték. „A büntetés-végrehajtás társadalmi támogatottságát illetően a nyugati- és a kelet-közép-európai régiók közötti eltérés történelmi előzménye abban keresendő, hogy a nyugat-európai, demokratikus, jelentős önkormányzati hagyományokkal rendelkező régióban az állam erőszakszervei nem különültek úgy el a lakosságtól, mint azt a kelet-közép-európai, erőteljesen centralizált paternalista berendezkedésben tapasztalhattuk. Ennek is tulajdoníthatóan alakulhatott ki nyugaton nagyobb társadalmi érzékenység és tolerancia a büntetés-végrehajtás iránt, míg hazánkban a börtönügy szinte teljesen kikerült a civil társadalom látóköréből és kontrollja alól."[542] A szabadságvesztés büntetés társadalmi kontrolljának biztosított tér tehát nemhogy szélesedett volna, hanem egyre inkább szűkülőben volt.

Előrelépés a világháborúk időszakában sem történt, sőt a működő két ellenőrző szervtípus is egyre csekélyebb hatékonysággal és eredménnyel látta el a feladatait.

[542] Csóti András – Lőrincz József: Múlt és jövő. Jogharmonizáció és nemzeti sajátosságok. Börtönügyi Szemle 1997/2. 33. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Lőrincz József összegzése szerint: „a két világháború között a társadalmi nyilvánosságtól fokozatosan elszigetelődő, az állami büntetőpolitika intim szférájává váló magyar börtönügy nem kínált megfelelő mozgásteret egy társadalmi kontrollszerepet képviselni kívánó felügyeleti tevékenységnek."[543] A korszakot Mihály Attila is hasonlóan jellemezte: „[a]z 1940-es évek végén bekövetkezett kommunista hatalomátvétel, majd az azt követő bezárkózás évtizedei, végérvényesen felszámolták a felügyeleti elemeket megvalósító bizottságok munkáját a börtönök vonatkozásában. Ezt tetőzte még az egyházak és a vallás intézményesített üldözése, a lelkészek börtönökből történő kitiltása, illetve a Rákosi-éra átpolitizált büntető intézkedései is."[544] A társadalmi szerepvállalás tehát az 1940-es években kikerült a szabadságvesztés végrehajtásának – akkor még egyébként is igencsak szűkös – ellenőrző rendszeréből.

Az 1950-es évek első felében lezajlott politikai változások eredményeként a magyar börtönügy elérte mélypontját. A nyugati államokhoz képest ellentétes tendencia volt tapasztalható: míg nyugaton a társadalom perifériájára sodródott személyek – köztük a bűnelkövetők – társadalomba visszavezetésére, megsegítésére jelentős anyagi és szellemi javakat fordítottak, addig hazánkban és a környező államokban a büntetőhatalom a szocializmussal szembeforduló rétegek megalázását, megleckéztetését tűzte ki célul. Ennek velejárójaként a büntetés-végrehajtás erős militáris jelleget öltött, és a fogvatartottak biztonság-centrikus, illetve a szocializmus céljait megvalósító termelés-centrikus légkörben töltötték a büntetésüket.

A hatvanas évek elejétől tapasztalható kedvező gazdasági, kül- és belpolitikai változások pozitív irányba terelték a büntetőpolitika alakulását. A nemzetközi színtéren zajló emberi jogvédelmi tevékenység hamar éreztetni kezdte a hatását. Mindezek első kézzel fogható jeleként az 1961-ben kibocsátott

[543] Lőrincz J. (2002): i. m. 174. p.
[544] Mihály A.: i. m. 125. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

büntető törvénykönyv szolgált, amely a büntetőpolitika kisiklásait alapelvi szinten próbálta orvosolni. A büntetés-végrehajtásban a megtorlás helyett a megelőzés eszközei kerültek előtérbe, így egy egészen új ideológiai héttér kibontakozásának születtek meg az alapjai, és hamarosan lezajlottak az első kísérletek a fogvatartási normák javítására is. A börtönügy fellendüléséhez a rokon tudományok – így a kriminológia, a szociológia és a pszichológia – művelésének a felvirágzása is hozzájárult. A kutatások széles körű empirikus tapasztalatokat halmoztak fel a bűnelkövetésre adható megfelelő válaszok kidolgozásához.[545]

A magyar börtönügy korszakos elmaradására is ebben az időszakban derült fény. A börtönügy elméleti művelői szorgos munkálkodásba fogtak, aminek eredményeként a jogalkotó 1966-ban olyan szabályozással állt elő, amely céljában, elveiben, tartalmában megfelelt a kor európai követelményeinek. Az 1966. évi 21. törvényerejű rendelet legnagyobb vívmánya az volt, hogy az elítélteket már nemcsak kötelezettségek címzettjeiként, hanem jogok birtokosaiként kezelte, így a fogvatartott a végrehajtás alávetett tárgyából annak alanyává lépett elő. A büntetés-végrehajtás céljaként a szabályozás az elítéltek átnevelését jelölte meg.

A korszerű elvek gyakorlatba történő átültetése azonban súlyos akadályokba ütközött, a politikai vezetés ugyanis nem teremtette meg az elméletben kimunkált fejlesztések megvalósításához szükséges anyagi, gazdasági hátteret. A büntetés-végrehajtási szakma kardinális elvi és gyakorlati problémáinak orvoslására – mint például a férőhelyek bővítése, a személyi állomány létszámának emelése vagy az elítéltek munkáltatásának fejlesztése – egyrészt az állami vezetés szándéka, másrészt az anyagi háttér hiányában továbbra sem kerülhetett sor. A hatvanas évek elejétől tapasztalható kedvező változások egyelőre nem hatottak ki a társadalmi szerepvállalás lehetőségeire sem.

[545] Ezen vizsgálódások egyik kiemelt területe volt a fiatalkori bűnözés okainak és az ellene alkalmazható eszközöknek a kutatása.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A kedvezőtlen körülmények ellenére a 70-es évek közepén hazánkban is egy olyan humanizációs folyamat vette kezdetét, amely a magyar börtönügyet jelentős mértékben az európai viszonyokhoz közelítette.[546] A harmonizáció alapjait az ENSZ által kimunkált (1955) és az Európa Tanács által kidolgozott (1973), a korszerű börtönnormákat összefoglaló ajánlások jelentették. A szakirodalom egyre inkább igyekezett felhívni a figyelmet a büntetés-végrehajtási intézetek káros hatásainak, az ún. börtönártalmaknak a személyiségre gyakorolt kedvezőtlen hatásaira is. Ezen humanizációs folyamat ágyazott meg a büntetés-végrehajtás társadalmi kontrollja ismételt megjelenésének is, amely azonban Magyarországon ténylegesen még közel két évtizeden át váratott magára.

Hamarosan megindultak a büntetés-végrehajtási jog kodifikálását célzó munkálatok, amelyek már a korszerű, európai színvonalú elméleti alapokból táplálkoztak, és amelyek eredményeként megszületett az 1979. évi 11. sz. törvényerejű rendelet (Bv. tvr.) a büntetések és intézkedések végrehajtásáról. A kodifikáció – szem előtt tartva mind az európai börtönügy követelményeit, mind pedig a hazai igényeket – a korábbiaktól eltérően nem a büntetés represszív, elrettentő szerepének érvényesítésében, hanem az elítéltek nevelésében határozta meg a jogalkalmazás vezérfonalát. Időközben hatályba lépett az anyagi büntetőjog új szabályozása, az 1978. évi IV. tv. A kódex teret engedett a büntetés-végrehajtás szakmai eredményeinek és tapasztalatainak, és ezek fényében alakította át a Btk. büntetés-végrehajtást érintő rendelkezéseit. A szabadságvesztés büntetés fokozatait négyről háromra: fegyház, börtön és fogházra csökkentette. Új intézményként bevezette egyrészt az ún. átmeneti csoportot, másrészt pedig a személyiségzavarban szenvedő (pszichopata, korábban alkoholista életmódot folytató stb.) elítéltek sajátos kezelésére és terápiás munkavégzésére létrehozott gyógyító-nevelő csoportot.

[546] Lőrincz J. (2009): i. m. 74-75. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Habár az új büntető törvénykönyv a szabadságvesztés büntetésnek pusztán ultima ratio szerepet szánt, a bíróságok továbbra is elenyésző arányban alkalmazták a szabadságvesztés mellett az egyéb alternatív büntetési formákat. A szabadságvesztés büntetés – a kívánalmakkal éppen ellentétes tendenciát mutatva – 1980-tól 1988-ig újból a szankciórendszer leggyakrabban alkalmazott büntetési neme lett. A meredeken emelkedő mennyiségi mutatók és a kialakult fogvatartotti létszám pedig már a működés kereteit feszegették. Ebben a helyzetben egy sor halaszthatatlannak tartott fejlesztési terv – mint a fogvatartottak elhelyezési körülményeinek és ellátásának javítása, munkadíjazásuk fejlesztése, stb. – megvalósítására nem volt lehetőség. A megnövekedett létszám további káros következményeként hamarosan elkezdett emelkedni a rendkívüli események – például a szökések, a személyzettel szembeni aktív szembeszegülések – száma is. Ez arra kényszerítette a büntetés-végrehajtási szervezetet, hogy csekély erőforrásait az ilyen veszélyes helyzetek megelőzésére fordítsa. A gazdasági helyzet romlása ezen felül rövidesen elérte a büntetés-végrehajtási vállalatok szféráját is. A foglalkoztatás általános csökkenése következtében a fogvatartottak munkája iránt is lankadt a kereslet. A csökkenő jövedelmek hatására elkezdődött az állományon belüli kvalifikált munkaerő kivándorlása is a szervezetből. A megoldatlan, sőt megoldhatatlan problémák köre folyamatosan bővült. A büntetés-végrehajtásnak az utógondozás és a pártfogó felügyeleti rendszer életképtelenségével, a társadalom visszafogadó kapacitásának erős csökkenésével kellett szembe néznie. Mindeközben változott a szabadságvesztés büntetés mögött álló elméleti háttér is. A neoklasszikus és a konzervatív mellett olyan új nézetek találtak hazánkban is követőkre, mint például a kritikus radikális szemlélet, amely a rövid tartamú szabadságvesztés büntetéseket tekintette a bűnözés elleni küzdelem hatékony eszközének. Ugyanakkor az ún. gazdasági irányzat központi gondolata a bűncselekménnyel okozott kár megtérítése volt, illetve az olyan a büntetés, amely nem jár nagyobb költséggel, mint a cselekményből származó nyereség.[547]

[547] Lásd még: Vókó György: Európai büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest,

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A 80-as évek végére kialakult szemlélet szerint a büntetőpolitika bizonyos szociálpolitikai feladatok ellátásáért is felelőssé tehető. Ezek között elsősorban a büntetés káros hatásainak, az ún. börtönártalmaknak a csökkentése nevesíthető. Ezen szociálpolitikai feladatok megfelelő ellátásával nemcsak elviselhetőbb körülményeket lehet teremteni a fogvatartottak számára a végrehajtás ideje alatt, hanem elősegíthető a társadalomba történő visszailleszkedés is – akár az elítéltek iskolázásával és képzésével, akár a szabadulást követően munkahely vagy szálláshely biztosításával. Ezeknek a feladatoknak az ellátása a büntetés-végrehajtásért felelős intézményrendszer, tehát az egyes intézetek és a hivatásos pártfogó felügyelők hatásköre lett.[548]

A büntetőpolitika mindezen változásai, vagyis a 70-es évek közepén tapasztalt humanizációs folyamat és annak pozitív fejleményei ellenére egészen a rendszerváltás időszakáig nem vált lehetővé, hogy szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzésében a társadalom ismét szerepet vállaljon. E téren a változást végül az hozta meg, hogy a rendszerváltást megelőző időszakban több szocialista országhoz hasonlóan Magyarországon is megkezdték a tevékenységüket a civil társadalom olyan csoportjai, akik az emberi jogi követelmények teljesítése kapcsán ütöttek meg kritikus hangot, illetve azok érvényesítéséért szálltak síkra. Az alkotmányos demokráciákban ugyanis igény mutatkozott a politikai hatalmat kiszolgáló olyan erőszakszervezetek társadalmi legitimációja iránt, mint amilyen – a honvédelem és a rendvédelem mellett – a büntetés-végrehajtás. Egyúttal világossá vált, hogy a politikai hatalmat kiszolgáló erőszakszervezetek társadalmi elfogadottsága a lakosság bizalmának a megnyerésével jelentősen erősíthető. Ekkor alakult ki hosszú kihagyás után ismételten a büntetés-

2006. 156. p.

[548] Gönczöl Katalin: A büntetőhatalom korlátai – a társadalompolitika lehetőségei. Doktori értekezés. Kézirat. Budapest, 1989. 317. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

végrehajtási intézetek társadalmi ellenőrzésének jogi keretrendszere[549] és merültek fel a gyakorlati megvalósítás kérdései is.

Végül a rendszerváltozással hárult el maradéktalanul a politikai akadály az európai követelmények hazai adaptálása elől a büntetés-végrehajtásban. Ennek magyarázata, hogy az emberi jogok a politikai fordulattal az állami ideológia és értékrend részévé váltak, azokat a jogalkalmazásban és a jogalkotásban egyaránt követelményeknek kezdték tekinteni. A társadalmi ellenőrzés ilyen keretek között elsősorban ott volt képes kifejteni a hatását, „ahol a jogállamiság működése kívánnivalókat hagy maga után, és a társadalom politikai-jogi kultúrája sem gyakorol egyértelmű nyomást az állami-politikai szervezetekre."[550] Ilyen terület volt a szabadságvesztés végrehajtása.

Az Európához való közeledés kezdetei a büntetőpolitika szférájában a büntetési rendszer humánus átalakítása formájában öltöttek testet, amelyhez a jogszabályi hátteret a Btk. újabb novellája biztosította. Az 1993. évi XVII. törvény rendelkezéseinek vezérmotívuma az igazságos, egyszersmind a tett súlyához igazodó büntetés elvének megteremtése iránti igény volt.[551] A célkitűzések között szerepelt a büntetőjog ultima ratio jellegének hangsúlyozása, továbbá a szabadságvesztés büntetés alternatíváiként alkalmazható szankciók rendszerének a kidolgozása és jövőbeni alkalmazásuk szorgalmazása. Ezek közül – jelentős újításként – definiálta a jogalkotó a közérdekű munka fogalmát és szabályait, amely rendelkezések fontos előrelépést jelentettek a szankciórendszer megreformálása irányában. A büntetőpolitika liberális irányváltása eredményes nyomást fejtett ki a korábbi időszak börtöncentrikus szemléletének visszaszorítására, amelynek köszönhetően a fogvatartottak létszáma a 90-es évek elején látványos apadásnak indult. Történt mindez egy olyan időszakban, amikor a növekvő és

[549] Mihály A.: i. m. 125. p.
[550] Szabó Máté: A katakombákból a professzionalizmus felé. A jogvédő civil szervezetek helyzete Magyarországon a rendszerváltás után. Fundamentum 1997/2. 127. p.
[551] Btk. novella Általános Indokolása

DOI: 10.14750/ME.2021.017

új vonásokat mutató bűnözés rendkívüli kihívások elé állította a bűnüldöző és a büntető igazságszolgáltatási szerveket.[552]

A rendszerváltást közvetlenül követő időszak nemcsak a jogalkotás, hanem a börtönügy elméleti művelése terén is eredményesnek mutatkozott. Tért hódítottak az ENSZ és az Európa Tanács börtönügyet érintő követelményei, fellendültek az európai börtönmodell megismerése és hazai alkalmazása iránti törekvések. Ezt igazolja, hogy Kabódi Csaba már 1991-ben rámutatott: „a szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának célját rögzítő európai norma és gyakorlat kijelöl jó néhány rendezőelvet, amely zsinórmértékül szolgálhat számunkra."[553] Ezek körében pedig „a büntetésvégrehajtás feletti felügyeletnek és ellenőrzésnek" az elvét is rögzítette azzal, hogy „magába kell, hogy foglalja a módosítandó igazgatási, az ügyészi és az átalakításra váró bírói rendszert, valamint a kiépítendő társadalmi kontrollt."

Mindezen tudományos munkák és eredmények is közrehatottak abban, hogy „[a] kilencvenes évek elején meginduló börtönügyi kodifikációs munkálatok kettős célja a szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának humanizálása, másrészt az elítéltek sorsának emberi jogi alapokon nyugvó rendezése volt."[554]

Lassanként kikristályosodott az a két irányvonal, amelyek mentén a Bv. tvr. módosítását utóbb a jogalkotó végrehajtotta: az egyik a nemzetközi jogi kötelezettségek beépítésének szükségességét hangsúlyozta, míg a másik a jogszabály hatályba lépése óta keletkezett belső ellentmondások feloldását

[552] Az 1985. és 1995. közötti tíz éves periódusban annak ellenére, hogy a hatóságok tudomására jutott bűncselekmények száma 302 %-kal emelkedett, a fogvatartotti létszám 54 %-kal csökkent. Ebben ugyanakkor szerepet játszottak a rendszerváltás időszakának (1989-1990) közkegyelmi rendelkezései is, amelyek keretében mintegy 3000 elítélt szabadult. A 90-es évek közepe táján tartósan 14-15 ezer fő körül becsülték meg a jövőbeni fogvatartotti állomány létszámát. A 140-150-es fogvatartotti ráta Európában még mindig magasnak számított, de az eltérésre magyarázatul szolgáltak a hazai bűnözés európaitól eltérő vonásai.

[553] Kabódi Csaba: Az emberi jogok érvényesülésének lehetőségei a börtönben. Börtönügyi Szemle 1991/1. 31-36. p.

[554] Lőrincz J. – Kabódi Cs.: i. m. 353. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

célozta.[555] A célok közt kiemelt helyen szerepelt a börtönviszonyok humanizálása, a személyiséget károsító hatások minél intenzívebb visszaszorítása. A büntetés eredményes végrehajtásának feltétele a fogvatartottakkal való szoros együttműködés lett, abból kiindulva, hogy a büntetés-végrehajtás a társadalomba történő visszailleszkedést csupán elősegítheti, de annak tényleges megvalósítása az elítélten múlik, aki viszont ezt önállóan nem képes sikeresen megoldani. A pozitív változások mögött ugyanakkor a valóság súlyos válsága aggasztotta a szakma hozzáértőit. A volt szocialista államok – köztük hazánk – büntetés-végrehajtását is komoly próbatétel elé állították a politikai változások következményei, amelyek keretében „felmerült a leköszönt politikai hatalom állami erőszakszervezeteinek, így a börtönök személyzetének legitimitását érintő kétség".[556]

A rendszerváltozást követően nőtt az intézetek szervezeti önállósága, illetve csökkentek a vezetői szintek. Az átalakítás talán legfontosabb momentumaként pedig egy szervezeti egységbe integrálódtak a fogvatartottak életének irányítását, ellenőrzését és a nevelését végző személyek. A bv. szervezetnek a társadalmi és egyházi karitatív szervezetekkel való együttműködése innentől kezdve kapott újból szárnyra. Ezzel párhuzamosan pedig a fogvatartó helyek társadalmi ellenőrzésének kérdése is bekerült a szakmai viták fókuszába. Ehhez az apropót a Bvsz. tv. előkészítése szolgáltatta. Hazánkban a büntetés-végrehajtás társadalmi ellenőrzése így mintegy fél évszázados kihagyást követően, a rendszerváltozás után jelent meg ténylegesen – ahogyan arra Lőrincz József utal – a kutatók, illetve a törvényhozók asztalán.[557] Azonban a kezdeményezés megrekedt a próbálkozás szintjén, a szabályozás végül elmaradt, a társadalmi ellenőrzésnek a jogalkotó nem teremtette meg a jogszabályi hátterét.[558]

[555] Lőrincz J. – Nagy F.: i. m. 44. p.
[556] Lőrincz J. – Nagy F.: i. m. 45. p.
[557] Lőrincz J. (2002): i. m. 167. p.
[558] Ebből az időszakból említhető a jogalkotó egy olyan próbálkozása, amely nem a szabadságvesztés, hanem a rendőrségi fogvatartás társadalmi ellenőrzését kívánta bevezetni egy ún. civil kapcsolattartási

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A Bv. tvr. módosítása eredményeként az akkor hatályos szabályozás mindössze azt rögzítette, hogy „[a] büntetés-végrehajtási feladatok teljesítésében – jogszabályban meghatározottak szerint – az állami szervek közreműködnek. A bv. szervezet a büntetés-végrehajtás feladatainak segítése érdekében más, nem állami szervezetekkel és magánszemélyekkel együttműködik.”[559] A Bvsz. tv. szabályozása is csupán érintőlegesen tért ki az együttműködő társadalmi szervezetek szerepvállalási lehetőségeire: „[a] bv. szervezet a jogszabályok keretei között együttműködik a fogvatartás körülményeinek a figyelemmel kísérésére, a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés elősegítésére, a karitatív tevékenység végzésére, továbbá az egyéb büntetés-végrehajtási feladatok segítésére alakult börtönmissziókkal és társadalmi szervezetekkel, az ilyen tevékenységet ellátó egyházakkal, alapítványokkal és személyekkel. Ha az ilyen szervezetek vagy személy a bv. szervezet rendjére és biztonságára vonatkozó jogszabályokat, vagy a bv. szervezettel kötött megállapodásban foglaltakat megszegik, a bv. szervezet az együttműködést megszüntetheti.”[560] A szabályozás ezen eleméhez kapcsolódott továbbá a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet egy rendelkezése is, amelynek értelmében „[a] büntetés-végrehajtási feladatok teljesítését segítő börtönmissziók, egyházak, társadalmi szervezetek, alapítványok, illetve személyek e tevékenységüket a vonatkozó jogszabályok

---

rendszer keretében. Ennek az lett volna a lényege, hogy adott megye rendőr-főkapitányságának fogdáján meghatározott rend szerint megbízólevéllel rendelkező civil személyek tehetnek látogatásokat, akik vizsgálják az ott fogvatartott személyek elhelyezési, egészségügyi, szociális körülményeit, a velük való bánásmódot, majd tapasztalataikról, véleményükről beszámoltak volna a főkapitánynak. A lakosság résztvevő tagjait a megyei és a helyi közgyűlés választotta volna a lakosság köréből, a rendszer felállításáért és működtetéséért pedig a főkapitány vállalta volna a felelősséget. A civil kapcsolattartók megbízólevél birtokában, személyi igazolványuk felmutatásával léphettek volna be a fogdára, annak valamennyi helyiségébe, és ott a fogvatartottakkal – utóbbiak előzetes írásbeli hozzájárulása alapján – beszélgethettek volna. A megoldást az ombudsman és az ügyészség is megvizsgálta, és míg előbbi a megvalósításnak nem látta törvényi akadályát, addig az ügyészség úgy ítélte meg, hogy ilyen megoldás alkalmazását a hatályos jogszabályi rendelkezések nem teszik lehetővé. Ezért a civil kapcsolati rendszer bevezetésére nem került sor. Lásd részletesebben: Lajtár I. (1997. II.): i. m. 88-90. p.; Lajtár I. (1997. III.): i. m. 71-73. p.

[559] a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 20. § (2) bekezdése

[560] a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 13. § (1) bekezdése (közlönyállapot)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

és a bv. szervezettel kötött együttműködési megállapodás keretében végzik."[561]

Megfelelő részletességű törvényi szabályozás kidolgozására, a társadalmi ellenőrzési modell intézményesítésére, ezáltal a társadalmi felügyelet újraélesztésére tehát a rendszerváltozást követő időszakban sem került sor. A szabályozás hiányát Mihály Attila egyértelműen mulasztásnak minősítve a rendszerváltást követő időszakot a következőképpen jellemezte. „Az 1990-es évek elején a magyar börtönügyet az európai értékrend hazai integrálása határozta meg. A jelenleg is hatályos 1979. évi 11. számú törvényerejű rendeletet 1993-ban módosította az akkori XXXII. törvény, amely oly sok új jogintézmény mellett egy dolgot elfelejtett visszaállítani, a börtönök társadalmi felügyeletének régi modelljét. Pedig megvolt a lehetőségük a tisztánlátásra a témában mind a szakmában dolgozóknak, mind a döntéshozóknak. A Börtönügyi Szemle akkori számaiban Lőrincz Józseftől remek írások jelentek meg, melyek mind időben, mind térben feltárták a börtönök társadalmi felügyeletének értelmét, jelentőségét és fejlesztésének hazai lehetőségeit. Ez a kezdeményezés akkor és azóta is megválaszolatlan maradt, és a mai napig nem került elő a polcról."[562]

A rendszerváltást követő időszak szemléletbeli, illetőleg a jogszabályi háttérben tapasztalható változásait illetően jegyezte meg Kabódi Csaba is, hogy „[a] jogalkotó a legbátortalanabbnak a társadalmi kontroll kapcsán bizonyult. Mind a '93-as, mind a '95-ös bv. novella csupán a büntetés-végrehajtási részfeladatok megvalósításában közreműködő társadalmi kezdeményezéseknek biztosított szerepet."[563] Ezzel szemben fontos módosítás történt mind az ügyész felügyeleti tevékenységét, mind a büntetés-végrehajtási bíró eljárását érintően.

[561] a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 5. § (1) bekezdése (közlönyállapot)
[562] Mihály A.: i. m. 122. p.
[563] Csernyánszky – Horváth – Heylmann – Kabódi – Lőrincz – Nagy – Pallo: i. m. 306-307. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Ez a csekély lehetőség, vagyis a részfeladatokban való szerepvállalás, az együttműködési megállapodás megkötésének a lehetősége azonban épp elegendő alapot szolgáltatott ahhoz, hogy ha nem is nyomban, de néhány éven belül felélessze a szabadságvesztés büntetés társadalmi ellenőrzésének a hazai gyakorlatát. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával 1999. december 23-án megkötött együttműködési megállapodás alapján a Magyar Helsinki Bizottság (MHB) munkatársai 2000 áprilisában kezdték meg a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetek társadalmi ellenőrzését.[564]

A rendszerváltást követő politikai változásokra, a privatizációra és arra, hogy megteremtődtek a szabadpiac működésének a feltételei, a különböző bűnözői rétegek, különösen a szervezett bűnözés csoportjai szinte azonnal reagáltak. Emellett a bűnözés szférájába egyre nagyobb létszámmal szivárogtak be külföldi állampolgárok is – korábban ismeretlen veszélyeket hordozva. Az eseményekre és folyamatokra a büntetőpolitika hamarosan represszív fordulattal reagált, amelynek kiváltó okai a társadalom elvárásai közt keresendők. A Büntető Törvénykönyvet módosító 1997. évi LXXIII. törvény a jogalkalmazás számára egyértelműen jelezte, hogy némely súlyos bűncselekmény esetében a tapasztalható büntetéskiszabási gyakorlat túlzottan enyhe, így célként jelölte meg annak mielőbbi szigorítását. A rendelkezés már az 1997-es év folyamán éreztette hatását, szemmel látható módon növelve az elítélések, ezen belül is a szabadságvesztés büntetések számát. Az említett jogszabály ugyanakkor arra is felhívta a jogalkalmazás figyelmét, hogy a magyarországi fogvatartotti ráta jelentősen meghaladja a többi közép-kelet európai ország hasonló mutatóit. A valódi represszív fordulat az 1998. évi LXXXVII. törvény formájában öltött testet, amely „azt a célt tűzte ki, hogy a jogalkalmazást súlyosabb büntetéskiszabás felé terelje."[565] Ez a büntetés-végrehajtás berkein belül is érezhetővé vált, annak következtében ugyanis

[564] Lásd részletesebben: a társadalmi ellenőrzés hazai gyakorlatát bemutató fejezetben.
[565] Kertész Imre: Miért zsúfoltak a börtönök? Belügyi Szemle 2002/2-3. 88. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

erősen visszaesett a végrehajtás progresszív intézményeinek az alkalmazása.[566] A fogvatartottak létszámának növekedésével egyenes arányban indultak romlásnak a hazai intézeteket jellemző, korábban is alig elfogadható börtönkörülmények.

Habár ezek a változások továbbra sem kedveztek a társadalmi kontroll fejlődésének, a börtönügyi szakma művelői körében az igény ismételten megfogalmazódott. Lőrincz József és Nagy Ferenc 1997-ben megjelent közös munkájukban kívánalomként határozták meg, hogy hazánkban is gondoskodjon a jogalkotó büntetés-végrehajtás társadalmi ellenőrzése, sőt annak intézményesült formája szabályozásáról. „A társadalmi felügyelet funkcióját betöltő bizottságoknak […] nem csupán az ellenőrzés, az intézményesített nyilvánosság szerepét kellene vállalniuk, hanem segítő-támogató, tanácsadó és közvetítő feladatokat is elláthatnának helyi szervekkel.” [567] A fennálló helyzetet a szakirodalom egységesen ítélte meg. Nagy Ferenc 1998-ban tett megállapítása szerint „1950 óta a magyar büntetés-végrehajtás társadalmi ellenőrzésének nincs gyakorlati jelentősége, jóllehet a büntetés-végrehajtás területén is fontos a társadalom ellenőrző szerepének növelése, a társadalmi nyilvánosság teljessé tétele.”[568]

A 90-es évek második felében bekövetkezett represszív fordulatot hamarosan újabb ideológiai változás követte. Ennek kiindulópontja 2002-ben az új igazságügyi kormányzat hivatalba lépése volt, amely feladatának tekintette a legutóbbi reformcsomag keretében született jogintézmények és intézkedések felülbírálatát. Munkájuk eredményeként látott napvilágot a 2003. évi II. törvény, a Büntető Törvénykönyv legújabb módosítása. Olyan előremutató jogszabályok és jogintézmények körvonalazódtak ebben az időszakban, mint

[566] A szabadítás közeledtével egyre kevesebb elítélt esetében került sor a végrehajtás szabályainak enyhítésére és drasztikusan lecsökkent az intézetek ideiglenes elhagyását lehetővé tevő intézkedések engedélyezése is.
[567] Lőrincz J. – Nagy F.: i. m. 157. p.
[568] Nagy Ferenc: Büntetés-végrehajtás Magyarországon. Acta Juridica et Politica, Tomus LIV. Fasciculus 13., Szeged 1998. 10-11. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

az áldozatsegítés, a jogi segítségnyújtás és egységes szervezetbe foglalt pártfogó felügyelet.[569] A börtönpopuláció csökkentésére irányuló szándék eredményeként 17%-kal csökkent a fogvatartottak létszáma. [570]

Nem változott ugyanakkor a jogalkotói hozzáállás a társadalmi kontroll jogszabályi hátterének megteremtését érintően. A börtönügyi szakirodalom ennek ellenére kitartóan hangsúlyozta a jogi szabályozás megteremtésének a szükségességét. A társadalmi ellenőrzés hazai megvalósításával és szabályozásával kapcsolatos elvárásait és elképzeléseit Vókó György 2006-ban megjelent monográfiájában rögzítette. Úgy vélte, hogy a társadalmi szerepvállalást látogatóbizottságok kialakításával szükséges megoldani. A látogatóbizottságokat ellenőrzési joggal kellene felruházni a bánásmódot, az elhelyezést, az anyagi és az egészségügyi ellátást, a jogorvoslati jog biztosítását és a társadalmi beilleszkedés elősegítését érintően. A tagok kiválasztásával a fogvatartó intézmény székhelye szerinti önkormányzatot kellene megbízni. Kizáró okként kellene szabályozni a büntetett előéletet, valamint az érintettel szemben folyamatban lévő büntetőeljárást, illetőleg azt, ha az érintett hozzátartozója szabadságelvonó szankció hatálya alatt áll. Rögzíteni kellene a megbízatás tartalmát, megszűnésének feltételeit, valamint a bizottsági tag által elkövetett bármilyen visszaélés jogkövetkezményeit. Szabályozni kellene a látogatások gyakoriságát, a fogvatartottakkal való kapcsolattartás módját, az iratbetekintést, a titokvédelmet, a fogvatartó

[569] Lásd: a pártfogó felügyelet rendszerének átalakításáról szóló 2003. évi XIV. törvényt, a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényt, a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvényt és az Igazságügyi Hivatalról szóló 144/2005. (VII. 27.) kormányrendeletet

[570] A liberális büntetőpolitika a büntetőjogi útról való elterelés, illetve a szabadságvesztés büntetés alternatíváit jelentő szankciók alkalmazását preferálta. Ennek legfőbb bizonyítéka a szabadságvesztés büntetésre ítélt személyek körében az első bűntényesek számának 23%-os csökkenése volt. A létszámcsökkenésben ugyanakkor szerepet játszott a feltételes szabadságra bocsátás alkalmazási körének kiterjesztése (a 2002-ben feltételesre bocsátottak 6372 főt 2005-ben 8115 főt), amely részben a szabályozás átalakításában, részben az azt elrendelni jogosult büntetés-végrehajtási bírók hozzáállásában gyökerezett. A jogszabályok újra lehetővé tették a többszörös visszaeső bűnelkövetők feltételes szabadon bocsátását, ami rontotta a közbiztonsági viszonyokat. A létszámcsökkenés nem volt elegendő az intézeti férőhely-viszonyok normalizálásához, hiszen az átlagos telítettség továbbra is 140% körül mozgott. Megállapítható az is, hogy a többszörös visszaesők létszámcsökkenése a 2002. és a 2006. év közötti börtönpopulációban mintegy 12%-os, ami nem feltétlenül a közbiztonság erősítése irányába mutat.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

helyekre történő belépés és az ott tartózkodás rendjét, a tag jogosultsága igazolásának a módját. Előírásként kellene rögzíteni véleménye szerint azt is, hogy a látogató bizottság a tapasztalatairól rendszeresen, illetőleg a szükséges intézkedés végrehajtása esetén soron kívül is tájékoztatja a büntetés-végrehajtási ügyészt és a fogva tartó szerv vezetőjét.[571]

Hasonló álláspontot fogalmazott meg Lajtár István is több tudományos munkájában. „Sajnálatos azonban – amint arra a jogalkalmazási munkám során a korábbiakban már több ízben is rámutattam –, hogy az együttműködés módját és kereteit sem törvény, sem más jogszabály nem rendezi. Jogszabályban kellene rögzíteni például a megbízatás tartalmát, megszűnésének feltételeit, továbbá az esetleges visszaélések jogkövetkezményeit (büntető, fegyelmi, kártérítési stb.). Szabályozást igényelne a látogatás gyakorisága, a fogva tartottakkal való kapcsolattartás módja, az iratbetekintés kérdése, titokvédelmi előírások, a személyiségi jogok védelme, a fogva tartás helyére belépés, ott-tartózkodás, a jogosultság igazolásának módja és formája. Mindez a gyakorlatban számos probléma forrásává vált és komoly jogértelmezési vitákat is generált."[572]

Az újabb lépcsőfokot – fogalmaz Mihály Attila – a börtönök társadalmi ellenőrzésének kérdésében egy el nem fogadott törvénytervezet jelenti. „A Bv. tvr. kiváltására 2009-ben egy olyan anyagot állítottak össze a jogszabály akkori előkészítői, melyben a társadalmi kontroll szerepét a »Független Rendészeti Panasztestület Fogvatartás-vizsgálati Bizottsága« gyakorolta volna." A tervezett szabályozás a szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzésére tehát a Rendőrségről 1994. évi XXXIV. törvényben (Rtv.) szabályozott szervezetet jogosított volna fel, amely az Rtv. 92-93/A. § rendelkezései szerint folytat vizsgálatot. A Testület öt tagját az Országgyűlés választja, működésének és eljárásainak tapasztalatairól pedig szintén az

[571] Vókó Gy. (2006. II.): i. m. 432-433. p.
[572] Lajtár I. (1997. III.): i. m. 69. p.; Lajtár István*:* Lajtár I. (2008): i. m. 166. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Országgyűlésnek tartozik beszámolási kötelezettséggel. Ezen kritériumok ismeretében kétséget kizáróan megállapítható, hogy a Független Rendészeti Panasztestület ab ovo alkalmatlan lett volna a társadalmi ellenőrzés megvalósítására és ellátására. „A tervezetet az ombudsman sem támogatta, rámutatva arra, hogy a civil kontrollt csakis a klasszikus társadalmi szerveződési formák, vagyis az egyesületek, alapítványok, missziók biztosítják, amelyek kifejezésre juttatják a mindenkori politikai hatalom, a gazdasági erők és szűk csoportjaik önérdekeivel szemben a társadalom véleményét."[573] A Független Rendészeti Panasztestület Fogvatartás-vizsgálati Bizottságára irányadó szabályozás tehát végül nem lépett hatályba. A társadalmi ellenőrzés szemszögéből nézve – figyelemmel a fenti megállapításokra – ezt valójában nem lehet elmulasztott lehetőségnek tekinteni, mert a társadalmi ellenőrzés szerepét ez a szervezet nem lett volna képes betölteni.

