



A J B
P R O J E K T F Ü Z E T E K



„Emberi jogok
kint és bent –
ombudsmani szemmel”

A büntetés-végrehajtás
fogvatartottjainak, a külföldiek
idegenrendészeti és menedékjogi
fogva tartásának alapjogi össze-
függéseit, valamint az ügyvédek
és a hozzájuk fordulók jogait
vizsgáló projekt



2 0 1 3 / 2



„Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel”

A büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak,
a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi
fogva tartásának alapjogi összefüggéseit,
valamint az ügyvédek és a hozzájuk fordulók
jogait vizsgáló projekt



Az alapvető jogok biztosának jelen projektjét 2012-ben
a Belügyi Tudományos Tanács, a Nyílt Társadalom Intézet
(Open Society Institute)
és a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön támogatta.

Szerzők

DR. BERKES LILLA (3.7., 3.13. fejezet)
DR. BARABÁS KRISZTINA (5.2. fejezet)
DR. FARKAS ZSUZSANNA (3.4. fejezet)
DR. FLIGEAUF GERGELY (3.6. fejezet)
DR. GYÓRFFY ZSUZSANNA (5.1. fejezet)
DR. HARASZTI KATALIN (4. 1. fejezet)
DR. KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF (4.2. fejezet)
DR. KÓTA TÜNDE (3.8. fejezet)
DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA (1.1., 1.2., 1.3., 2.1.,
2.2., 2.3., 2.4., 3.1., 3.2., 3.12. fejezet)
DR. SZABÓ-TASI KATALIN (5.3. fejezet)
DR. SERES PÉTER (6. fejezet)
DR. VARGA ÉVA CSILLA (3.3., 3.5., 3.9., 5.4. fejezet)
DR. VAS GIZELLA (4.3. fejezet)
DR. VASS VERA (3.10., 3.11. fejezet)

Szerkesztette

DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA
Kézirat lezárva: 2013. január

ISSN 2063-3645

ISBN 978 963 89682 1 0

Kiadó: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
1051 Budapest, Nádor utca 22.
Telefon: 475–7100, Fax: 269–1615
Internet: www.ajbh.hu
Felelős kiadó: PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ
Készült a Mondat Kft. nyomdájában

Tartalom

Előszó	5
Köszönetnyilvánítás	8
A Belügyi Tudományos Tanács a projektről	9
A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának összefoglalói	12
1. „A büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, valamint a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásának alapjogi összefüggései” – a projekt bemutatása	19
1.1. A projekt kiindulópontjai: tézisek	19
1.2. Alapjogi szempontrendszer érvényesítése	20
1.3. Hatásköri, vizsgálati alapvetések	26
2. A projekt éves tevékenysége	27
2.1. Műhelybeszélgetés	27
2.2. Együttműködés a Belügyi Tudományos Tanáccsal, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával, valamint a Magyar Helsinki Bizottsággal, a Magyar Ügyvédi Kamarával és más civil, illetve nem civil szervezettel	29
2.3. Jagon túli eszközök	30
2.4. Mi kell ahhoz, hogy egy ember életszemlélete jó irányba változzon akár a rácsok mögött is?	32
3. A büntetés-végrehajtást érintő kiemelt vizsgálatok, eredmények	34
3.1. Az ombudsman vizsgálatainak helyszínei térképen	34
3.2. Az ombudsman fogvatartotti projektje az elmúlt 5 év ajánlásainak eredményessége tükrében	34
3.3. A fiatalok fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló ombudsmani jelentés	39
3.4. A dolgozó fogvatartottak társadalombiztosítási viszonya és foglalkoztatásuk dilemmái	44
3.5. A fogvatartottak egészségügyi ellátása feltételeinek értékelése	57
3.6. Pár szó a fogvatartottak egészségügyi ellátásával kapcsolatban	63
3.7. Az alapvető jogok biztosa a szabadságvesztésből szabadultak társadalmi visszailleszkedésének hatékonyabb segítéséért	68
3.8. Az utógondozásról néhány szóban	80
3.9. A büntetés-végrehajtási intézetből kikerülők esélyei a munkaerőpiacon	84

3.10. A külföldi fogvatartottak és a nemzetiségiek nyelvhasználati jogának érvényesülése a büntetés-végrehajtás során	85
3.11. A szabálysértés miatt elzárt személyek körülményei a börtönökben	87
3.12. Az ombudsman alkotmánybíróági indítványa a fiatalkorúak elzárásával és őrizetbe vételével kapcsolatban	89
3.13. Az alapvető jogok biztosának alkotmánybíróági indítványa a fogvatartottak egészségügyi ellátásával összefüggésben	90
4. A külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásával kapcsolatos megállapítások	92
4.1. A menedékkérő kísérő nélküli kiskorúak és az idegenrendészeti őrizetben lévő külföldiek alapvető jogainak érvényesülése	92
4.2. A nyelvhasználatról, az elzárásokról, a börtönök zsúfoltságáról, az idegenrendészeti őrizetről	109
4.3. Az idegenrendészeti őrizet gyakorlata	113
5. A projektet érintő egyéb vizsgálati eredmények	117
5.1. A fóti Károlyi István Gyermekközpont Speciális Gyermekotthona „büntetés-végrehajtási intézményre emlékeztet”!	117
5.2. Az Emberi Erőforrások Minisztériumának álláspontja a fóti otthonban tapasztaltakról	120
5.3. Súlyos beteg hozzátartozó meglátogatása engedélyezésének és a környezettanulmány beszerzésének dilemmái	122
5.4. Az ombudsman egy megyei intézet körülményeiről	125
6. Az ügyvédség helyzetének és az ügyvédek, valamint a hozzájuk forduló jogai védelmének vizsgálata	131
6.1. Bevezetés	131
6.2. Az ügyvédi eskü dilemmái	133
6.3. Az ügyvédi kirendelés tapasztalatai	134
6.4. Az állami jogi segítségnyújtás jelenlegi helyzete	136
6.5. Az ügyvédek alapjogi szempontból történő továbbképzése	137
6.6. A letétbe helyezett összegekkel kapcsolatos szabályozási problémák	139
6.7. A fegyelmi eljárás egyes elemei	140
6.8. Az ügyvédek cégbíróság általi bírságolása	143
6.9. Az ügyvédek és a védenceik kapcsolattartásának körülményei	144
6.10. Az ügyvédi felelősségbiztosítás kérdései	145
A projekt keretében készült jelentések, alkotmánybíróági indítványok	148
A projektet érintő közlemények	150
Élmények, események képekben	151

Előszó

*„A börtön nem egy épület, ahol gonosztevőket tartanak elzárva.
A börtön egy intézmény, amellyel a társadalom tükröt állít magának.
A börtönben sorsokat őriznek.”¹*

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta valamennyi biztos kiemelt figyelmet fordított/fordít a személyi szabadságukban korlátozott személyek (előzetes letartóztatottak, elítéltek, idegenrendészeti őrizetesek) emberi méltósága, valamint élethez és emberséges bánásmódhoz való jogaik érvényesülésére, hiszen a fogvatartottak kiszolgáltatott vagy általuk annak vélt helyzete nem vitatható.