A társadalmi szerepvállalás jogszabályi hátterének a megteremtésére az azóta eltelt időben sem került sor. A Bvsz. tv. 13. §-át a jogalkotó – ugyan több alkalommal, azonban – csupán szövegszerűen módosította, amely tartalmi változást nem eredményezett.[574] A 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet végül teljes egészében hatályát vesztette 2015. január 1-jén, tekintettel arra, hogy azonos dátummal hatályba lépett a Bv. tv.

Az új kódex megalkotása jó lehetőséget nyújtott a jogalkotónak arra, hogy a büntetés-végrehajtást jelentős mértékben, akár koncepcionálisan érintő kérdéseket gondoljon újra, szabályozási logikátlanságokat iktasson ki vagy hiányosságokat pótoljon. A kodifikáció számos eredménye mellett ugyanakkor

[573] Mihály A.: i. m. 128. p.

[574] 2019. február 1-jétől hatályos 13. § (1) bekezdés „A bv. szervezet a jogszabályok keretei között együttműködik a fogvatartás körülményeinek a figyelemmel kísérésére, a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés elősegítésére, a karitatív tevékenység végzésére, továbbá az egyéb büntetés-végrehajtási feladatok segítésére alakult börtönmissziókkal és egyesületekkel, az ilyen tevékenységet ellátó vallási közösségekkel, alapítványokkal, oktatási intézményekkel és személyekkel. Ha az ilyen szervezetek vagy személy a bv. szervezet rendjére és biztonságára vonatkozó jogszabályokat, vagy a bv. szervezettel kötött megállapodásban foglaltakat megszegik, a bv. szervezet az együttműködést megszüntetheti."

DOI: 10.14750/ME.2021.017

a törvény hatályba lépése nyomán a társadalmi kontrollmechanizmusok szabályozását és így a büntetés-végrehajtáson belüli szerepvállalásukat érintően nem tapasztalható változás. A Bv. tv. 5. §-a[575] a büntetés, az intézkedés, a kényszerintézkedés és a szabálysértési elzárás végrehajtását, valamint az utógondozást kizárólagosan az állam feladatának tekinti. A büntetés, az intézkedés, a kényszerintézkedés és a szabálysértési elzárás végrehajtását ezért az állam elsődlegesen a bíróság, a végrehajtási ügyintéző, a bírósági végrehajtói szervezet, az ügyészség, a végrehajtásért felelős szervek, a rendőrség, valamint az e törvényben meghatározott más szervek útján teljesíti. Lehetőséget teremt ugyan a jogszabály arra, hogy a végrehajtásban – törvényben meghatározottak szerint – más szervek és szervezetek is közreműködjenek, ez utóbbiak ugyanakkor ilyen minőségben nem törvény által rájuk bízott feladatot teljesítenek, a végrehajtásban felelősséget nem vállalhatnak. Így a hatályos jogszabályi rendelkezés értelmében továbbra is mindössze arra van lehetőség, hogy a végrehajtásért felelős szervek a jogszabályok keretei között együttműködjenek oktatási intézményekkel, valamint a fogvatartás körülményeinek a figyelemmel kísérésére, a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés elősegítésére, a karitatív tevékenység végzésére, továbbá az egyéb büntetés-végrehajtási feladatok segítésére alakult civil szervezetekkel és az ilyen tevékenységet ellátó vallási közösségekkel. Szabályozza továbbá a törvény az együttműködési megállapodás megszüntetésének a lehetőségét is arra az esetre, ha az ilyen szervezet tagja

[575] „5. § (1) A büntetés, az intézkedés, a kényszerintézkedés és a szabálysértési elzárás végrehajtása, valamint az utógondozás az állam feladata. Az elítélttel és az egyéb jogcímen fogvatartottal szemben a törvényben meghatározott joghátrányok az ügydöntő határozatban, illetve az egyéb határozatban foglaltak szerint - az ott meghatározott tartamban és tartalommal - érvényesíthetők.
(2) A büntetés, az intézkedés, a kényszerintézkedés és a szabálysértési elzárás végrehajtását az állam a bíróság, a végrehajtási ügyintéző, a bírósági végrehajtói szervezet, az ügyészség, a végrehajtásért felelős szervek, a rendőrség, valamint az e törvényben meghatározott más szervek útján teljesíti. A végrehajtásban - törvényben meghatározottak szerint - más szervek és szervezetek is közreműködnek.
(3) A végrehajtásért felelős szerv a jogszabályok keretei között együttműködik az oktatási intézményekkel, valamint a fogvatartás körülményeinek a figyelemmel kísérésére, a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés elősegítésére, a karitatív tevékenység végzésére, továbbá az egyéb büntetés-végrehajtási feladatok segítésére alakult civil szervezetekkel és az ilyen tevékenységet ellátó vallási közösségekkel. Ha az ilyen szervezet tagja vagy a megbízásából eljáró személy a végrehajtásért felelős szerv rendjére és biztonságára vonatkozó jogszabályokat, vagy a végrehajtásért felelős szervvel kötött megállapodásban foglaltakat megszegi, a végrehajtásért felelős szerv az együttműködést megszüntetheti.”

DOI: 10.14750/ME.2021.017

vagy a megbízásából eljáró személy a végrehajtásért felelős szerv rendjére és biztonságára vonatkozó jogszabályokat, vagy a végrehajtásért felelős szervvel kötött megállapodásban foglaltakat megszegi. Ilyenkor a végrehajtásért felelős szerv az együttműködést egyoldalúan megszüntetheti.

A szabadságvesztés büntetés társadalmi ellenőrzését a szabályozás azon elemei teszik lehetővé, amelyek értelmében a végrehajtásért felelős szervek a jogszabályok keretei között együttműködhetnek a fogvatartás körülményeinek figyelemmel kísérésére alakult civil szervezetekkel. A hatályos büntetés-végrehajtási szabályozás ezzel megteremti ugyan a társadalmi ellenőrzés lehetőségét, de nem szabályozza annak intézményesített formáját, a társadalmi felügyeletet. Az állam így csupán kis intenzitású együttműködést tanúsít a társadalommal a szabadságvesztés végrehajtásának a kontrolljában.

Az 1950-es évek első felében lezajlott politikai változások így összességében és hosszú távon azt eredményezték, hogy a szabadságvesztés végrehajtásának társadalmi kontrollja több évtizedre, de csupán átmenetileg, míg társadalmi felügyelete teljes mértékben kiszorult a hazai jogrendből. Hiába következett be a büntetőpolitika és a börtönügy történetében több humanizációs és egyéb pozitív fordulat, a jogalkotó egyik alkalmat sem találta megfelelőnek arra, hogy a társadalmi felügyelet jogintézményét felélessze és ismét jogszabályi hátteret biztosítson számára. Mihály Attila a jogintézmény történetének az áttekintését követően így vonta le a konklúziót: „[a]hogyan az irányadó írásokból kiderül, a börtönök társadalmi felügyelete egy olyan intézményesült forma, amely a nagyvilágban közel 200 éve a mai napig sikeresen funkcionál, míg Magyarországon csak szűk 80 évig lehetett a börtönügy egyik meghatározó eleme. A rendszerváltás utáni években ez a formai meghatározottság már nem tért vissza többé hibernált állapotából […].”[576]

[576] Mihály A.: i. m. 128. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A társadalmi részvétel a szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzésében ugyanakkor társadalmi felügyelet hiányában sem lehetetlen. A Bv. tv. által szabályozott együttműködési megállapodás ugyanis keretet ad a társadalmi csoportok aktív ellenőrző közreműködésének.

Ez a típusú részvétel azonban az állam és a társadalom együttműködésének csupán alacsony, kevésbé intenzív formáját garantálja. Az együttműködési megállapodás szerinti közreműködés keretében ugyanis a társadalom tagjai, illetőleg kisebb-nagyobb csoportjai nem a törvény által rájuk ruházott büntetés-végrehajtási feladatot hajtanak végre, és a szabadságvesztés büntetés végrehajtásának az ellenőrzésében semmiféle felelősség nem terheli őket. Csupán a törvényben biztosított lehetőséggel élhetnek a jogszabály szabta keretek között, és erre csupán addig van lehetőségük, amíg a büntetés-végrehajtásért felelős állami szerv az együttműködést fenntarthatónak értékeli. A szabadságvesztés végrehajtásában viselt felelősség hiányában továbbá a társadalmi szerepvállalás nem csak nem számon kérhető, de az elvégzett tevékenység eredményeinek a hasznosításában és a szükséges következtetések levonásában is szűkös lehetőségek kínálkoznak.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

4. Társadalmi ellenőrzés Magyarországon

Kabódi Csaba megállapítása, miszerint „[…] a modern jogállamok zömében napjainkban is érvényesül a szabadságelvonással járó büntetések végrehajtása feletti »klasszikus« társadalmi kontroll, ami lényegét tekintve – közel 200 éve – nem jelent mást, mint a végrehajtó hatalom, a kormány működése egy különös területének sajátos jellegű ellenőrzését, tehát a demokráciában általában érvényesülő politikai speciális többlet-kontrollt."[577] A jellemzés a Magyarországon kialakult társadalmi ellenőrzésre – még a társadalmi felügyelet intézményesítése hiányában is – irányadó. Kérdés ugyanakkor, hogy a társadalmi ellenőrzés ilyen formája mennyiben képes hozzájárulni a végrehajtás körébe eső problémák feltárásához és alkotmányos megoldásához, ezáltal a szabadságvesztés végrehajtása jogállami kereteinek a fenntartásához. Ezekre a kérdésekre a társadalmi kontroll hazai gyakorlata az alábbi válaszokat adja.

4.1. A társadalmi ellenőrzés előzményei Magyarországon

A hazai társadalmi ellenőrző mechanizmus kialakulásának az előzményei a Helsinki Záróokmány aláírásáig nyúlnak vissza. Több éves előkészítő munkálatok eredményeként 1975. augusztus 1-jén valamennyi európai ország, az Egyesült Államok és Kanada is aláírta az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Záróokmányát Helsinkiben. A megállapodás célja az volt, hogy biztosítsa a II. világháborút követően kialakult határokat Európában, elősegítse a béke fenntartását, valamint a gazdasági és kulturális együttműködést az aláíró országok között.

A szovjet blokk és a nyugat-európai országok kompromisszuma az emberi jogok területén komoly változásokat hozott. Az államok követelményként

[577] Csernyánszky – Horváth – Heylmann – Kabódi – Lőrincz – Nagy – Pallo: i. m. 329. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

fektették le a személyek, eszmék, kulturális javak és termékek határon átívelő áramlásának a biztosítását; vállalták a vélemény- és vallásszabadság tiszteletben tartását, továbbá azt, hogy elvetnek mindenféle faji, vallási vagy politikai nézet szerinti hátrányos megkülönböztetést. A záróokmány szövege hivatkozott az 1948-ban aláírt Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatára és az ENSZ Közgyűlése által 1966-ban elfogadott egyezségokmányokra, azokhoz képest azonban tartalmazott egy fontos különbséget. A záróokmány ugyanis kapcsolatot teremtett a három kosár: a kereskedelmi kapcsolatok, a fegyverkorlátozás és az emberi jogok között olyan módon, hogy az első két területen történő előrelépés feltételéül szabták, hogy a szovjet politika a harmadik kosárba tartozó emberi jogokat érintően is változzon. Mivel a dokumentumban megállapodtak az államok az egyes kosarak összekapcsolásáról, azon kereskedelmi megállapodások teljesítése kapcsán, amelyekre a Szovjetuniónak feltétlenül szüksége volt, feltételül lehetett szabni emberi jogi engedmények érvényre juttatását. „Helsinki után az emberi jogi helyzet bírálatát nem lehetett a belügyekbe való beavatkozásra hivatkozva visszautasítani, ahogy az korábban történt."[578]

A Helsinki záróokmány aláírásával kialakult helyzetben a szovjet blokk ellenzéki mozgalmai arra kaptak lehetőséget, hogy olyan emberi jogi kritikát fogalmazzanak meg kormányaikkal szemben, amely a nyugat számára is elfogadható és támogatható, és amely rövid idő alatt közös nyelvre hangolta ezeket az ellenzéki megmozdulásokat a nyugati demokráciákkal. A záróokmány jelentőségét ugyanakkor nem elsődlegesen a deklarált elveknek, hanem szovjet tudósok és gondolkodók azon csoportjának köszönheti, akik 1976-ban úgy döntöttek, a gyakorlatban is élni kívánnak a záróokmányban rögzített jogokkal. Civil szerveződésük célul tűzte ki, hogy figyelemmel kísérik és ellenőrzik a dokumentumban foglaltak érvényesülését az országban. Megalakulásukat röviddel a záróokmány aláírását követően, 1976. május 12-

[578] Mink András: Alperes: az állam. A Magyar Helsinki Bizottság története. Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2005. 17. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

én jelentették be „Közéleti Csoport a Helsinki Szerződés Érvényesülésének Elősegítéséért a Szovjetunióban” elnevezéssel, később pedig Moszkvai Helsinki Csoportként váltak ismertté.[579]

A Moszkvai Helsinki Csoport megalakulásával egyidejűleg nyugaton is felvetődött a lehetősége egy olyan szervezet létrehozásának, amely a szovjet területeken elkövetett emberi jogi jogsértéseket felügyelné. Ezen gondolat keretében hozták létre 1976-ban – a világhírű szovjet fizikusról és emberi jogi aktivistáról elnevezett – „Szaharov Meghallgatások Bizottságát” (Sakharov Hearings Committee), amely az ezt követő években tartott meghallgatásokon próbálta feltárni és kivizsgálni az emberi jogi visszaéléseket. Ezzel egy időben, 1978-ban New York-ban megalakult a U. S. Helsinki Watch, vagyis az Egyesült Államokban működő Helsinki Csoport is.[580] Működésének fontos következménye lett, hogy a Helsinki Watch eredményeiről tájékozódva sorra alakultak Nyugat-Európában az emberi jogi csoportok, amelyek tevékenységét 1982-ben egy nemzetközi konferencia keretében kísérelték meg összehangolni. Ezen a rendezvényen született elhatározás egy olyan nemzetközi szervezetről is, amelynek feladatául tűzték a helsinki folyamat előmozdítását és az egyes országokban az emberi jogokért folyó küzdelem összhangjának biztosítását.[581] A Nemzetközi Helsinki Szövetség az Emberi Jogokért (International Helsinki Federation for Human Rights) néven létrehozott szervezet nem csupán igyekezett összehangolni a meglévő Helsinki csoportok munkáját és tagjaiknak védelmet nyújtani a politikai erők támadásai ellen, de próbálta elősegíteni új csoportok létrehozását is.

[579] A csoport hangoztatott célja nem az államhatalommal való szembeszegülés volt, hanem a záróokmányban rögzített normák érvényesítésének az elősegítése. Hamar világossá vált, hogy ehhez legerősebb eszközük a nyilvánosság, méghozzá a nyugati közvélemény tájékoztatása. Ezért a csoport céljául tűzte ki valamennyi jogsértés írásos kivizsgálását és az eredményekről szóló összefoglalók eljuttatását a záróokmányt aláíró többi ország kormányának. A szovjet vezetés ezt az aktivizmust nem tűrte el sokáig, a tagok túlnyomó részét 1977-től kezdődően letartóztatták. A csoport működése később ellehetetlenült, majd 1982-ben feloszlott, és csupán évek elteltével, 1989-ben alakulhatott újra. Mink A.: i. m. 18. p.

[580] A szervezet elsősorban a szovjet blokk országainak emberi jogi gyakorlatát kívánta figyelemmel kísérni, és célul tűzte ki a helsinki ügyért küzdő aktivisták szabadon bocsátását, míg csupán másodlagos feladatának tekintette az amerikai emberi jogi helyzet felügyeletét. Mink A.: i. m. 30. p.

[581] A Nemzetközi Helsinki Emberi Jogi Bizottság megalakulására 1982. szeptember 9-én került sor.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Magyarország 1985-ben kapcsolódott be a Helsinki folyamatba egy Európai Kulturális Fórum megrendezésével, amelynek a kultúra és a művészet szabadsága volt a témája. A hivatalos fórummal párhuzamosan a Nemzetközi Helsinki Szövetség egy alternatív fórum szervezését is megkezdte, amelyre a keleti blokk rendszerrel szembeforduló írói és művészei voltak hivatalosak. Habár a magyar hatóságok a rendezvény megtartásának végül sikeresen szabtak gátat, egy magánjellegű rendezvény megtartására mégis sor kerülhetett, amelyen a nemzetközi szövetség képviselői is részt vettek. Azon túl, hogy az alternatív fórum kitűnő lehetőséget teremtett a nyugat és a kelet képviselői közötti kapcsolatépítésre, a fórumon elhangzottakról a nyugati sajtó részletesen tájékoztatta a nyilvánosságot.[582]

A budapesti fórumot követően a nemzetközi szövetség több levélben is sürgette a magyar ellenzék tagjait, hogy alakítsák meg saját Helsinki csoportjukat. Végül 1987-ben született meg a kezdeményezés gondolata, amelynek eredményeként 1988. április 6-án közzétette alapító felhívását a Független Jogvédő Szolgálat, ami a későbbi Magyar Helsinki Bizottság jogelődjének tekinthető.[583] Az MHB végül 1989 májusában 16 taggal[584] és Mészöly Miklós elnökletével többpárti alapokon szerveződött meg, ugyanakkor az alapító felhívás egyértelműen rögzítette, hogy tagjai a csoportban nem politikai pártjuk érdekeit képviselik, hanem az emberi jogok védelmére és érvényesítésére törekednek.[585] Az alapító felhívás értelmében a

[582] Lásd részletesebben: Mink A.: i. m. 39-65. p.

[583] A Szolgálat célul tűzte ki, hogy ingyenes jogi tanácsot és segítséget nyújtson azoknak, akik az emberi jogokat sértő állami gyakorlattal szemben szorulnak védelemre. Tagjai ügyvédi képviseletet jogosultság hiányában nem láttak el, de az érintetteket jogi tanáccsal látták el, segítették az ügyvédhez jutásukat, beadványokat és indítványokat szerkesztettek, illetve ha szükségesnek ítélték, a nyilvánossághoz fordultak. A Szolgálat tevékenységét az állam igyekezett visszaszorítani, ugyanakkor el kívánta kerülni a nemzetközi botrányt, így a működésnek nem tudott gátat szabni, és Szolgálat rövidesen jogi személyként is megalakult. A szervezet első jelentései arról tanúskodnak, hogy a kezdeti időszak legsúlyosabb visszaélései a rendőri hatalomgyakorláshoz és túlkapásokhoz kapcsolódtak. Mink A.: i. m. 73-76. p.

[584] Mink A.: i. m. 96. p.

[585] A közép- és kelet-európai események előrehaladtával egyre több szerveződés jött létre a helsinki záróokmány szellemében, amelyek csatlakozni kívántak a Nemzetközi Helsinki Szövetséghez is. Ezért a Szövetség 1988 májusára új irányelveket fektetett le a csatlakozni kívánó szervezetek

DOI: 10.14750/ME.2021.017

bizottság célul tűzte ki a helsinki elvekkel ellentétes jogszabályok kiiktatását a jogrendből, a népképviseleti szervek megválasztásának és a választójog gyakorlásának figyelemmel kísérését, a rendőrség túlhatalmának kontrollálását és visszaszorítását, a meghurcoltak rehabilitálásának elősegítését, a menekültek érdekeinek a védelmét, fellépést a hátrányos megkülönböztetés bármilyen formája ellen, közreműködést a külhoni magyarok emberi jogainak érvényesítésében. A nemzetközi szövetség 1989. július 1-jén Párizsban vette fel tagszervezeteinek sorába a Magyar Helsinki Bizottságot. A kezdeti időszak politikai változásai akadályokat gördítettek az érdemi munkavégzés elé. Így a Magyar Helsinki Bizottság egészen 1994 végéig nem végzett érdemi alapjogvédő tevékenységet. Szabó Máté az alapvető jogok biztosaként a Magyar Helsinki Bizottság 1994 utáni tevékenységét a következőképpen jellemezte: „központja a professzionális jogsegély, illetve a hatóságokra való nyomásgyakorlás a szervezetek politikai és erkölcsi tőkéje révén, valamint a sajtó és a média közvetítésével”.[586]

4.2. Társadalmi ellenőrzés a gyakorlatban Magyarországon

A Magyar Helsinki Bizottság érdemi tevékenységének megkezdése óta folyamatosak az olyan programok és projektek, amelyek a fogvatartottak jogainak érvényesítésén túl a szabadságvesztés büntetés ellenőrzését hivatottak elősegíteni és megvalósítani.[587]

alkalmasságának a megítélésére. Ennek értelmében „a szövetség tagszervezetei a helsinki egyezményt aláírt országok állampolgárainak független szervezetei lehetnek, amelyeket a szövetség közgyűlése tagjai sorába fogad.” A követelmény az államtól és az állami szervezetektől, valamint a politikai pártoktól való függetlenségre is kiterjedt. A hazai „politikai fejlődés sajátosságai miatt azt nem lehetett elkerülni, hogy a bizottság tagjai ne pártkötődésű személyek legyenek”, de sikerült elnyerni valamennyi ellenzéki erő támogatását, így az új szervezet nem volt egy párthoz köthető. Mink A.: i. m. 90. p.

[586] Szabó M.: i. m. 125. p.

[587] A projektek megismerhetők a Magyar Helsinki Biztosság honlapjáról: https://www.helsinki.hu/rendeszet-es-bunteto-igazsagszolgaltatas/projektek/

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Az előbbi körbe tartozik, vagyis a szabadságvesztés büntetés ellenőrző rendszerének a hatékonyságát hivatott növelni, ezért az elmúlt években folytatott projektek közül kiemelést érdemel az MHB 2008. és 2013. közötti azon tevékenysége, amely az OPCAT ratifikációját és az NMM működését célozta. Az MHB szükségesnek ítélte, hogy ösztönözze és elősegítse Magyarország csatlakozását a kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódról és büntetésről szóló 1984. évi egyezmény fakultatív jegyzőkönyvéhez, és közreműködjön a nemzeti megelőző mechanizmus megszervezésében. Ennek érdekében az MHB az állampolgári jogok országgyűlési biztosával együttműködve 2008 áprilisában szakmai kerekasztal megbeszélést szervezett, amelyen állami szervek és civil jogvédő szervezetek képviselői egyaránt részt vettek. 2011-ben az MHB munkatársai közreműködtek Elina Steinerte, a Bristoli Egyetemen működő Human Rights Implementation Centre munkatársa Magyarországon végzett munkájában, valamint azon tanulmány elkészítésében, amely a hazai helyzetet mutatta be. Miután a Kormány 2011 októberében benyújtotta az Országgyűlésnek az OPCAT ratifikációjára vonatkozó törvény tervezetét, illetve az országgyűlési biztosról szóló törvény módosításait, az MHB részletesen véleményezte a jogszabályok tervezeteit. 2012 májusában az MHB és a Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány (MDAC) kétnapos konferenciát szervezett a nemzeti megelőző mechanizmus hatékony működésének előkészítése érdekében, és az MHB munkatársai több külföldi konferencián beszéltek a hazai elképzelésekről és tapasztalatokról. Az MHB megbízásából a Budapest Intézet pénzügyi tanulmányt készített a Nemzeti Megelőző Mechanizmus bevezetésének várható költségeiről, míg az MHB munkatársai összeállították a Nemzeti Megelőző Mechanizmus és a civil szervezetek együttműködését szabályzó megállapodás tervezetét. Az MHB ezen tevékenysége ugyan nem közvetlenül a szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzésére irányult, nem társadalmi ellenőrzést valósított meg, de jelentős mértékben elősegítette az ellenőrző rendszer egy másik elemének, a nemzetközi ellenőrzés körébe eső NMM tevékenységének a hazai előkészítését. Hasonló okból érdemel említést,

DOI: 10.14750/ME.2021.017

hogy jelenleg is folyamatban van „Az uniós együttműködés elősegítése a fogvatartási körülmények kapcsán – a Nemzeti Megelőző Mechanizmusok szerepe (2019-2020)" című program.[588] A bécsi Ludwig Boltzmann Intézet által koordinált nemzetközi projekt célja 22 európai Nemzeti Megelőző Mechanizmus gyakorlatának a fejlesztése, az intézmények közti tapasztalatcsere és a fogvatartási körülmények európai uniós szintű harmonizációja. A projekt részeként négy témában készülnek szakmai iránymutatások a nemzetközi kötelezettségek fényében, ezek a magánelzárás, az erőszakos cselekmények megelőzése, a panasz- és fegyelmi eljárások, valamint a kiszolgáltatott csoportok a fogvatartási intézetekben.

A szabadságvesztés büntetés ellenőrzése körében ugyanakkor a legfontosabb szerepet az MHB történetében az ún. Börtönmegfigyelő program töltötte be, amely néhány hónapos projektként indult, később azonban ún. monitorozás formájában az MHB tevékenységének a szerves részévé vált és közel két évtizeden keresztül folyamatban volt. Ezzel valósult meg ugyanis a társadalmi ellenőrzés a hazai büntetés-végrehajtásban.

A rendőrségi fogdamegfigyelés[589] sikere nyomán az MHB 2000 áprilisától több magyarországi büntetés-végrehajtási intézetet is felkeresett és ellenőrzött a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával 1999. december 23-án

[588] https://www.helsinki.hu/az-unios-egyuttmukodes-elosegitese-a-fogvatartasi-korulmenyek-kapcsan-a-nemzeti-megelozo-mechanizmusok-szerepe-2019-2020/

[589] Az ún. Fogdamegfigyelő program keretében a szervezet munkatársai szabadságuktól megfosztott személyek jogérvényesítési lehetőségeit vizsgálták néhány évvel a rendszerváltozás időszakát követően. Az Országos Rendőr főkapitánysággal kötött megállapodás alapján 1996. óta olyan 2- 3 fős csoportok járják országszerte a hazai fogdákat, amelyek „bármely napszakban, előzetes bejelentés nélkül látogatást tehetnek a rendőrség azon objektumaiban, amelyekben letartóztatott, őrizetben lévő vagy előállított személyeket tartanak fogva" Az ügyvédekből, orvosokból, szociológusokból és szociális munkásokból álló vizsgálócsoportok a fogdák fizikai körülményeinek megtekintése mellett ellenőrzés nélkül beszélhetnek a fogva tartottakkal és betekinthetnek a fogdai nyilvántartásokba. A látogatások során tapasztalt visszásságokról a Bizottság az együttműködési megállapodás alapján a megfigyelést követően haladéktalanul tájékoztatja a fogdát felügyelő rendőrségi szervet, illetve az ORFK-t vagy az ügyészséget. A Bizottság így szerzett tapasztalatait elsőként az 1996-ban megjelent Előrehozott büntetés című tanulmányban publikálta. [Előrehozott büntetés. Rendőrségi fogdák – fogvatartottak a rendőrségen 1996. Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet (COLPI) - Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 1997.]

DOI: 10.14750/ME.2021.017

megkötött együttműködési megállapodás alapján.[590] Az MHB a program keretében elsősorban a fogvatartotti jogok érvényesüléséről, a fizikai körülményekről és az elítéltek szociális helyzetéről gyűjtött információkat. Az együttműködési megállapodás lehetőséget biztosított arra, hogy az MHB munkatársai előre egyeztetett időpontban felkeressék az ország bármely büntetés-végrehajtási intézetét, a fogvatartottakkal ellenőrzés nélkül beszéljenek, az intézet valamennyi helyiségét megtekintsék, továbbá kérdőíves felmérést is végezzenek. Az évente előre tervezett, átfogó jellegű vizsgálatok mellett lehetőség volt ad hoc látogatásra is abban az esetben, ha egyedi ügyben jutott az MHB tudomására olyan tény, amely a program vezetője szerint azonnali intézkedést igényelt. A látogatások tapasztalatairól az MHB munkatársai jelentést készítettek, amelyet a vizsgált intézettel és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával is ismertettek, akik arra reagálni is tudtak. Az egyes látogatásokról készített jelentéseket az MHB az arra adott válasszal együtt hozta nyilvánosságra a honlapján.

A börtönmegfigyelő program első időszaka 2000-2001-ben zajlott. Az MHB tagjai a 2000 áprilisától és 2001 januárjáig terjedő időszakban kilenc büntetés-végrehajtási intézetben tettek látogatást az alábbiak szerint.

[590] A megállapodás a „szabadságvesztés büntetést töltő elítéltek fogvatartási körülményeinek figyelemmel kísérésére" vonatkozott. Jogszabályi alapját a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 13. § (1) bekezdése, valamint a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 5. §-a biztosította. A megállapodás a záró rendelkezések értelmében 2000. január 1. és december 21. között volt hatályos.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

1.	2000. április 17-21. és 2000. május 5-10.	Budapesti Fegyház és Börtön („Kozma utca”/Gyűjtő)
2.	2000. június 6-11.	Szegedi Fegyház és Börtön („Csillag” börtön)
3.	2000. szeptember 6-8.	Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet (Kecskemét)
4.	2000. szeptember 6-8.	Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézete (Kecskemét)
5.	2000. október 9-13.	Kalocsai Fegyház és Börtön
6.	2000. november 6-9.	Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete (Tököl)
7.	2000. november 24-28.	Pálhalmai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet
8.	2000. december 8-12.	Sopronkőhidai Fegyház és Börtön
9.	2001. január 22-25.	Váci Fegyház és Börtön

Tapasztalatairól az MHB gyorsjelentésben számolt be, amit 2001. június 12-én a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával közösen szervezett sajtótájékoztató keretében hozott nyilvánosságra. Az eredményeket a 2002-ben megjelent Kettős Mérce című tanulmány foglalja össze.[591]

A beszámoló értelmében a látogatásokra 4-6 fős, ügyvédekből, orvosokból, joghallgatókból álló csoportok részvételével került sor, akik személyi igazolványuk és a Magyar Helsinki Bizottság által kiállított, a BVOP által ellenjegyzett megbízólevelük felmutatásával léphettek be az intézetekbe. Ott korlátlan ideig tartózkodhattak, a körletben kísérettel mozoghattak, a zárkákba nyitástól zárásig, egyéb helyiségekbe pedig korlátozás nélkül beléphettek, éjszaka a zárkákba betekinthettek. Fontos jogosítványuk volt, hogy a

[591] Kettős mérce. Börtönviszonyok Magyarországon. Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2002.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

fogvatartottakkal felügyelet mellett, de a beszélgetés ellenőrzése nélkül kommunikálhattak.

Az együttműködési megállapodás értelmében a megfigyelő tevékenység rendkívül összetett értékelő munkának biztosított terepet. Kiterjedt egyrészről a fogvatartásra szolgáló épület, épületrész, körlet és zárka fizikai állapotára, az elhelyezés körülményeire, másrészről az elítéltekkel való bánásmódra, jogaik biztosítására, a külvilággal való kapcsolattartásukra, fizikai és speciális – például orvosi és higiéniai – szükségleteik ellátására, az elítéltek és az őrzésüket ellátó személyek közötti kapcsolat minőségére, valamint a büntetés-végrehajtási intézetekben folyó reszocializációs tevékenységre. Az adatgyűjtés érintette az elítéltek szociális helyzetét, bekerülést megelőző életkörülményeit és a társadalomba való visszailleszkedésük esélyeit is, nem érinthette azonban az elítélés alapjául szolgáló cselekményt és büntetőeljárást.

Az MHB a börtönmegfigyelő program első időszakában 165 kérdésből álló kérdőív alapján 565 fogvatartottal készített kérdőíves interjút. A válaszadást az elítéltek 12 – 14%-a tagadta meg. A programban résztvevőknek számos egyéb módszer is rendelkezésére állt, hogy az elítéltek viszonyairól kellően valósághű képet alakítsanak ki: a fogvatartottak írásbeli beleegyezésével ugyanis betekinthettek a jogaikra és kötelezettségeikre vonatkozó adatokba, nyilvántartásokba; a megfigyelő csoportok orvos tagjai megvizsgálhatták az elítélteket és megismerhették egészségügyi adataikat is. A látogatóbizottságok tagjai ezen felül beszélgetéseket folytathattak az intézetek vezetőivel és az állomány tagjaival, így például nevelőtisztekkel, orvosokkal, papokkal, pszichológusokkal. Az MHB kötelezte magát egyfelől arra, hogy eredményeiről és a felmerült problémákról tájékoztatja az adott intézet parancsnokát, másfelől arra is, hogy értesíti az illetékes parancsnokot, illetve az ügyészt, ha munkatársai súlyos mulasztás vagy bűncselekmény elkövetéséről, illetve annak gyanújáról szereznek tudomást.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A kutatásról készített jelentés a problémáknak alapvetően három kategóriáját különbözteti meg. Az első körbe azokat sorolja, amelyek vonatkozásában az alkalmazott gyakorlat egyértelműen ellentétes a jogszabályi előírásokkal. Itt kaptak helyet a zsúfoltsággal,[592] valamint a sportolási lehetőségekkel és a szabad levegőn tartózkodással kapcsolatos nehézségek.[593] Szót ejt a jelentés ezen része a tisztasági csomagról,[594] a különleges biztonságú körletről,[595] a biztonsági csoportról[596] és a jogsértő bánásmódról[597] is. Ezen felül itt jelennek meg az elhelyezés fizikai körülményeivel kapcsolatos egyéb visszásságok.[598]

[592] Az elítéltek számára a hatályos jogszabályok alapján biztosítandó 6 m^3 légteret és férfi elítéltek esetén 3 m^2, női és fiatalkorú elítéltek esetén 3 és fél m^2 mozgásteret a vizsgálatban érintett intézetek zömében nem tudták biztosítani a fogvatartottaknak. Kádár András Kristóf: Összefoglaló a Magyar Helsinki Bizottság börtönmegfigyelő programjának tapasztalatairól. Belügyi Szemle 2002/2-3. 21. p.