A jogállamiság és a demokratikus jogelvek megkövetelik, hogy a szabadságvesztés végrehajtása humánus, oktató-nevelő, a társadalomba visszavezető legyen, vagyis az elítélteknek lehetőséget kell biztosítani a rehabilitációra.

Az Alkotmánybíróság 13/2001. (V. 14.) számú határozata a következőket tartalmazza: *„Az elítélt nem tárgyja a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. ... A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt 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.”* A fogvatartottakkal való bánásmód akkor tekinthető törvényesnek, ha megfelel mind a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek, mind a nemzetközi egyezményekben megfogalmazott elvárásoknak..

A büntetés-végrehajtás a széles értelemben vett társadalmi-politikai ellenőrző mechanizmusok egyik fontos eleme, részrendszere. A bűnüldözés, igazságszolgáltatás, állampolgári nevelés, a normatív struktúrák (értékek, erkölcs, életmódminták stb.) mellett erős szankcióként tölti be szerepét. Azonban a jogállamban a büntetésnek a magatartási korrekció funkcióját is be kell töltenie, oktató, nevelő, reszocializáló intézményként. A büntetés-végrehajtás része a globális rendszernek is. Egyre több a külföldi, a migráns elkövető, akik valahol máshol állampolgárok. Nő a migrációval összefüggő bűncselekmények aránya, nő az adott ország hivatalos anyanyelvét nem beszélő fogvatartottak száma. Ugyanakkor a börtön szabályok globális és regionális, pl. európai egységesedésének tendenciája előrehalad, növekszik a globális és regionális ellenőrzési normák és intézmények szerepe a büntetés-végrehajtásban (pl. a

¹Orbán Károly: *Börtönvilág*. Budapest: Korona Kiadó, 1999, 9. o.

Kínzás és embertelen bánásmód elleni Egyezmény és annak végrehajtó-el-
lenőrző mechanizmusai.) E téren jelentős eredmény, hogy az Országgyűlés
2011. október 24-én elfogadta az OPCAT kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLI.
törvényt. Magyarország élt az OPCAT 24. cikkében biztosított lehetőséggel,
így a nemzeti megelőző mechanizmusként kijelölt alapvető jogok biztosa ezt
a feladatát 2015. január 1-jét követően fogja ellátni.

A büntetés-végrehajtásban is tetten érhető az ún. „válságkezelés válsága”
jelenség. Az igazságszolgáltatás egyre szélesebb körben alkalmazza a sza-
badságvesztés büntetést, ám mivel a válság következtében a büntetés-végre-
hajtás nem vagy alig jut kiegészítő forrásokhoz, krónikus a túlzásfoltosság,² az
embertelen és megalázó körülmények. A túlterhelt és alulfizetett hivatásos
személyzet pedig épp a nevelést és a reszocializációs funkciót hanyagolhat-
ja el. Így a szabadságvesztés büntetésüket töltők egyre nagyobb hányada
válhat visszaesővé, avagy a börtön abúzus hordozójává, nem érvényesülnek
a fiatakorúakkal és az előzetes letartóztatottakkal szembeni speciális elbá-
nási követelmények. A válság túlterheli a válság kezelését elősegítő intéz-
ményt akár olyannyira, hogy működési anomáliák és funkcionális zavarok
keletkezhetnek.

A fogvatartottak között különlegesen kiszolgáltatott helyzetben vannak a
magyarul nem beszélő, felnőtt hozzátartozóiktól elszakított külföldi gyerme-
kek, más néven kísérő nélküli kiskorúak, akik már csak életkoruknál fogva
sincsenek abban a helyzetben, hogy a jogukat önállóan érvényesítsék. A ma-
gyarul nem beszélő felnőttkorú külföldiek esetében is alaposan feltételezhető,
hogy a magyar nyelv és a helyi viszonyok ismeretének hiányában, különösen
a fogva tartással járó fokozottan kiszolgáltatott helyzetükben, sem a saját, sem
kiskorú gyermekeik alapvető jogainak megsértése esetén nem lennének ké-
pesek arra, hogy az alapvető jogok biztosánál panaszt tegyenek.³

Magyarország Alaptörvénye nem tartalmaz külön rendelkezést az ügy-
védségről. Az alapjogi fejezetben viszont külön rendelkezik az egyes (bí-
rószági) eljárási garanciákról (XXVIII. cikk), köztük kiemelten arról, hogy
a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga
van a védelemhez, a védő pedig nem vonható felelősségre a védelem el-
látása során kifejtett véleménye miatt. Az ügyvédek⁴ jellemző problémája

²A hazai bv. intézetek telítettségének alakulása 2007–2011. december 31-i állapotoknak
megfelelően: 2007-ben elhelyezhető létszám 11 252, tényleges fogvatartotti létszám 14 353
(telítettség 128%), 2008-ban elhelyezhető létszám 12 556, tényleges létszám 14 743 (telí-
tettség 117%), 2009-ben elhelyezhető létszám 12 042, tényleges létszám 15 432 (telítettség
128%), 2010-ben elhelyezhető létszám 12 335, tényleges létszám 16 328 (telítettség 132%),
2011-ben elhelyezhető létszám 12 604, tényleges létszám 17 210 (telítettség 137%), 2012.
december 17-én elhelyezhető létszám 12 609, tényleges létszám 17 524 (139%).

³A menedékkérők számának alakulását lásd a 109. oldal táblázatában.

⁴A bv. intézetek telítettsége szempontjából elgondolkodtató az ügyvédek száma. Lásd a
132. oldalon

azonban, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekbe nehézkes a bejutás, adott esetben több órát is kell várakozniuk, míg bejutnak védencükhöz. A terhelttel való kapcsolattartás infrastrukturális feltételei nem minden börtönben biztosítottak megfelelően. A másik – a büntetés-végrehajtás – oldalról pedig magától értetődő módon jelentkezik az intézetek sajátos rendjének betartása iránti igény. Fel kell tehát oldani a látszólagos ellentmondásokat, és az alapvető jogok érvényesülése érdekében megfelelő, jogszabályban rögzítendő kompromisszumokat kell kötniük a nyomozás hatékonyságáért, a terhelt elzárásáért, és a terhelt védelméért felelős feleknek.

Az ombudsman mindezek miatt elengedhetetlenül fontosnak ítélte meg, hogy a szóban forgó területeken az alapvető jogok érvényesülésével kapcsolatos problémák felszínre kerüljenek és megoldódjanak. A projekt keretében ezért három nagyobb témakörben folytatott vizsgálatot az alapvető jogok biztosa. Vizsgálatai során a büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, a külföldiek idegenrendészeti és menedéjogi fogva tartásának, valamint a büntetőeljárás hatálya alatt álló személyek és védőik alapjogi helyzete összefüggéseit kívánta feltárni. A lefolytatott vizsgálatokról, az azok során felmerült dilemmákról és javaslatokról jelen füzet ad részletes tájékoztatást.

A projektmunkák közben több konferencia, szakmai kerekasztal-megbeszélés, sajtótájékoztató megtartására került sor, melyeken az alapvető jogok biztosa hivatalával együttműködő szervek képviselői is hozzászólhattak az egyes témákhoz.

Összességében megállapíthatjuk, hogy a három témakört vizsgáló projekt eredményes volt. Lehetővé vált a büntetés-végrehajtás fogvatartottjai, a külföldiek idegenrendészeti és menedéjogi fogva tartása, valamint az ügyvédek és a hozzájuk fordulók alapjogi összefüggéseinek feltárása, megismerése és a tapasztaltak azon személyekhez való továbbítása, akik az ügy érdekében tenni tudnak és szándékoznak. Ez esetben pedig nem volt hiába a témakört érintő problémás kérdések, alapjogi konfliktusok, dilemmák megjelenítése, alapjogi jellegű érvrendszerrel alátámasztott álláspontok kialakítása.

Budapest, 2012. december

DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA
projektvezető

Köszönetnyilvánítás

Munkánk során több büntetés-végrehajtási intézetet és külföldieket befogadó állomást, őrzött szállást látogattunk meg, országos és megyei ügyvédi kamarát kerestünk meg, melyeknek parancsnokaival, vezetőivel, más dolgozóival konzultáltunk, egyeztettünk, sőt fogvatartottakat is megszólaltattunk, mindannyiuknak ezúton is köszönjük segítő együttműködésüket.

Külön köszönet illeti a Belügyi Tudományos Tanácsot, a Nyílt Társadalom Intézetet (Open Society Institute) és a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönt a projekt megvalósításában nyújtott támogatásukért.

Köszönet a vizsgálataink során megkeresett állami szervek, civil szervezetek szakembereinek, akik válaszaikkal, szakmai észrevételeikkel, hozzászólásaikkal aktívan és folyamatosan segítettek munkánkat, de köszönet a javaslatainkkal, ajánlásainkkal, kezdeményezéseinkkel megszólítottaknak is, akik fogadókészségüket bizonyítva, az ombudsmani kritikákat elfogadva, jobb körülményeket igyekeznek teremteni a büntetőeljárásban felelőségre, személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés alá vont ember-társaink számára.

Végül, de nem utolsósorban nagyon köszönöm a projektmunkában részt vevő valamennyi munkatársamnak, hogy elhivatottságukkal, ügyszeretettel és áldozatos munkájukkal segítettek abban, hogy ombudsmanként a projekt vizsgálatokat eredményesen lefolytathattam.

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ
az alapvető jogok biztosa

A Belügyi Tudományos Tanács a projektről

Az alapjogi biztos által 2012-ben indított, a büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, valamint a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásának alapjogi összefüggéseit vizsgáló projekt végrehajtásában részt vett a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa a Hivatallal kötött Együttműködési Megállapodás keretében.

Megállapítható, hogy a Projekt munkatervében meghatározott cél elérése érdekében megválasztott feladatok beváltották a hozzájuk fűzött reményeket.

A cél érdekében elvégzett feltáró jellegű, a fogva tartás számos részterületére kiterjedő vizsgálatok eszközei és módszerei, és nem utolsósorban a helyesen feltett kérdések, alkalmasnak bizonyultak arra, hogy részletes képet kapjunk a célzott területen érvényesülő, vagy éppen nem érvényesülő alapjogokról, valamint azokról a törekvésekről, amelyek segítségével az érintett tárcák és végrehajtó szerveik, az érintett alapjogokat biztosítani óhajtják.

A Belügyi Tudományos Tanács számára már az együttműködés kezdeményezésének pillanatától világos volt, hogy a vizsgálatok által feltárt hiányosságok és nem megfelelések – a hibáinkkal való szembesülés nehéz pillanataitól eltekintve – az érdekeinket szolgálják, mert jelentős mértékben képesek lesznek hozzájárulni a belügyi tárca alárendeltségében működő szerveink és szervezeteink törvényesebb és hatékonyabb működéséhez.

A projekt részeként elvégzett vizsgálatokról szóló jelentések áttanulmányozása alapján állíthatom, hogy a Hivatal munkatársai kitűnő munkát végeztek. Jelentéseik alapján kirajzolódik a menekültügy és a büntetés-végrehajtás valós helyzete. Áttekintést kaphattunk a kísérő nélküli külföldi fiatakorúakkal kapcsolatos szabályozásokról és a valós gyakorlatokról, az őrzött szállások, a pártfogói felügyelet problémáiról, a fogvatartottak foglalkoztatási helyzetéről, a Rendőrség és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal idegenrendészeti gyakorlatáról, a menekültügyi eljárás egyes megoldatlan kérdéseiről, a fogvatartottak egészségügyi, különösen pszichológiai ellátásának hiányosságairól, a külföldiekkel kapcsolatos nyelvi nehézségekről, valamint számos egyéb olyan gondról, amelyek mögött szinte minden esetben tetten érhetőek az alapjogok sérelmei.

Az alapvető jogok biztosának intézkedései, javaslatai, felkérései és figyelemfelkeltő tájékoztatásai, indokoltan nagy számban születtek meg a vizsgálatok nyomán, ami elsősorban nem a hiányosságok és a nem megfelelések gyako-

ri előfordulására, hanem a vizsgálatok alaposságára és a véleményalkotások megalapozottságára utal. Ezt bizonyítja az a tény, hogy a vizsgálatokat végzők a hiányosságok feltárása mellett, szép számmal igazolták vissza az alapvető jogoknak megfelelő gyakorlatokat is. Ez az elfogulatlan véleményalkotás – bármennyire is erőltetettnek tűnik a megfogalmazás – lelkesítő hatású, és további cselekvésre ösztönző, a sokszor fáradt, fásult és kimerült állomány számára. Mind a menekültügyi, mind a büntetés-végrehajtási rendszer túlterhelt, amit súlyosít az elérhető források apadása. Ilyen nehéz körülmények között különösen felértékelődik minden pozitív megállapítás.

Az ombudsmani intézkedések számos olyan kérdést is érintenek, amelyek rendezése nem igényel különösebb anyagi – pénzügyi forrást, hanem a helyi szabályozás szintjén, jelentősebb ráfordítás nélkül rendezhetőek. Biztos vagyok tehát abban, hogy esetünkben a belügyi tárca vezetése elfogad majd minden olyan ombudsmani észrevételt, amely a rossz gyakorlatok megszüntetésére irányul, illetve amely közelebb viszi a végrehajtási rendszert nemzetközi kötelezettségeinknek megfelelő vagy ahhoz egyre jobban közelítő gyakorlatok és eljárások bevezetéséhez.

A Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa szoros kapcsolatokat ápol egyes civil szervezetekkel, köztük kiemelten a Magyar Rendészettudományi Társasággal. A Társaság Migrációs Tagozatának tevékenységét, és ezen keresztül a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal tevékenységét közelről sikerült megismernem, és állíthatom, hogy az itt tapasztalt európai szintű felkészültség és kiemelkedő munkamorál, az itt szolgálatot teljesítők emberi minősége, elegendő garanciának látszik a mind törvényesebb gyakorlat bevezetése és az alapvető jogok garantálása, érvényesítése érdekében.

Külön kell szólnom a projekt végrehajtására irányuló Együttműködési Megállapodásban vállalt belügyi feladatok teljesülésének helyzetéről.

Örömmel rögzíthetem, hogy a Belügyi Tudományos Tanács által vállalt xenofóbia-felmérés megtörtént a munkatervben megjelölt büntetés-végrehajtási intézményekben, az adatok feldolgozása most folyik, így nincs akadálya annak, hogy a vállalt határidőre a kutatási jelentés elkészüljön. Rendkívül érdekesnek ígérkezik a kutatási adatokat összevetni a hasonló rendőrségi és Bevándorlási és Állampolgársági Hivatali vizsgálatok adataival.

A mai zaklatott költségvetési helyzetben még nagyobb öröömre szolgál, hogy a projekt eredményeinek könyv alakban történő megjelenéséhez szükséges forrás továbbra is rendelkezésünkre áll.

Szeretnék a projekt olyan másodlagos eredményéről is szólni, amely csak hosszabb távon hozhatja meg a gyümölcsét. Az ombudsmani vizsgálatok a hiányosságokon és a nem megfelelőségek bemutatásán túl olyan kérdéseket is feltártak, amelyek megoldásához nélkülözhetetlen a tudomány állásfoglalása. Ezeket a kérdéseket a Belügyi Tudományos Tanács mindenekelőtt azonosítani és a rendelkezésére álló erők és eszközök segítségével vizs-

gálni fogja. Ezen kérdések sorából is példálózó jelleggel kiemelkednek az idegengyűlölettel, a bíróság által előírható magatartási szabályok körével, a fogvatartottak munkavégzésének ellentételezésével kapcsolatos kérdések, valamint más tudományterületeket érintően a kormeghatározás kérdései, a menekültek pszichés státusát javító megoldások, és még számos olyan, a vizsgálatok által is felvetett kérdés, amelyek megválaszolása multidiszciplináris megközelítést igényel.

A rendészettudományról még nem lehet tudni, hogy milyen sors vár rá. Az, hogy megszületett biztosnak látszik, hiszen a felsőoktatás területén a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen belül létrejött a Rendészettudományi Kar, a tudományok területén a Magyar Tudományos Akadémia IX. osztályán belül létrejött a Rendészettudományi Albizottság, a Magyar Akkreditációs Bizottság első lépésben befogadta önálló felsőoktatási diszciplinának, valamint a felsőoktatási jogszabályok önálló felsőoktatási területként ismerik el a közigazgatási, rendészeti, katonai és nemzetbiztonsági képzési területet. Megszületett, de még inkubátorban van, mert a Rendészettudományi Doktori Iskola akkreditálására még nem került sor. A Rendészettudományi Karon megalakult a Migrációs és Bevándorlási Tanszék, megkezdte tanulmányait az első migrációs szakirányon az első évfolyam. Kívánom, hogy a Hivatal néhány év múlva találjon a végzetteink között olyan kiválóan képzett fiatal rendészeti szakembert, akit érdemesnek és méltónak talál alkalmazni.

A külföldi példák tanúsága szerint nem lehet vitás, hogy a bevándorlási, migrációs, menekültügyi szakterületek gyakorlatának nem kis része a rendészettudomány érdeklődésére is számot tart. Tudományos Tanácsunk jelentős feladata lesz a jogtudományi és a rendészettudományi érdeklődés versengését a tudomány territóriumán belül tartani. Hasonló nagy lélegzetű feladata lesz a rendészettudománynak a korábbi alkotmánybírói határozatok és Magyarország Alaptörvényének, valamint a sarkalatos törvények rendészeti aspektusból történő összevetése.

A projekt tapasztalatai arról győztek meg, hogy e munkánkban nagymértékben támaszkodhatunk a Hivatal munkatársainak tapasztalataira és tudására.

Illesse köszönet a projekt végrehajtásában közreműködő kollégákat az elfogulatlan, szakszerű és következtetéseiben előremutató vizsgálatokért, az alapvető jogok biztosát pedig meghozott intézkedéseiért.

A Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa készen áll arra, hogy a jövőben is társa legyen a Hivatalnak, bármely olyan vizsgálatban, amely az alapvető jogok biztosítására irányul.

DR. JANZA FRIGYES
ny. r. vezérőrnagy
címzetes egyetemi docens
a Belügyi Tudományos Tanács állandó tagja

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának összefoglalói

1. A 2012. áprilisi nyitó konferencián

I.

Minden olyan helyzetben, amikor intézményesítetten fosztanak meg embereket a személyi szabadságuktól, megjelenik annak veszélye, hogy a büntető hatalmat megjelenítő „őrzők” megsérthetik az „őrzöttek” alapvető jogait. Ehhez igazodóan feltétlen ismérve egy jogállamnak, hogy az ilyen helyzetek elkerülése érdekében milyen kontrollrendszert működtet. A büntetés-végrehajtásra vonatkoztatva megállapítható, hogy a tevékenységét övező garanciarendszer több szervezet hatékony együttműködésére épül, melyek magukban foglalják:

- az ügyészséget, amely már 1871 óta nevesítetten is, egyik fő feladatákként azonosítva látja el a büntetések és intézkedések végrehajtásának törvényességi felügyeletét, melyben szignifikáns elemként jelenik meg a fogvatartottak jogvédelme is;
- érvényesül a mai Magyarországon a társadalmi ellenőrzés is, amely fő feladatának a jogállami alapértékek feltétlen biztosítását jelenti, és leg hangsúlyosabban a Helsinki Bizottság munkájában jelenik meg;
- a szabadságelvonás jogi megítélése forráspontjában az alapvető jogok biztosa áll, akinek szerepét tovább növeli az a körülmény, hogy hazánk 2012. január 1-jével csatlakozott az OPCAT Egyezményhez, amely alapján 2015. január 1-jétől megkezdte működését a Nemzeti Megelőzési Mechanizmus, az ombudsman mellett szerveződő önálló hatóságként;
- feltétlen említést érdemel a nemzetközi kontroll is, melyet jellemzően a Kínzás Elleni Európai Egyezmény végrehajtását ellenőrző CPT valósít meg.

A fentiek alapján megítélésem szerint nem vitás, hogy a magyar büntetés-végrehajtási struktúrát az európai értékeket középpontba állító, fejlett garanciarendszer övezi.

Az alapvető jogok biztosára vonatkozó törvény alapján az ombudsman széles körű, és komplex tevékenységet folytat, amely kiterjed a büntetés-végrehajtás szinte valamennyi szegmensére. A jelentésekben megfogalmazottak túlnyomó többsége a magyar büntetés-végrehajtás testének legégetőbb sebére, a túlzásúfoltságra vezethető vissza, melyhez képest az egyéb visszasságok leginkább egyedi jogsérelmek képében jelennek meg, relatíve nem túl nagy számban.