[593] A sportolási lehetőségek a meglátogatott intézetekben rendkívül szűkösek voltak. A sporteszközök elítéltek általi korlátlan igénybevétele fizikailag kivitelezhetetlennek bizonyult.
A szabad levegőn tartózkodás vonatkozásában hasonlóak voltak a tapasztalatok. A jogszabály által elviekben biztosított napi egy óra szabadlevegőn tartózkodás egyetlen intézetben sem volt maradéktalanul biztosítva valamennyi fogvatartottnak. Kettős mérce…: i. m. 23. p.

[594] A jogszabályi előírásokkal ellentétes gyakorlatra lettek figyelmesek a megfigyelők Szegeden. Ott ugyanis azon elítélteknek, akik a hozzátartozóiktól rendszeresen kaptak csomagot, a bv. intézet nem biztosította az ingyenes tisztálkodási cikkeket.

[595] Különleges biztonságú körlet kialakítására csak Sátoraljaújhelyen került sor, de Szegeden, Budapesten és Sopronkőhidán is alkalmaznak hasonló rendelkezéseket úgynevezett „egyszemélyes elhelyezés" néven. Ez utóbbi intézmény elsősorban abban különbözik a különleges biztonságú körlettől, hogy egyetlen kivételtől eltekintve nem vonatkozik rá jogszabályi rendelkezés. Ilyen feltételek fennállása mellett a „kvázi KBK-sokat" a különleges biztonságú zárkára meghatározott körülmények között tartják, de jogszabályi garanciák nélkül. Kettős mérce…: i. m. 29. p.

[596] A hatályos szabályozás értelmében a „különböző biztonsági csoportokban a jogok gyakorlásának módját és rendjét az intézet házirendje határozza meg". A gyakorlatban ezt a Bizottság munkatársai egyetlen látogatás során sem tapasztalták.

[597] A megfigyelés tapasztalatait összegezve a Bizottság munkatársai megállapították, hogy a bántalmazás nem általánosan tapasztalható, nem mindennapi jelenség, a szervezet azonban nem mentes az ilyen jellegű problémáktól. A kényszervallatás bűncselekménye miatt indult vizsgálatok többségében arra derült fény, hogy a fogvatartottak tulajdonképpen a kihallgató, vagy előállító rendőrök eljárását sérelmezték és nem a büntetés-végrehajtás személyzetét. Ezen cselekmények kapcsán az esetek nagy számában a nyomozás megtagadására, illetve megszüntetésére került sor. Ez arra volt visszavezethető, hogy a fogvatartottak állításaikat nem tudták megfelelően igazolni, a bántalmazásokról jellemzően nem állt rendelkezésre látlelet, az előkerült bizonyítékok egymással ellentmondásban álltak, és sok esetben az elkövető személye sem volt megállapítható. A megkérdezett fogvatartottak közül – a jelentés szerint – 55 számolt be az állomány tagjai által tanúsított jogsértő bánásmódról, közülük 32 személy egy, 23 pedig több bántalmazásról beszélt. A börtönmegfigyelő program résztvevői szerint nem a bántalmazások – általánosságban mérsékelt – száma jelent problémát a büntetés-végrehajtási szervezeten belül, hanem az ilyen jellegű panaszok kivizsgálásának hiányos volta. Kádár A. K.: i. m. 27. p.; Kettős mérce…: i. m. 35-36. p.

[598] Meleg víz: ellentétben a szabályozással a Pálhalmai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet mélykúti egységének három épülete közül egyben sem volt biztosítva a női fogvatartottak számára meleg víz a rendszeres fürdések közötti időben
Szekrényzárás: szintén Pálhalmán merült fel probléma azzal kapcsolatban, hogy az elítéltek szekrényei nem zárhatók, habár a jogszabály lehetővé teszi, sőt a házirend is engedélyezi, hogy a fogvatartott a szekrényeit bezárhassa.
Mosdó-és WC használat: a Bizottság számos esetben tapasztalt hiányosságokat a zárkában folyóvízzel ellátott mosdó és elkülönítetett WC kialakítása kapcsán, amit többnyire az intézeti épültek régies kialakítására és az átalakításhoz szükséges források hiányára talált visszavezethetőnek.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A második csoportba a jelentés készítői a formailag jogszerű, ám alkotmányossági, illetve humanitárius szempontból kifogásolható gyakorlaton alapuló problémákat sorolták. Itt kapott helyet az elítéltek által végzett munka díjazása,[599] a börtön fokozatú elítéltek zárkáinak zárva tartása, illetve az elítéltek mozgásának korlátozása,[600] a kilépések számának radikális csökkenése,[601] végül az oktatással kapcsolatos problémák köre.[602]

A harmadik kategóriában a jelentés az egyéb problematikus eseteket ismerteti. Ezek: az egészségügyi ellátással kapcsolatos gondok,[603] a kiétkezés problémái,[604] utolsóként pedig az utógondozás.[605]

[599] Az elítéltek fizetésének megállapítására a kutatás tapasztalatai alapján az a jellemző, hogy amit a rendelet alapmunkabérként kezel, azt a hatóságok általános normaként, a „legalább" kitétel figyelmen kívül hagyásával alkalmazzák. A fizetés alacsony mértéke mellett az is súlyosbítja a helyzetet, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben elvégzett munkát a társadalombiztosítás szolgálati időként nem veszi figyelembe.

[600] A megfigyelők a látogatások alkalmával azt tapasztalták, hogy a jogszabályban biztosított azon kivételes lehetőséget, hogy a börtön és a fogház fokozatban büntetésüket töltők zárkáinak ajtaját a reggeli és az esti létszámellenőrzés közötti zárva tartják, az illetékesek általános érvényű alapesetként kezelték. Ilyen korlátozó rendelkezésekre bukkantak a vizsgáló csoportok: Vácott és Kalocsán, valamint a Tököli intézetben is.

[601] Az enyhébb végrehajtási szabályok és az átmeneti csoportba sorolás intézmények célja az, hogy az olykor évekig raboskodó elítéltek számára könnyebbé tegyék a társadalomba való visszailleszkedés folyamatát. A látogatások során a Bizottság munkatársai azt tapasztalták, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek vezetői inkább eltekintenek ezen kedvezmények alkalmazásától, mintsem hogy vállalják a kockázatát az elítélt eltűnésének vagy újabb bűncselekmény elkövetésének.

[602] A tanulmányok folytatásával kapcsolatban szinte valamennyi intézetből érkeztek panaszok a Bizottsághoz. Számos elítélt kifogásolta, hogy nem kapott engedélyt tanulásra. Egyértelműen ellentmond a jogszabályok céljainak és szellemének az a Mélykúton tapasztalt gyakorlat, amely szerint, ha az elítélt az intézetben nem tudja befejezni tanulmányait, azok megkezdését számára nem is teszik lehetővé.

[603] Az egészségügyi ellátással kapcsolatos panaszok vonatkozásában a megfigyelő csoportok orvos tagjai számos esetben megalapozatlanságot állapítottak meg, és az ellátás színvonalát összességében megfelelőnek ítélték. Leginkább problematikusnak az orvoshoz való hozzájutás lehetőségét értékelték, mert több intézetben orvos helyett felügyelő, nevelő vagy nővér hozta meg az ellátással kapcsolatos döntést. Érkeztek panaszok a Bizottság tagjaihoz a gyógyszerellátással kapcsolatban is, amelyek túlnyomó része szintén nem volt megalapozott.

[604] Szinte valamennyi intézetből érkeztek panaszok a boltok rendkívül magas árai miatt. A látogatók problémásnak tartották, hogy a vállalkozók, akik boltot üzemeltetnek, sokszor monopolhelyzetben vannak, továbbá azt is, hogy az intézetek vezetésének nem állnak rendelkezésére a megfelelő eszközök az árak befolyásolására. Különösen akkor érthető a fogva tartottak felháborodása, ha figyelembe vesszük, hogy kereseteik messze alulmaradnak a „külvilági" fizetésekhez képest, ám boltjuk árait mégis a „kinti" árakhoz igyekeznek igazítani.

[605] A megkérdezett nevelők egybehangzó véleménye szerint szinte semmiféle lehetőség nincs arra, hogy az intézet elősegítse az elítélt szabadulását követő munkavégzésével és letelepedésével kapcsolatos ügyeit. Épp ezért nagy szükség lenne karitatív jellegű civil szervezetek bevonására.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A Magyar Helsinki Bizottság börtönmegfigyelő programja az említett 9 intézet ellenőrzésével nem ért véget.[606] A látogatások az 1999. óta többször, legutóbb 2016. október 7-én megújított együttműködési megállapodás alapján még évekig folytatódtak. Az MHB 2002-től kezdődően a következő intézetekben tett – összesen 61 alkalommal – ellenőrző látogatást.

Év	**Látogatások száma**	**Látogatások helyszínei**
2002	2	1. Balassagyarmati Fegyház és Börtön 2. Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön
2003	9	1. Közép-dunántúli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet (Baracska) 2. Márianosztrai Fegyház és Börtön 3. Békés Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet (Gyula) 4. Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 5. IMEI 6. Somogy Megyei Büntetés-Végrehajtási Intézet 7. Kalocsai Fegyház és Börtön 8. Szegedi Fegyház és Börtön 9. Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet III. Objektuma
2004	5	1. Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete, Tököl 2. Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet 3. Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 4. Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet 5. Zala Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet
2005	4	1. Váci Fegyház és Börtön 2. Nagyfai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet 3. Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 4. Közép-dunántúli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet
2006	9	1. Pálhalmai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet 2. Budapesti Fegyház és Börtön 3. Vas Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 4. Zala Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 5. Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet 6. Sopronkőhidai Fegyház és Börtön 7. Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-

[606] https://www.helsinki.hu/jelentesek-a-buntetes-vegrehajtasi-intezetekben-tett-latogatasokrol/ (2019. július 30.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

		végrehajtási Intézet 8. Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 9. Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön
2007	5	1. Heves Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 2. Szegedi Fegyház és Börtön 3. Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet 4. Váci Fegyház és Börtön 5. Balassagyarmati Fegyház és Börtön
2008	2	1. Szegedi Fegyház és Börtön 2. Közép-dunántúli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet
2009	4	1. Tiszalöki Országos Büntetés-végrehajtási Intézet 2. Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézete Szirmabesenyő 3. Kalocsai Fegyház és Börtön 4. Veszprém Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet
2010	1	1. Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet
2011	0	
2012	2	1. Kalocsai Fegyház és Börtön 2. „Nyári börtön”, Nagyfa (Szegedi Fegyház és Börtön)
2013	5	1. Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 2. Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet fiatalkorúak végrehajtását végző objektuma, Szirmabesenyő 3. Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 4. Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet 5. Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete, Tököl
2014	1	1. Pálhalmai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet
2015	4	1. Közép-dunántúli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet 2. Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 3. Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet 4. Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet II. objektum
2016	5	1. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 2. Márianosztrai Fegyház és Börtön 3. Fiatalkorúak Bv. Intézetének elzárást és

DOI: 10.14750/ME.2021.017

		szabálysértési elzárást végrehajtó körletrésze, Tököl 4. Váci Fegyházban és Börtön 5. Budapesti Fegyház és Börtön „A” objektuma és a Fővárosi Bv. Intézet Nagy Ignác utcai objektuma
2017	3	1. Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 2. Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 3. Heves Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet

Az MHB munkatársai a látogatások során továbbra is az együttműködési megállapodásban rögzített szabályok alapján jártak el és végeztek ellenőrző tevékenységet a büntetés-végrehajtási intézetekben. Annak keretében a nemzetközi szervezetek által is alkalmazott látogatómechanizmus segítségével valósították meg a szabadságvesztés végrehajtásának társadalmi kontrollját. Ezzel kimunkálták és a hazai jogalkalmazás körében egyedüliként gyakorolták a társadalmi ellenőrzést a legsúlyosabb szabadságelvonó szankció, a szabadságvesztés végrehajtása felett.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága az MHB-val kötött együttműködési megállapodást 18 év után, 2017. augusztus 24-én 2017. október 1-jei hatállyal egyoldalúan felmondta. A felmondás indoka az MHB honlapján szereplő tájékoztatás értelmében az volt, hogy a fogvatartottak jogainak érvényesülése a „megállapodás hatályban tartása nélkül is biztosított”. Az MHB ellenőrző tevékenysége a megállapodás felmondásával véget ért. Az országos parancsnokság döntésének a hatása ugyanakkor ennél sokkal jelentősebb volt a társadalmi ellenőrzés kontextusában.

A Magyarországon működő egyéb nem állami szervezetek közül ugyanis jó néhány vállal szerepet a szabadságvesztés végrehajtásával összefüggésben, ám tevékenységük a társadalmi szerepvállalás XVII. század óta létező két formája, a közreműködés-segítés és a kontrollgyakorlás közül az első körébe esik.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A szabadságvesztés ellenőrzése kapcsán az MHB-n kívül igen kevés szervezetről és tevékenységről érhető el forrásanyag vagy információ. Ebben a körben említést érdemel a Magyar Emberi Jogvédő Központ Alapítvány (MEJOK), amelyet 1994-ben Budapesten alapította Hermann Zsolt György újságíró. A szervezet elsődleges feladata saját meghatározása szerint az, hogy jogi segítséget nyújtson emberi jogi jogsértések áldozatai részére, felderítsen eltitkolt jogsértő eseteket, hazai és nemzetközi médiumokon keresztül tájékoztassa a közvéleményt, ismertté tegye az emberi jogi elveket és az emberi jogokat.[607] A Magyarországi Fogvatartottak Országos Emberjogi és Érdekvédelmi Egyesülete (MFOESZ) céljai között pedig az szerepel, hogy tevékenységével elősegítse a hazai fogvatartottak jogbiztonságát, egyéni és közösségi jogaik biztosítását. Mindezeken túl különös hangsúlyt fektet a megfelelő reintegrációs tevékenységre, ezen belül is a kapcsolattartás privilégiumára és a családok megerősítésére.[608]

Kijelenthető tehát, hogy nem működött és nem működik Magyarországon más olyan szervezet, amely ellenőrző tevékenysége alapján a társadalmi kontroll gyakorlójának volna tekinthető. Így a Magyar Helsinki Bizottsággal kötött együttműködési megállapodás felmondásával valójában megszűnt a hazai gyakorlata a szabadságvesztés büntetés társadalmi ellenőrzésének. Mivel pedig a társadalmi kontroll intézményesült formában továbbra sem képezi részét a hazai jogrendszernek, a társadalom ellenőrzése a szabadságvesztés végrehajtása felett teljes egészében szünetel.[609]

[607] http://mejokalapitvany.blogspot.hu/p/tortenetunk-es-sajtonk-1994-2006.html (2015. július 21.)
[608] http://www.mfoesz.hu/index.php/layout/bemutatkozas (2019. július 2.)
[609] A Bizottsághoz hasonló monitorozó tevékenységet a Nemzeti Megelőző Mechanizmus végez, amely ugyanakkor a szervezeti struktúrában elfoglalt helyéből fakadóan nem valósít meg társadalmi ellenőrzést. Lásd részletesen az erre vonatkozó fejezetet.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

5. A társadalmi ellenőrzés értékelése

A társadalmi kontrollgyakorlás módját, az ellenőrző szerv hatáskörét és jogosítványait érintően a fent kifejtettek szerint Európa-szerte számtalan megoldás alakult ki és él napjainkban is a gyakorlatban. A szakirodalmi elemzések továbbá igazolják azt is, hogy a társadalmi ellenőrzésben közreműködő személyek, szervek vagy szervezetek skálája rendkívül széles.

A büntetés-végrehajtással összefüggésben – egyebek mellett – kontrolltevékenységet gyakorló társadalmi szervezetek kategóriáját Somogyvári Mihály[610] olyan gyűjtőfogalomnak tekinti, amely magába foglalja a nonprofit szervezeteket – értve ezalatt a klasszikus civil szervezeteket, a magánalapítványokat, az egyesületeket, az érdekképviseleteket, a közalapítványokat és a nonprofit gazdasági társaságokat is –, továbbá az egyházakat és tágabb értelemben a politikai pártokat is. Ettől némiképp eltér Mihály Attila megközelítése, amely szerint „[k]lasszikus értelemben és a hatályos jogi környezetből kiindulva a társadalmi kontroll letéteményesei alatt a társadalmi szervezeteket, alapítványokat, börtönmissziókat, egyházi, jogi személyeket és egyéb támogatókat értjük, akik mintegy a társadalmat képviselve és annak kontrollfunkcióját magukra vállalva látják el feladataikat.”[611]

A társadalmi ellenőrzés megvalósulásának számtalan formáját látva indokoltan merül fel a kérdés, hogy melyek az ilyen jellegű elképzelések megvalósításának korlátai. Milyen elvárások támaszthatók a társadalmi ellenőrzéssel szemben? A jelen PhD dolgozatban vizsgálódásaim elsődleges szempontja a – kettős értelemben vett – függetlenség. Ennek a követelménynek megállapításom szerint a társadalmi ellenőrzés – legalábbis relatív értelemben – megfelel. Emellett ugyanakkor a társadalmi ellenőrzéssel

[610] Somogyvári Mihály: A társadalmi szervezetek értelmezési keretei a büntetés-végrehajtásban. Börtönügyi Szemle 2014/1. 65. p.
[611] Mihály A.: i. m. 128. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

szemben a jelen fejezetben írtakra figyelemmel néhány további elvárás is körvonalazható. Ezen követelményeknek sem a szabályozás szintjén, sem a szakirodalomban nem létezik egy általánosan elfogadott, egységesnek tekinthető listája, ugyanakkor egyes tudományos munkákban egészen konkrét javaslatok olvashatók.

Lőrincz József szerint a társadalmi ellenőrzés szerepét felvállaló bizottságokkal szemben az alábbi elvárások támaszthatók.[612]

1. Legyenek a bv. szervezettől független képviselői a társadalmi nyilvánosságnak.
2. Kontrolltevékenységük terjedjen ki az intézetek rendszeres látogatása során mind a törvényességi, mind a célszerűségi szempontokra. Az ellenőrzés keretében a bizottsági tagoknak legyen joguk közvetlenül is szót váltani az elítéltekkel, a bv. testület tagjaival, és engedélyezzék nekik a különféle iratokba való betekintést.
3. Terjesszék elő javaslataikat az intézetek vezetőinek, véleményeltérés esetén pedig forduljanak a büntetés-végrehajtást irányító felügyeleti szervhez.
4. Ülésezzenek rendszeres időközökben, ezekre az ülésekre tanácskozási joggal hívják meg az intézet vezetőit, illetve a büntetés-végrehajtás központi felügyeleti szervének képviselőit, és azokkal vessék egybe tapasztalataikat.
5. Saját tevékenységükről évente készítsenek átfogó írásbeli jelentést, és azt juttassák el a legfelső népképviseleti szerv illetékes bizottságához.
6. Tartsák tiszteletben a büntetés-végrehajtási, ezen belül a titoktartási előírásokat, és ha megsértik ezeket, akkor tagjaik legyenek visszahívhatók.
7. A tagok munkájukért részesüljenek tiszteletdíjban.

A bizottságok irányítását, tagjainak kinevezését és összetételét érintően Lőrincz József követelményként fogalmazta meg, hogy a bizottsági tagok kinevezését és visszahívását a parlament végezze, amely a bizottságok jelentése alapján ciklusonként tűzze napirendre és tárgyalja a büntetés-végrehajtás helyzetét. A bv. intézetek országosan hat-hét bizottság

[612] Lőrincz J. (1991): i. m. 20-21. p.; Lőrincz J. (2002): i. m. 182. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

illetékességi körzetéhez tartozzanak. A bizottságok vezetői olyan parlamenti képviselők legyenek, akik egyszersmind tagjai az irányító parlamenti bizottságnak. Az egyes bizottságok létszámát 9-11 főben látta ideálisnak meghatározni úgy, hogy legyen köztük bv. bíró, bv. ügyész, ügyvéd, orvos, pedagógus, pszichológus, továbbá egy-két ember az elítéltek támogatására szerződött karitatív szervezetből, illetőleg a sajtótól.

Vókó György állápontja szerint[613] a társadalmi ellenőrzést végző bizottságok tevékenységével összefüggésben részletes szabályozást igényel a látogatás gyakorisága, a fogvatartottakkal való kapcsolattartás módja, a fogvatartás helyére belépés és ott tartózkodás módja és formája, a jogosultság igazolásának módja, a személyiségi jogok védelme, a titokvédelmi előírások betartása, valamint az iratbetekintés is. A bizottságok az ellenőrzéseket például a bánásmódot, az elhelyezést, az anyagi és egészségügyi ellátást, a jogorvoslati jog biztosítását vagy a társadalmi beilleszkedés elősegítését érintően végezhetnék. „A bv. intézet vagy rendőrségi fogda székhelyén működő önkormányzatot lenne helyes a tagok megválasztására felkérni. Kizáró okként kellene megfogalmazni a büntetett előéletet, továbbá a jelölttel szemben folyamatban lévő büntetőeljárást […], valamint ha a jelölt hozzátartozóján szabadságelvonással járó büntetést vagy intézkedést hajtanak végre. Meg kell határozni a megbízatás tartalmát, megszűnésének feltételeit, továbbá a bizottsági tagsággal összefüggésben történő bármilyen visszaélés jogkövetkezményeit (büntető, fegyelmi, kártérítési stb.). Az ellenőrzés tapasztalatairól folyamatosan, intézkedés szükségessége esetén soron kívül tájékoztatni indokolt a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészt, valamint a fogva tartó szerv vezetőjét.”

Az ellenőrző mechanizmusok történetének és a számos külföldi megoldásnak az áttekintésével, valamint a hazai tapasztalatok összegzésével álláspontom szerint is össze lehet foglalni a társadalmi ellenőrzéssel szemben támasztható

[613] Vókó Gy. (2016) i. m. 218. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

legfőbb elvárásokat. Úgy vélem, hogy ezek a lehetséges követelmények hasonlatosak azokhoz, amelyekről a nemzetközi ellenőrzés keretében működő mechanizmusokat érintően, így a CPT vagy az OPCAT kapcsán már esett szó.

Minderre figyelemmel elsődlegesen relevánsnak gondolom a függetlenség követelményét, méghozzá abban a kettős értelemben, amelyben azt a jelen dolgozatom I. fejezetében meghatároztam. Megfontolandó továbbá a függetlenség kvalifikált formájának az előírása (pl.: függetlenség politikai párttól). Legalább ilyen fontos a megfelelő szakmai felkészültség és hozzáértés. Ezt egészíti ki az objektivitás, valamint a pártatlanság. Követelmény a bizalmasság és a titoktartás a tudomásra jutott információkat érintően. Szükséges továbbá az együttműködés és egyfajta nyitottság a konstruktivitás jegyében. Végül a elvárásnak tekinteném a szenzitivitást és az empátiát, amelyek álláspontom szerint a fogvatartással és a fogvatartottakkal végzett munkának feltétlenül szükséges ismérvei. Mindezen követelmények figyelembe vételével célszerű szabályozni a testületi tagok megválasztását, a testület összetételét, feladatait, hatáskörét és illetékességét, jogosítványait és eszközkészletét, valamint beszámolási kötelezettségét.

Hangsúlyozom, hogy ez a követelményrendszer a saját álláspontomat tükrözi. Objektív elvárások hiányában pedig a jelen dolgozatban nem kívánok állást foglalni a társadalmi ellenőrzés egyes konkrét formáiról. Indokoltnak és szükségesnek tartom azonban, hogy a társadalmi ellenőrzés alanyaival szemben a társadalom többsége valamilyen formában – akár jogalkotás útján – olyan elvárásokat fogalmazzon meg, amelyek képesek garantálni a társadalmi ellenőrzés jogállami működését.

Függetlenül attól, hogy a társadalom milyen szervezeti formában gyakorolja ellenőrző funkcióját, a társadalmi kontroll jelentősége több szempontból is értelmezhető. A társadalompolitikai beágyazottságra építő, modern büntetőpolitikai ideológiákban megnyilvánuló társadalmi reintegrációs feladat

DOI: 10.14750/ME.2021.017

nem kivitelezhető társadalmi kapcsolatok és társadalmi nyilvánosság nélkül.[614] A büntetés-végrehajtási intézet azonban amellett, hogy reintegrációs feladatokat teljesít, az állami erőszak alkalmazásának egyik legfontosabb megnyilvánulása és szimbóluma. A társadalmi kontrollszervezetek jelentősége tehát elsősorban abban ragadható meg, hogy – jogosítványok hiányában szimbolikusan is – társadalmi ellenőrzést gyakorolnak az állami erőszakkal való visszaélés lehetőségével szemben.[615] Ilyen módon pedig a büntető igazságszolgáltatás intézményrendszerével szembeni bizalom fenntartásának, illetve a bizalmi deficit kezelésének és csökkentésének, így a jogállami garanciákba vetett hit fenntartásának alapvető eszközei.[616] Andrew Coyle a társadalmi ellenőrzés szükségességét egy további, egészen kézenfekvő okkal magyarázza: az emberek nem veszítik el emberi minőségüket a büntetés-végrehajtási intézetben sem. Emberként pedig továbbra is a társadalom tagjai maradnak, még ha állampolgári jogaikat ideiglenesen korlátozzák is.[617]

A társadalmi ellenőrzés hatékonyságát érintően a szakirodalmi álláspontok némiképp megoszlanak. Egyik tanulmányában Lőrincz József arra mutatott rá, hogy „[a] szakirodalom számos olyan példát említ, amikor a börtönügy kívülállók javaslatának köszönheti a fejlődését. A bizottságok ilyen irányú tevékenysége akkor sikeres, ha a közreműködő tagok felkészültek, ha elsajátítják a szükséges szakismereteket és ugyanakkor megőrzik szemléletük intaktságát, amellyel fel tudják róni a bv. alkalmazottak rossz beidegződéseit. […] [A] büntetés-végrehajtás sokoldalú – parlamentáris, bírói, államigazgatási – ellenőrzés alatt áll, amit az intézeti tanácsok tevékenysége úgy egészít ki, hogy az intézetek életében felbukkanó problémákat a bürokratikus út kiiktatásával kezeli. […] A szakirodalomból kitűnik, hogy a grémiumok munkája akkor hatékony, ha az intézetek személyi állományával

[614] Lőrincz J. (2002): i. m. 167-184. p.
[615] Lőrincz J. (1996): i. m. 101-108. p.
[616] Somogyvári M. (2014. I.): i. m. 204. p
[617] „People do not forfeit their humanity while they are in prison. As human beings they also remain members of society, even though their rights as citizens have been temporarily restricted.” Coyle, Andrew: Non-Governmental Organizations. In: Dirk van Zyl Smit – Friedel Dünkel (szerk.): Imprisonment Today and Tomorrow. Kluwer Law International, The Hague, 2001. 743. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

összehangoltan dolgozik."[618] Ezzel szemben Lajtár István kritikusabb hangot üt meg a civil kontroll minősítésében. Úgy véli, hogy az „nyilvánvalóan nem tud megoldani komoly büntetőjogi, eljárásjogi vagy végrehajtási jogi törvényességi kérdéseket", habár arra alkalmas, hogy „a problémákat a szakértelemmel rendelkező hatósághoz" továbbítsa.[619]

Vókó György ezzel összefüggésben kifejtette, hogy „[o]lyan törvényi szintű szabályozás lenne jó, amely a személyi szabadságkorlátozásokat érintően a jelenlegi szabályozásnál sokkal több biztosítékkal és – a kontroll működését nem nehezítve – részletesebb szabályozás mentén megnyugtató módon biztosítaná a társadalmi ellenőrzésnek a kontrollrendszeren belüli korrekt elhelyezését.[620] Hangsúlyozta továbbá azt is, hogy „a civil kontrollnak nemcsak az ellenőrzés, az intézményesített nyilvánosság szerepét kellene betöltenie, hanem a helyi szervekkel együtt segítő, támogató, tanácsadó és közvetítői feladatokat is ellátnia."[621]

Ezen megosztottság ellenére a börtönügyi szakma hazai képviselői időről-időre egységes álláspontként fogalmaztak és fogalmaznak meg igényt arra vonatkozóan, hogy a jogalkotó a büntetés-végrehajtási szabályozásban teremtse meg a társadalom részvételének a lehetőségét, és alakítsa ki annak – megfelelő részletességű – jogszabályi hátterét.

A hazai jogalkotó ezeket a szakmai álláspontokat ezidáig figyelmen kívül hagyta. Az intézményesített társadalmi kontroll jogszabályi kereteinek jó néhány évtizeddel ezelőtti felszámolása óta nem alakította ki a társadalmi ellenőrzés jogi szabályozását, és erre irányuló törekvések vagy elképzelések egyelőre nem is körvonalazódnak. A társadalmi részvétel a szabadságvesztés végrehajtásában mintegy két évtizeden át – a Bv. tv.-ben biztosított

[618] Lőrincz J. (2002): i. m. 180-181. p.
[619] Lajtár I. (2014): i. m. 12. p.
[620] Vókó Gy. (2016) i. m. 219. p.
[621] Vókó Gy. (2016) i. m. 219. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

felhatalmazás keretei között – ugyan szabályozás hiányában is működött Magyarországon, a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a jogszabályban biztosított lehetőséget életre keltő társadalmi ellenőrzés nagyon nehezen megvalósítható. A társadalom hazánkban így továbbra sem vehet részt intézményesített formában a szabadságvesztés végrehajtásának a kontrolljában. A társadalmi ellenőrzés pedig nem képes betölteni a jogállami garanciákba vetett hit fenntartásában játszott, pótolhatatlan szerepét.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

IV. TUDOMÁNYOS ELLENŐRZÉS?

A XIX. század első évtizedei mérföldkőnek tekinthetők a büntetés-végrehajtás fejlődéstörténetében. A szabadságvesztés büntetés ugyanis a századforduló időszakában az európai büntetési rendszerek központi elemévé vált, aminek következtében mind az elméleti, mind a gyakorlati szakemberek figyelme a szabadságvesztés végrehajtásával összefüggő kérdésekre irányult. Ezen széleskörű igény vezetett el a büntetés-végrehajtási jog tudománya, vagy a korabeli szóhasználattal a börtönügyi tudomány megszületéséhez.

„Az új tudományág elméleti alapjait, ugyanúgy, mint a büntetőjog-tudomány esetében, a felvilágosodás filozófusainak munkáiban és a polgári társadalom büntetőpolitikai programjában kell keresnünk. Beccaria lerombolta a halálbüntetés mítoszát, és teret nyitott a szabadságvesztés kialakulásának. A börtönügy európai apostola, John Howard ráirányította a művelt Európa közvéleményének figyelmét a börtönök elhanyagoltságára és az elítéltek nyomorúságos helyzetére, ezzel ő lett a modern értelemben vett börtönügy megteremtője."[622]

Howard[623] az 1750-es években a bresti erődben raboskodva szembesült a francia börtönökben uralkodó áldatlan állapotokkal, amelyekről részletes feljegyzéseket készített. A célja az volt, hogy a közvéleményt tájékoztassa a kor francia börtönviszonyairól, egyúttal felhívja a figyelmet azok embertelenségére. Miután a fogságból kiszabadult, a börtönök megreformálásának szentelte az életét. Első tudományos műve 1777-ben, Londonban látott napvilágot „The State of Prisons in England and Wales" címmel, amely már hazájának a börtönviszonyairól szóló beszámolóját

[622] Lőrincz József: A büntetés-végrehajtási tudomány fejlődésvázlata hazánkban. Börtönügyi Szemle 2018/1. 22. p.

[623] John Howard (1726-1790) 1755-ben Portugália felé hajózott egy postahajó fedélzetén, mert egy korábbi lisszaboni földrengés áldozatainak kívánt a segítségére lenni. A hajóút során azonban francia hadifogságba esett, ennek következtében tapasztalhatta meg személyesen a kor francia börtöneinek az állapotát. Beszámolója szerint a raboskodása idején volt olyan nap, amikor az elítéltek közül 37-en haltak meg a rossz élelmezés és az egészségügyi ellátás hiánya miatt.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

tartalmazta.[624] Munkássága nyomán egyre nagyobb érdeklődés irányult a börtönviszonyokra, és nem csupán a társadalom erre érzékeny rétegei, hanem a kormányzat és a szakemberek felől is. Howard ugyanis azt látszott igazolni, hogy a megfelelő börtönviszonyok kialakításában az államnak felelősséget kell vállalnia. Munkásságának eredményeként az angol parlament több törvényt elfogadott a börtönkörülmények reformálásáról.[625]

A börtönügy tudományos feldolgozása tehát – részben Howard munkásságának az öröksége nyomán – a 19. század elejétől kezdve Franciaországban, valamint Németországban indult meg. Az új tudományág elsődleges célja a büntetés-végrehajtás jogi szabályozásának kialakítása volt, azon felül ugyanakkor vizsgálatai körébe vonta a börtönépítészet, a börtönigazgatás, a börtönegészségügy, a rabmunkáltatás és a rabok megjavításának kérdéseit is.[626]

A jelen dolgozat célja nem az, hogy a tudományos tevékenységnek a büntetés-végrehajtásra gyakorolt hatását általánosságban megvizsgálja. Azt kívánja feltárni, hogy a tudományos kutatás betölt-e, és ha igen milyen lehetséges szerepet tölt be a szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrző rendszerében. Megvalósít-e a tudomány ellenőrzést a szabadságvesztés büntetés végrehajtása felett? Helye van-e a tudománynak a szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrző rendszerében? Lehet-e a tudományos tevékenységet vagy annak adott típusát kontrollfunkcióként értékelni, és lehet-e a tudomány művelőit,

[624] Reformelképzelései szerint a börtönökben:
- meg kell valósítani az elítéltek egymástól való elkülönítését (így a férfiak és a nők, valamint a felnőttek és a fiatalkorúak elhelyezésében),
- biztosítani kell az elítéltek számára észszerű anyagi ellátást,
- az elítélteknek biztosítani kell egészségügyi ellátást,
- kötelezővé kell tenni az elítéltek számára a munkavégzést,
- a büntetés céljaként pedig az elítéltek erkölcsi javítását kell meghatározni.

[625] 1773-ban a börtönegészségügyről, 1774-ben a börtönfelügyelők visszaéléseinek megakadályozásáról, 1779-ben a szabadságvesztésről, amit magánelzárással és kemény munkával kellett végrehajtani.

[626] Horváth Tibor: A büntetés-végrehajtási tudomány fogalma és jellege. In: Büntetés-végrehajtási jog I. (Szerkesztette: Horváth Tibor) BM Kiadó, Budapest, 1983. 31. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

vagy azok meghatározott körét ellenőrző tevékenység gyakorlóinak minősíteni?

DOI: 10.14750/ME.2021.017

1. A szabadságvesztés végrehajtásának tudományos ellenőrzése – empirikus kutatások a börtönvilágban

PhD dolgozatomban a kontrollrendszer vizsgálata során az ellenőrző tevékenység általános értelemben vett fogalmából indultam ki.