Az alapvető jogok biztosának ajánlásait a büntetés-végrehajtás mindenkor a legnagyobb szakmai körültekintéssel vizsgálta meg, és tudása legjavát adva igyekezett eleget tenni az elvárásoknak. A két szervezet között hosszú évekre visszanyúló, kiegyensúlyozott munkakapcsolat működik, melynek közös eleme, hogy mindkettő tevékenysége az emberi jogok érvényesülését szolgálja egy olyan kényes helyzetben, mint amelyet a személyi szabadság legitím elvonása jelent.

II.

A büntetés-végrehajtási szervezet ún. végrehajtási profilját alapjaiban határozza meg a szabadságvesztés-büntetés végrehajtása, melyben sajnálatos módon egyre nagyobb számban jelennek meg a fiatalok elkövetők. Mindezek kényszerítő hatása alatt kiemelt érzékenységgel fordulunk e fogvatartotti kör problémái felé, mintegy leképezve és végrehajtva azt a jogalkotói elvárást, ami a fiatalokra vonatkozó jogi szabályozásban jelenik meg. Magyarországon napjainkban négy helyen kerül sor fiatalok szabadságvesztés-büntetésének végrehajtására, úgymint: Kecskemét, Pécs, Tököl, Szirmabesenyő. E végrehajtási helyek közül Pécs viszonylag új építésű börtön, így a zsúfoltsági mutatói is kedvezőbb képet mutatnak a többi intézethez képest, azonban szomorúan kell megállapítanunk a tényt, hogy a magyar börtönszervezet egyik legnagyobb problémája a fiatalok vonatkozásában is érvényesül. Legalább ennyire sajnálatos az a körülmény is, hogy a börtönöknek viszonylag korlátozottak azok a lehetőségei, melyek a túlszűfolttség csökkentését hatékonyan szolgálhatják, ugyanakkor a jogi környezet „*stricti juris*” regulaként írja elő számunkra a befogadás kötelezettségét.

Szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a nagyobb jogpolitikai döntéseket igénylő kérdéseken túlmenően mutatkozik egy olyan lehetőség, amely komfortosabbá tehetné a fiatalok előzetes letartóztatását. A hatályos jogszabályok lehetővé teszik, hogy amennyiben a bíróság kifejezetten eképp rendelkezik, lehetőség nyílik arra, hogy e kényszerintézkedést javító-nevelő intézetben hajtsák végre, amely a zsúfoltság csökkentésén túlmutatva szolgálhatná azt a célt is, hogy a fiatalok bárminemű szabadságelvonása az életkori sajátosságaihoz legjobban illeszkedő környezetben kerüljön végrehajtásra.

III.

A nemzetközi szakirodalomban és gyakorlatban fontos alaptételként jelenik meg, hogy a fiatalok elkövetőket csak „ultima ratió”-ként szabad bebörtönözni. Természetesen a bűnözés strukturálódása és a jogpolitika gyakran képlékennyé teszi ezt az egyébként szigorú normát. Úgy gondolom, hogy ezeket a döntéseket nem tisztem kommentálni, csupán azt szeretném hang-

súlyozni, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet feladata a jogszabályokban meghatározott módon, törvényesen végrehajtani a bíróság jogerős ítéletében foglaltakat.

Meg kell állapítanunk, hogy a fiatalkorúak bebörtönzése nem mindig kerülhető el, és ebben az esetben a börtön küldetését jelentő „embermentő”, *reszocializációs* tevékenység különös súllyal esik a latba, melynek gyakorlati leképződése a fiatalkorút megillető többletjogokban jelennek meg, és első-sorban a nevelés, az oktatás, a személyiségfejlesztés és a testi fejlődés dimenzióiban teljesednek ki.

A büntetés-végrehajtási szervezet feladatrendszerébe tagolódik a szabálysértési elzárás végrehajtása is, amely a legutóbbi jogszabályi változások nyomán fiatalkorúakkal szemben is alkalmazható szankció. Ennek foganatosítása új szakmai kihívást jelent számunkra, mert egy relatíve rövid szabadságelvonás keretei között kell a fiatalkorúnak megfelelő végrehajtási környezetet kialakítani. Úgy gondolom, hogy azt a különös érzékenységet, amellyel az elzárás hatálya alá tartozó fiatalkorú felé fordulunk, jól mutatja, hogy a jogintézmény bevezetésével párhuzamosan speciális szakutasítás⁵ kiadására került sor, amely részletesen taglalta a sajátos helyzetet.

Kérem, engedjék meg, hogy végezetül aláhúzzam, a büntetés-végrehajtási szervezet szakmai tudása legjavát adva kíván részt venni az emberarcú és emberközpontú igazságszolgáltatás kialakításában. Együttműködésünkre mindenkor számíthatnak.

DR. PALLO JÓZSEF bv. ezredes
Titkársági és Jogi Főosztályvezető
Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága

⁵ Az új szabálysértési törvény hatálybalépése után ezt a belső normát visszavonták.

2. A 2012. októberi záró konferencián

Először is köszönet, hogy – immár hagyományosan – mód és lehetőség van a büntetés-végrehajtási intézetekben végzett ombudsmani vizsgálatok eredményeinek értékelésére, a tapasztalatok közös megbeszélésére.

Fontos, hogy az ombudsmani intézményrendszer létrehozása óta jó és egyensúlyozott a kapcsolat a hivatal és a büntetés-végrehajtás szervezete között. Az ombudsmani vizsgálatok kapcsán elmondható, hogy az eredményeinkkel és a hibáinkkal való szembesülés nagyon komoly tartalommal bír abban az esetben, ha független, szakértő és kritikus megállapításokkal kell szembenéznünk.

Az elmúlt években kiemelt figyelmet kaptunk az ombudsmanoktól, és örvendek, hogy a vizsgálati tapasztalatok feldolgozása, ha kis lépésekben is, de javította a munkánk színvonalát. Megállapítható, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet, illetve az alapvető jogok biztosának célja végső soron egy ponton találkozik: a szabadságelvonást az emberi jogok maradéktalan tiszteletben tartásával kell végrehajtani. Ehhez folyamatosan támogató segítséget kaptunk és kapunk DR. SZABÓ MÁTÉ professzor úrtól és munkatársairól.

Jelentős volt azoknak az ügyeknek a száma, amelyeket közösen megvittattunk. 2010-ben 14 esetben volt ellenőrzés, illetve utóellenőrzés a hazai büntetés-végrehajtási intézetekben, 2011-ben 24, 2012-ben pedig – ez idáig – 34 esetben keresett meg bennünket az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala.

Munkatársaimmal együtt úgy ítélem meg, hogy a hivatal által tett észrevételeket, megállapításokat, javaslatokat, ajánlásokat minden alkalommal figyelembe vettük munkánk során, néhány esetben ellenkező véleményünket is kifejtettük, ugyanakkor minden esetben sikerült közös álláspontot kialakítanunk.

Van három olyan téma, amely a büntetés-végrehajtási intézetek vizsgálatok mindig terítékre kerül (amelyekben egyébként nincs vita közöttünk), ez: a túlszűfolttság, a személyzet létszáma és az elhelyezési körülmények.

A túlszűfolttság problémájával szó szerint minden nap foglalkozunk. Minden reggel azzal kezdjük a napot munkatársaimmal, milyen átszállításokra lenne szükség, hogy arányos legyen a büntetés-végrehajtási intézetek leterheltsége, figyelembe véve a szakmai és egyéni érdekeket.

Gondolhatják, hogy mi is szeretnénk 90%-os telítettségi mutatók mellett dolgozni; vannak elgondolásaink, kidolgozott javaslataink is a zsűfolttság csökkentésére. A magyar büntetés-végrehajtást befogadási kötelezettség terheli, akit az illetékes hatóság az őrizetünkbe utal – függetlenül az aktuális telítettségtől –, kötelesek vagyunk befogadni. A túlszűfolttság kezelésének a férőhelyek számának bővítésén keresztül megvalósuló lehetősége elsősorban nem a mi kezünkben van, hanem az állam teherbíró-képességétől függ.

Tájékoztatom kell Önöket: Magyarország kormánya a tavalyi évben átfogó vizsgálatot végeztetett annak feltárására, hogy a büntetés-végrehajtás

hogyan felel meg a hazai és nemzetközi jogi normáknak. Ennek alapján született meg a 1040/2011. (III. 9.) Korm. határozat, amely a vizsgálat megállapításaihoz kapcsolódó intézkedéseket tartalmazza. Készen állunk a feladatok végrehajtására, és a szűkös költségvetési lehetőségek ellenére bizakodunk abban, hogy a zsúfoltság csökkentésére kidolgozott fejlesztési projektjeink előbb-utóbb eredményesek lesznek.

A büntetés-végrehajtás egy másik neuralgikus pontját a személyzet létszáma jelenti. Az ombudsman ajánlásaihoz hasonlóan mi is szeretnénk az orvosok, ápolók, pszichológusok, nevelők létszámát emelni a büntetés-végrehajtási intézetekben, ez azonban nem tervezési, hanem finanszírozási probléma. Az engedélyezett költségvetési létszámunk jelenleg 8236 fő, ezt a létszámot teljesen nem tudjuk feltölteni, mivel a bérrel fedett státusaink száma kevesebb. Ezzel együtt, álláspontom szerint, figyelembe véve a büntetés-végrehajtási szervezet személyi állományának létszámát, feltöltöttségét, a büntetés-végrehajtási intézetek helyzete nem minősíthető rossznak. A lehetőségek függvényében növelni szándékozunk a státusok számát azokban az esetekben, ahol a legégetőbb a probléma.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala – az egyes vizsgálatok után tett – észrevételei, ajánlásai feltétlenül fontosak számunkra, ugyanis a rendelkezésünkre álló lehetőségek kihasználásakor, a prioritások, illetve a konkrét intézeti feladatok meghatározásakor ezeket a jelzéseket minden esetben figyelembe vesszük.

Engedjék meg, hogy a személyzet létszámának relatív voltára utaljak egy példán keresztül. Az egyik vizsgálati jelentés szerint az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben egy nevelőre 80 fő fogvatartott jut. Amikor én kezdtem a büntetés-végrehajtási szolgálatom Állampusztán, sok-sok évvel ezelőtt, 240 fogvatartottra jutott egy nevelő. Miután ma már a nevelők képzetebbek, úgy vélem, kiváló kollégáim el tudják látni a 60-80 fogvatartottal kapcsolatos feladatokat, ha nem is ideális ez a helyzet.

A harmadik érzékeny pont a zárkák felszereltsége. Megítélésem szerint sokat tettünk az elhelyezési körülmények javítása érdekében az elmúlt években, többek között az ombudsmani ajánlások hatására, azonban egy ellentmondásra is fel kell hívnom a figyelmüket. Ha önálló, fallal leválasztott vécékkel látjuk el a zárkákat, csökkentjük a fogvatartottak mozgásterét. Amikor ruhaszárítóval szereljük fel a zárkákat, szintén csökkentjük a mozgási lehetőséget. A fogvatartotti létszámot viszont nem tudjuk csökkenteni. Nyilvánvaló, hogy ezt a problémakört a már említett fejlesztésekkel lehet majd kezelni.

Feltétlenül szólnom kell fogvatartotti munkáltatásról, hiszen jelentős előrelépés tapasztalható ezen a téren. Közbevetőleg el kell oszlatnom egy félreértést: az elítéltek 2012. január 1. előtt is kötelesek voltak dolgozni, az új jogszabály pontosította a feladatot. A kormány és a Belügyminisztérium szigorú és következetes elvárása, hogy minél több fogvatartott dolgozzon,

lehetőleg teljes körű foglalkoztatottság valósuljon meg a büntetés-végrehajtási intézetekben. Ez egyébként szervezetünk számára is kiemelten fontos szakmai kérdés. Ennek érdekében történtek azok a beruházási fejlesztések az idei évben, amelyek új munkahelyeket teremtettek. A belső ellátásra való átállás jelentősen növelte a dolgozó elítéltek számát. Jelenleg a fogvatartottak 65–70%-a végez munkát, vagy vesz részt a foglalkoztatás egyéb formáiban. Megközelítőleg 2000 fő azoknak a fogvatartottaknak a száma, akik oktatás-képzésben vesznek részt. A büntetés-végrehajtási szervezet jelentős szerepet vállal a közfoglalkoztatási programban is – új feladatait a START-program részeként valósítva meg.

Az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére született meg az az egészen új OP intézkedés, amely megtiltotta a 16 éven aluli fiatalok dohányzását. A jogszabály megvalósulásának tapasztalatai alapján fogjuk áttekinteni munkatársaimmal és ombudsman úrral: a dohányzási szokások kezelését hogyan terjesszük ki a fiatalok fogvatartottak egyéb csoportjaira.

A postai pénzküldemények, illetve a letéti pénzek kezelésének egységsítése 2013. január 1-jétől az EKOP informatikai fejlesztési program bevezetésével valósul meg.

A kiemelt biztonsági kockázatok kezelési vonatkozásában a következőkben tájékoztatom Önöket. A mai napon, 2012. október 30-án reggel 8 órakor 17 622 fogvatartott volt a hazai büntetés-végrehajtási intézetekben, közülük egyetlen személy sincs különleges biztonsági körleten elhelyezve. Úgy vélem, hogy kollégáim kiválóan végzik a differenciálással kapcsolatos feladataikat, a különleges biztonságú körleten történő elhelyezést csak akkor alkalmazzák, ha az feltétlenül szükséges.