Az ellenőrzés köznapi értelemben a minőség utólagos vizsgálatát jelenti. Annak a kiderítését és megállapítását, hogy egy termék, tudás vagy adott esetben képesség tényleges tulajdonságai, bemutatott jellemzői megfelelnek-e az előírásoknak vagy az elvárásoknak. Az ellenőrzési tevékenység ezen felül jelentheti valamely folyamat vizsgálatát is. Ebben az esetben az ellenőrzés annak a vizsgálata, hogy a folyamat az előírásoknak, elvárásoknak megfelelően zajlik és a kívánt eredményt hozza-e. Tekintettel arra, hogy a szabadságvesztés végrehajtása minden esetben egy – néhány hónap és akár több évtized közé tehető időtartamú – folyamat, annak ellenőrzése megvalósítható a folyamat vizsgálatával. Ezen felül maga az ellenőrzés is egy folyamat, amelynek keretében történik meg az ellenőrző tevékenység kifejtése. Az ellenőrzés további jellemzője, hogy a vizsgálaton felül magába foglalja a követelményekkel való összevetést. Az ellenőrzés tehát minden esetben feltételez egyrészről egy, az érintett tárgykörre vonatkozó vizsgálatot, másrészről pedig feltételezi egy olyan követelményrendszer létezését, amellyel a vizsgálat eredményei összevethetők.

Ezen ismérveket a szabadságvesztés végrehajtására alkalmazva megállapítható, hogy annak ellenőrzése olyan tevékenységgel valósítható meg, amely megvizsgálja a szabadságvesztés foganatosításának a folyamatát és az így szerzett tapasztalatokat veti össze a végrehajtással szemben támasztott követelményekkel. Ilyen vizsgáló és értékelő magatartás a szabadságvesztés büntetést érintő tudományos tevékenységek körében is beazonosítható.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A dolgozatomban következetesen alkalmazott ellenőrzés-fogalomból kiindulva a kontrolltevékenység leszűkíthető a szabadságvesztés büntetéssel összefüggő azon tudományos tevékenységek körére, amelyek tartalmilag ellenőrzést valósítanak meg. Ilyen, tehát vizsgálatot és értékelést is magába foglaló tevékenység a szabadságvesztés végrehajtását, mint folyamatot, azaz gyakorlati tevékenységet érintően elsősorban gyakorlati, vagyis empirikus módszerrel végezhető el. A dolgozat értelmezése szerinti tudományos ellenőrzésről tehát – szubjektív logikai következtetésem szerint – a szabadságvesztés végrehajtására vonatkozó empirikus kutatást magába foglaló tudományos munka estén beszélhetünk.

Mindazon személyek, csoportok és szervezetek magatartása említhető ebben a körben, akik a szabadságvesztés végrehajtását érintően empirikus vizsgálatot folytatnak, majd az annak eredményeként rendelkezésükre álló információk alapján elemzéseket készítenek és értékeléseket fogalmaznak meg a szabadságvesztés végrehajtásában uralkodó viszonyokról és körülményekről. Ezen tevékenységükkel ugyanis az ellenőrzésnek a jelen dolgozat értelmezése szerinti elemeit, az elemző magatartás kritériumait maradéktalanul megvalósítják.

Minderre tekintettel azt feltételezem, hogy a tudományos tevékenység megvalósíthat ellenőrzést a szabadságvesztés végrehajtása felett. A jelen fejezetben – a továbbiakban ezen állítás valóságalapját vizsgálva – az ellenőrző jellegű tudományos tevékenység vonatkozásában tehát a tudományos ellenőrzés kifejezést használom. Hangsúlyozom ugyanakkor, hogy a fogalomhasználat a dolgozat bevezető részében megfogalmazott hipotézisen alapul, és jelentése a fenti szubjektív értelmezésből fakad.

A tudományos ellenőrzés vizsgálatának a kereteit meghatározza, hogy dolgozatomban a hazai szabadságvesztés végrehajtása felett működő ellenőrzés rendszerét tárom fel, és a tudományos kontroll értékelése

DOI: 10.14750/ME.2021.017

tekintetében is erre a körre szorítkozom. Így a vizsgálat csupán a magyarországi viszonyok tudományos ellenőrzését végző személyek és szervezetek tevékenységére terjed ki. Ezzel ugyanakkor csak az ellenőrzés tárgya tekintetében szűkül le a vizsgálat köre, az ellenőrzés alanyait érintően nem. Ezért a jelen fejezetben értékelem azt is, hogy a hazai tudományos ellenőrzés mellett a hazai szabadságvesztés végrehajtása felett kontrollt gyakorolnak-e az egyes tudományterületek külföldi vagy nemzetközi képviselői.

1.1. A tudományos ellenőrzés kialakulása

A börtönügyi szakirodalom magyarországi kezdetei – határozza meg Mezey Barna[627] – a XIX. században két irányban bontakoztak ki. Néhány mű a nyugat-európai és észak-amerikai börtönrendszerek és fegyintézetek tanulmányozásából eredő tapasztalatokat foglalta össze, míg mások, akik a liberalizmus felől szemlélték a problémákat, megoldási lehetőségek után kutattak. Mezey részletesen beszámol arról, ahogyan Bölöni Farkas Sándor, Szemere Bertalan, Tóth Lőrinc, Balla Károly vagy éppen Eötvös József külföldön szerzett ismeretei és tapasztalásai megjelennek a hazai tudományos munkákban. A szakirodalmi aktivitás[628] ugyanakkor ebben az időben még csak előrevetítette a börtönügy tudományos szintre emelkedését, amelyre végül a XIX-XX. század fordulóján került sor. Ekkorra a börtönügyi gondolkodás tudománnyá érett, habár egyelőre határterületi tudományként

[627] Mezey B.: i. m. 455. p.
[628] Ízelítő a kor meghatározó börtönügyi tárgyú műveiből:
Bozóky Alajos: A börtönügy legújabb haladásai mind a különböző rendszerek elméletére, mind azoknak gyakorlati alkalmazására nézve. Különös tekintettel Magyarországra. Kiadja Stolp Károly, Pest, 1867.
Réső Ensel Sándor: Fegyházi reform Magyarországon. Khór és Wein Könyv-nyomdája, Pest, 1868.
Tauffer Emil: A szabadságvesztés-büntetés különféle nemeinek végrehajtása és a pénzbüntetés, tekintettel a magyar büntető törvényre s a legújabban kiadott M. Kir. Igazságügyminiszteri utasításokra. Tettey Sándor és Társa bizománya, Budapest, 1880.
Tóth Lőrincz: Emlékezések a börtönügyi congressusra Rómában. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1886.
Tóth Lőrincz: Fegyházi tanulmányok, a rabmunka. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1888.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

tekintettek rá. A büntetőjogászok és a jogtudósok inkább láttak benne jogtudományt, míg a szociológiai tudományok független tudományként kezelték, és voltak olyanok is, akik a bölcsészettudományokhoz, illetve a természettudományokhoz sorolták, épp ezért többnyire viták kereszttüzében állt.[629]

A fejlődés következő lépcsőfokát jelentette, amikor a XIX. század végén a börtönügy egyetemi stúdiummá vált. Magyarországon az első egyetemi speciális kollégiumokat Balogh Jenő tartotta a budapesti egyetemen, 1888-ban.[630] A hazai börtönügy tudományos művelésének kezdetei tehát a XIX. század második felére tehetők. 1867-ben jelent meg Pulszky Ágost és Tauffer Emil kiadványa „A börtönügy múltja, elmélete, jelen állása, különös tekintettel Magyarországra címmel."[631] Maguk a szerzők ismerik be munkájuk előszavában, hogy hazai tudományos munkák és a büntetés-végrehajtási intézetekről elérhető adatok hiányában tanulmányuk egyértelműen elméleti jellegű. Így, habár a munka a magyar börtönügyben történelmi jelentőségű, ellenőrző funkcióról ekkor még nem beszélhetünk.[632] Hasonló ítéletet kell mondani a XIX-XX. század fordulóján megjelent egyéb börtönügyi tárgyú munkákról is.[633] Ebben az időszakban zajlott ugyanis azon sztenderdeknek a meghatározása, azon követelményrendszer kiépítése, amely a tudomány ellenőrző funkcióját idővel életre kelthette.

[629] Mezey B.: i. m. 552. p. Lásd még: Lőrincz J. (2018): i. m. 23-24. p.
[630] Mezey B.: i. m. 561. p.
[631] Emich Gusztáv kiadványa, Pest, 1867.
[632] Ugyancsak történelmi jelentőségű Réső Ensel Sándor „A külhoni fogházak börtönrendszereiről" szóló műve (Kugler Adolf kiadása, Pest 1865.), amely azonban nem a hazai börtönviszonyokról szól, így a jelen téma szempontjából nem meghatározó kiadvány.
[633] Ízelítő a kor meghatározó börtönügyi tárgyú műveiből:
Dombóváry Géza: Fenyítő eljárás és büntetési rendszer a XIX. század első felében. Rényi Károly kiadása, Budapest, 1906.
Finkey Ferenc: A börtönügy jelen állapota és reformkérdései. Grill Károly Cs. és Kir. Udvari Könyvkereskedése, Budapest, 1904.
Finkey Ferenc: Büntetési rendszerünk egyszerűsítése. Magyar Jogász Újság Kiadó Hivatala, Budapest, 1904.
Megyeri István: A magyar börtönügy és az országos letartóztatási intézetek. Magyar Kir. Igazságügyminisztérium, Budapest, 1905.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A XX. század első évtizedei és különösen világháborúk időszaka nem nyújtott ideális terepet a börtönügy tudományos művelésének, és különösen nem az empirikus kutatással elvégezhető ellenőrzés fejlődésének. Ahogyan azt a társadalmi ellenőrzés hazai története is mutatja, a büntetés-végrehajtási intézetek irányításában és működtetésében ekkortájt a militáris jelleg dominált és a biztonsági szempontok helyeződtek előtérbe. Ez a környezet nem kedvezett sem a börtönreformoknak, sem a büntetés-végrehajtáson belüli társadalmi szerepvállalásnak, és ugyanígy a tudományos kutatásoknak sem. Ennek ellenére a börtönügyi irodalom művelőinek tollából színvonalas művek láttak napvilágot.[634] A második világháború befejezését követő időszak, az 1950-es évek politikai szemlélete azonban már teljességgel kizárta annak lehetőségét, hogy a büntetés-végrehajtási problémákkal a tudományos irodalom foglalkozzon. „E korszak szinte teljesen lehetetlenné tette a börtönügy mélyére hatoló elemzéseket, csupán az apologetizáló, a sikereket egyoldalúan érintő munkák nyilvánosságát támogatta. Az ötvenes években kialakult hivatalos normák a börtönügy titkosságával, a rendvédelmi szervezetekkel szemben megfogalmazott kritikai irodalom tiltásával, teljességgel hátráltatták a tudományos előrehaladást."[635]

A börtönkutatások megindulására Magyarországon végül csak a világháború borzalmainak elmúlását követően, a XX. század második felében került sor. Lőrincz József és Kabódi Csaba közös megállapítása szerint egyéb tényezők mellett a hazai kriminológusok és szociológusok kutatásai járultak hozzá

[634] Ízelítő a kor meghatározó börtönügyi tárgyú műveiből:
Hacker Ervin: A börtönügy. Dunántúl (Wessely és Horváth) R. T., Pécs, 1918.
Hacker Ervin: A börtönrendszerek. A pozsonyi pártfogói értekezleteken tartott felolvasás. Wessely és Horváth Könyvnyomdájából, Pécs, 1917.
Hacker Ervin: A rabmunka. Tanulmány a börtönügy köréből. Wessely és Horváth Könyvnyomdájából, Pécs, 1916.
Dombóváry Géza: Fenyítőeljárási és börtönügyi adalékok vármegyéinknek XIX. századeleji gyakorlatából. Angyal Szeminárium kiadványai, Budapest, 1931.
Finkey Ferenc: A börtönügy haladása az utolsó száz év alatt. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1930.
Finkey Ferenc: Büntetéstani problémák. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1933.
Szöllősy O.: Magyar börtönügy. A büntetések és biztonsági intézkedések végrehajtása. Révai testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság kiadása, Budapest, 1935.
Szöllősy Oszkár: Magyar börtönügy. A szabadságvesztés büntetések végrehajtása. Budapest, 1930.
[635] Lőrincz J. (2018): i. m. 24. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

jelentősen a magyar börtönügy fejlődéséhez ezen a téren. Habár vizsgálataik szerint „alig több mint féltucat olyan kutatás – a szó klasszikus értelmében vett, azaz empirikus vizsgálódás – folyt, amely közvetlenül a börtönrendszer működésének feltérképezését célozta,”[636] a fejlődés kezdeti szakaszában ez komoly tapasztalati tőkét biztosított. Beszámolójuk szerint a kriminológusok a 60-as évek elején kezdtek el vizsgálódni a büntetés-végrehajtási intézetek zárt rendszerében, és kísérletet tettek arra, hogy ezt a politikailag igen kényes, titokzatos világot feltérképezve szembesítsék a saját hibáival és hiányosságaival. A kriminológusoknak ezzel együtt komoly szerepük volt a hazai börtönrendszer 70-es években megindult humanizálódási folyamatában.

A 60-as években végzett első kutatási kísérletek két területre irányultak. Szabó András,[637] Molnár József,[638] Vigh József[639] és Huszár Tibor[640] vizsgálatainak középpontjában a fiatalkorúak büntetései és az azokat végrehajtó intézetek álltak, Vermes Miklós[641] pedig a visszaeső elkövetők fogvatartásának körülményeit kívánta feltérképezni.[642] Tavassy Tibor kutatásai mindkét területet érintették.[643] „A társadalomtudományoknak a ’60-as, de különösen a ’70-es évektől való korlátozott felélénkülése után a börtönügy nem csupán a jogtudománnyal, de a kriminológiával, a pedagógiával és a pszichológiával is talált érintkezési pontokat.”[644]

[636] Lőrincz J. – Kabódi Cs.: i. m. 367. p.
[637] Szabó András: A fiatalkorúak és a büntetőjog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1961.; Szabó András: A nevelési helyzet alapproblémái a fiatalkorúak börtönében. Állam- és Jogtudomány 1962/3.; Szabó András: Fiatalkorú bűnözők szubkultúrája. Valóság 1966/3.; Szabó András: Nevelés a szabadságvesztés-büntetés végrehajtása során. Jogtudományi Közlöny 1966/11.
[638] Molnár József: A bűntettes fiatalkorúak személyiségformálása és a javítóintézet. Kriminalisztikai Tanulmányok II., Budapest, 1963. 222-272. p.
[639] Vigh József: A fiatalkorú bűnözés és a társadalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964.
[640] Huszár Tibor: Fiatalkorú bűnözők. Tankönyvkiadó, Budapest, 1964.
[641] Vermes Miklós: A társadalom szerepe a büntetés-végrehajtásban. Jogtudományi Közlöny 1966/4. 185-190. p.; Vermes Miklós: A visszaeső bűnözés kriminológiai vizsgálata. Kriminalisztikai Tanulmányok IV., 1966. 668-104. p.
[642] Említhető még: Szabó András: Büntetőintézeti életrend kriminológiai vizsgálata. Kriminalisztikai Tanulmányok IV., 1966. 105-121. p.
[643] Tavassy Tibor: Fiatal felnőttek visszaeső bűnözése. Kriminalisztikai Tanulmányok V., Budapest 1966. 112-140. p.
[644] Lőrincz J. (2018): i. m. 28. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Fontos lépést jelentett ebben a fejlődési folyamatban 1960-ban az Országos Kriminalisztikai Intézet (OKrI) megalapítása. A kutatóhely 1971-től Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet (OKKrI) néven működött, jeleként annak is, hogy munkatársainak tudományos tevékenysége ekkor már a kriminológia területére is kiterjedt. Az alapításkor a legfőbb ügyész felügyelete alá szervezett intézet feladata lett a bűnözés kutatása, amely természetszerűleg teret engedett a szabadságvesztés büntetésre irányuló empirikus vizsgálatoknak is.

Az 1970-es években végül Földvári József ismerte fel azt, hogy nem csupán a szankciókról rendelkezésre álló jogi ismeretanyagot, hanem a büntetés nem jogi vonatkozásainak kutatási eredményeit is önálló tudományág keretében kell összefoglalni. Ez lett a büntetés tana, vagyis a pönológia.[645] Földvári az új tudományterület által felölelt ismereteket nem kívánta a büntetés normatív vonatkozásaira korlátozni, hanem azokhoz hozzákapcsolta a büntetés kriminológiai, pedagógiai és pszichológiai vonatkozásait is.[646] „A büntetés tana ezek szerint magában foglalja és egyesíti a büntetőjogtudománynak a büntetés jogi vonatkozásaival kapcsolatos vizsgálatait, valamint a kriminológiának a büntetésre vonatkozó ismeretanyagát, amely már tartalmazza a büntetés pedagógiai, pszichológiai és szociológiai vonatkozásait is.”[647]

A kriminológiai szemlélet megerősödésével a börtönügyi érdeklődés egyre inkább kiterjedt a prevenció érdekében alkalmazható pedagógia eszközökre is. A szocialista neveléstudomány új területének, a kriminálpedagógia kialakulásának eredményeként pedig még a ’60-as évek folyamán megjelent a nevelés tudományos igényű kutatása.[648] A kriminálpedagógiai tárgyú tanulmányokban kísérletek történtek nemcsak az elítéltek nevelési elveinek,

[645] Földvári József: A büntetés tana. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970.
[646] Földvári J.: i. m. 19. p.
[647] Földvári J.: i. m. 32. p.
[648] Balogh László – Pál László: Kriminálpedagógia. Tanárképző Főiskolai Jegyzet, Budapest, 1975.; Pál László: Nevelés a büntetésvégrehajtásban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

hanem módszereinek a szaktudományos feldolgozására is, valamint a differenciált bánásmód elméleti megalapozására.[649] A fiatalkorúak büntetés-végrehajtási viszonyok közötti helyzetét értékelve Murányi-Kovács Endréné egy 1977-es kutatása alapján például arról foglalt állást, hogy a zártintézeti nevelés kifejezetten antipedagógikus és nem alkalmas a reszocializációra.[650]

A 70-es évek utolsó éveiben merült fel a kriminológiai kutatások új területeként a hatékonyságkutatás. Ezt az irányt követve Vigh József és Tauber István a büntetések speciális és generál preventív funkcióit értékelték.[651] Emellett a kutatók, köztük elsősorban a pszichológusok érdeklődését felkeltette a büntetés-végrehajtási intézetek belső világa is, amely így hamarosan szintén empirikus vizsgálódások célpontjává vált. Boros János kutatásai az 1980-as években[652] például azt mutatták ki, hogy a fogvatartottak egymás közötti kapcsolataiban, a büntetés-végrehajtási intézetek belső, hierarchikus rendjében meghatározó szerepe van az erőszaknak. Raskó Gabriella a női elítéltek körében végzett lélektani vizsgálatot.[653] Mindezek mellett a visszaesés és a visszaesőként elítéltek vizsgálata mindvégig a kutatások fókuszában maradt.[654]

[649] Lőrincz J. – Nagy F.: i. m. 51. p.
[650] Murányi-Kovács Endréné: Reszocializálás a zárt nevelőintézetekben. In: Tanulmánygyűjtemény az inadaptált serdülők pedagógiája köréből. Tankönyvkiadó, Budapest, 1982.
[651] Vigh József – Tauber István: A szabadságvesztés büntetés hatékonyságának főbb jellemzői. Jogtudományi Közlöny 1976/11. 637-644. p.
[652] Boros János: Elítélt kategóriák komplex vizsgálata. Kézirat. 1984.; Boros János: Erőszakos fegyelemsértést elkövető fiatalkorúak. Módszertani füzetek 1985/2. 10-16. p.
[653] Raskó Gabriella: Női elítéltek lélektani vizsgálata. Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 13., 1976. 79-128. p.
[654] Tavassy Tibor: Ankét a szigorított őrizetbe utalt, különösen veszélyes visszaesők körében végzett kriminológiai kutatásról. Jogtudományi Közlöny 1978/3. 164-172. p.; Tavassy Tibor: A szigorított őrizetbe utalt, különösen veszélyes visszaesők társadalmi beilleszkedésének néhány alapvető problémája. Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 16., 1979. 189-220. p.; Gönczöl Katalin: A visszaeső bűnelkövetők tipológiája. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.; Boros János – Münnich Iván: Kísérlet a visszaesés bejóslására. Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 20., 1983. 210-252. p.;
Boros János – Münnich Iván: Börtönadaptáció és visszaesés. Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 21., 1984. 340-372. p.; Boros János – Münnich Iván: A visszaesés és a börtönadaptáció előrejelzése fiatalkorú bűnelkövetőknél. Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 22., 1985. 247-285. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A büntetés-végrehajtási szervezet vezetése az 1980-as évek második felében jutott arra a felismerésre, hogy a büntetés-végrehajtás fejlesztését célzó döntések előkészítése során hasznára válhat, ha lehetőséget teremt a börtönüggyel tudományos szinten foglalkozó szakemberek tevékenységének a megtervezésére és az összehangolására. Ennek eredményeként született meg a büntetés-végrehajtás 1986 és 1990 közötti kutatási terve, amely a szakterület valamennyi szegmensét érintette. A kutatások célja a hazai büntetés-végrehajtás és börtönrendszer helyzetének reális feltárása volt.[655]

A jelen dolgozatban elfogadott értelmezés szerinti tudományos ellenőrzés kialakulása és történetének első periódusa a rendszerváltozással zárult. Finszter Géza ezt a kezdeti időszakot a következőképpen jellemezte. „A pártállami időszakban a börtönügy és a büntetés-végrehajtási testület munkája nem tartozott a szabadon kutatható területek sorába, azt a nagyfokú átpolitizáltság jellemezte. […] A testület zártsága lehetetlenné tette, hogy az őrzés folyamatait a közigazgatási jog módszereivel mint hatósági tevékenységet elemezzék. Ezeket a falakat először a kriminológiának sikerült áttörnie, amikor kutatni kezdte a börtönnépesség összetételét, a büntetés nevelő hatásainak tényleges érvényesülését, a végrehajtás negatív következményeit és más alapkérdéseket. […] [E]zek a feltételek ma hazánkban a hatvanas évek közepétől fokozatosan alakultak ki, kiteljesedésükhöz azonban szükség volt az 1990-es demokratikus fordulatra.”[656] A rendszerváltástól kezdve az empirikus kutatások a börtönügy szerves részévé válva betekintést engedtek a büntetés-végrehajtási intézetek világába, és információkkal szolgáltak mind a laikus, de érdeklődő közönségnek, mind a szakma felé tudományos igénnyel tekintő kutatóknak, mind pedig magának a büntetés-végrehajtási szervezetnek.

[655] Lőrincz J. – Nagy F.: i. m. 53. p.; Lőrincz J. (2018): i. m. 29. p.
[656] Finszter Géza: A kriminálpolitika és a börtönügy. In: Emberek őrzője: Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére. (Szerkesztette: Hack Péter – Koósné Mohácsi Barbara) ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 28. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

1.2. Tudományos ellenőrzés a rendszerváltás után

A rendszerváltást követő időszakban a lehetőségek a mindennapi élet egyéb területeihez hasonlóan a büntetés-végrehajtási tárgyú tudományos kutatások világában is kitágultak. A korábbiaknál jóval szélesebb körben nyílt lehetőség a büntetés-végrehajtás zárt rendszerének a tanulmányozására.[657] Ebben továbbra is kiemelkedő szerepet töltött be és tölt be napjainkig is az 1999-ben ismét új névre keresztelt – és azóta is így működő – Országos Kriminológiai Intézet (OKRI), amely a Legfőbb Ügyészség tudományos, kutató és képzési szerveként funkcionál.[658] Az intézet feladata a bűnözés kutatása, a kriminológia, a kriminalisztika és a büntetőjog-tudományok elméletének és gyakorlatának fejlesztése, a kutatási eredmények hasznosításának elősegítése és hasznosítása az ügyészi továbbképzés területén.

Fontos elemként csatlakozott továbbá a tudományos szakmai közösséghez az 1990. június 20-án megalakult Magyar Börtönügyi Társaság (MBT). Létrejötte nem volt előzmények nélküli, mivel egy évszázaddal korábban, 1888 januárjában a Jogász Egylet tagjai köréből vált ki szellemi elődje, a Börtönügyi Bizottság.[659] A rendszerváltozás kínálta lehetőségeket kihasználva az MBT tehát egyrészről fórumot kívánt teremteni a legújabb hazai kutatások és a gyakorlat eredményeinek a bemutatására és a megvitatására, másrészről lépéseket kívánt tenni a nemzetközi kapcsolatok szélesítése, a nemzetközi

[657] A rendszerváltást követő időszak és a XX. század első évtizedének szabadságvesztést érintő kutatási tevékenységéről lásd még: Fodor-Lukács Krisztina – Jánosi Andrea – Lőrincz József – Róth Erika – Rosta Andrea: Crime Repression Costs in Context. Empirikus kutatás a magyarországi büntetés-végrehajtásról. Crime Repression Costs in Context című projekt. Zárótanulmány. Kézirat. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2009.

[658] Fontos forrása a szabadságvesztéssel kapcsolatos empirikus kutatások feltárásának az intézet által kiadott folyóirat, amely 1962-től kezdődően jelenik meg. Elnevezése az eltelt időben többször is változott (Kriminalisztikai Tanulmányok 1962–1970, I–VIII. szám; Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 1972–1991, IX–X. és 11–28. számok; Kriminológiai és Kriminalisztikai Évkönyv/Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 1992–1995, 29–32. szám; Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 1996–1999, 33–36. szám; Kriminológiai Tanulmányok 2000-től, 37. számtól napjainkig.), de a publikált munkák magas szakmai színvonala állandó. A megjelent publikációk összesítő listája elérhető:
https://www.okri.hu/images/stories/KT/repertorium_2019_honlapra.pdf (2019. július 24.)

[659] Lőrincz József: Megalakult a Magyar Börtönügyi Társaság. Börtönügyi Szemle 1990/3. 41-44. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

információcsere élénkítése érdekében. Az MBT céljai az elnökség megállapítása értelmében a megalakulásától kezdve máig lényegében azonosak: „a börtönügy korszerűsítésére irányuló törekvések támogatása, a tudományos kutatások szervezése és lebonyolítása, a börtönüggyel kapcsolatos ismeretek, kutatási eredmények terjesztése, a hiteles tájékoztatás elősegítése."[660] A társaság a tagság érdeklődésének megfelelően négy szekcióban végzi munkáját, ezek a történelmi, a humán, a biztonsági és a jogi szekciók. Az elmúlt 30 évben az MBT tisztviselői és tagjai által tett erőfeszítések olyan komoly szakmai közösséget formáltak, amely ma is meghatározó szerepet tölt be a börtönügy tudományos szintű művelésében.

A rendszerváltozást követően folytatott és a szabadságvesztés végrehajtásának egy-egy speciális területét érintő kutatások ismertetését azok megnövekedett száma miatt az egyszerű időrend helyett célszerű tematikus rendszerbe foglalva elvégezni. Így megkülönböztethetők a hosszútartamú büntetésre ítélt, a női, a fiatalkorú, a roma és a kábítószer-fogyasztó fogvatartottakat, valamint a személyi állományt érintő empirikus vizsgálatok.

A hosszú tartamú szabadságvesztés büntetésre ítélt személyeket érintő első kutatásról a Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár 1992-es kiadványa számol be.[661] A Szegedi Fegyház és Börtön életfogytiglani szabadságvesztés büntetést töltő elítéltek körében végzett mélyinterjús felmérés célja az volt, hogy megismerje ezen fogvatartotti kör adaptációs stratégiáit, megvizsgálja az én-prezentációjukban megjelenő módszereket. Ezt követően mintegy tíz év telt el addig, amíg a Legfőbb Ügyészség kezdeményezésére az Országos Kriminológiai Intézet munkatársai a témát érintő új empirikus vizsgálat

[660] Magyar Börtönügyi Társaság. Bemutatkozás. https://bv.gov.hu/sites/default/files/magyar_bortonugyi_tarsasag_bemutatkozas.pdf (2019. december 10.)

[661] Huszár László: A hosszúidős elítéltek börtön-adaptációja. In: A büntetés-végrehajtás néhány problémája a kutatások tükrében. Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár 1997/2., BVOP Módszertani Igazgatóság, Budapest, 1997. 44-61. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

elvégzésébe fogtak.[662] A kutatás keretében kérdőívek kitöltése történt, amelyek az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésre ítélt populáció 65 %-át érintették. A vizsgálat kiterjedt az elítéltek előéletének, az elkövetett cselekményeknek, a büntetés-végrehajtási intézeten belüli életkörülményeknek és az elítéltek mentalitás állapotának a felmérésére.

A női fogvatartottak helyzetét a rendszerváltozás után elsőként Tari Ferenc és Huszár László vizsgálta, illetőleg értékelte az 1997-ben készített közös tanulmányuk alapjául szolgáló kutatásban.[663] Annak keretében egy 1995-ben elvégzett felmérés eredményeit 1997-es statisztikai adatokkal összevetve vizsgálták. Később Fehér Lenke és Parti Katalin vállalkozott arra, hogy a börtönpopuláció ezen szeletének a helyzetét feltérképezze.[664] A kutatások átfogó képet mutatnak a szabadságvesztés büntetést töltő nők demográfiai, kriminológiai, személyiségbeli és bánásmódot érintő jellemzőiről.

A fiatalkorú fogvatartotti populáció helyzetének értékelésére elsőként az Országos Kriminológiai Intézet munkatársai vállalkoztak. Célkitűzésük szerint az empirikus felmérésben a fiatalkorú fogvatartottakkal való bánásmódra vonatkozó nemzetközi követelmények érvényesülését vizsgálták. A kutatás eredményeit 2006-ban publikálták.[665] Szintén 2006-ban látott napvilágot Rosta Andrea kutatási eredményeinek az összefoglalása a fiatalkorú bűnismétlő elítéltek körében végzett empirikus vizsgálatról.[666] Nem sokkal ezt követően az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és

[662] Antal Szilvia – Nagy László Tibor – Solt Ágnes: Az életfogytig tartó szabadságvesztés empirikus vizsgálata. Kriminológiai Tanulmányok 46., 2009. 38-53. p.
[663] Tari Ferenc – Huszár László: A női fogvatartottak helyzete a magyar büntetés-végrehajtási intézményrendszerben. In: A büntetés-végrehajtás néhány problémája a kutatások tükrében. Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár 1997/2. szám, BVOP Módszertani Igazgatóság, Budapest, 1997. 62-77. p.; Huszár László – Tari Ferenc: Első lépés. A női fogvatartottak helyzete napjainkban. Az előnyös megkülönböztetés elve. Börtönügyi Szemle 1997/3. 19.-26. p.
[664] Fehér Lenke – Parti Katalin: Nők a börtönben. Kriminológiai Tanulmányok 39. 2002. 212-238.p.; Fehér Lenke – Parti Katalin: A női elítéltek helyzete a magyar büntetés-végrehajtási intézetekben. Börtönügyi Szemle 2003/3. 19-34. p.
[665] Antal Szilvia – Vig Dávid: A fiatalkorúakkal való bánásmód empirikus vizsgálata. Kriminológiai Tanulmányok 43., 2006. 177-202. p.
[666] Rosta Andrea: Fiatalkori bűnözés és bűnmegelőzés. PhD értekezés. Kézirat. Miskolc, 2006.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

munkatársai által végzett felmérés engedett betekintést[667] a büntetés-végrehajtási intézeteinkben fogvatartott fiatalkorú elkövetők életébe. A közelmúltban a Nemzeti Közszolgálati Egyetem részvételével zajlott, és a hazai viszonyokra is kiterjesztett nemzetközi kutatás pedig annak vizsgálatára irányult, hogy milyen arányban vannak jelen a hazai büntetés-végrehajtási intézetekben olyan fiatalok, akik bántalmazó családból származnak, ők milyen jellegű bűncselekményeket követtek el, illetve található-e az elkövetés módjában vagy a bűncselekmény típusában esetükben valami mintázat. A vizsgálatok eredményeiről Czenczer Orsolya számolt be 2014-ben megjelent monográfiájában.[668]

A roma fogvatartottak helyzetének bemutatását szintén több empirikus kutatás célozta. Elsőként Huszár László publikációi említhetők, amelyek 1995-ben folytatott kutatási eredményeiből merítenek.[669] Egy 1999-ben, „Magyar és cigány bűnelkövetők a börtönben" címmel lefolytatott kutatás eredményeit ismerhetjük meg Póczik Szilveszter 2000-ben publikált tanulmányából,[670] amelyeket egy később publikált, a rendszerváltás előtti statisztikai adatokat is feldolgozó és elemző kutatásról beszámoló cikkében[671] is értékelt. Majd egy 2003-ban megjelent kutatászáró összefoglalásban[672] az elmúlt évek eredményeit dolgozta fel olyan módon, hogy a cigányságot érintő kérdésekre nemcsak hazai, hanem európai viszonyításban is megpróbált választ adni. Ebbe a körbe tartozik továbbá Ruzsonyi Péter munkája,[673] amelyben a

[667] Fogarassy Edit: A fiatalkorúak fogva tartási körülményeinek ombudsmani vizsgálata. Börtönügyi Szemle 2008/4. 1-13. p.
[668] Czenczer Orsolya: Veszélyes fiatalok vagy fiatalok veszélyben? NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2014.
[669] Huszár László: Az „ethnical issue" – romák a börtönben. In: A büntetés-végrehajtás néhány problémája a kutatások tükrében. Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár 1997/2. szám, BVOP Módszertani Igazgatóság, Budapest, 1997. 78-93. p., illetve Huszár László: Roma fogvatartottak a büntetés-végrehajtásban. Belügyi Szemle 1999/7-8. 124-133. p.
[670] Póczik Szilveszter: Börtönbüntetésre ítélt magyar és cigány bűnelkövetők összehasonlító vizsgálata. Kriminológiai Tanulmányok 37., 2000. 238-257. p.
[671] Póczik Szilveszter: Roma bűnelkövetők a statisztikák tükrében. A romákkal kapcsolatos kriminológiai kutatás mai állása. Kriminológiai Tanulmányok 38., 2001. 266-293. p.
[672] Póczik Szilveszter: A roma kisebbség egyes szociológiai és kriminológiai problémái. (Kutatászáró összefoglalás) Kriminológiai Tanulmányok 40., 2003. 98-120. p.
[673] Ruzsonyi Péter: A kisebbséghez tartozó fogvatartottak speciális nevelési szükségletei avagy napjaink egyik interkulturális kihívása. Börtönügyi Szemle 2005/4. 33-52. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

kisebbséghez tartozó fogvatartottak speciális nevelési szükségleteit feltáró kutatás eredményeit összegzi.

A kábítószer-használó fogvatartottakról 1997-ben két tanulmány is napvilágot látott.[674] Mindkettő a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága módszertani igazgatóságának kutatásszervezési osztálya és a Budapesti Közgazdaság-tudományi Egyetem Szociológia Tanszéke közösen elkészített kutatásáról számol be. A felmérést tizenegy büntetés-végrehajtási intézetben végezték el azzal a céllal, hogy képet kapjanak a fogvatartottak kábítószer-problémában való érintettségéről, drogfogyasztási szokásairól, de a kutatók kísérletet tettek a kábítószer-fogyasztás rizikótényezőinek felvázolására is. Az ebben részt vett Elekes Zsuzsanna és Paksi Borbála voltak azok, akik a témában később újabb kutatást végeztek, amely alapján levont következtetéseiket 2004-ben publikálták.[675] Ezt követően a Társaság a Szabadságjogokért megbízásából, az európai „Connections" nevű program keretében végzett kutatás előzetes eredményeit ismerhették meg az érdeklődők a Magyar Addiktológiai Társaság által 2008. november 20-án, „Droghasználók a börtönben" címmel rendezett konferencián, egyebek mellett Paksi Borbála előadásából.[676]

Számos kutatatás érintette és vizsgálta a büntetés-végrehajtás személyi állományának a helyzetét, így például viszonyukat az elítéltekkel,[677] szociális helyzetüket[678] vagy a munkahelyi fluktuáció jelenségét.[679] Kutatócsoport

[674] Elekes Zsuzsanna – Paksi Borbála: Kutatási beszámoló a „Szabadságvesztés büntetésüket töltők kábítószer-fogyasztással kapcsolatos rizikócsoportjainak feltárása" című kutatásról. Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár 1997/4. szám, BVOP Módszertani Igazgatóság, Budapest, 1997., illetve Bereczki Zsolt: Drog és rács. Börtönügyi Szemle 1997/4. 49-51. p.
[675] Elekes Zsuzsanna – Paksi Borbála: A fogvatartottak kábítószer- és egyéb szenvedélyszer használata. Kutatási beszámoló. Kézirat. 2004.
[676] Elhangzott a Nemzeti Drogmegelőzési Intézet „Lépés - váltás" című országos konferenciáján, 2008. november 18-án.
[677] Kövér Ágnes: Az elítéltek és a börtönszemélyzet viszonya. Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 30., 1993. 191-234. p.
[678] Huszár László – Sponga István: Életminőség? A személyi állomány szociális helyzete. Börtönügyi Szemle 1998/2. 1-16. p.
[679] Szondi Miklós: Vezetői felelősség. A munkahelyi fluktuáció jelenségének kérdőíves vizsgálata. Börtönügyi Szemle 1998/3. 53-72. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

végzett felmérést 1996-ban a Rendőrtiszti Főiskolán diplomát szerzett büntetés-végrehajtási tisztek körében,[680] míg 2004-2005-ben a stressz és a kiégés veszélyeit valamennyi büntetés-végrehajtási dolgozót érintően szintén tudományos kutatás keretében értékelték.[681] Említést érdemel ezen felül Cseres Judit felmérése a büntetés-végrehajtás személyi állományának élet- és munkakörülményeiről, amelynek elkészítésére az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kérte fel.[682]

Végül, egy további csoportba sorolhatjuk azon kutatásokat, amelyek egy-egy téma kapcsán önállóan említhetők, az előbbi csoportok egyikébe sem tartoznak. A nagy lélegzetű, átfogó felmérések közül az első a rendszerváltozást követően 1995-ben készült el. Ennek keretében Huszár László vállalkozott arra, hogy felmérje a fogvatartottak büntetés-végrehajtási intézeten kívüli szociális helyzetének, illetve az intézeteken belüli életminőségének a jellemzőit.[683] A kérdőíves felmérés kérdései érintették a családi állapotot, a lakáshelyzetet, az iskolai végzettséget, képzettséget. Eredményei tényszerűen számolnak be az intézeten belüli elhelyezés, a fizikai körülmények, az anyagi ellátás, a munkavégzés, a kapcsolattartás terén gyűjtött információkról. Ezen felül például a Börtönújságra vonatkozó olvasási szokásokat egy 1997-ben folyt vizsgálat elemezte, míg a fogvatartottak körében elkövetett öngyilkosságok és önkárosító cselekmények kapcsán feltárt ismereteket 1998-ban publikáltak.[684] A fogvatartottak közérzetét javító intézkedések hatásait 2003-ban vették górcső alá egy konkrét

[680] Csetneky László (RTF) – Ambrus Gyula (BVOP) – Huszár László (BVOP) – Solymosi Zoltánné (Bv. Oktatási Központ): Belátásvizsgálat és szükségletanalízis az RTF-en végzett büntetés-végrehajtási tisztek körében. Rendőrtiszti Főiskola Büntetés-végrehajtási Tanszék, Budapest, 1996.
[681] Biró Mónika: A stressz és a kiégés vizsgálata a büntetés-végrehajtás dolgozói körében. Börtönügyi Szemle 2009/1. 11-30. p.
[682] Cseres Judit pszichológus a személyi állomány élet- és munkakörülményeinek megismerése céljából beszélgetéseket folytatott az állomány tagjaival. Cseres Judit: Közérzet. A büntetés-végrehajtási dolgozók élet- és munkakörülményei. Börtönügyi Szemle 1998/2. 17-31. p.
[683] Huszár László: Az 1995-ös fogvatartotti felmérés börtönön kívüli szociális helyzetre és az intézeten belüli életminőségre vonatkozó adatai. In: A büntetés-végrehajtás néhány problémája a kutatások tükrében. BVOP Módszertani Igazgatóság, Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár 1997/2. szám, Budapest, 1997. 1-20. p.
[684] Fábián Zoltán: Öngyilkosság és önkárosítás a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetekben – komparatív megközelítésben. Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár 1998/1. szám, BVOP Módszertani Igazgatóság, Budapest, 1998.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

kutatás keretében,[685] foglalkoztatásuk és programlehetőségeik helyzetének értékelését pedig 2006-ban közölték.[686] 2007-ben jelent meg Fliegauf Gergely és Ránki Sára közös kutatási jelentése, amely fogvatartottak írásainak az elemzéséről, valamint annak rendkívül érdekes eredményeiről számol be egy pszichológus és egy bűnügyi nyelvész szemszögéből.[687] Solt Ágnes és kollégái az OKRI-ban pedig arra vállalkoztak, hogy kvalitatív és kvantitatív módszereket bevetve teljességében kapjanak képet a börtöntársadalomról: az elítéltek belső életéről és szerveződéséről. Vizsgálataik során mind szakirodalmi háttérre, mind személyes empirikus tapasztalatra támaszkodtak. Eredményeiket 2016-ban publikálták.[688]

Jelentős szerepet játszik a szabadságvesztés büntetés társadalmi ellenőrzését Magyarországon meghonosító szervezet, a Magyar Helsinki Bizottság is a tudományos ellenőrzés terén. A Bizottság érdemi tevékenységének a megkezdése óta több olyan projektet is teljesített, amelyek a szabadságvesztés büntetés tudományos ellenőrzését valósították meg empirikus kutatások és azok eredményeinek az értékelése által.[689] Ebben a körben említhető 2010-ből a büntetés-végrehajtási panaszmechanizmusok vizsgálata hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján,[690] továbbá a 2010-2014 között folyt kutatás a romák törvény előtti egyenlőségének vizsgálatára – a bírósági eljárások mellett – a büntetés-végrehajtásban.[691] 2012-től 2014-ig folytatott a Bizottság kutatást a tisztességes eljáráshoz való jogról a büntetés-végrehajtási intézetek fegyelmi

[685] Balogh Attila: Felmérés a fogvatartottak közérzetét javító intézkedések hatásairól. Börtönügyi Szemle 2003/3. 34-44. p.
[686] Aleku Mónika – Csordás Sándor – Pacsek József: A fogvatartottak foglalkoztatásának és programlehetőségeinek jelenlegi helyzete. Börtönügyi Szemle 2006/1. 65-78. p.
[687] Fliegauf Gergely – Ránki Sára: Fogvatartott gondolatok. L' Harmattan Kiadó, Budapest, 2007.
[688] Solt Ágnes: Nők, férfiak, fiatalok a börtönben. Kriminológiai Tanulmányok 53., 2016. 181-202. p.
[689] A projektek megismerhetők a Magyar Helsinki Bizottság honlapjáról: Magyar Helsinki Bizottság, Projektek. https://www.helsinki.hu/rendeszet-es-bunteto-igazsagszolgaltatas/projektek/ (2019. július 28.)
[690] Panaszmechanizmusok a büntetés-végrehajtásban – hazai és nemzetközi tapasztalatok (2010). https://www.helsinki.hu/panaszmechanizmusok-a-buntetes-vegrehajtasban-hazai-es-nemzetkozi-tapasztalatok-2010/ (2019. július 28.)
[691] A romák törvény előtti egyenlősége a bírósági eljárásokban és a büntetés-végrehajtásban (2010-2014). https://www.helsinki.hu/a-romak-torveny-elotti-egyenlosege-a-birosagi-eljarasokban-es-a-buntetes-vegrehajtasban-2010-2014/ (2019. július 28.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

eljárásaiban,[692] majd 2014-ben és 2015-ben végzett kutatása azt vizsgálta, hogy 1985-től kezdődően mi jellemezte – a rendőrség és – a büntetés-végrehajtás hivatásos állományú tagjai által elkövetett bántalmazások és kényszervallatások miatt indult büntetőeljárásokat.[693]

A fentiek jól szemléltetik, hogy a rendszerváltást követő közel három évtized alatt az empirikus vizsgálatok jelenléte a szabadságvesztés büntetés zárt világában mindennapossá vált. Ugyan a kutatási tevékenységet továbbra is alapvetően meghatározzák a kutatási lehetőségek és a hozzáférhető információk, így az jelentős mértékben a büntetés-végrehajtási szervezet együttműködési hajlandóságának a függvénye, az empirikus kutatás a büntetés-végrehajtási intézetekben ma már inkább tekinthető általánosnak, mint kivételesnek.

1.3. A tudományos ellenőrzés egy példája

Az empirikus kutatások vizsgálata keretében és egyúttal értékelése érdekében a dolgozatomban egy olyan kutatási projektbe is szeretnék betekintést engedni, amely konkrét példaként szolgál az ellenőrzésre, és amelyet kutatótársaimmal[694] 2007 és 2009 között valósítottunk meg.

A büntetés-végrehajtást érintő kutatási tevékenységet érintően tapasztalt hiányosságokat kívánták pótolni a kutatók azzal, hogy a hazai büntetés-végrehajtás rendszerét átfogóan érintő vizsgálatot végeznek, amelyben elsősorban az intézmények minőségi mutatóit, a szankcionálás

[692] Tisztességes eljáráshoz való jog a büntetés-végrehajtási intézetek fegyelmi eljárásaiban (2012-2014). https://www.helsinki.hu/tisztesseges-eljarashoz-valo-jog-a-buntetes-vegrehajtasi-intezetek-fegyelmi-eljarasaiban-2012-2014/ (2019. július 28.)
[693] A hivatásosok által 1985 és 2013 között elkövetett bántalmazások vizsgálata (2014-2015). https://www.helsinki.hu/lejt-a-palya-a-hivatasosok-altal-elkovetett-bantalmazasok-2014-2015/ (2019. július 28.)
[694] A kutatásban a szerzőn kívül részt vettek: Jánosi Andrea, Lőrincz József, Róth Erika és Rosta Andrea.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

eredményességét, a hatékonyság kérdését, a jogszerűség és a humánus bánásmód érvényesülését vették górcső alá a fogvatartás szférájában tevékenykedő, a büntetés-végrehajtás és a büntető igazságszolgáltatás területén dolgozó személyek véleményének az értékelésével.

A „Crime Repression Costs in Context", EU6-os keretprogramhoz kapcsolódó nemzetközi kutatás 3. munkacsomagjának részeként egy 571 fős, önkitöltős survey felmérésre került sor.[695] A kvantitatív kérdőíves felmérés mellett interjú is készült 50 fővel.[696] A kutatás során használt vizsgálati minta nem volt reprezentatív. Az egyetlen szempont az interjúalanyok kiválasztása során az volt, hogy minél szélesebb körben tegye megismerhetővé az igazságszolgáltatás területén dolgozó azon személyek véleményét, akik a fogvatartással kapcsolatos szakmai ismeretekkel és tapasztalatokkal rendelkeznek. Így az interjúalanyok között szerepeltek intézetigazgatók és vezető beosztású büntetés-végrehajtási dolgozók, más beosztásban dolgozó büntetés-végrehajtási alkalmazottak, lelkészek, pszichológusok, orvosok, büntetés-végrehajtási bírók, büntetés-végrehajtási ügyészek, pártfogó felügyelők, ügyvédek, szociális munkások, jogvédők, de például ezen a területen oktatási feladatokat ellátók is.

A kutatásban az ország valamennyi klasszikus értelemben vett fogvatartó intézete részt vett, így a kérdőíves vizsgálat kiterjedt az összes megyei házra, és majdnem az összes országos és regionális bv. intézetre is. A hazai büntetés-végrehajtási rendszer szervezeti struktúrájába illeszkedett további öt

[695] A vizsgálati minta kialakítása során a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága a személyi állományról egy előzetes adatbázist (létszámlistát) bocsátott rendelkezésünkre, amely a 2008. október 1-jén aktuális létszámadatokat tartalmazta. Kutatásunk előzetes tervei szerint az egyes, nagyobb létszámú csoportoknál 7%- máshol 10%-os véletlen mintavételt irányoztunk elő, míg a vizsgálati populáció más részeinél a teljes körű lekérdezést tűztük ki célul. A célkitűzéseinket a vizsgált populáció viszonyában nem sikerült maradéktalanul teljesíteni.

[696] Itt az alanyok kiválasztásában nem véletlen mintavételi eljárást alkalmaztunk, az egyes interjúalanyokhoz az úgynevezett szakértői mintavételi eljárással jutottunk el.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

intézmény, amelyek nem elsősorban fogvatartási feladatokat láttak el, ezek közül három került be a vizsgálatba.[697]

A vizsgálat fontosabb megállapításait és az azok kapcsán tett javaslatokat a zárótanulmány[698] három pontban foglalta össze.

A kérdések első nagy csoportja a fogvatartottak életkörülményeire, foglalkoztatására, jogaik érvényesítésére vonatkozott. A megkérdezettek többsége a fogvatartottakat körülvevő környezetet kedvezőtlennek ítélte meg. Utaltak arra, hogy a zsúfoltság nem csupán a fogvatartottak létfeltételeit, de a velük foglalkozó személyzet tevékenységét is nehezíti. A válaszolók nagyobb része a fogvatartottak anyagi ellátásának színvonalát – kiemelten az élelmezésüket és a ruházati ellátásukat – megfelelőnek, kisebb részük ezeket a ráfordításokat túlzottnak tartotta. A fogvatartotti egészségügyi ellátásról és az egészségügyi gondozásról született a legkedvezőbb vélemény, a válaszadók túlnyomó többsége e szakterületet tekintette kiemelkedően jól működőnek. A zárótanulmány megállapítása szerint a megkérdezettek a végrehajtás proaktivitásának a fokát a foglalkoztatási rendszer minőségétől és intenzitásától tették függővé. A fogvatartottak foglalkoztatását a válaszadók többsége a kívánalmakhoz képest alacsony színvonalúnak értékelte. Míg az elítéltek alap- és középfokú képzése a megkérdezettek többsége által támogatható, a felsőfokú képzésre már averzióval tekintettek. A többség érzékelte az elítéltek munkával foglalkoztatásának növekvő nehézségeit, a munkáltatás profiljának a munkaerő-piaci követelményektől távol eső természetét. A lehetőségekhez képest a közművelődési – szabadidős – foglalkozásokat tekintették leginkább elfogadhatónak. A megkérdezettek többsége úgy vélte továbbá, hogy munkájuk során a fogvatartottak alapvető

[697] Az intézmények köréből kimaradt a Büntetés-végrehajtási Szervezet Továbbképzési és Rehabilitációs Központja (pilisszentkereszti és igali helyszínei) és a Rendőrtiszti Főiskola Büntetés-végrehajtási Tanszéke, ez utóbbi oktatói körében azonban interjú felvételére sor került.
[698] Fodor-Lukács – Jánosi – Lőrincz – Róth – Rosta: i. m.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

jogai érvényesülnek. A kisebbség vélekedése szerint ugyanakkor az, hogy a jogaik nincsenek a kötelezettségeikkel egyensúlyban, visszaélésekhez vezet.

A kérdőíves felmérésben kapott válaszok és az interjúk során elhangzottak alapján az elítéltek foglalkoztatása minőségének a javítására és intenzitásának a növelésére a zárótanulmány a következő javaslatokat rögzítette.

A foglalkoztatás minőségének javításához szükséges:
- a munkáltatásban résztvevők arányának növelése;
- a munkáltatás ösztönző-rendszerének hatékonyabbá tétele;
- a munkavégzés profiljának közelítése a munkaerő-piaci igényekhez;
- a fogvatartotti oktatásnak és képzésnek a munkavégzéssel azonos megítélése;
- a zárkán kívüli, kikapcsolódást, személyiségfejlődést kínáló programok gyarapítása.

A foglalkoztatás intenzitásának növelésére tette javaslatok:
- a fogvatartotti öntevékenység szélesítése;
- civil és egyházi szervezetekkel való kapcsolatok szélesítése, együttműködésük, bevonásuk bővítése;
- a fogvatartottak aktivitásának fokozása a foglalkoztatásban részvétel ösztönzőinek, az előmenetel mérhető követelményrendszerének a kimunkálásával.

Az empirikus kutatás második része a személyi állomány helyzetét vizsgálta. A megkérdezettek szinte egyöntetűen munkájuk nehezen elviselhető stigmájának tekintették a társadalomnak róluk formált, közömbös, lealacsonyító, vagy – álláspontjuk szerint – csökkent értékűséget jelző értékelését. Többségük ennek okát a tevékenységükről szóló, megfelelően hiteles tájékoztatás hiányosságában látta. A zárótanulmány megállapította, hogy a személyi állomány közérzetét a kedvezőtlen társadalmi megítélés mellett a mostoha munkakörülmények (elavult infrastruktúra, fokozott

DOI: 10.14750/ME.2021.017

stresszhelyzet, stb.) és az elvégzett feladatokkal arányban nem álló jövedelmi viszonyok tovább rontják. E körülmények – a megkérdezettek véleménye szerint – mind a pályára alkalmas utánpótlás kiválasztását, mind a szervezet munkaerőt megtartó erejét jelentősen csökkentik. A nagyarányú fluktuáció lehetetlenné teszi a tapasztalatok átadását, a munkahelyi közérzetet pozitívan befolyásoló „baráti" légkör kialakulását.

A zárótanulmányban a szerzők arra tekintettel, hogy véleményük szerint a büntetés-végrehajtási rendszer fejlődésének kulcskérdése a személyi állomány helyzetének reformértékű átalakítása, a személyi állomány helyzetének javítására javasolták:
- a szakterület anyagi elismertségének a társ-rendvédelmi szervekével azonos szintre emelését;
- a szakterület társadalmi elfogadtatásának javításával az utánpótlás merítési bázisának szélesítését, a felvétel rendszerének korszerűsítését;
- a kiképzés, képzés, továbbképzés tartalmi színvonalának emelését;
- vonzó és kiszámítható életpálya-modell kidolgozását;
- a munkahelyi környezetnek, a személyi állomány mentálhigiénés állapotának javítását célzó intézkedések meghozatalát.

A szakterületet övező kedvezőtlen társadalmi értékítélet befolyásolása érdekében ezen felül javasolták:
- korszerű PR stratégia kidolgozását és alkalmazását;
- a szakterületet hitelesen bemutató tudományos és ismeretterjesztő tájékoztatás szélesítését;
- a bv. szervezet kapcsolatrendszerének továbbfejlesztését tudományos kutatóbázisokkal, szakmai és társadalmi szervezetekkel egy együttműködő-támogató lobbi létrehozása céljából;
- a bv. szervezet nemzetközi szakmai kapcsolatainak szélesítését, tapasztalatok cseréjét, a nemzetközi színvonal folyamatos, összehasonlító figyelemmel

DOI: 10.14750/ME.2021.017

kísérését, összevethető mérési, értékelési metódusok kidolgozását és közzétételét.

A kutatás harmadik része hatékonysági kérdések vizsgálatára irányult. Az eredmények a büntető igazságszolgáltatás céljairól, a megkérdezett személyi állomány elméleti felkészültségéről nyújtottak tájékoztatást. A heterogén válaszok a fennállt bizonytalanságot, a felkészítés és a kiképzés hiányosságait tárták fel. A megkérdezettek a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának javítását elsősorban a humán erőforrás színvonalának, anyagi-erkölcsi elismertségük javításával, valamint az igazságszolgáltatásban résztvevő szervek fokozottabb együttműködésével tartották elérhetőnek. A zárótanulmány megállapította, hogy a szabadságvesztés büntetés végrehajtásának célját a megkérdezettek többsége – helyesen – az elkövetők társadalomba való visszailleszkedésének az elősegítésében látta. A végrehajtás működésének egészéről kialakult szkepszist tükrözte ugyanakkor a válaszadók többségének sommás véleménye arról, hogy a végrehajtás célja a jelenlegi feltételek között nem valósítható meg. A többség ugyancsak kételkedett abban, hogy a szabadságvesztés büntetés alkalmas lenne a visszaesés csökkentésére. A többség úgy vélte, a visszaesés multifaktorális okokra vezethető vissza, amelyek között a büntetés-végrehajtási intézet szerepe elenyésző. A válaszadók többsége továbbá azt az álláspontot képviselte, hogy a visszaesés mértéke önmagában nem függ a kiszabott szankció fajtájától, mértékétől, illetve attól, hogy a bv. intézetek a külvilágtól mennyire elzártan működnek. A felmérés adatai szerint a végrehajtási rendszer hatékonyságát leginkább akadályozó tényező a személyi állomány anyagi és erkölcsi elismertségének hiánya, ebből fakadóan pedig a megfelelő szakmai színvonal teljesítésének az elmaradása. A megkérdezett személyi állomány egyértelműen foglalt állást abban, hogy a további takarékossági célú költségcsökkentési törekvések már a működőképességet, a fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését veszélyeztetnék.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A zárótanulmányban leírt értékelés szerint a végrehajtási rendszer hatékonyságának résztvevők általi átfogó értékelése újból rávilágított a szakterület „alulértékeltségére”, és arra, hogy a helyzet orvoslása jelentős ráfordításokat igényel. Ennek érdekében a kutatók javasolták

- a szakterület költségvetésének az uniós átlaghoz közelítését;
- a büntetőpolitikai reformlépéseknek a végrehajtás szektorát is számításba vevő tervezését;
- a hazai börtönügy szakmai rangjának az igazságszolgáltatás többi szervezetéhez közelítését.

A kutatási eredmények publikálására nem került sor, így azok csupán szakmai körökben váltak ismertté. Ugyanakkor mivel a kutatási folyamatban a szakma képviselői jelentős számban részt vettek, általuk és közvetítésükkel az értesülés lehetősége az eredményekről biztosított volt. Ma pedig már, 10 év távlatából egy további empirikus kutatás keretében tűnik érdemesnek megvizsgálni, hogy a javaslatok közül melyek azok, amelyek továbbra is fenntarthatók.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

2. A tudományos ellenőrzés újabb lehetőségei

Az empirikus kutatások hazai fejlődésével párhuzamosan a nemzetközi tudományos színtéren is olyan fejlődési folyamat vette kezdetét, amely egyelőre közvetett hatással van a hazai szabadságvesztés büntetés tudományos ellenőrzésére, számolni kell ugyanakkor azzal, hogy a jövőben ez a hatásgyakorlás közvetlenné válik. Ahogyan ugyanis az emberi jogok védelme a nemzetközi szervezetek tevékenységének az eredményeként új szintre lépett, a tudomány művelői is kellő ösztönző erőt és nem utolsó sorban muníciót kaptak ahhoz, hogy más államok szabadságvesztés büntetése végrehajtásának a vizsgálatát, vagy akár több államban a szabadságvesztés végrehajtási körülményeinek az egymáshoz való viszonyítását állítsák kutatásaik fókuszpontjába. A regionális és univerzális szintű mechanizmusok működése ugyanakkor nem csupán forrást biztosított a tudományos munkálkodás kiszélesítéséhez és nem csupán ösztönözte azt. Alapvető szerepet játszott annak a megközelítésnek a formálódásában, amely szerint a legális állami erőszak ellenőrzése iránt globális, az államhatárokat átlépő igény támasztható.

Ezen folyamatok eredményeként pedig az elmúlt bő két évtizedben olyan tudományos műhelyek, kutatóműhelyek, nemzetközi egyezményektől és nemzetközi szervezetektől független szervezetek jöttek létre, amelyek a világ több államát, sőt akár a világ legtöbb államát – köztük természetesen Magyarországot is – érintően gyűjtenek adatokat a szabadságvesztés végrehajtásról. Az adatok elemzését követően pedig azok értékelését nyilvánosságra hozzák, és tárják ezáltal mind az érdeklődő szakmai, mind pedig a laikus közönség elé.

Ebben a körben ellenőrző mechanizmusként egyelőre az olyan nemzetközi kutatások említhetők, amelyek magyar részvevőkkel is zajlanak. A hazai empirikus kutatások lehetséges hatásaihoz képest ezen esetekben már az is minőségi különbséget eredményez, hogy egy nemzetközi kutatás

DOI: 10.14750/ME.2021.017

résztvevőjeként munkálkodó hazai kutató empirikus munkájának az eredményeit a nemzetközi tudományos kutatócsoport rendelkezésére bocsátja. Ennél is fontosabb hozadéka ugyanakkor mindennek az is, hogy a hazai kutató kutatási eredményei nemzetközi színtéren is megjelennek és hozzáférhetővé, sőt ideális esetben ismertté válnak. Így az eredmények értékelésére és a következtetések levonására nemcsak hazai kontextusban, hanem nemzetközi összevetésben is lehetőség nyílik. Ez pedig a büntetés-végrehajtás kontrollja szempontjából is fontos, nemzetközi viszonyításon alapuló következtetések levonását teszi lehetővé.

A szabadságvesztés végrehajtását érintő ilyen jellegű tudományos tevékenységre a fent ismertetett kutatások körében is találunk példát. Itt említhető a Nemzeti Közszolgálati Egyetem részvételével zajlott, és a hazai viszonyokra is kiterjesztett nemzetközi kutatás a fiatalkorú fogvatartottakkal kapcsolatosan. [699] Ebbe a körbe tartozik továbbá a részletesen ismertetett empirikus kutatás is, amelyről – mint a tudományos ellenőrzés konkrét esetéről – a dolgozat önálló alfejezetében számolok be.[700]

Ezen felül a szabadságvesztés büntetést, sőt a magyarországi szabadságvesztés büntetést érintő tudományos tevékenységet fejtenek ki olyan nemzetközi tudományos szereplők is, akiknek az egyes államokra vonatkozó adat- és információgyűjtő tevékenysége nem korlátozódik egy adott kutatási projektre, hanem hosszú távon fejtik ki a munkásságukat. A hazai személyektől vagy szervezetektől nyert adatok és információk elemzését, azáltal a hazai büntetés-végrehajtási viszonyok értékelését meghatározott időközönként végzik el. Így tevékenységükkel – még ha tág értelemben is, de – szintén egyfajta tudományos kontrollt gyakorolnak a hazai büntetés-végrehajtási viszonyok felett.[701]

[699] Czenczer O.: i. m.
[700] Fodor-Lukács – Jánosi – Lőrincz – Róth – Rosta: i. m.
[701] Számos olyan külföldi szervezet említhető továbbá, amelyek tevékenysége nem tekinthető a dolgozat értelmezésében vett tudományos ellenőrzésnek. Ezek az egyéb szervezetek jellemzően elméleti munkássággal segítik az egyéb ellenőrző szerveket és tevékenységeket, leginkább ideológiai

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Megvalósulni látszik tehát az a jövőkép, amelyet Szabó Máté és Haraszti Margit Katalin közös írásukban néhány évvel korábban lefestettek. Arra hívták fel a figyelmet, hogy nem csupán az elmúlt évszázadok hoztak változást, a világ ma is folyamatosan változik. Ezen változások közül különös jelentőséggel bírnak a kommunikáció területén tapasztalható előrelépések, ugyanis „[a] mobil elektronikus kommunikációs technikák és a világháló léte az egyének és a kis, önkéntes csoportok olyan kommunikációs lehetőségeit nyitotta meg, amelyek felbomlasztják a hagyományos politikai kommunikáció csatornáit, illetve azokkal párhuzamosan új csatornákat alakítanak ki, amelyek újrarendezik a régiek világát. A bürokratizált, a tömegmédiákra építő politikában margóra kerülő kis, aktív, innovatív csoportok ma már képesek üzeneteiket globálisan eljuttatni potenciális támogatóikhoz, ezáltal személyes és anyagi erőforrásokat mobilizálni."[702] Ez a folyamat pedig képes mobilizálni a társadalmi ellenőrzés legkülönfélébb rétegeit.

A nemzetközi tudományos színtéren a következő szervezetek számolnak be internetes oldalukon ilyen, hazánkat is érintő tudományos tevékenységről.

2.1. International Corrections and Prison Association (ICPA)

A kanadai gyökerekkel rendelkező szervezet[703] 1998 óta működik a jelenlegi formájában. Világméretű szerveződés. Célkitűzése elsősorban olyan etikai és gyakorlati végrehajtási szempontok és módszerek terjesztése és népszerűsítése, amelyek segítségével növelhető a közbiztonság és

bázist nyújtanak és a népszerűsítésükben, elveik terjesztésében működnek közre. Itt említhető meg például az Association for the Prevention of Torture (APT), amely az UNCAT és az OPCAT elméleti megalapozásában játszott szerepet és a végrehajtásukhoz nyújt segítséget; a Penal Reform International, amely a látogatóbizottságok és a nemzeti megelőző mechanizmusok munkáját támogatja; vagy az Amnesty International, amely 1961-től kezdve számos módon száll síkra a szabadságuktól megfosztott személyek jogaiért.

[702] Szabó M. – Haraszti M. K.: i. m. 13. p.

[703] International Corrections and Prison Association (ICPA). https://icpa.org/ (2019. július 28.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

egészségesebb társadalmak szerveződhetnek világszerte. A szervezetnek ugyan nincs magyar tagja, azonban tevékenységében kapcsolódik a hazai büntetés-végrehajtáshoz. Ezt igazolja az IPCA folyóiratának hatodik, az oktatásfejlesztésről szóló számában megjelent egyik tanulmány, amely túlnyomó részben magyar szerzők tollából származik.[704]

2.2. Children of Prisoners Europe (COPE)

A COPE[705] egy páneurópai hálózat, amely olyan gyermekek védelmében fejti ki a tevékenységét, akiknek a szülei szabadságvesztés büntetést töltenek. A szervezetet 2000-ben alapították, azóta is magánszemélyek, nem-állami szervezetek, valamint egyéb érdeklődők részvételével működik. Az Európa határain túlra is kiterjedő hálózatot egy párizsi székhelyű központi szerv igazgatja. A COPE célja, hogy a börtönügyben, a gyermekjogokban és a gyermekjóléti területeken aktív szakértők hálózatával fokozza a tudatosságot az érintett gyerekekkel való bánásmód terén, továbbá őket érintően új gondolkodási és cselekvési lehetőségeket kínáljon.

2.3. Institute for Criminal Policy Research (ICPR)

Az intézetet[706] professzor Mike Hough alapította 2003-ban a South Bank University büntetőpolitikai kutatóműhelyének[707] utódjaként. 2010 óta az ICPR a Londoni Egyetem Birkbeck Jogtudományi Karán[708] működik, amely egy világszínvonalú jogtudományi kutató központ. Az ICPR tudományosan

[704] Márta Takács-Miklósi – Attila Károly Molnár – Judit Dézsi – Susan Hopkins: In the Service of Reintegration: Educators in Hungarian Correctional Institutions. Article 9, Advancing Corrections Journal Edition #6 https://icpa.org/advancing-corrections-journal/ (2019. július 25.)
[705] Children of Prisoners Europe (COPE). https://childrenofprisoners.eu/ (2019. július 28.)
[706] Institute for Crime & Justice Policy Research, Birkbeck, University of London. http://www.icpr.org.uk/ (2019. július 28.)
[707] South Bank University's Criminal Policy Research Unit
[708] School of Law of Birkbeck, University of London

DOI: 10.14750/ME.2021.017

megalapozott kutatásokat folytat, amelyek során szem előtt tarja az objektivitás, a függetlenség és a legmagasabb színvonal követelményeit. A kutatási tevékenység a büntető igazságszolgáltatás valamennyi területére kiterjed, de kiemelt figyelmet három területnek szentel, amelyek: a rendőrség, a bíróságok és a büntetés-végrehajtási intézetek.[709] Ez utóbbi, a fogvatartó intézeteket és a bebörtönzést vizsgáló területen az ICPR széleskörű kutatási programot teljesít, amely magába foglal egyrészt tanulmányokat az Egyesült Királyságról, másrészt pedig nemzetközi összehasonlító kutatásokat az ún. World Prison Research Programme keretében. A program eredményeit folyamatosan publikálja a weboldalán.[710] Ezek közül a leginkább figyelemre méltó a World Prison Brief. Ez egy online adatbázis, amely statisztikai adatokat és egyéb információkat tartalmaz a büntetés-végrehajtási rendszerekről világszerte. Az adatbázis ingyenes hozzáférést tesz lehetővé bárki számára. Az adatbázis egy egyedülálló információs tár, amely globálisan segíti a börtönpolitika és a büntetés-végrehajtás gyakorlatának a tapasztalatokon alapuló fejlesztését.

A kutatási adatbázis mellett a weboldalon az ICPR egyéb publikációi is elérhetők.[711] Rendszeres kiadvány például a World Prison Population Lists, amely a világ több mint 200 független országában és függő területi egységén fogvatartott személyekről közöl létszámadatokat évente. Bemutatja a szabadságvesztés büntetések közötti különbségeket világszerte és lehetővé teszi a világ börtönpopulációjának a becslését. Az adatbázisban és a publikációkban egyaránt szerepelnek adatok és egyéb információk a hazai büntetés-végrehajtásról.[712]

[709] Policing and the policed, Courts, court users and sentencing, Prisons and the use of imprisonment
[710] http://www.prisonstudies.org/
[711] http://www.prisonstudies.org/research-publications/intro
[712] Lásd például: Prison. Evidence of its use and over-use from around the world. Institute for Criminal Policy Research Birkbeck, University of London, 2017. https://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/global_imprisonment_web2c.pdf (2019. július 25.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

2.4. Prison Insider

A Prison Insider[713] egy francia gyökerű kezdeményezés, amelynek atyja Bernard Bolze, az International Observatory on Prisons (OIP) megalapítója. Az OIP 1990-es megalapítását követően 1993 és 1998 között hat éves riportot hozott nyilvánosságra, amelyek bemutatták a büntetés-végrehajtási intézetekben uralkodó körülményeket világszerte. 15 évvel az OIP megszűnése után ezt a hiánypótló munkát kívánta folytatni a Prison Insider. A szervezet tevékenysége keretében olyan gazdasági, kulturális, egyetemi vagy egyéb szervezetek tevékenységét kívánja összehangolni, amelyek az emberi jogokért és szabadságokért lépnek fel. A szervezet azért működhet – írják magukról – mert jelentős számú ember önként áldozza az idejét és a képességeit ezen célok érdekében. A Prison Insider működésének az előkészítése 2014 nyarán kezdődött meg, amelyet követően a francia jog alapján működő szervezetként alapították 2015 augusztusában. Célja, hogy egy mindenki számára hozzáférhető adatbázist működtessen a világ büntetés-végrehajtási rendszereiről és intézeteiről. Ezek az információk ugyanis hozzáférhetők, de sokszor csak elszórva találhatók meg, vagy lehetetlenség rájuk bukkanni. Ezért a szervezet egy olyan egységes adatbázis kialakításán fáradozik, amely naprakész, tényszerű és részletes információkat közöl a világ börtöneiről, köztük a magyar büntetés-végrehajtási intézetekről.[714]

[713] https://www.prison-insider.com/en
[714] https://www.prison-insider.com/countryprofile/prisons-hungary#introduction-5d00f804351ce (2019. július 25.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

3. Tudományos ellenőrzés?

A fent bemutatott hazai empirikus kutatások és azok eredményei jól példázzák, hogy a tudományos világ képviselői betekintést nyerhetnek a büntetés-végrehajtás zárt világába. Igazolni látszanak továbbá azt is, hogy kutatómunkájuk során a szabadságvesztés végrehajtásának folyamatát vizsgáló, és az annak során szerzett tapasztalatokat elemző, majd a büntetés-végrehajtással szemben támasztott követelmények ismeretében értékelő tevékenységet végeznek. Így el lehet jutni arra a logikai következtetésre, hogy munkásságuk tartalmilag a szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzését valósítja meg.

Értékelésem szerint ebben a megközelítésben lényeges tulajdonsága a tudományos tevékenységnek, hogy mind a nemzetközi ellenőrzéssel, mind a társadalmi ellenőrzéssel rokon jegyeket mutat.

Az egyes nemzetközi szervezetek szabadságvesztés végrehajtását ellenőrző tevékenységét kiegészítő egyéb mechanizmusok körében a dolgozatomban több olyat bemutattam, amelyek tudományos eredményekkel segítik a kontrollgyakorlást. Mindezen tudományos tevékenység ugyanakkor az adott nemzetközi szervezet által működtetett kutatócsoporthoz vagy tudományos műhelyhez kapcsolódik, ezért az így keletkezett tudományos eredmények is a nemzetközi ellenőrzés eredményeinek tekinthetők. A nemzetközi szervezethez nem kapcsolódó egyéb kutatók és kutatócsoportok munkássága és azok terméke ugyanakkor semmilyen formában nem kötődik a nemzetközi ellenőrzéshez. Így akár a hazai, akár a nemzetközi tudományos tevékenységnek meghatározható egy olyan köre, amelynek tárgya a szabadságvesztés végrehajtása, és amely nem része a nemzetközi ellenőrzésnek.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Közös jellemzője továbbá a tudományos tevékenységnek a társadalmi ellenőrzéssel, hogy mindkettőben a társadalom büntetés-végrehajtási szakterülettől független tagjai vesznek részt. Ebben a megközelítésben a tudomány művelői tekinthetők a társadalmi ellenőrzés alanyainak is. Fontos különbség ugyanakkor, hogy alapvetően eltérő a két személyi kör motivációja. Amíg ugyanis a társadalmi ellenőrzés azon társadalmi igényen alapul, amely az állam tevékenységének az ellenőrzésére irányul, és jellemzően nem tudományos szempontokra épül, addig a tudományos ellenőrzés kifejezetten tudományos alapokon és igényből fakadóan, az alapul fekvő tudományterület eszköztárát felhasználva valósítja meg a kontrolltevékenységet. Ennek megfelelően a két mechanizmus eredményei eltérő célokat is szolgálnak: azon felül, hogy mindkettő a szabadságvesztés végrehajtását kívánja kontrollálni, és ezzel optimális esetben képes segíteni mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazók munkáját, a társadalmi ellenőrzés eredményei a társadalmat informálják a büntetés-végrehajtás viszonyairól, míg a tudományos tevékenység a tudomány képviselői számára nyújt muníciót további munkásságukhoz.

PhD dolgozatomban mindezek fényében arra az álláspontra helyezkedem, hogy a szabadságvesztés végrehajtására vonatkozó empirikus kutatást magukba foglaló tudományos munkák esetén a tudomány ellenőrző funkciót tölt be. Mindazon tudományos munkák, amelyek ilyen vizsgálatok tapasztalatait dolgozzák fel, az ellenőrzés eredményeinek tekinthetők.

A tudományos tevékenység tehát ellenőrzést valósít meg a szabadságvesztés végrehajtása felett. Teszi ezt azáltal, hogy képviselői a saját szakmai eszköztárukban rendelkezésre álló eszközök felhasználásával vizsgálják a szabadságvesztés foganatosításának a folyamatát, és az így szerzett tapasztalatokat vetik össze a végrehajtással szemben támasztott követelményekkel.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A tudomány ezen ellenőrző funkciójában sok hasznos ismerettel képes szolgálni. Így például felméri és kimutatja a végrehajtás hatékonyságát és konkrét eredményeit, de ugyanígy segít a hiányosságok felismerésében, azok értékelésében, sőt a következtetések levonásában is. Sorra születnek olyan tudományos munkák, amelyek mindezeket az eredményeket összefoglalják és azt hasznosítható értékként hordozzák.

Fontos sajátossága emellett a tudománynak az a rendkívül széles látókör, amellyel ellenőrző funkcióját képes betölteni. A külföldi vagy a büntetés-végrehajtás történetében fellelhető példák és tapasztalatok elemzése, a lehetséges megoldások mérlegelése és a hajlam az innovációra, mind része a tudományos tevékenységnek. Ilyen módon az ellenőrzés tárgya, így a szabadságvesztés végrehajtásának egy-egy aspektusa a jogalkalmazás és a jogalkotás számára is új, korábban ismeretlen megközelítésbe helyezhető.

A tudományos ellenőrzés továbbá nemcsak befogadni, hanem közölni, átadni is széles körben képes az ismereteket. A szabadságvesztés büntetést érintően végzett kutatások eredményei a tudományos érdeklődéssel bíró közösség tagjain túl természetszerűleg a jogalkalmazók széles köre, sőt a jogalkotás, vagy akár bárki más számára is hozzáférhetők, megismerhetők.

Ezáltal a tudomány alkalmasnak mutatkozik arra, hogy a szabadságvesztés végrehajtásával kapcsolatos állami feladatokat és folyamatokat segítő, támogató funkciót töltsön be. A tudományos munkák felhasználhatók a szabadságvesztés végrehajtását érintő jogalkotói döntések előkészítése, a döntéshozatalhoz szükséges ismeretek összegzése, esetleg elemzése során ugyanúgy, mint a döntések végrehajtásának az értékelésében. Így a tudományos tevékenység fontos támogató, segítő szerepet képes vállalni ezen folyamatokban.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Mindezen szempontok aktuálisan, vagyis a tudomány ellenőrző funkciójának elismerése hiányában is érvényesíthetők. A tudomány jelen státuszában is alkalmas a szabadságvesztés jogállami végrehajtását támogató szerepre. Azt ugyanakkor bizonyosan nagyobb hatékonysággal lenne képes betölteni, amennyiben önálló és elismert szerepet tölthetne be a kontrollmechanizmusok rendszerében.

Bízom benne, hogy a kutatási lehetőségek és azzal együtt a tudományos tevékenységek körének a további bővülése, azok eredményeinek a gyarapodása és hasznosítása , valamint a börtönügyi szakma, a jogalkotás és a jogalkalmazás képviselőinek az állásfoglalása elvezethet oda, hogy a tudomány – különösen az empirikus módszerrel végzett tudományos munkásság okán – az ellenőrző mechanizmusok körében önálló szerepet vindikál magának.

A tudományos tevékenység önálló ellenőrző szerepének elismerését eredményezheti, ha az állam saját döntésével azt elismeri, elfogadja, és a szabadságvesztés végrehajtásáért felelős állami szerv a döntés-előkészítéshez, illetve döntései hatékonyságának a megvizsgálásához segítségül hívja a tudomány elemzéseit és megállapításait. Az így kialakuló, kölcsönösen gyümölcsöző kapcsolatban pedig a tudomány érdemi és anyagi támogatást élvez, míg az állami szerv megalapozott ismeretekhez jut szakmai tevékenységéhez, feladatai hatékony és eredményes teljesítéséhez. A tudomány ellenőrző funkciójának sikeréhez és elismeréséhez elengedhetetlen továbbá, hogy megkapja azt a minőségi nyilvánosságot, amellyel eredményeit közvetíthetők.

Az aktuális kutatási helyzetkép áttekintése alapján megállapítható az is, hogy a szabadságvesztés végrehajtását érintő tudományos ellenőrzést napjainkban elsősorban hazai kutatók, kutatócsoportok, kutatóhelyek valósítanak meg. Ezen a téren azonban már tapasztalni lehet a változás első jeleit. A

DOI: 10.14750/ME.2021.017

tudományos tevékenységre ugyanis a globalizáció és az információk áramlásának a XXI. századi üteme ugyanúgy rányomta a bélyegét, mint az élet más területeire. A XXI. században az információkhoz való hozzáférés, a világháló, a nemzetközi kapcsolatok igen magas szintje lehetővé teszi, hogy a hazai szabadságvesztés büntetés viszonyait tudományos munkákban olyan kutatók is értékeljék, akik magyar büntetés-végrehajtási intézetbe még sosem tették be a lábukat. Ugyan ezen értékelő tevékenységnek ma még csak igen kis szelete alapul empirikus kutatáson, ez utóbbi körben a nemzetközi kutatások is megvalósítanak egyfajta kontrolltevékenységet a hazai szabadságvesztés büntetés felett. Elvégzik ugyanis a hazai büntetés-végrehajtásra vonatkozó – különböző hazai forrásokból beszerzett – adatok és tények vizsgálatát, azok elemzését és értékelését egyaránt. A nemzetközi kutatási tevékenység eredményei így egyre inkább azt látszanak igazolni, hogy a tudomány ellenőrző funkciójának az országhatárok sem szabnak valódi határt. Mindezen folyamatok pedig ugyancsak elősegítik azt, hogy a tudomány önálló ellenőrző mechanizmusként nyerjen elismerést.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

KÖVETKEZTETÉSEK

1. A független ellenőrzés formáinak az értékelése

A független ellenőrzés egyes formáinak áttekintése, történetük, aktuális fejlettségi szintjük és eszközkészletük bemutatása lehetőséget kínál arra, hogy rövid értékelés keretében sor kerüljön a legfőbb jellemvonásaik összefoglalására is. Mindezen muníciót felhasználva az alábbiakban megkísérlem, hogy rámutassak a független ellenőrzés egyes típusainak alapvető jellemzőire, a tevékenységük eredményességét elősegítő és azt hátráltató tényezőkre, valamint a segítségükkel elérhető konkrét eredményekre.

1.1. Nemzetközi szervezetek ellenőrző tevékenysége

Az ellenőrzés keretében a nemzetközi szervezetek által kifejtett tevékenység az alábbiak szerint írható le.

Általános jellemzői:

- Összességében – a három tárgyalt nemzetközi szervezet, vagyis az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európa Tanács és az Európai Unió vonatkozásában – szerves fejlődés eredménye, és az Európai Unió legújabb dokumentumai megerősítik, hogy a nemzetközi szervezetek a jövőben is egységes rendszerként kívánják működtetni.
- Az Európai Unió nem kíván olyan feladatokat felvállalni és olyan szerepeket betölteni, amelyeket az ENSZ és az Európa Tanács keretei között végzett ellenőrző tevékenység már ellát.
- Mindazonáltal a fejlődés folyamatos, a nemzetközi szervezetek az ellenőrzés hatékonyságát folyamatosan növelni törekszenek.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A tevékenység eredményességét elősegítő tényezők:

- A nemzetközi szervezetek által végzett ellenőrzés megfelelő fórumot kínál a részes államok számára a vélemények és az információk cseréjéhez, valamint a bevált, jó gyakorlat megosztásához.
- Így megteremti a lehetőségét annak, hogy az egyes államok együttműködésük révén egyetemlegesen elfogadott, univerzális eszközöket dolgozzanak ki az ellenőrzés hatékonysága érdekében.
- A nemzetközi szervezetek ellenőrző tevékenysége többszörösen összetett: kereteik között általános emberi jogi és szakjogi – vagyis büntetés-végrehajtási jogi – ellenőrző elemek egymással párhuzamosan működnek, így önmagában is sokrétű ellenőrzési tevékenység kifejtésére képes.
- A tagállami kötelezettségvállalásokból eredően az egyes államok jogalkotását és a jogalkalmazását is befolyásolja.
- A nemzetközi ellenőrző rendszer több eleme elsősorban proaktív, megelőző jellegű, amely sajátosság az ellenőrzés hatékonyságát jelentősen növeli.
- Sokrétűségét bizonyítja, hogy általános problémákat ugyanúgy képes kezelni, ahogyan egyedi esetekre kínál megoldást.

A tevékenység eredményességét hátráltató tényezők:

- A nemzetközi szervezetek ellenőrző munkájuk során is a működésükre általánosan jellemző, sajátos nyelvezetet használják, ami miatt a következtetések levonása nem nélkülöz minden nehézséget az egyes államok szintjén, így hazánkban sem.
- A nemzetközi szervezetek hazánktól jelentős fizikai távolságra fejtik ki a tevékenységük túlnyomó részét, amely a közvetlen ellenőrzési jogosítványok hatékony alkalmazása ellen ható tényező.
- Fennáll továbbá egyfajta ideológiai távolság a nemzetközi szervezetek univerzális és az államok egyedi jellegű megközelítése között. A nézőpontok különbözősége szintén megnehezítheti a kommunikációt, és ezáltal az ellenőrzés végrehajtását, valamint a következtetések levonását.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

- A büntetés-végrehajtás továbbá az állami szuverenitás szerves részeként olyan terület, amelyet az állam nehezen enged ki saját felügyelete alól.

Eredményei:
- A nemzetközi szervezetek ellenőrző tevékenységének legfőbb eredménye, hogy a hazainál magasabb szintű, univerzális követelmények érvényesülnek a szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzésében.
- Mindez ugyanakkor nem jelenti a nemzeti szempontok figyelmen kívül hagyását: a nemzetközi ellenőrzés keretében ugyanis a nemzeti sajátosságokhoz is igazodó ellenőrző rendszer kialakítására van lehetőség.
- Ilyen módon a nemzetközi ellenőrzés hidat képez a szabadságvesztés állami ellenőrzése, és így az államok között.

1.2. Társadalmi ellenőrzés

Általános jellemzői:
- Legfontosabb tulajdonsága a társadalmi ellenőrzésnek, hogy magát a társadalmat juttatja ellenőrző pozícióba. A szabadságvesztés végrehajtása során az állam a társadalom tagjai által ráruházott hatalomnál fogva alkalmaz legálisan erőszakot, méghozzá a társadalom védelme érdekében. A szabadságvesztés végrehajtása keretében az állam tehát voltaképpen a társadalom akaratát közvetíti. Ezen cselekvés ellenőrzésére vonatkozó társadalmi igényt elégíti ki a független ellenőrzés adott formája.
- A részvétel lehetősége a társadalom tagjai, valamint az általuk szervezett különböző, kisebb-nagyobb csoportok számára egyaránt fennáll, így kivételesen széleskörű.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A tevékenység eredményességét elősegítő tényezők:

- A társadalmi ellenőrzésben közreműködő személyek, szervek vagy szervezetek skálája rendkívül széles lehet, akik akár egymással párhuzamosan is képesek ellátni a tevékenységüket.
- Az szabadságvesztés végrehajtása során a problémákat az ellenőrzést végzők az állami bürokratikus út kiiktatásával képesek kezelni.
- Az ellenőrzés ezen formája a nyilvánosság bevonásán túl a nyilvánosság tájékoztatását is megvalósítja a szabadságvesztés végrehajtása során uralkodó viszonyokról, ami – társadalmi nézőpontból is szemlélve – különös garanciális jelentőséggel bír. A nyilvánosság ugyanis elősegíti az állampolgár, a társadalom tagjai jogállami garanciákba vetett bizalmának az erősítését.
- A társadalmi kontrollszervezetek szimbolikus értelemben is jelentősek, hiszen az állami erőszakkal való visszaélés lehetőségével szemben fejtik ki a tevékenységüket és garantálnak védelmet.

A tevékenység eredményességét hátráltató tényezők:

- A társadalom ellenőrző funkciója nem univerzális, az országhatárokat nem képes átlépni. Ebből fakadóan az érvényesülési köre földrajzilag korlátozott.
- A társadalmi ellenőrzés akkor sikeres, ha a közreműködő tagok felkészültek, ha elsajátítják a szükséges szakmai ismereteket, ugyanakkor megőrzik szemléletük intaktságát.
- Az ellenőrzés ezen módja is lehet proaktív, ahogyan azt az MHB tevékenysége is jól mutatja, tipikusan azonban a már bekövetkezett szabálytalanságokat képes felismerni.
- Mivel a szabadságvesztés végrehajtását érintően szerzett tapasztalatokat a társadalmi ellenőrzés a hazai jogszabályi követelményekkel veti össze, elsősorban a jogalkalmazást befolyásolja, a jogalkotásra gyakorolt hatása kevésbé direkt.
- A társadalmi kontroll hatékonyságát alapvetően határozza meg az állami együttműködés szintje. Ez az irányadó jogi szabályzásban nyilvánul meg. Jogi szabályozás hiányában pedig – ahogyan hazánkban is – a társadalom nem

DOI: 10.14750/ME.2021.017

vehet részt intézményesített formában a szabadságvesztés végrehajtásának kontrolljában.

Eredmények:
- A társadalmi ellenőrzés legfőbb eredménye, hogy jelentős mértékben képes hozzájárulni a büntető-igazságszolgáltatás intézményrendszerével szembeni bizalom fenntartásához, illetve az esetleges bizalmi deficit csökkentéséhez.
- A társadalmi nyilvánosság bevonásával képes elősegíteni az állampolgár, a társadalom tagjai jogállamba vetett bizalmának az erősödését. Így fontos eszköze a jogállami garanciákba vetett hit fenntartásának.

1.3. Tudományos ellenőrzés

Általános jellemzői:
- A tudományos világ képviselői is betekintést nyerhetnek a büntetés-végrehajtás zárt világába. Kutatómunkájuk során a szabadságvesztés végrehajtásának a folyamatát vizsgáló, és az annak során szerzett tapasztalatokat elemző, majd a büntetés-végrehajtással szemben támasztott követelmények ismeretében értékelő magatartást végeznek – tehát tartalmilag ellenőrzést valósítanak meg.
- Ilyen, tehát vizsgálatot és értékelést is magába foglaló tevékenységnek különösen a szabadságvesztés végrehajtását, mint folyamatot gyakorlati, vagyis empirikus módszerrel vizsgáló tudományos munka tekinthető. Így az empirikus kutatást magába foglaló tudományos tevékenység a szabadságvesztés ellenőrzésének egy sajátos formája.
- Szakirodalmi álláspontok ugyanakkor ezt a megközelítést – legalábbis egyelőre – nem támasztják alá. Aktuálisan tehát a tudományos tevékenységet nem lehet önálló ellenőrző mechanizmusnak tekinteni és akként nevesíteni.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A tevékenység eredményességét elősegítő tényezők:

- A tudományos ellenőrzés lehetősége a tudományos élet szereplőinek széles köre előtt nyitva áll, sokféle alanya lehet: egyéni kutatók, kutatócsoportok, kutatóműhelyek.
- A tudományos ellenőrzés továbbá közölni is széles körben képes az ismereteket. A szabadságvesztés büntetést érintően végzett kutatások eredményei a tudományos érdeklődéssel bíró közösség tagjain túl természetszerűleg a jogalkalmazók széles köre, sőt a jogalkotás, vagy akár bárki más számára is hozzáférhetők, megismerhetők.
- Fontos sajátossága a tudománynak az a rendkívül széles látókör, amellyel az ellenőrzést képes végezni. A külföldi vagy a büntetés-végrehajtás történetében fellelhető példák és tapasztalatok elemzése, a lehetséges megoldások mérlegelése és a hajlam az innovációra, mind része a tudományos tevékenységnek. Ilyen módon a szabadságvesztés végrehajtásának egy-egy aspektusa a jogalkalmazás és a jogalkotás számára is új, korábban ismeretlen megközelítésbe helyezhető.
- A tudomány képviselői az adott szakterületet érintő tudományos, szakmai ismeretek birtokában, tudományos igénnyel alkalmazzák az ellenőrzés eszközeit. Hozzáértésük, felkészültségük önmagában is garantálja tevékenységük hatékonyságát és eredményeik hasznosságát.
- Az országhatárok egyre kevésbé jelentenek akadályt. Habár a szabadságvesztés végrehajtását érintő ellenőrzést napjainkban elsősorban a tudományos világ hazai szereplői valósítanak meg, a globalizáció és az információ-áramlás XXI. századi tempója a tudományos tevékenyégre ugyanúgy rányomta a bélyegét, mint az élet más területeire. Így a szabadságvesztés végrehajtásának tudományos ellenőrzése egyre inkább nemzetközivé, ezáltal mind szélesebb körűvé válik.

A tevékenység eredményességét hátráltató tényezők:

- A tudományos ellenőrzés nem az ellenőrző rendszer szakirodalomban elismert eleme, csupán a jelen dolgozatban megfogalmazott és igazolt

DOI: 10.14750/ME.2021.017

hipotézis. Elismerése érdekében ki kell, hogy állja – legalább – a szakmai közösség próbáját.

- A tudományos tevékenység önálló ellenőrző szerepének elismerését eredményezheti, ha az állam saját döntésével azt elismeri, elfogadja, és a szabadságvesztés végrehajtásáért felelős állami szerv a döntés-előkészítéshez, illetve döntései hatékonyságának a megvizsgálásához segítségül hívja a tudomány elemzéseit és megállapításait. Az így kialakuló kapcsolatban élvezhet a tudomány olyan érdemi és anyagi támogatást, amely a hatékony működéshez szükséges.
- A tudomány ellenőrző funkciójának sikeréhez és elismeréséhez elengedhetetlen továbbá, hogy minőségi nyilvánosságot is kapjon. Annak hiányában eredményessége visszafogott.

Eredmények:

- Amennyiben a tudományos ellenőrzést elfogadjuk az ellenőrző rendszer létező elemeként, legfőbb eredményének azok, az empirikus kutatást magukba foglaló tudományos munkák tekinthetők, amelyek nemcsak a széleskörű nyilvánosságot képesek tájékoztatni a szabadságvesztés végrehajtásának a viszonyairól, hanem tudományos igényű visszacsatolást jelentenek a jogalkalmazás és a jogalkotás számára egyaránt.
- A tudomány ellenőrző funkciójában sok hasznos ismerettel képes szolgálni. Így például felméri és kimutatja a végrehajtás hatékonyságát és konkrét eredményeit, de ugyanígy segít a hiányosságok felismerésében, azok értékelésében, sőt a következtetések levonásában is. Sorra születnek olyan tudományos munkák, amelyek mindezeket az eredményeket összefoglalják és azt hasznosítható értékként hordozzák.
- A tudományos munkák felhasználhatók a szabadságvesztés végrehajtását érintő jogalkotói döntések előkészítése, a döntéshozatalhoz szükséges ismeretek összegzése, esetleg elemzése során ugyanúgy, mint a döntések végrehajtásának az értékelésében. Így a tudományos tevékenység fontos támogató, segítő szerepet képes vállalni ezen folyamatokban.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

- A tudományos ellenőrzés kellő szakmai felkészültséggel és a szükséges ismeretekkel felvértezett képviselőinek a megközelítése jó alapot teremt és talán igényt is formál aziránt, hogy a szabadságvesztés büntetést az annak végrehajtásában résztvevő személyek meghatározott köre is tudományos igénnyel közelítse meg.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

2. Konklúzió

„Úgy gondolhatnánk, hogy mivel a börtönök létrejöttének a halálra kínzást kiváltó humanista büntetésfelfogás volt a fő ideológiája, és mivel a börtönökben rend van, ott nem történhet semmilyen gonoszság a fogvatartottakkal." – idézi Foucault-t egyik, a hazai Nemzeti Megelőző Mechanizmus tapasztalatait elemző tanulmányában Fliegauf Gergely.[715] Az NMM tevékenységének az értékelése, sőt már önmagában az NMM létezése alapján is nemleges választ adhatunk Foucault felvetésére. De nemleges válaszul szolgál az az általános következtetés is, amely a jelen dolgozat egyes fejezeteinek a megállapításai alapján a szabadságvesztés ellenőrző rendszerét érintően levonható: az ellenőrző, sőt már az államtól független ellenőrző tevékenység megjelenése sem sokkal követte a modern börtön kialakulását, tulajdonképpen azzal egyidősnek tekinthető.

A független ellenőrző mechanizmusok nemzetközi és hazai történetének az áttekintése jól szemlélteti, hogy a kontrollrendszer ezen elemei a büntetés-végrehajtási intézetek működésének, azon belül is a szabadságvesztés végrehajtásának a kontrolljában már a XVI. századtól kezdődően részt vesznek. Ezen független ellenőrző tevékenység szerepe, valamint az ebbe a körbe tartozó szervek és szervezetek eszközkészlete a történelem során sokat változott, jellemzően bővült és erősödött, habár voltak a fejlődési folyamatot megakasztó időszakok. A robbanásszerű változást – a növekedést mind az ellenőrző mechanizmusok számát, mind az eszközeiket illetően – azonban csak a második világháborút lezáró időszak, a nemzetközi kapcsolatok fellendülése és az ahhoz kapcsolódó erőteljes humanizációs folyamatok hozták meg.

A független ellenőrző tevékenység évszázados jelenlétét követően ma már természetszerű, hogy a szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzésében

[715] Foucault, M.: i. m. Idézi: Fliegauf G.: i. m. 25. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

nem csupán az államhoz, valamint a bv. szervezethez kötődő szervek vesznek részt. Azt, hogy a független ellenőrzés egyes típusai miként jellemezhetők és mivel képesek hozzájárulni egy ellenőrző rendszer hatékony működéséhez, tevékenységük összefoglaló értékelése jól mutatja. A munkásságuk hatékonyságát növelő és az ellene ható szempontok feltárásán felül konklúzióként levonható, hogy a független ellenőrző szervezetek az ellenőrző rendszer elhagyhatatlan elemei, amelyek egyúttal a szabadságvesztés végrehajtása törvényességének igen fontos biztosítékai is. Ahogyan ugyanis Vókó Györgytől rég megtanulhattuk: „[a]mely végrehajtási tevékenység nem törvényes, az nem felel meg a jogállamiság követelményének sem; mint ilyen, eleve nem lehet hatékony, nem váltja ki az állam törvényei iránti tiszteletet. Jogállamban a büntetés-végrehajtás törvényességének elsődlegesnek kell lennie."[716] Vagy ahogyan arra Lajtár István is utalt néhány évvel korábbi megállapításában: „[a] külső kontrollhoz tartozó feladatokat ellátók más-más szempontból, szakértelemmel, tapasztalatokkal, jogkörrel, intézkedési lehetőségekkel segíthetik a jogállam, a törvényesség követelményeinek teljesítését, mozdíthatják elő a büntetés-végrehajtás hatékonyságának növelését. Közülük azonban egyik sem pótolhatja vagy helyettesítheti a másikat, az ellenkező törekvés olyan szereptévesztést eredményezne, amely már a törvényesség sérelmével jár."[717] Ugyanakkor, ha az ellenőrző rendszerrel szemben mindezen elvárások teljesülnek, nemcsak a jogállami büntetés-végrehajtás, hanem annak folyamatos fejlődése is biztosított „[a] törvényesség és a humanitás követelménye, valamint a hatékonyság igénye [ugyanis] jelentős mértékben fejleszti a büntetés-végrehajtási jogot az egész világon."[718]

A kontrollrendszer független szereplőinek a megjelenésétől az állam elsősorban azt várhatja, hogy átvállalnak olyan szerepeket, amelyekre a

[716] Vókó Gy. (2001): i. m. 32. p.
[717] Lajtár I. (1997. I.): i. m. 86. p.
[718] Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog európai harmonizációs- és előbbre mutató eredményei az ezredfordulón. In: Győri Tanulmányok Tudományos Szemle, Bűn és Bűnhődés 1., Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Kiadványa, Győr, 2000. 205. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

szakpolitikai intézményrendszer nem tud anyagi forrásokat fordítani, vagy amelyeket nem tud hatékonyan felvállalni.[719] Hasznosítható ezen szervezetek társadalmi beágyazottsága, helyismerete, de ugyanúgy szakmai érdeklődése és felkészültsége is. A független ellenőrző szervezetek legfőbb erénye pedig a távolság, amelyet a végrehajtó hatalomtól tartanak. Az ebből fakadó sajátos látásmód szintén a büntetés-végrehajtás hasznára fordítható, különösen az esetleges visszásságok felismerésében és kiküszöbölésében. Végül figyelemre méltó szempont, hogy a független ellenőrzés szerveit tipikusan anyagi függetlenség is jellemzi, tehát költséghatékonyan képesek a büntetés-végrehajtás berkein belül komoly szakértelmet felmutatni és érvényesíteni.

Lőrincz József a társadalmi szervezetek kontrolltevékenységét értékelve foglalta össze, hogy melyek az indokai azok ellenőrző rendszerben betöltött, tartósan jelentős szerepének.[720] Alábbi megállapításai ugyanakkor nem csupán a független kontroll ezen típusát érintően tekinthetők helytállónak. Ugyanúgy jellemzik – a társadalmi ellenőrzés mellett – a nemzetközi szervezetek ellenőrző tevékenységét és a tudományos ellenőrzés karakterét is. Töretlen jelentőségükre a magyarázat:

- „az a felismerés, hogy az emberi jogi standardok betartása szempontjából a büntetőjogi büntetések, különösképpen a szabadságelvonó típusúak különösen érzékeny területnek tekinthetők,
- az a felismerés, hogy a nyilvánosság bevonása az igazságszolgáltatás egyes szektoraiba elősegíti az állampolgárok jogállamba vetett bizalmának az erősödését, továbbá hogy az állampolgárok, mint adófizetők és választók jogosultak tudni, hogy az állam miként jár el a felhatalmazásuk alapján,
- a büntetés eredeti, represszív funkciója mellett megjelent, majd egyre nagyobb teret nyert a reszocializáció és a rehabilitáció, amely célkitűzések megvalósítása »külső«, társadalmi segítség nélkül komoly nehézségekbe ütközne,

[719] Somogyvári M. (2014. II.): i. m. 67. p.
[720] Lőrincz J. (2002): i. m. 183. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

- a börtönök totális intézmény jellegéből fakadóan fennáll a szervezet elbürokratizálódásának a veszélye, amelynek elhárításában komoly szerep jut a hierarchiától független társadalmi szervezeteknek."

Az ellenőrzés független szereplőinek a részvételével alakítható ki tehát egy olyan komplex ellenőrző rendszer a szabadságvesztés végrehajtásában, ami megfelel a jogállamiságból, a mai kor jogállami biztosítékrendszeréből fakadó elvárásoknak. „Jogállamban egy kiegyensúlyozott végrehajtási és ellenőrzési rendszert kell létrehozni, ami együtt jár azzal, hogy a fogvatartás végrehajtása keretében megfelelő ellenőrzési és megfigyelési mechanizmusokat kell működtetni."[721]

A hazai ellenőrző rendszer aktuális állapotáról és benne a független ellenőrző szervek szerepéről a szakirodalomban jellemzően pozitív tartalmú, elismerő vélemények olvashatók. Juhász Zsuzsanna összegzése szerint „[a] független ellenőrzésben élen jár az ENSZ az OPCAT miatt és az Európa Tanács a CPT-vel. Az Európa Tanács tagállamaiban a független ellenőrzés különböző modelljei alakultak ki és működnek egymással párhuzamosan. A nemzetközi és nemzeti nem kormányzati szervek jelentései, a CPT határozatai és az Emberi Jogok Európai Bíróságának különböző döntései is azt mutatják, hogy a független ellenőrzés hatékony lehet a fogvatartottakkal szembeni embertelen vagy jogszerűtlen bánásmód megelőzésében. […] Ennek a független ellenőrzésnek európai szintéren a kulcsszerve maga a CPT."[722] Ezzel egy időben Kabódi Csaba a hazai ellenőrző rendszert a következőképpen jellemezte. „A rendszerváltást követő évtizedben kiépült a szabadságvesztés végrehajtása feletti jogi kontroll-rendszer: a jogvédelmi védernyőn nem látszik szakadás. A törvénybe foglalt rendelkezések összefüggő, tiszta normatív rendet mutatnak. A honi büntetés-végrehajtás nemzetközi és hazai ellenőrző mechanizmusok folyamatos felügyelete alatt működik. A külhoni szervezetek

[721] Vókó Gy. (2014): i. m. 236-237. p.
[722] Juhász Zsuzsanna: Az európai börtönügy alapelvei. Acta Universitatis Szegediensis: forum: acta juridica et politica 2014/4. 153. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

részben univerzális, részben regionális szinten tevékenykednek."[723] Mindezen gondolatokra figyelemmel és a magyar büntetés-végrehajtás feletti kontrollrendszer független elemeinek jelenlegi rendjét áttekintve az állapítható meg, hogy kiépültek mindazok az alapintézmények, amelyek a törvénysértések megszüntetéséhez és megelőzéséhez, a fogvatartottak jogi helyzetének védelméhez, továbbá a nyilvánosság biztosításához szükségesek. Mi több, a garanciarendszer szerkezete fő vonásaiban megfelel az európai átlagnak.[724]

Vizsgálataim eredményei, valamint a dolgozatban levont következtetéseim alapján a szabadságvesztés végrehajtásának aktuálisan működő ellenőrző rendszerét, annak független elemeire fókuszálva, hasonlóan értékelem. Általánosságban elmondható, hogy a szabadságvesztés hazai ellenőrző rendszerében jut szerep a független szereplőknek. Ez különösen a nemzetközi ellenőrzés esetében igaz, amely gazdag eszköztár és széleskörű felhatalmazás birtokában képes alakítani a szabadságvesztés hazai viszonyait.

Úgy vélem ugyanakkor, hogy kimutatható néhány olyan hiányosság, amely az ellenőrző rendszer komplex jellegéből, és ezáltal a mai kor jogállami biztosítékrendszeréből fakadó elvárások teljesítése ellen hat.

Ilyen hiány a társadalmi ellenőrzés jogszabályi hátterének kidolgozása. Ahogyan arra dolgozatomban már utaltam, a börtönügyi szakma hazai képviselői időről-időre egységes álláspontként fogalmaznak meg igényt arra vonatkozóan, hogy a jogalkotó a büntetés-végrehajtási szabályozásban teremtse meg a társadalom részvételének a lehetőségét, és alakítsa ki annak – megfelelő részletességű – jogszabályi hátterét. Ezt figyelmen kívül hagyva a jogalkotó az intézményesített társadalmi kontroll több évtizeddel ezelőtti felszámolása óta nem dolgozta ki a társadalmi ellenőrzés jogi szabályozását,

[723] Kabódi Cs. (2014): i. m. 50. p.
[724] Lőrincz J. – Koósné M. B. – Lukács K. – Pallo J.: i. m. 195. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

és erre irányuló törekvések vagy elképzelések egyelőre nem is körvonalazódnak. A társadalom így nem vehet részt intézményesített formában a szabadságvesztés végrehajtásának az ellenőrzésében, és a társadalmi ellenőrzés nem képes betölteni a jogállami garanciákba vetett hit fenntartásában játszott, pótolhatatlan szerepét.

A független ellenőrzés harmadikként tárgyalt formájának szabályozatlanságát természetszerűleg, már csak annak hipotetikus jellegéből fakadóan sem lehet a jogalkotó számlájára írni. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a tudomány ellenőrző szerepének elismerése mellett számos érv felsorakoztatható. Így meglátásom szerint elvárható a jogalkotótól, hogy meghatározza a tudományos ellenőrzés kereteit, és átgondolja, majd megteremtse a tudományos eredmények figyelembe vételének lehetőségét a szabadságvesztés végrehajtásában.

Mindezek alapján úgy vélem, hogy a kontrollrendszer független intézményeinek a működése és részvétele az ellenőrzés folyamataiban aktuálisan nem tekinthető teljes értékűnek. Még ha elméleti síkon elégségesnek is tűnik a közreműködésükre biztosított lehetőség, a gyakorlati megvalósítás terén adódnak megoldásra váró problémák.

Fontos hangsúlyozni épp ezért azt is, hogy a szabadságvesztés független ellenőrzési formáinak a tevékenysége, sikere és hatékonysága alapvetően függ attól, hogy mennyire fogadja el az állam, a büntetőhatalom partnerének, mennyiben valósul meg közöttük együttműködés. A szabadságvesztés végrehajtása ugyanis – ahogyan arra jelen dolgozatban is többször utaltam már, és ahogyan azt a hatályos szabályozás is rögzíti – állami feladat. A független ellenőrzés célja épp ezen állami feladat, a büntetés-végrehajtás vizsgálata. Az ellenőrzés független formáinak a működéséhez így természetszerűleg szükség van az állam – legalább minimális –

DOI: 10.14750/ME.2021.017

együttműködésére. Az állami együttműködés szintje pedig meghatározza a társadalmi kontroll intenzitását.

Ily módon az állam szab határt, kereteket az ellenőrzés független formáinak. Ennek során ugyanakkor az állam nem járhat el céltalanul vagy öncélúan. A jogállamiságból fakadó követelmények kijelölik az állam mozgásterét. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében ugyanis Magyarország független, demokratikus jogállam. Az ebből származó követelmények teljesítése, így a jogállami követelményekkel összhangban álló kontrollrendszer működése és működtetése iránti igény ösztönzőleg hat az állam oldalán az ellenőrzés független formáinak a támogatására, velük az együttműködés kialakítására.

Állami közreműködéssel orvosolhatók mindazon gyakorlati problémák és pótolhatók azok a hiányosságok, amelyek okán a szabadságvesztés független ellenőrzése jelenleg nem tekinthető teljes értékűnek. A független ellenőrzés szerepének a növelésével a kontrollrendszer a mai kor jogállami biztosítékrendszeréből fakadó elvárásokkal maradéktalanul összhangba hozható. Megfelelő módja lenne ennek a társadalmi ellenőrzés jogszabályi kereteinek a megteremtése és ezáltal annak biztosítása, hogy ez az évszázados gyökerű független ellenőrzési forma hazánkban ismét a kontrollrendszer működő elemévé váljon. Hozzájárulna a független kontroll jelentőségének hangsúlyozásához továbbá az is, ha a tudomány elfoglalhatná kiérdemelt helyét az ellenőrző elemek rendszerében.

A független kontroll működtetése és a jelenleg működő ellenőrzési formák továbbfejlesztése az állam, a hazai jogalkotás folyamatos közreműködését igényli. A jogalkotói döntéshozatal során pedig – így például a társadalmi ellenőrzés hazai szabályozásának a kidolgozása esetére – ajánlott szem előtt tartani mind a jogalkalmazásból, mind pedig a szakirodalmi álláspontokból

DOI: 10.14750/ME.2021.017

kitűnő javaslatokat.[725] Ily módon nyílik a lehetősége a jogalkotónak, hogy az ellenőrzés rendszerét a célhoz mérten leginkább ideális eszközökkel és módon szabályozza.

„Azt gondoljuk, és hiszünk is benne, hogy a mai magyar büntetés-végrehajtás előttünk, az átlagember előtt »mint egy nyitott könyv« látja el feladatát, és ezáltal nyeri el legitimitását. Pedig ez nincs így, mivel az elképzelt egység gyakran hiányzik a börtön és az őt létrehozó társadalom kapcsolatából."[726] Úgy vélem, hogy az államtól és a büntetés-végrehajtástól egyaránt független ellenőrző mechanizmusok ezt a kapcsolatot hivatottak erősíteni, a fennálló hézagokat kitölteni az ellenőrzés különböző formáival. Eszközrendszerük pedig, ahogyan arra a PhD dolgozatomban igyekeztem rámutatni, korántsem szegényes. Ezzel együtt ugyanakkor az ellenőrző rendszer független elemeinek a fejlődése nem állhat meg, fejlesztésük a jogalkotással és a jogalkalmazással szemben is követelményeket támaszt. De miért is? Lőrincz József és Nagy Ferenc frappáns válaszát érdemes idézni. „Egy gyakran hangoztatott mondás szerint a társadalom civilizációs szintjének fejlettségét az adott országban uralkodó börtönbeli állapotokkal jól és megbízhatóan lehet felmérni, felismerni. Ezt a mondást akként lehetne továbbfejleszteni, hogy az adott ország végrehajtási intézeteiben uralkodó börtönviszonyok mellett az ott elhelyezett fogvatartottak jogi helyzete és a többirányú jogi, törvényességi ellenőrzés tényleges lehetősége és hatékonysága a büntetés-végrehajtás fejlettségi szintjének nagyon jellemző fokmérője."[727]

---

[725] Így például:
- a bizottságok legyenek függetlenek a büntetés-végrehajtási szervezettől,
- összeállításukban legyenek alkalmasak a társadalmi nyilvánosság képviseletére,
- kontrolltevékenységük foglalja magába a büntetés-végrehajtási intézetek törvényességi és célszerűségi szempontú ellenőrzését,
- javaslataik arra irányuljanak, hogy elősegítsék az intézetek működését, a személyi állomány és a fogvatartottak együttműködését,
- tevékenységük proaktív elemeket is tartalmazzon,
- jelzéssel élhessenek a jogalkotás és a jogalkalmazás felé is,
- működjenek közre az intézetek, illetőleg a büntetés-végrehajtás szervezete és a társadalom kapcsolatának javításában és szélesítésében.

[726] Mihály A.: i. m. 122. p.

[727] Lőrincz J. – Nagy F.: i. m. 157. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Ezeket az értékes gondolatokat a jelen dolgozatból fakadó következtetéseim alapján azzal egészítem ki, hogy egy ország büntetés-végrehajtásának a fejlettségi szintjét mutatja az is, mekkora teret enged a független elemeknek a szabadságvesztés ellenőrzésében. Azok részvétele ugyanis egy jogállami követelményeket kielégítő kontrollrendszerben feltétlen kívánalom.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

ÖSSZEFOGLALÓ

A szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzésében napjainkban egyaránt szerephez jutnak állami és államtól független szereplők. Az állami kontrollmechanizmusok köre és tevékenysége a rendszerváltozás óta állandóságot mutat, az állami ellenőrzés kereteit, feladatát a jogalkotó jogszabályi rendelkezésekben egyértelműen meghatározta. De melyek a független ellenőrzés formái, ki és milyen kereteket szab az államtól független ellenőrzésnek? Az állam milyen lehetőségeket biztosít a független kontrollszervek számára, hogy a szabadságvesztés végrehajtásának kizárólagos állami feladatát figyelemmel kísérjék, és mennyiben veszi figyelembe észrevételeiket és javaslataikat? PhD dolgozatomban ezekre és további hasonló kérdésekre kerestem a választ. Célom pedig az volt, hogy bemutassam a szabadságvesztés végrehajtásának ellenőrzésében az államtól függetlenül közreműködő szereplőket.

Dolgozatomban elsőként arra tettem kísérletet, hogy definiáljam az ellenőrzés, a kontroll és a kontrollrendszer általános fogalmát. Ezt követően számba vettem a kontrollrendszer egyes – lehetséges – elemeit, és bemutattam azokat a csoportosításokat, amelyek segítségével a szakirodalom hazai képviselői a rendszert és abban az egyes elemeket osztályozzák. Ezután feltártam a kontrollrendszer jogi szabályozásban biztosított kereteit, majd igyekeztem összefoglalni a kontroll rendszerével szemben általános jelleggel támasztható követelményeket. Mindezeket követően határoztam meg a további elemzések tárgyát, a független ellenőrzést. A következő fejezetekben a független ellenőrzés egyes típusainak a részletes bemutatását, elemzését és értékelését végeztem el. Az így nyert ismeretek alapján nyílt lehetőségem az államtól független ellenőrzés rendszerének a jellemzésére, legfőbb sajátosságai meghatározására, eredményei áttekintésére és mindezek alapján hatékonysága értékelésére. Dolgozatom gondolatmenetének irányt és egyúttal keretet szabott az, hogy a vizsgálatok középpontjában kizárólag a Magyarországon, magyar jogszabályi rendelkezések alapján végrehajtott szabadságvesztés büntetés állt.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

A független ellenőrző mechanizmusok nemzetközi és hazai történetét áttekintve bemutattam, hogy a szabadságvesztés ellenőrzésében már a XVI. századtól kezdődően szerepet játszottak olyan elemek, amelyek nem álltak állami irányítás alatt. Ezen független ellenőrző tevékenység szerepe, valamint az azt végrehajtó személyek és szervezetek eszközkészlete a történelem során fokozatosan fejlődött. A robbanásszerű növekedést – mind az ellenőrző mechanizmusok számát, mind az eszközeiket illetően – azonban csak a második világháborút lezáró időszak, a nemzetközi kapcsolatok fellendülése és az ahhoz kapcsolódó erőteljes humanizációs folyamatok hozták meg. Ezen független szereplők évtizedes – sőt a társadalmi ellenőrzés esetében évszázados – jelenlétét követően ma már természetszerű, hogy az állami szervek mellett részt vesznek a szabadságvesztés ellenőrzésében. Így teljesülni látszik az ellenőrző rendszerrel szemben a hazai és a nemzetközi szakirodalomban egyaránt megfogalmazott igény: annak komplex jellege.

Azt, hogy a független ellenőrzés egyes típusai miként jellemezhetők és mivel képesek hozzájárulni az ellenőrző rendszer hatékony működéséhez, tevékenységük összefoglaló értékelése jól mutatja. Jelentőségük számos olyan tényezőből fakad, amelyekkel a nemzeti szintű ellenőrzés nehezen vetekszik. Ilyen például a nemzetközi ellenőrzés alapjául szolgáló, a hatékonyságot folyamatosan növelni képes organikus fejlődés, amely egy univerzális követelményrendszer kiépítésével hidat képez az államok között. Ilyen a társadalmi ellenőrzés, mivel az magát a társadalmat juttatja ellenőrző pozícióba, és a nyilvánosság tájékoztatásával képes fenntartani a közbizalmat. Végül említést érdemel a tudomány képviselőinek szakmai felkészültsége, amely az eredmények hasznosságát önmagában is garantálja.

A feltárt tényezők igazolni látszanak, hogy az ellenőrzés független szereplői az ellenőrző rendszer elhagyhatatlan elemei. Ennek megfelelően a hazai ellenőrző rendszer a független szereplők bevonásával igyekszik eleget tenni az aktuális követelményeknek. A független kontroll fejlesztésével szembeni igény kielégítése ugyanakkor a hazai jogalkotó és a jogalkalmazók további, folyamatos közreműködését kívánja meg.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

SUMMARY

Nowadays both national and independent bodies play their own roles in reviewing the enforcement of imprisonment. The scope and the activities of the state control bodies show stability since the change of regime. The limits as well as the tasks of the national control mechanisms are clearly defined in the legislative provisions. However, which control mechanisms are supposed to be independent, who can decide on the independent control mechanisms and how their frameworks could look like? What kinds of possibilities are provided by the state for the independent control bodies? I attempted to explore the right answers to these and to other similar questions. For this purpose I aimed to introduce the independent control bodies.

In my PhD thesis I tried to define first the general concept of control and the system of control. Subsequently, I conducted a review concerning all the bodies of the control system of imprisonment describing their characteristics. I presented then the aspects and the ways of grouping within the elements of the control system. After that, I shaped the frames of the control system as they are provided in the legal regulations along with the general requirements concerning the control system as it is discussed in the professional literature. Then, I defined the subject of the further examination: the independent control. In the following chapters, I carried out the detailed introduction, examination and evaluation of the different types of independent control. Based on these findings, I finally had the opportunity to characterise the system of independent control bodies, identify their major specialities, summarize their achievements and evaluate their effectiveness. The frames and aspirations of my thesis were determined by the fact that I examined imprisonment conducted only in Hungary according to Hungarian law.

By giving an overview on the national and international history of the independent control mechanisms, I proved that independent bodies have been playing a role in the control system of imprisonment already since the 16th century. The roles and the tools of these independent bodies have been

DOI: 10.14750/ME.2021.017

continuously developing in the course of history. An exponential growth concerning both the number and the tools of independent control bodies occurred only after the end of World War II, during a period when the international relations have been strengthening and strong humanization has been taking place. After the decades – and centuries in the case of social control – of independent control bodies' presence, it is obvious nowadays that they play a significant role within the control system. Thus, the requirement of complexity framed by national and international professional literature seems to be fulfilled.

The characteristics and the way of how these organizations can improve the effectiveness of the functioning of the control system are shown correctly by the evaluation of their operations. Their importance stems from many circumstances that the national control bodies can hardly match with. Such circumstance is for example the organic development of the international control bodies that can improve the effectiveness of the system constantly and can build a bridge between the states by shaping universal requirements. The social control is also similar because it places the society itself into the role of controlling and also can sustain the common trust by informing the public. Finally, it is important to mention the preparedness of the members of scientific control which is a guarantee in itself of the usefulness of their results.

The above listed factors seem to prove that the independent bodies are essential parts of the control system of imprisonment. Accordingly, the Hungarian control system aspires to meet the current requirements by involving independent bodies into the control mechanisms. The continuous participation of both the domestic legislator and the law enforcement institutions is required to fulfil the requirements on behalf of improving the independent ways of controlling imprisonment.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált magyar nyelvű szakirodalom:

1. Ajánlás az európai büntetőszabályzatról. Az Európa Tanács emberi jogi dokumentumai. (Szerkesztette: Mavi Viktor) KJK, Budapest, 1996. 229-258. p.
2. A büntetés-végrehajtási bírói gyakorlat, különös tekintettel a reintegrációs őrizetre. Összefoglaló vélemény. Kúria, Büntető Kollégium, Joggyakorlat-elemző csoport, Budapest, 2018. március 7., https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_8.pdf
3. A magyar büntetőpolitika perspektívái az európai integrációban. Összehasonlítójogi vizsgálódás az ember jogok érvényesüléséről a büntető igazságszolgáltatás rendszerében. Beszámoló az 1991. január 1. és 1994. december 31. között lefolytatott OTKA 2426 sz. kutatásról. Témavezető dr. Horváth Tibor egyetemi tanár, Miskolci Egyetem Bűnügyi Tudományok Tanszéke, Miskolc, 1994.
4. A magyar nyelv értelmező szótára. Szerkesztette: a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete, Akadémiai Kiadó, Arcanum Adatbázis Kft., Első kiadás: 1959-1962. https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-magyar-nyelv-ertelmezo-szotara-1BE8B/
5. A magyar nyelv értelmező szótára. Szerkesztette: a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézete, Akadémiai Kiadó, Arcanum Adatbázis Kft., Első kiadás: 1959-1962. http://mek.oszk.hu/adatbazis/magyar-nyelv-ertelmezo-szotara/elolap.php
6. Aleku Mónika – Csordás Sándor – Pacsek József: A fogvatartottak foglalkoztatásának és programlehetőségeinek jelenlegi helyzete. Börtönügyi Szemle 2006/1. 65-78. p.

7. Antal Szilvia – Nagy László Tibor – Solt Ágnes: Az életfogytig tartó szabadságvesztés empirikus vizsgálata. Kriminológiai Tanulmányok 46., 2009. 38-53. p.
8. Antal Szilvia – Vig Dávid: A fiatalkorúakkal való bánásmód empirikus vizsgálata. Kriminológiai Tanulmányok 43., 2006. 177-202. p.
9. Balogh András József: A strasbourgi bíróság gyakorlata a büntetés-végrehajtási ügyekben. Börtönügyi Szemle 2002/2. 77-92. p.
10. Balogh Attila: Felmérés a fogvatartottak közérzetét javító intézkedések hatásairól. Börtönügyi Szemle 2003/3. 34-44. p.
11. Balogh László – Pál László: Kriminálpedagógia. Tanárképző Főiskolai Jegyzet, Budapest, 1975.
12. Balogh László – Horváth Tibor: Büntetés-végrehajtási jog. I. kötet, BM Könyvkiadó, Budapest, 1983.
13. Bereczki Zsolt: Drog és rács. Börtönügyi Szemle 1997/4. 49-51. p.
14. Bereczki Zsolt: Az Európai Unió börtönügyi politikája. Börtönügyi Szemle 2002/4. 75-84. p.
15. Biró Mónika: A stressz és a kiégés vizsgálata a büntetés-végrehajtás dolgozói körében. Börtönügyi Szemle 2009/1. 11-30. p
16. Boros János: Elítélt kategóriák komplex vizsgálata. Kézirat. 1984.
17. Boros János: Erőszakos fegyelemsértést elkövető fiatalkorúak. Módszertani füzetek 1985/2. 10-16. p.
18. Boros János – Münnich Iván: Kísérlet a visszaesés bejóslására. Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 20., 1983. 210-252. p.
19. Boros János – Münnich Iván: Börtönadaptáció és visszaesés. Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 21., 1984. 340-372. p.
20. Boros János – Münnich Iván: A visszaesés és a börtönadaptáció előrejelzése fiatalkorú bűnelkövetőknél. Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 22., 1985. 247-285. p.
21. Boros János – Koltai László: Beszámoló az Európa Tanács börtönügyi szemináriumáról. Börtönügyi szemle 1991/1. 50-61. p.

22. Czenczer Orsolya: Veszélyes fiatalok vagy fiatalok veszélyben? NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2014.
23. Czenczer Orsolya: Az alapvető jogok biztosának a Nemzeti Megelőző Mechanizmus keretében végzett vizsgálatai egy bv-s szemével – különös tekintettel a fiatalkorúak szabadságvesztés büntetési intézeteiben végzett vizsgálatokra. Miskolci Jogi Szemle 2019/2. különszám, 1. kötet, 135-146. p.
24. Cseres Judit: Közérzet. A büntetés-végrehajtási dolgozók élet- és munkakörülményei. Börtönügyi Szemle 1998/2. 17-31. p.
25. Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Pallo József: Büntetés-végrehajtási jog. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007.
26. Csetneky László (RTF) – Ambrus Gyula (BVOP) – Huszár László (BVOP) – Solymosi Zoltánné (Bv. Oktatási Központ): Belátásvizsgálat és szükségletanalízis az RTF-en végzett büntetés-végrehajtási tisztek körében. Rendőrtiszti Főiskola Büntetés-végrehajtási Tanszék, Budapest, 1996.
27. Csóti András – Lőrincz József: Múlt és jövő. Jogharmonizáció és nemzeti sajátosságok. Börtönügyi Szemle 1997/ 2. 32-40. p.
28. Dóra Béla – Takács Péter: Nemzetközi irányelvek, ajánlások és a magyar büntetésvégrehajtás. Börtönügyi Szemle 1990/3. 49-54. p.
29. Elekes Zsuzsanna – Paksi Borbála: Kutatási beszámoló a „Szabadságvesztés büntetésüket töltők kábítószer-fogyasztással kapcsolatos rizikócsoportjainak feltárása" című kutatásról. Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár 1997/4. szám, BVOP Módszertani Igazgatóság, Budapest, 1997.
30. Elekes Zsuzsanna – Paksi Borbála: A fogvatartottak kábítószer- és egyéb szenvedélyszer használata. Kutatási beszámoló. Kézirat. 2004.
31. Előrehozott büntetés. Rendőrségi fogdák – fogvatartottak a rendőrségen 1996. Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet (COLPI) – Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 1997.

32. Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel. AJB Projektfüzetek 2013/2.
33. Fábián Zoltán: Öngyilkosság és önkárosítás a magyarországi büntetés-végrehajtási intézetekben – komparatív megközelítésben. Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár 1998/1. szám, BVOP Módszertani Igazgatóság, Budapest, 1998.
34. Fayer László: A magyar büntetőjog kézikönyve. Első kötet. Franklin Társulat, Budapest, 1900.
35. Fazekas Judit: Bel-és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban – a hágai programtól a stockholmi programig. Kriminológiai Tanulmányok 49., 2012. 51-78. p.
36. Fehér Lenke – Parti Katalin: Nők a börtönben. Kriminológiai Tanulmányok 39., 2002. 212-238.p.
37. Fehér Lenke – Parti Katalin: A női elítéltek helyzete a magyar büntetés-végrehajtási intézetekben. Börtönügyi Szemle 2003/3. 19-34. p.
38. Fejes Péter: Az európai büntetőjogi integráció erősítésének lehetőségei és akadályai. PhD értekezés. Kézirat. Budapest, 2008.
39. Finkey Ferenc: Büntetéstani problémák. Sylvester Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1933.
40. Finszter Géza: A kriminálpolitika és a börtönügy. In: Emberek őrzője: Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére. (Szerkesztette: Hack Péter – Koósné Mohácsi Barbara) ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 28-36. p.
41. Fliegauf Gergely – Ránki Sára: Fogvatartott gondolatok. L' Harmattan Kiadó, Budapest, 2007.
42. Fliegauf Gergely: Az OPCAT NMM vizsgálatok helyszíni tapasztalatai, társadalomtudományi módszertani kérdések, a látogatások kiértékelése (debriefing). In: Tanulmányok az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata aláírásának 70. évfordulója tiszteletére, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2018. 25-39. p.
43. Fodor-Lukács Krisztina – Jánosi Andrea – Lőrincz József – Róth Erika – Rosta Andrea: Crime Repression Costs in Context. Empirikus kutatás a

magyarországi büntetés-végrehajtásról. Crime Repression Costs in Context című projekt. Zárótanulmány. Kézirat. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2009.

44. Fogarassy Edit: A fiatalkorúak fogva tartási körülményeinek ombudsmani vizsgálata. Börtönügyi Szemle 2008/4. 1-13. p.
45. Foucault, Michel: Felügyelet és büntetés. A börtön története. (Fordította: Fázsy Anikó, Csűrös Klára) Gondolat Kiadó, Budapest, 1990.
46. Földvári József: A büntetés tana. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970.
47. Gönczöl Katalin: A visszaeső bűnelkövetők tipológiája. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.
48. Gönczöl Katalin: A büntetőhatalom korlátai – a társadalompolitika lehetőségei. Doktori értekezés. Kézirat. Budapest, 1989. 317. p.
49. Hajas Barnabás – Szabó Máté: Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988-2008). https://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok 2015. augusztus 19.
50. Haraszti Katalin: A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében. Acta Humana 2008/3. 47–63. p.
51. Haraszti Margit Katalin: A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének európai intézményesedéséről. In: Hajas Barnabás – Szabó Máté (szerk.): Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában. Az Országgyűlés Hivatala és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2012. 46-73. p.
52. Haraszti Margit Katalin: Civil szervezetek és az ombudsman a nemzeti megelőző mechanizmusban. Magyar Jog 2014/11. 642-651. p.
53. Határozat az Európai Unión belüli fogva tartási körülményekről. (Fordította: Karsai Krisztina) Börtönügyi Szemle 1999/3. 5-12. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

54. Horváth Tibor: A büntetés-végrehajtási tudomány fogalma és jellege. In: Büntetés-végrehajtási jog I. (Szerkesztette: Horváth Tibor) BM Kiadó, Budapest, 1983. 31. p.
55. Horváth Tibor: Az emberi jogok védelme a büntetőjogi szankciók végrehajtása során, különös tekintettel a szabadságvesztésre. In: Az emberi jogok érvényesülése a büntető igazságszolgáltatásban, XLIII. Nemzetközi Kriminológiai Konferencia, Miskolc, 1990. augusztus 21-25., Miskolci Egyetem, Bűnügyi Tudományok Tanszéke kiadványa, Miskolc, 1991.
56. Huszár Lászó: Az „ethnical issue" – romák a börtönben. In: A büntetés-végrehajtás néhány problémája a kutatások tükrében. Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár 1997/2. szám, BVOP Módszertani Igazgatóság, Budapest, 1997. 78-93. p.
57. Huszár László: Az 1995-ös fogvatartotti felmérés börtönön kívüli szociális helyzetre és az intézeten belüli életminőségre vonatkozó adatai. In: A büntetés-végrehajtás néhány problémája a kutatások tükrében. BVOP Módszertani Igazgatóság, Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár 1997/2. szám, Budapest, 1997. 1-20. p.
58. Huszár László: A hosszúidős elítéltek börtön-adaptációja. In: A büntetés-végrehajtás néhány problémája a kutatások tükrében. Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár 1997/2. szám, BVOP Módszertani Igazgatóság, Budapest, 1997. 44-61. p.
59. Huszár László: Roma fogvatartottak a büntetés-végrehajtásban. Belügyi Szemle 1999/7-8. 124-133. p.
60. Huszár László – Sponga István: Életminőség? A személyi állomány szociális helyzete. Börtönügyi Szemle 1998/2. 1-16. p.
61. Huszár László – Tari Ferenc: Első lépés. A női fogvatartottak helyzete napjainkban. Az előnyös megkülönböztetés elve. Börtönügyi Szemle 1997/3. 19.-26. p.
62. Huszár Tibor: Fiatalkorú bűnözők. Tankönyvkiadó. Budapest, 1964.

63. Jójárt Borbála Gyöngyike: A büntetés-végrehajtás kontrollja és jogpolitikai irányai, különös tekintettel a büntetés-végrehajtási bíró eljárására nemzetközi összehasonlításban. Doktori értekezés. Kézirat. Pécs, 2013.
64. Juhász Andrea Erika: A fogvatartottakkal szemben megvalósuló kínzás, valamint az embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés fogalmainak elhatárolása. Acta Humana 2015/5. 7-20. p.
65. Juhász Andrea Erika: A kínzás, az embertelen, a megalázó bánásmód tilalma a fogvatartottakkal szemben. PhD értekezés. Kézirat. Szeged, 2016.
http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3140/1/juhasz_andrea_erika_phd_ertekezes.pdf
66. Juhász Zsuzsanna: A megújult Európai Börtönszabályok ismertetése. Acta Juridica et Politica Szeged, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, Szeged, 2006.
67. Juhász Zsuzsanna: Megújult az Európai Börtönszabályok. Börtönügyi Szemle 2006/3. 44-58. p.
68. Juhász Zsuzsanna: Az európai börtönügy alapelvei. Acta Universitatis Szegediensis: forum: acta juridica et politica 2014/4. 139-155. p.
69. Juhász Zsuzsanna – Nagy Ferenc: A fogvatartotti rátáról nemzetközi összehasonlításban. Börtönügyi Szemle 2010/3. 1-12. p.
70. Kabódi Csaba: Az emberi jogok érvényesülésének lehetőségei a börtönben. Börtönügyi Szemle 1991/1. 31-36. p.
71. Kabódi Csaba: Sokféleképp. A büntetés-végrehajtás igazgatási felügyelete Európában. Börtönügyi Szemle 1993/3. 53-66. p.
72. Kabódi Csaba: Emberi jogok a börtönben – Az elítéltek jogai és jogvédelem Európában és hazánkban. Kandidátusi értekezés. Kézirat. Budapest, 1994.
73. Kabódi Csaba: Emberi jogok – A strasbourgi esetjog tükrében. Börtönügyi Szemle 1994/3. 1-12. p.

74. Kabódi Csaba: A magyar börtönrendszer a nemzetközi kontroll alatt. In: Emberek őrzője: Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére. (Szerkesztette: Hack Péter – Koósné Mohácsi Barbara) ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014. 47-52. p.
75. Kádár András Kristóf: Összefoglaló a Magyar Helsinki Bizottság börtönmegfigyelő programjának tapasztalatairól. Belügyi Szemle 2002/2-3. 20-36. p.
76. Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK-Kerszöv., Budapest, 2004.
77. Kertész Imre: Miért zsúfoltak a börtönök? Belügyi Szemle 2002/2-3. 85-99. p.
78. Kettős mérce. Börtönviszonyok Magyarországon. Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2002.
79. Klemencsics Andrea: Embertelen fogvatartási körülmények a magyar börtönökben. https://arsboni.hu/embertelen-fogvatartasi-korulmenyek-a-magyar-bortonokben/
80. Komanovics Adrienne: Az emberi jogok európai védelmi rendszerének reformja. Jura 1998/1. 15-20. p.
81. Koósné dr. Mohácsi Barbara: A túlzsúfolt börtönök hatása az európai elfogatóparancs végrehajtására. https://jogaszvilag.hu/vilagjogasz/a-tulzsufolt-bortonok-hatasa-az-europai-elfogatoparancs-vegrehajtasara/
82. Kövér Ágnes: Az elítéltek és a börtönszemélyzet viszonya. Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 30., 1993. 191-234. p.
83. Kövér Ágnes: Kínzás és embertelen bánásmód a fogva tartás során. In: Tanulmányok Szabó András 70. születésnapjára. (Szerkesztette: Göncöl Katalin – Kerezsi Klára) Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1998. 144-159. p.
84. Kupecki Nóra: A személyi szabadság elvonásának büntetőeljárásjogi aspektusai alapjogi megközelítésben. PhD értekezés. Kézirat. Szeged, 2016.

85. Lajtár István: Milyen a bánásmód? Ügyészségi vizsgálat a bv. intézetekben. Börtönügyi Szemle 1995/2. 58-64. p.
86. Lajtár István: Intézeten kívül. Egy ügyészségi vizsgálat tapasztalatai. Börtönügyi Szemle 1996/1. 67-77. p.
87. Lajtár István: Fokmérő. A bánásmód törvényessége 1996-ban. Börtönügyi Szemle 1997/1. 79-86. p.
88. Lajtár István: Külső kontroll. Büntetés-végrehajtás a jogharmonizáció tükrében. Börtönügyi Szemle 1997/3. 88-90. p.
89. Lajtár István: A büntetés-végrehajtási jogharmonizáció és a végrehajtás külső kontrollja. Ügyészek Lapja 1997/5. 63-73. p.
90. Lajtár István: Jogállami biztosítékok a hazai végrehajtásban, a garancia és kontrollrendszer komplexitása és fejlesztésének lehetséges irányai. Doktori értekezés. Kézirat. Budapest, 2008.
91. Lajtár István: A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszere Magyarországon. HVG-Orac, Budapest, 2010.
92. Lajtár István: A büntetés-végrehajtás feletti kontroll modelljei. Börtönügyi Szemle 2014/1. 8-14. p.
93. Lakatos István: Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa – vágyak és realitások. Fundamentum 2007/1. 87-97. p.
94. Lévay Miklós: A büntető hatalom és lehetséges korlátai egy alkotmányban, különös tekintettel a bűncselekménnyé nyilvánításra és a büntetésre. Pázmány Law Working Papers 2011/24.; http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-24.pdf 2019. augusztus 12.
95. Ligeti Katalin: Az Európai Unió büntetőpolitikája. Állam és Jogtudomány 2002/1-2. 73-98. p.
96. Lőrincz József: Megalakult a Magyar Börtönügyi Társaság. Börtönügyi Szemle 1990/3. 41-44. p.
97. Lőrincz József: A büntetésvégrehajtás társadalmi felügyelete. Börtönügyi Szemle 1991/2. 11-21. p.
98. Lőrincz József: Társadalmi kontroll Baden-Württembergben. Börtönügyi Szemle 1992/3. 69-71. p.

99. Lőrincz József: Nyilvánosság. A büntetés-végrehajtás és a társadalom kapcsolata Németországban. Börtönügyi Szemle 1996/1. 101-108. p.
100. Lőrincz József: A büntetés-végrehajtás civil kontrollja. Belügye Szemle 2002/2-3. 167-184. p.
101. Lőrincz József: Büntetőpolitika és a büntetés-végrehajtás konzekvenciái az ezredfordulón. In: Györgyi Kálmán Ünnepi Kötet, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004.
102. Lőrincz József: Büntetőpolitika és börtönügy. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2009.
103. Lőrincz József: A büntetés-végrehajtási tudomány fejlődésvázlata hazánkban. Börtönügyi Szemle 2018/1. 21-38. p.
104. Lőrincz József – Kabódi Csaba: A szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának hatásrendszere. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévay Miklós: Kriminológiai ismeretek. Bűnözés. Bűnözéskontroll. Corvina Kiadó, Budapest, 1996.
105. Lőrincz József – Koósné Mohácsi Barbara – Lukács Krisztina – Pallo József: Büntetés-végrehajtási jog. ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest, 2017.
106. Lőrincz József – Nagy Ferenc: Börtönügy Magyarországon. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság Sajtóiroda, Budapest, 1997.
107. Mezey Barna: A börtönügy a 17-19. században. Gondolat Kiadó, Budapest, 2018.
108. Mihály Attila: A börtönök társadalmi felügyelete, avagy szükségünk van-e a nyilvánosságra? In: Börtönügyi Kaleidoszkóp. Ünnepi kötet Dr. Lőrincz József 70. születésnapja tiszteletére. Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa, Budapest, 2014. 122-131. p.
109. Mink András: Alperes: az állam. A Magyar Helsinki Bizottság története. Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2005.
110. Molnár József: A bűntettes fiatalkorúak személyiségformálása és a javítóintézet. Kriminalisztikai Tanulmányok II., Budapest, 1963. 222-272. p.

111. Murányi-Kovács Endréné: Reszocializálás a zárt nevelőintézetekben. In: Tanulmánygyűjtemény az inadaptált serdülők pedagógiája köréből. Tankönyvkiadó, Budapest, 1982.
112. Nagy Anita: Büntetés-végrehajtási jog európai kitekintéssel. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2017.
113. Nagy Ferenc: Büntetés-végrehajtás Magyarországon. Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica 54., Szeged, 1998. 1-23. p.
114. Nagy Ferenc: Európai kihívások, magyar válaszok a büntetőjog és a büntetés-végrehajtás területén. Börtönügyi Szemle 2003/1. 13-26. p.
115. Pál László: Nevelés a büntetésvégrehajtásban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976.
116. Pallo József – Törőcsik Balázs: A magyar büntetés-végrehajtás szabályozási környezete az európai elvárások tükrében (1. rész) Börtönügyi szemle 2011/2. 13-30. p.
117. Póczik Szilveszter: Börtönbüntetésre ítélt magyar és cigány bűnelkövetők összehasonlító vizsgálata. Kriminológiai Tanulmányok 37., 2000. 238-257. p.
118. Póczik Szilveszter: Roma bűnelkövetők a statisztikák tükrében. A romákkal kapcsolatos kriminológiai kutatás mai állása. Kriminológiai Tanulmányok 38., 2001. 266-293. p.
119. Póczik Szilveszter: A roma kisebbség egyes szociológiai és kriminológiai problémái. (Kutatászáró összefoglalás) Kriminológiai Tanulmányok 40., 2003. 98-120. p.
120. Polt Péter: Magyarország külkapcsolatainak hatása a büntetés-végrehajtásra. Kriminológiai Tanulmányok 54., 2017. 39-50. p.
121. Pulszky Ágost – Tauffer Emil: A börtönügy múltja, elmélete, jelen állása, különös tekintettel Magyarországra. A M. K. Tud. Egyetem által 1866. évben első díjra érdemesített pályamű. Pest, Emich Gusztáv kiadványa, 1867.
122. Raskó Gabriella: Női elítéltek lélektani vizsgálata. Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 13., 1976. 79-128. p.

123. Réső Ensel Sándor: A külhoni fogházak börtönrendszereiről. Kugler Adolf kiadása, Pest, 1865.
124. Rosta Andrea: Fiatalkori bűnözés és bűnmegelőzés. PhD értekezés. Kézirat. Miskolc, 2006.
125. Rostás Rita: Kínzásmegelőzés és gyermekvédelem – OPCAT tevékenység a gyermekvédelmi szakellátás intézményeiben. Esély 2017/3. 34-55. p., http://www.esely.org/kiadvanyok/2017_3/esely_2017-3_2-1_rostas_kinzasmegelozes.pdf
126. Ruzsonyi Péter: Konvenció. Börtönügyi Szemle 1993/4. 90-99. p.
127. Ruzsonyi Péter: A kisebbséghez tartozó fogvatartottak speciális nevelési szükségletei, avagy napjaink egyik interkulturális kihívása. Börtönügyi Szemle 2005/4 33-52. p.
128. Solt Ágnes: Nők, férfiak, fiatalok a börtönben. Kriminológiai Tanulmányok 53., 2016. 181-202. p.
129. Somogyvári Mihály: A börtönök körüli társadalmi szervezetek értelmezési keretei és a klasszikus civil szervezetek térnyerésének közelmúltja. In: Börtönügyi Kaleidoszkóp. Ünnepi kötet Dr. Lőrincz József 70. születésnapja tiszteletére. Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa, Budapest, 2014. 203-210. p.
130. Somogyvári Mihály: A társadalmi szervezetek értelmezési keretei a büntetés-végrehajtásban. Börtönügyi Szemle 2014/1. 65-75. p.
131. Szabó András: A fiatalkorúak és a büntetőjog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1961.
132. Szabó András: A nevelési helyzet alapproblémái a fiatalkorúak börtönében. Állam- és Jogtudomány 1962/3. 387-406. p.
133. Szabó András: Fiatalkorú bűnözők szubkultúrája. Valóság 1966/3. 69-75. p.
134. Szabó András: Nevelés a szabadságvesztés-büntetés végrehajtása során. Jogtudományi Közlöny 1966/11. 231-239. p.

135. Szabó András: Büntetőintézeti életrend kriminológiai vizsgálata. Kriminalisztikai Tanulmányok IV., 1966. 105-121. p.
136. Szabó Máté: A katakombákból a professzionalizmus felé. A jogvédő civil szervezetek helyzete Magyarországon a rendszerváltás után. Fundamentum 1997/2. szám 124-127. p.
137. Szabó Máté – Haraszti Margit Katalin: Az emberi jogok fejlődésének globális és európai fordulópontjain. https://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok 2015. augusztus 19.
138. Szemesi Sándor: Joghatósági kérdések az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában. Habilitációs tézisek. Kézirat. Debrecen, 2014.; https://martongezadi.unideb.hu/sites/default/files/upload_documents/szemesi-tezisek.pdf 2019. július 13.
139. Szondi Miklós: Vezetői felelősség. A munkahelyi fluktuáció jelenségének kérdőíves vizsgálata. Börtönügyi Szemle 1998/3. 53-72. p.
140. Szöllősy Oszkár: Magyar börtönügy. A szabadságvesztés büntetések végrehajtása. Révai testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság kiadása, Budapest, 1930.
141. Szűcs András: A fogvatartottakkal kapcsolatos bánásmód törvényességének helyzete Magyarországon (egy ügyészségi vizsgálat tapasztalatai). Börtönügyi Szemle 2003/3. 9-18. p.
142. Szűcs András: Aktuális jogértelmezési problémák és megoldásaik a büntetés-végrehajtási bírói eljárásban. Iustum Aequum Salutare 2006/3-4. 145-150. p.
143. Tari Ferenc: Megméretve. A CPT-látogatás tanulságai. Börtönügyi Szemle 1996/1. 19-28. p.
144. Tari Ferenc – Huszár László: A női fogvatartottak helyzete a magyar büntetés-végrehajtási intézményrendszerben. In: A büntetés-végrehajtás néhány problémája a kutatások tükrében. Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár 1997/2. szám, BVOP Módszertani Igazgatóság, Budapest, 1997. 62-77. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

145. Tavassy Tibor: Fiatal felnőttek visszaeső bűnözése. Kriminalisztikai Tanulmányok V., 1966. 112-140. p.
146. Tavassy Tibor: Ankét a szigorított őrizetbe utalt, különösen veszélyes visszaesők körében végzett kriminológiai kutatásról. Jogtudományi Közlöny 1978/3. 164-172. p.
147. Tavassy Tibor: A szigorított őrizetbe utalt, különösen veszélyes visszaesők társadalmi beilleszkedésének néhány alapvető problémája. Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok 16., 1979. 189-220. p.
148. Törőcsik Balázs: A fogvatartásra vonatkozó európai (uniós) követelmények elméleti kiindulópontjai. Börtönügyi Szemle 2010/2. 85-96. p.
149. Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. KJK–Kerszöv., Budapest, 2005.
150. Vermes Miklós: A társadalom szerepe a büntetés-végrehajtásban. Jogtudományi Közlöny 1966/4. 185-190. p.
151. Vermes Miklós: A visszaeső bűnözés kriminológiai vizsgálata. Kriminalisztikai Tanulmányok IV., 1966. 668-104. p.
152. Végh Marianna: Az ügyész szerepe a büntetés-végrehajtásban a jogi szabályozás tükrében In: Börtönügyi Kaleidoszkóp. Ünnepi kötet Dr. Lőrincz József 70. születésnapja tiszteletére. Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa, Budapest, 2014. 227-230. p.
153. Vigh József: A fiatalkorú bűnözés és a társadalom. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964.
154. Vigh József – Tauber István: A szabadságvesztés büntetés hatékonyságának főbb jellemzői. Jogtudományi Közlöny 1976/11. 637-644. p.
155. Vókó György: A bűnelkövetők jogkorlátozásáról. Az elítéltek helyzetéről általánosságban. Jogtudományi Közlöny 1989/8. 399-406. p.
156. Vókó György: Büntetés-végrehajtási jog. Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996.

157. Vókó György: Nemzeti összekötő. A foglyokkal való bánásmód nemzetközi ellenőrzésének új vonásai. Börtönügyi Szemle 1998/2. 102-111. p.
158. Vókó György: Garanciák. A büntetés-végrehajtást övező biztosítékok. Börtönügyi Szemle 1998/3. 8-30. p.
159. Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 1999.
160. Vókó György: A magyar büntetés-végrehajtási jog európai harmonizációs- és előbbre mutató eredményei az ezredfordulón. In: Győri Tanulmányok Tudományos Szemle, Bűn és Bűnhődés 1., Győr Megyei Jogú Város Önkormányzatának Kiadványa, Győr, 2000. 205-214. p.
161. Vókó György: A büntetés-végrehajtás időszerű kérdései. Ügyészek Lapja 2001/2. 19-34. p.
162. Vókó György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2004.
163. Vókó György: A fogva tartási helyek ellenőrzésének bővítése az Európai Unióban. Magyar Jog 2004/2. 74-79. p.
164. Vókó György: Európai büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006.
165. Vókó György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest – Pécs, 2006.
166. Vókó György: Bűnelkövetők jogkorlátozása jogállamban. MTA Doktori Értekezés. Kézirat. Budapest, 2010. 380-381. p. http://real-d.mtak.hu/387/4/dc_45_10_doktori_mu.pdf
167. Vókó György: Fogvatartotti jogokról emberi jogi követelmények tükrében. In: Börtönügyi Kaleidoszkóp. Ünnepi kötet Dr. Lőrincz József 70. születésnapja tiszteletére. Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa, Budapest, 2014. 231-240. p.
168. Vókó György: Nem állami ellenőrzése a fogva tartásnak. In: Ünnepi kötet Györgyi Kálmán 75. születésnapja alkalmából. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016. 215-232. p.

169. Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2000.

Felhasznált idegen nyelvű szakirodalom:

1. Bouloukos, Adam C. – Dammann, Burkhard: The United Nations and the Promotion of Prison Standards. In: John Kleinig: Prisoner's rights. Ashgate Publishing Company, Farnham, England, 2014. 387-405. p.
2. Combessie, Philippe: France. In: Dirk van Zyl Smit – Friedel Dünkel (szerk.): Imprisonment Today and Tomorrow. Kluwer Law International, The Hague, 2001. 253-287. p.
3. Coyle, Andrew: Non-Governmental Organizations. In: Dirk van Zyl Smit – Friedel Dünkel (szerk.): Imprisonment Today and Tomorrow. Kluwer Law International, The Hague, 2001. 740-755. p.
4. Gratz, Wolfgang – Held, Andreas – Pilgram, Arno: Austria. In: Dirk van Zyl Smit – Friedel Dünkel (szerk.): Imprisonment Today and Tomorrow. Kluwer Law International, The Hague, 2001. 3-31. p.
5. Hofinger, Veronika – Neumann, Alexander – Pilgram, Arno – Stang, Wolfgang: Pilotbericht über den Strafvollzug 2008. Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Wien, 2009. https://www.irks.at/assets/irks/Publikationen/Forschungsbericht/Pilotbericht2008.pdf 2019. július 29., 85-104. p.
6. Joseph, Sarah – Kyriakakis, Joanna: The United Nations and human rights. In: Joseph, Sarah – McBeth, Adam (szerk.): Research Handbook on International Human Rights Law. Edward Elgar Publishing, Clentenham, UK, 2010. 1-35. p.
7. Kelk, Constantijn: The Netherlands. In: Dirk van Zyl Smit – Friedel Dünkel (szerk.): Imprisonment Today and Tomorrow. Kluwer Law International, The Hague, 2001. 478-507. p.

8. Murray, Rachel – Steinerte, Elina – Evans, Malcolm – Hallo de Wolf, Antenor: The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture. Oxford University Press, Oxford, 2011.
9. Prison. Evidence of its use and over-use from around the world. Institute for Criminal Policy Research Birkbeck, University of London, 2017. www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/global_imprisonment_web2c.pdf
10. Rodley, Nigel S. – Pollard, Matt: The Treatment of Prisoners under International Law. Oxford University Press, Oxford, England; New York, 2009.
11. Snacken, Sonja: Belgium. In: Dirk van Zyl Smit – Friedel Dünkel (szerk.): Imprisonment Today and Tomorrow. Kluwer Law International, The Hague, 2001. 32-81. p.

Felhasznált internetes forrásanyag:

ENSZ:

1. Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx
2. Acceptance of individual complaints procedures for Hungary https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=77&Lang=EN
3. Welcome to the Human Rights Council. https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx
4. Advisory Committee https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRCACIndex.aspx
5. Universal Periodic Review (UPR) https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx
6. Human Rights Experts

https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/SpecialProcedures.aspx , https://www.ohchr.org/en/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx; A hivatalban lévő megbízottakról és feladataikról részletesen lásd: https://spinternet.ohchr.org/_layouts/15/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx és https://spinternet.ohchr.org/_layouts/15/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM

7. Revised Fact Sheet No. 26. The Working Group on Arbitrary Detention. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/FactSheet26.pdf
8. Reporting status for Hungary. ICCPR. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=HUN&Lang=EN
9. National report submitted in accordance with paragraph 5 of the annex to Human Rights Council resolution 16/21, Hungary.
10. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=HUN&Lang=EN
11. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Hungary https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=HUN&Lang=EN
12. Fact Sheet No.17, The Committee against Torture. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet17en.pdf
13. Reporting status for Hungary. CAT. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=HUN&Lang=EN
14. List of issues prior to the submission of the combined fifth and sixth periodic reports of HUNGARY (CAT/C/HUN/5-6) https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fHUN%2fQ%2f5-6&Lang=en
15. Visit to Hungary undertaken from 21 to 30 March 2017: observations andrecommendations addressed to the national preventive mechanismReport of the Subcommittee.

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT-OP/Shared%20Documents/HUN/CAT_OP_HUN_2_30577_E.pdf

16. Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. https://www.ohchr.org/en/Issues/Torture/srtorture/Pages/srtortureIndex.aspx
17. The United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture https://www.ohchr.org/en/issues/torture/unvft/pages/index.aspx
18. United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. https://www.unodc.org/congress/en/about.html
19. Criminal Justice Handbook Series: https://www.un-ilibrary.org/drugs-crime-and-terrorism/criminal-justice-handbook-series_85736857-en

Európa Tanács:

20. Statistics on signatures and ratifications: Hungary. https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-states/-/conventions/chartStats/HUN; Council of Europe's treaties in non-official languages. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/webContent/9252540
21. Universal Human Rights Instruments, Human Rights in the Administration of Justice: Protection of Persons Subjected to Detention or Imprisonment. https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx
22. Key Council of Europe Conventions and Recommendations. https://www.coe.int/en/web/prison/conventions-recommendations
23. 1st General Report on the CPT's activities covering the period November 1989 to December 1990. https://rm.coe.int/1680696a3e
24. CPT Standards and tools http://www.coe.int/en/web/cpt/standards_HU
25. CPT-előírások. Börtönök.

https://www.coe.int/en/web/cpt/standards?p_p_id=56_INSTANCE_rmo9MHZGnl46&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_rmo9MHZGnl46_languageId=hu_HU

26. The CPT and Hungary. https://www.coe.int/en/web/cpt/hungary
27. Promoting more humane and socially effective penal sanctions. https://www.coe.int/en/web/prison
28. Lausanne-i Egyetem, SPACE website: http://wp.unil.ch/space

Európai Unió:

29. Alapjogok. https://e-justice.europa.eu/content_fundamental_rights-176--maximize-hu.do
30. Magyarázatok az Alapjogi Chartához. HL C 303., 2007.12.14.
31. Detention and transfer of prisoners. https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/types-judicial-cooperation/detention-and-transfer-prisoners_en
32. Analysis of the Replies to the Green Paper on the Application of EU Criminal Justice Legislation in the Field of Detention. http://www.ejjc.org/sites/default/files/analysis_of_the_replies_by_the_european_commission.pdf
33. The protection of fundamental rights in the EU: European Parliament achievements during the 2014-2019 legislative term and challenges for the future. http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI%282019%29621911; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/621911/IPOL_BRI(2019)621911_EN.pdf
34. Az alapvető jogok védelme az EU-ban. http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/146/az-alapjogi-charta
35. European Union Agency for Fundamental Rights.

https://fra.europa.eu/en

36. Criminal detention and alternatives: fundamental rights aspects in EU cross-border transfers. 2016. november https://fra.europa.eu/en/publication/2016/criminal-detention-and-alternatives-fundamental-rights-aspects-eu-cross-border
37. Criminal detention in the EU - conditions and monitoring. Report and database, https://fra.europa.eu/en/news-and-events/fra-calendar-2019
38. European Parliamentary Research Service http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/stay-informed/research-and-analysis
39. The Cost of Non-Europe in the area of Procedural Rights and Detention Conditions. 2017. december http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611008/EPRS_STU(2017)611008_EN.pdf
40. European Prison Observatory (EPO). http://www.prisonobservatory.org/
41. European Prison ObservatoryPrison conditions in ItalyPrison in Europe: overview and trends. http://www.prisonobservatory.org/upload/PrisoninEuropeOverviewandtrends.pdf
42. From national practices to European guidelines: interesting initiatives in prisons management. http://www.prisonobservatory.org/upload/EPOinterestinginitiatives.pdf
43. National monitoring bodies of prison conditions and the European standards. http://www.prisonobservatory.org/upload/National%20monitoring%20and%20EU%20standards.pdf
44. European Court of Human Rights and the protection of fundamental rights in prison. http://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/ECHR%20and%20rights%20in%20prison.pdf

45. The European Organisation of Prison and Correctional Services (EuroPris), https://www.europris.org/

Egyéb:

46. Az ügyészség, Szakmai tevékenység, Közjogi szakág. http://ugyeszseg.hu/fooldal/szakmai-tevekenyseg/kozerdekvedelmi-szakag/
47. Kutatóknak, szakdolgozóknak. https://bv.gov.hu/hu/kutatoknak-szakdolgozoknak
48. The Austrian Ombudsman Board. https://volksanwaltschaft.gv.at/en/about-us
49. Strafvollzug in Österreich. https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c9484853e44f8f9013ef9d9e2b928dd.de.0/strafvollzug_download.pdf
50. AJBH – Nemzeti Megelőző Mechanizmus: Civil Konzultációs Testület. http://www.ajbh.hu/opcat-ckt
51. AJBH – Nemzeti Megelőző Mechanizmus: Jelentések. https://www.ajbh.hu/opcat-jelentesek
52. Magyar Emberi Jogvédő Központ Alapítvány (MEJOK). http://mejokalapitvany.blogspot.hu/p/tortenetunk-es-sajtonk-1994-2006.html
53. Magyarországi Fogvatartottak Országos Emberjogi és Érdekvédelmi Egyesülete (MFOESZ). http://www.mfoesz.hu/index.php/layout/bemutatkozas
54. Magyar Helsinki Bizottság, Projektek. https://www.helsinki.hu/rendeszet-es-bunteto-igazsagszolgaltatas/projektek/
55. Panaszmechanizmusok a büntetés-végrehajtásban – hazai és nemzetközi tapasztalatok (2010). https://www.helsinki.hu/panaszmechanizmusok-a-buntetes-vegrehajtasban-hazai-es-nemzetkozi-tapasztalatok-2010/

56. A romák törvény előtti egyenlősége a bírósági eljárásokban és a büntetés-végrehajtásban (2010-2014). https://www.helsinki.hu/a-romak-torveny-elotti-egyenlosege-a-birosagi-eljarasokban-es-a-buntetes-vegrehajtasban-2010-2014/
57. Tisztességes eljáráshoz való jog a büntetés-végrehajtási intézetek fegyelmi eljárásaiban (2012-2014). https://www.helsinki.hu/tisztesseges-eljarashoz-valo-jog-a-buntetes-vegrehajtasi-intezetek-fegyelmi-eljarasaiban-2012-2014/
58. A hivatásosok által 1985 és 2013 között elkövetett bántalmazások vizsgálata (2014-2015). https://www.helsinki.hu/lejt-a-palya-a-hivatasosok-altal-elkovetett-bantalmazasok-2014-2015/
59. International Corrections and Prison Association (ICPA). https://icpa.org/
60. Institute for Crime & Justice Policy Research, Birkbeck, University of London. http://www.icpr.org.uk/

Felhasznált nemzetközi jogi dokumentumok:

ENSZ-dokumentumok:

1. Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata [Universal Declaration of Human Rights (UDHR)]
2. Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya [International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)]
3. Nyilatkozat valamennyi kínzásnak, és kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetett személy védelméről (Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
4. a büntetés-végrehajtási állomány magatartási kódexe (Code of Conduct for Law Enforcement Officials)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

5. a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény [Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UNCAT)]
6. a halálbüntetéssel sújtott személyek jogainak védelmét garantáló rendelkezéseket (Safeguards guaranteeing protection of the rights of those facing the death penalty)
7. a fogvatartás vagy bebörtönzés bármely formája alatt álló valamennyi személy védelmére vonatkozó elvek gyűjteménye (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment)
8. az erőszak és a fegyverek használatára irányadó alapvető követelmények (Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials)
9. a fogvatartottakkal való bánásmód alapelvei (Basic Principles for the Treatment of Prisoners)
10. a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés eredményes kivizsgálásáról és dokumentálásáról szóló kézikönyv, az ún. Isztambul Protokoll
11. a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés hatékony nyomozására és dokumentálására irányadó elvek (Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
12. Fakultatív jegyzőkönyv a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezményhez [Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT)]
13. a Bangkok-szabályok, vagyis a női fogvatartotakkal való bánásmód szabályait tartalmazó szabálygyűjtemény [United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)]

DOI: 10.14750/ME.2021.017

14. a fogvatartotakkal való bánásmódra vonatkozó általános minimumszabályok, vagyis ENSZ fogvatartási szabályzata (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners)
15. a Nelson Mandela-szabályok [United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)]
16. a Gyermek jogairól szóló Egyezmény [Convention on the Rights of the Child (CRC)]
17. a fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszerére vonatkozó ún. pekingi szabályok [United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (The Beijing Rules)]
18. a fiatalkori bűnözés megelőzésére vonatkozó ún. rijádi irányelvek [United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (The Riyadh Guidelines)]
19. iránymutatások, amelyek a fiatalkorúak igazságszolgáltatására vonatkozó nemzetközi szabályokban rögzített elvek implementálására vonatkoznak [Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System]
20. a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény [Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD)]
21. a nőkkel szembeni megkülönböztetés kiküszöböléséről szóló egyezményhez [Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)]
22. a fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló Egyezménye [Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)]

Európa Tanács dokumentumai:

23. Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Emberi Jogok Európai Egyezménye)]
24. Egyezmény az elítélt személyek átszállításáról (Convention on the Transfer of Sentenced Persons)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

25. Kiegészítő jegyzőkönyv az elítélt személyek átszállításáról szóló Egyezményhez (Additional Protocol to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons)
26. Európai egyezmény a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről és két kiegészítő jegyzőkönyve [European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment(Kínzás Elleni Európai Egyezmény); Protocol No. 1 to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Protocol No. 2 to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment]
27. az Emberi Jogok Európai Bizottsága és Bírósága eljárásaiban részt vevő személyekre vonatkozó Európai Megállapodás (European Agreement relating to persons participating in proceedings of the European Court of Human Rights)
28. R (82) 16. számú ajánlás a börtön elhagyásáról [Rec. R (82) 16 on prison leave]
29. R (82) 17. számú ajánlás a veszélyes fogvatartottak fogvatartásáról és a velük való bánásmódról [Rec. R(82)17 Custody and treatment of dangerous prisoners]
30. R (84) 11. számú ajánlás az elítélt személyek átszállításáról szóló Egyezménnyel kapcsolatos információkról [Rec. R (84) 11 concerning information about the Convention on the transfer of sentenced persons]
31. R (88) 13. számú ajánlás az elítélt személyek átszállításáról szóló Egyezmény gyakorlati alkalmazásáról [Rec. R (88) 13 concerning the practical application of the Convention on the transfer of sentenced persons]
32. R (89) 12. számú ajánlás az oktatásról a börtönben [Rec. R (89) 12 on education in prison]
33. R (92) 18. számú ajánlás az elítélt személyek átszállításáról szóló Egyezmény gyakorlati alkalmazásáról [Rec. R (92) 18 concerning the

practical application of the Convention on the transfer of sentenced persons]

34. R (93) 6. számú ajánlás a fertőző betegségek, köztük az Aids ellenőrzésének kriminológiai és börtönügyi vonatkozásairól és a kapcsolódó egészségügyi problémákról a börtönökben [Rec. R (93) 6 concerning prison and criminological aspects of the control of transmissible diseases including aids and related health problems in prison]
35. R (97) 12. számú ajánlás az állománynak a büntetések és az intézkedések alkalmazásáról [Rec. R (97) 12 on staff concerned with the implementation of sanctions and measures]
36. R (98) 7. számú ajánlás a börtönbeli egészségügyi ellátás etikai és szervezeti aspektusairól [Rec. R (98) 7 concerning the ethical and organisational aspects of health care in prison]
37. R (99) 22. számú ajánlás a börtönök túlzsúfoltságáról és a börtönnépesség inflálódásáról [Rec. R (99) 22 concerning prison overcrowding and prison population inflation]
38. R (2003) 23. számú ajánlás az életfogytig tartó és a hosszú tartamú szabadságvesztést töltő elítéltek kezeléséről [Rec. R (2003) 23 on the management of life-sentence and other long-term prisoners]
39. R (2006) 2. számú ajánlás az Európai Börtönszabályokról [Rec. R (2006) 2 on the European Prison Rules]
40. CM/Rec (2012) 5. számú ajánlás a büntetés-végrehajtási állomány európai etikai kódexéről [Recommendation CM/Rec(2012)5 on the European Code of Ethics for Prison Staff]
41. CM/Rec (2012) 12. számú ajánlás a külföldi fogvatartottakról [Recommendation CM/Rec(2012)12 concerning foreign prisoners]
42. CM/Rec (2014) 3. számú ajánlás a veszélyes bűnelkövetőkről [Recommendation CM/Rec(2014)3 concerning dangerous offenders]

DOI: 10.14750/ME.2021.017

43. CM/Rec (2017) 3. sz. ajánlás a közösségi szankciókat és intézkedéseket érintő európai szabályokról [Recommendation CM/Rec (2017) 3on the European Rules on community sanctions and measures]
44. CM/Rec (2018) 5. számú ajánlás a bebörtönzött szülők gyerekeiről [Recommendation CM/Rec(2018)5 concerning Children with Imprisoned Parents]
45. CM/Rec (2008) 11. számú ajánlás a szankciók vagy intézkedések hatálya alatt álló fiatalkorú elkövetőkre vonatkozó európai szabályokról [Recommendation CM/Rec(2008)11 on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures]
46. Irányelvek a büntetés-végrehajtási állomány és a pártfogó felügyelők számára a radikális és extrém erőszakos magatartásokról ˙(Guidelines for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism)
47. Res. (62) 2. számú határozat az elítélek választási, civil és szociális jogairól [Resolution (62) 2 on electoral, civil and social rights of prisoners]
48. Res. (67) 5. számú határozat a börtönbeli kutatásokról egyéni nézőpontból és a börtönnépességről [Resolution (67) 5 on research on prisoners considered from the individual angle, and on the prison community]
49. Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1656 (2004) számú ajánlása az európai börtönök és előzetes letartóztatási központok állapotáról [Recommendation 1656 (2004) Situation of European prisons and pre-trial detention centres]

Európai Unió dokumentumai:

50. az Európai Közösségek tagállamai között a kétszeres eljárás tilalma tárgyában létrejött egyezmény (1987. május 25.)
51. az Európai Közösségek tagállamai közötti megállapodás az Európa Tanácsnak az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezményének alkalmazásáról (1987. május 25.)

DOI: 10.14750/ME.2021.017

52. az Európai Közösségek tagállamai közötti megállapodás a kiadatási kérelmek továbbítási módszereinek egyszerűsítéséről és modernizálásáról (1989. május 26.)
53. az Európai Közösségek tagállami közötti megállapodás a büntetőeljárások átadásáról (1990. november 6.)
54. az Európai Közösségek tagállamai közötti egyezmény a külföldi büntetőítéletek végrehajtásáról (1991. november 13.)
55. az Európai Unió tagállamai közötti kiadatási egyezmény (1996. szeptember 27.)
56. az Európai Unió tagállamai közötti egyezmény az egyszerűsített kiadatásról (1995. március 10.)
57. az Európai Parlament Határozata az Európai Unióban tapasztalható rossz börtönkörülményekről, HL C 32., 1996.2.5.
58. az Európai Parlament Határozata az európai uniós börtönkörülményekről: javításukról és az alternatív szankciókról, HL C 98., 1999.4.9.
59. az Európai Tanács 2002/584/IB kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról, HL L 190., 2002.7.18.
60. az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 303., 2007.12.14.
61. az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, OJ C 326, 26.10.2012.
62. a Tanács 2008/909/IB kerethatározata (2008. november 27.) a kölcsönös elismerés elvének büntetőügyekben hozott, szabadságvesztés büntetéseket kiszabó vagy szabadságelvonással járó intézkedéseket alkalmazó ítéleteknek az Európai Unióban való végrehajtása céljából történő alkalmazásáról, HL L 327., 2008.12.5.
63. a Tanács 2008/947/IB kerethatározata (2008. november 27.) a kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és próbaidőt megállapító határozatokra való, a próbaidő alatti magatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról, HL L 337., 2008.12.16.

64. az Európai Parlament 2009. május 7-i ajánlása a Tanácshoz egy európai uniós büntetőjogi térség kialakításáról HL C 212E., 2010.8.5.
65. az Európai Parlament 2009. november 25-i állásfoglalása „A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában – a stockholmi program" című, Európai Parlamenthez és Tanácshoz intézett bizottsági közleményről, HL C 285E., 2010.10.21.
66. az Európai Parlament 2014. április 2-i állásfoglalása a Stockholmi Program félidős értékeléséről, HL C 408., 2017.11.30.
67. A kölcsönös bizalom megerősítése a jog érvényesülésén alapuló európai térségben – Zöld könyv az őrizetre vonatkozó uniós büntető igazságszolgáltatási jogszabályok alkalmazásáról. COM/2011/0327 végleges
68. Európai Parlament – állásfoglalás a büntetőjog uniós megközelítéséről P7_TA(2012)0208
69. Report on prison systems and conditions. Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. A8-0251/2017
70. az Európai Parlament 2017. október 5-i állásfoglalása a büntetés-végrehajtási rendszerekről és a börtönkörülményekről, P8_TA(2017)0385
71. jelentés az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban 2017-ben, A8-0466/2018
72. az Európai Parlament 2019. január 16-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban 2017-ben, P8_TA(2019)0032

Hivatkozott eseti döntések:

Alkotmánybíróság:

1. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167.
2. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27.
3. 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, ABH 1997. 348.
4. 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000. 117.
5. 47/2000. (XII. 14.) AB határozat, ABH 2000. 377.

6. 13/2001. (V. 14.) AB határozat, ABK 2001. május, 226.
7. 4/2013. (II. 21.) AB határozat, ABH 2013. 128.

Emberi Jogok Európai Bírósága:

8. Lawless v. Ireland (No. 1), Application no 332/57, judgment, 14 November 1960.
9. Sárközi v. Hungary, Application no. 21967/93, Commission's report of 6 March 1997.
10. P. M. v. Hungary, Application no. 23636/94, Commission's report of 9 September 1998.
11. Engel v. Hungary, Application no.46857/06, judgment of 20 August 2010.
12. Törköly v. Hungary, Application no. 4413/06, second section decision of 5 April 2011.
13. Szél v. Hungary, Application no.20221/06, judgment of 7 September2011.
14. Csüllög v. Hungary, Application no. 30042/08, judgment of 7 September 2011.
15. Benjamin v. Hungary, Application no. 36568/07, decision of 4 March 2014.
16. László Magyar v. Hungary, Application no. 73593/10, judgment of 20 May 2014.
17. Varga and others v. Hungary, Application nos: 14097/12,45135/12,73712/12,34001/13,44055/13,64586/13, judgment of 10 March 2015.
18. T.P. and A.T. v. Hungary, Applications nos. 37871/14 and 73986/14, judgment of 4 October 2016.
19. Domján v. Hungary, Application no. 5433/17, decision of 14 November 2017.
20. Kmetty v. Hungary, Application no. 57967/00, judgment of 16 March 2004.
21. Kovács v. Hungary, Application no. 15707/10, judgment of 17 January 2012.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

22. Z. H. v. Hungary, Application no.28973/11, judgment of 8 February 2013.
23. Hagyó v. Hungary, Application no. 52624/10, judgment of 23 April 2013.
24. Fehér v. Hungary, Application no. 69095/10, judgment of 2 October 2013.

Európai Unió Bírósága:

25. Erich Stauder v City of Ulm - Sozialamt., Judgment of the Court of 12 November 1969., Case 29-69., ECLI:EU:C:1969:57
26. Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Judgment of the Court of 17 December 1970., Case 11-70., ECLI:EU:C:1970:114
27. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities, Judgment of the Court of 14 May 1974., Case 4-73., ECLI:EU:C:1974:51
28. Aranyosi Pál és Robert Căldăraru kontra Generalstaatsanwaltschaft Bremen, C-404/15. és C-659/15. PPU. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2016:198

DOI: 10.14750/ME.2021.017

Az értekezés témájához kapcsolódó saját tanulmányok:

1. *A fogva tartottak kapcsolattartása.* In: Kriminológiai Közlemények különkiadás, Bizalom-társadalom-bűnözés, V. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga; Bíbor Kiadó, Miskolc, 2006. 141-151. p.
2. *Bebörtönzött nők.* In: Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma, Miskolc 2005. november 9., Az Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa; Miskolci Egyetem Innovációs és Technológia Transzfer Centruma, 2006. 141-146. p.
3. *A rácsok mögött – fogda- és börtönviszonyok Magyarországon.* In: A jogtudomány aktuális kérdései Bíbor Kiadó, Miskolc 2006. 213-244. p.
4. *A rendszerváltás hatása a magyar büntetés-végrehajtási jogra – az Európa Tanács elvárásai.* In: Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica, Tomus XXIV., Miskolc University Press, 2006. 99-116. p.
5. *Fogva tartás Magyarországon – a hatályos hazai szabályozás és az Egyesült Nemzetek Szervezetének elvárásai.* In: Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium - Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai 7. kötet; Bíbor Kiadó, Miskolc 2006. 337-358. p.
6. *Női sorsok a börtönön innen és túl. (Könyvismertetés)* Börtönügyi Szemle 2006/3. szám 20-24 p.
7. *Aktuális tapasztalatok egy hazai börtön életéből.* In: Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma, Miskolc, 2006. november 9., Az Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa; Miskolci Egyetem Innovációs és Technológia Transzfer Centruma, 2007. 139-144. p.
8. *III. pilléres együttműködés – A Hágai Program múltja, jelen és jövője egy büntetőjogász szemszögéből.* In: Bűnügyi Tudományi Közlemének 8. – Tanulmányok Dr. Dr. h.c. Horváth Tibor professor emeritus 80. születésnapja tiszteletére. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2007. 509-533. p.
9. *Kártalanítás az ártatlanul elszenvedett büntetésekért és intézkedésekért.* Advocat 2007/1-2. szám 20-24. p.
10. *CPT-látogatások Magyarországon.* Collega 2007/3-4. szám 91-99. p.

11. *Kártalanítás az ártatlanul elszenvedett kényszerintézkedésekért és büntetésekért.* In: Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium - Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai 8. kötet, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2007. 231-252. p.
12. *Criminal Policy and Law Enforcement in Hungary from the 1960's.* In: Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma, Miskolc, 2007. november 13., Az Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa; Miskolci Egyetem Innovációs és Technológia Transzfer Centruma, 2008. 119-125. p.
13. *Új elem a büntetés-végrehajtás jogállami kontrollrendszerében. Gondolatok a hazai nemzeti megelőző mechanizmusról.* Fundamentum 2016/2-4. szám 159-166. p.
14. *A szabadságvesztés büntetés kontrolljának modelljei és az alkotmányossági kontroll*. In: Miskolci Egyetem Doktoranduszok Fóruma, Miskolc, 2016. november 17., Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa; Miskolci Egyetem Tudományos és Nemzetközi Rektorhelyettesi Titkárság, 2017. 193-198. p.
15. Lőrincz József – Koósné Mohácsi Barbara – Lukács Krisztina – Pallo József: *Büntetés-végrehajtási jog.* ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest 2017.; Lukács Krisztina: IV. rész 9. fejezet: A büntetés-végrehajtás jogállami kontrollrendszere. 251-264. p.
16. *A jogállami szabadságvesztés végrehajtás legújabb biztosítéka – Gondolatok a Nemzeti Megelőző Mechanizmusról.* Börtönügyi Szemle 2018/4. szám 65-75. p.
17. *Az ENSZ szabadságvesztést ellenőrző mechanizmusai.* Alkotmánybírósági Szemle 2019/2. 36-44. p.

DOI: 10.14750/ME.2021.017

SZERZŐSÉGI NYILATKOZAT

Ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám. A benne található másoktól származó, nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti lelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá azt is, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Miskolc, 2020. október 15.

dr. Lukács Krisztina