A biztonsági területén más, új kihívással nézünk szembe. A tényleges életfogytiglani szabadságvesztésre ítélték száma folyamatosan emelkedik – jelenleg 21 fő a létszámuk. Több mint 230 főt tesz ki azoknak az elítélteknek a száma, akik életfogytiglani szabadságvesztésüket töltik. A feltételes szabadságra bocsátás lehetősége átlagosan 33,2 év a körükben. A joggyakorlat új kihívás elé állítja a büntetés-végrehajtást, amelynek elsősorban a hosszú időtartamú szabadságvesztés-büntetéssel rendelkező, különböző veszélyforrásokat jelentő elítéltek kezelésére kell a hangsúlyt helyeznie a jövőben. Munkatársaimmal dolgozunk a megoldási lehetőségek kimunkálásán.

Számomra megnyugtató, hogy az ombudsmani, illetve a büntetés-végrehajtási szervezet közötti kapcsolat – az alapvető jogok biztosa és munkatársai szerint is – korrekt, együttműködő, jó. Valamennyi vizsgálati jelentés végén megtalálható az a megállapítás, hogy a büntetés-végrehajtás munkatársai mindenben segítettek a vizsgálatot végzők munkáját.

Kifejezetten fontosnak tartom azt, hogy egy-egy probléma, hiba – szélsőséges esetben akár egy jogszabálysértés is – inkább vizsgálat során kerüljön felszínre, mintsem egy rendkívüli esemény kapcsán. Ezért úgy gondoljuk, hogy a büntetés-végrehajtás munkáját ellenőrizni jogosult szervezetek kö-

zül kiemelt jelentőséggel bír az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. Úgy véljük, hogy számunkra szakmai munkánk szempontjából valamennyi megállapításuk fontos, a büntetés-végrehajtási szervezet fejlesztési terveiben, a továbbiakban is figyelembe fogjuk venni a hivatal által tett észrevételeket, javaslatokat.

Ezúton is megköszönöm biztos úrnak és munkatársainak a segítő együttműködést és a büntetés-végrehajtás javítására tett erőfeszítéseiket.

CsÓTI ANDRÁS bv. vezérőrnagy
bv. főtanácsos
mb. országos parancsnok
Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága

1. „A büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, valamint a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásának alapjogi összefüggései” – a projekt bemutatása

1.1. A projekt kiindulópontjai: tézisek

A 2008-ban elkezdett, ún. projektmódszer alkalmazása különösen jelentős lépés volt az ombudsman munkájában a proaktív és a jogaon túli eszközöket is mindinkább kiaknázó alapjogvédelem útján. A projektmódszer – az egyéni panaszok vizsgálata mellett – különösen hatékonynak bizonyult eddig akkor, ha egy kiszolgáltatott, jogérvényesítésre, panaszkodásra képtelen társadalmi csoport alapjogainak sérelméről van szó, illetve ha az adott területen kirívóan súlyos vagy tömeges jogsérelem tapasztalható. Így került a biztos vizsgálatainak fókuszpontjába a fogvatartottak helyzete különböző témákban és intézményekben.

Az ombudsman kiemelten foglalkozott hivatalba lépése óta a fogvatartottak jogi helyzetével, több büntetés-végrehajtási intézetben, őrzött szálláson végzett helyszíni ellenőrzést munkatársaival. Programja során figyelembe vette a témát érintően hivatalába beérkező panaszokban megfogalmazott egyedi kifogásokat, de felhasználva gyakorlati tapasztalatait, olyan súlyponti intézeteket is meglátogatott munkatársaival, ahol – egy-egy jelentős témakört átfogóan – hivatalból indított vizsgálat keretében vizitelt.

Jelen *projekt középpontjában* a büntetés-végrehajtás és az idegenrendészet fogvatartottjai jogainak érvényesülése, a fogva tartások végrehajtóinak tevékenysége, továbbá az ügyvédek és a hozzájuk forduló ügyfelek jogainak érvényesülése, az ügyvédi kamarák gyakorlata és a kapcsolódó szabályozás alapjogi szempontú monitoringja állt.

A projekt *együttműködött* a Gyermekek jogi Projekt (gyermekbarát igazságszolgáltatás).

A projekt *indításának előzményei közé tartozott*, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala jogelődje (az Országgyűlési Biztos Hivatala) 2011. december 22-én együttműködési megállapodást kötött a Belügyi Tudományos Tanácsal a projekt közös végrehajtására.

A *Belügyminisztériummal, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatallal, a Magyar Ügyvédi Kamarával, az Országos Kriminológiai Intézettel és a Magyar Helsinki Bizottsággal – mint partnerrel –, ugyancsak együttműködtünk* a felmerülő kérdések és problémák megoldása érdekében, *de kapcsolatban voltunk az ügyészséggel és a rendőrséggel is.*

1.2. Alapjogi szempontrendszer érvényesítése

Magyarország Alaptörvényének alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik, *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételekkel, valamint az egyes alapjogi tesztekkel is – ideértve elsősorban a szükségességi-arányossági, az ésszerűségi és a közérdekűségi tesztekkel – kapcsolatos alkotmánybírósági érvelések. A mintegy két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépését követően tehát az alapvető jogok biztosa továbbra is követni kívánja a fenti gyakorlatot.

Kiemelkedő fontosságú a gyakorlat és a szabályozás szempontjából *a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], valamint *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk) érvényesülése, annak érdekében, hogy a szabadságvesztés végrehajtása humánus, a társadalom által elfogadott értékeket közvetítő, a társadalomba visszavezető legyen, az elítéltek számára kínáljon perspektívát az újrakezdésre.

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. *„A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság*

szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.⁶ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.⁷

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”*⁸

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.⁹

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.¹⁰ Különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul.

Az Alaptörvény II. cikke szerint: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz...”* Az alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. A méltóság az embert megilleti bármely tulajdonságától függetlenül, pusztán azon az alapon, hogy él, és hogy ember. Ez az alapvető jog – oszthatatlan egységben az élethez való joggal – az alapjogi hierarchia legmagasabb fokán áll.

Fontos hangsúlyozni, hogy a jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő

⁶9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁷56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁸6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁹14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹⁰11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84–85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376–377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88–89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.

méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre.

Az irányadó alkotmánybíróági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.¹¹

Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése kimondja: *„Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni...”* Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével szorosan összefügg a megalázó bánásmód tilalma. A megalázó bánásmód lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, ami alkalmas arra, hogy a testi és lelki ellenállását megtörje. Az ilyen bánásmód problematikája alapvetően az állam büntető hatalma érvényesítésével összefüggésben merül fel.

Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* Az Alaptörvény nem határozza meg a gyermek fogalmát, azonban az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye értelmében – melyet Magyarország is ratifikált –, gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be. Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette *„A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté válásához.”* Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők) az állam és a társadalom kötelezettségét megszabva. A testület arra is rámutatott, hogy a felhívott alapjog és az Alkotmány 16. §-a (az ifjúság érdekeinek védelme) együttesen értelmezendő, amiből az következik, hogy a gyermekről való gondoskodás komplex feladat.¹²

A gyermek mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető joga-

¹¹ AJB-4541/2010. számú jelentés

¹² 79/1995(XII. 21.) AB határozat

inak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezmény preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”* Ez a jog nemcsak a betegellátáshoz kapcsolódó, törvényben meghatározandó egészségügyi szolgáltatások igénybevételére jogosít, hanem magában foglalja az emberi egészség kialakulását és megőrzését célzó állami intézkedéseknek az igénylését is. Ez a rendelkezés önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, azonban az Alaptörvényből eredően olyan állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amelynek teljesítéséhez a törvényhozónak a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat kell meghatároznia. Az elítélt fogva tartásának időtartamára elveszti személyi szabadságát, azonban alapvető jogai és kötelezettségei csak annyiban szünetelnek, illetve korlátozottak, amennyiben erről az ítélet vagy törvény rendelkezik. Az elítélt jogosult az egészséges és kulturált elhelyezésre.

A testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatók maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az

alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje.

A jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanra és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet. *(Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékossgal élők betegellátásában meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetetlenné válnak, és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”).*

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”* Az Alkotmánybíróság szerint az egészséges környezethez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem.

Az egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot, megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit

emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.¹³

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdés; *„Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”* Az időskori megélhetés biztosítása csak az egyén és az állam együttműködésével valósulhat meg. Ez feltételezi, hogy az állam az annak működtetéséhez szükséges hozzájárulásokból nyugdíjrendszert tart fenn, az egyéni öngondoskodást pedig az ennek kereteit adó, önkéntes társadalmi intézmények szabályozásával elősegíti. Lehetővé teszi továbbá azt, hogy az állami nyugdíjrendszer kialakítása tekintetbe vegye a nők sajátos helyzetét, és a nyugdíjjogosultság szabályait a nők fokozott védelmére tekintettel alakítsa ki.

Az Alaptörvény XXIX. cikke rendelkezik arról, hogy *a Magyarországon élő nemzetiségűeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, ez a jog nyilvánvalóan a büntetés-végrehajtás rendszerében is megilleti őket.*

Az Alaptörvény nem tartalmaz külön rendelkezést az ügyvédségről, az alapjogi fejezetben külön rendelkezik az egyes (bírósági) eljárási garanciákról

¹³996/G/1990. AB

(XXVIII. cikk), köztük kiemelten arról, hogy *a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez, a védő pedig nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.* Lényeges tehát a védelemhez való jog mind egyéni jogosultságként, mind pedig a jog intézményvédelmi oldala, az állami kötelezettségek teljesítése szempontjából.

1.3. Hatásköri, vizsgálati alapvetések

Az Abjt. 18. § (1) bekezdése szerint: *„Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, ... rendvédelmi szerv, tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”*

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal szervezete közigazgatási szerv.

Az Ajbt. nem ad lehetőséget arra, hogy a biztos az ügyvédek tevékenységét vagy eljárását, döntéseit – akár panasz alapján, akár hivatalból – vizsgálja, de erre nem is volt szükség a projekt hatásköri megalapozásához.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdés d) pontja és (4) bekezdése alapján ugyanakkor *az alapvető jogok biztosának lehetősége van a kötelező tagság alapján működő köztisztviselők, így az ügyvédi kamarák tevékenységének hivatalból történő vizsgálatára.*

A biztos vizsgálati hatásköre tehát megállapítható a projektben végzett vizsgálatok teljes körére.

Az Abjt. [18. § (4) bek.] lehetőséget ad a biztosnak arra is, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* (jelzés, bejelentés, sajtóhír vagy saját észlelése alapján) eljárjon. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Lényeges kiemelni, hogy a fogvatartott bármely alapvető joga érvényesülésének átfogó, hivatalból lefolytatott ombudsmani vizsgálata különösen megalapozott, hiszen az eljárással összefüggő egyes alapjogi aggályok az érintett személyek panasza alapján közvetlenül nem vagy csak kivételesen kerülhet az alapvető jogok biztosá látókörébe, tekintettel arra, hogy az érintett személyek jogai vállaltan ugyan, de törvény által korlátozottak.

2. A projekt éves tevékenysége

2.1. Műhelybeszélgetés

1. A projekt nyitórendezvényére, „Emberarcú igazságszolgáltatás – alapvető jogok kint és bent” címmel – a gyermekek jogaival foglalkozó ombudsmani projekttel közösen – 2012. április 24-én került sor, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában (továbbiakban: AJBH). A konferencia PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ ombudsmannak, a projektmunka háttérét bemutató köszöntőjével nyílt meg, majd DR. RÉPÁSSY RÓBERT, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkára ismertette a tervezett és már megtett kormányzati lépéseket a gyermekbarát igazságszolgáltatás modelljének megvalósítására, mind szakpolitikai, jogszabályalkotási, mind kommunikációs területeken.

A projektet támogató Belügyi Tudományos Tanács elnöke, DR. FELKAI LÁSZLÓ, az ombudsmannal történő együttműködés fontosságát és az egyes kérdések kapcsán felmerült belügyminisztériumi nézőpontokat ismertette.

DR. LUX ÁGNES, az AJBH osztályvezetője, a gyermekjogi projekt vezetője, az idei program alapjogi kiindulópontjait, a vizsgálatok területeit és irányait vázolta fel. DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA, az AJBH főosztályvezetője, a büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak jogait vizsgáló projekt vezetője, a büntetés-végrehajtási intézményeket fókuszba állító program vizsgálatait, a kapcsolódó korábbi ombudsmani vizsgálatok eredményeit mutatta be. Felkért hozzászólóként a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának képviselőjében DR. PALLO JÓZSEF bv. ezredes, főosztályvezető, a Magyar Helsinki Bizottságot képviselő DR. PARDÁVI MÁRTA társelnök, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal képviselője tartott előadást az elhangzott témákhoz kapcsolódóan.

DR. GYURKÓ SZILVIA, az UNICEF Magyar Bizottságának gyermekjogi szakértője rendkívül illusztratív előadást tartott a gyermekbarát igazságszolgáltatás kívánatos elméleti modellje és a hazai valóságos helyzet között tátongó szakadékról. DR. ÜVEGES ANDREA, fővárosi főügyész-helyettes, a gyermek büntetőeljárásban betöltött lehetséges szerepeit, jogi helyzetét mutatta be. Majd az ombudsman munkatársai adtak elő egy-egy vizsgálat kapcsán: DR. GYÓRFFY ZSUZSANNA jogi referens, a 2012 tavaszán publikált, eltűnt gyermekekkel kapcsolatban hivatalból indított, átfogó, ombudsmani vizsgálat megállapításait mutatta be. DR. VARGA ÉVA jogi referens, a fiatalok fogvatartottak (Tököl, Kecskemét, Szirmabesenyő) egészségügyi ellátásáról szóló, helyszíni vizsgálatokat követő ombudsmani jelentések megállapításait fog-

lalta össze. DR. FARKAS ZSUZSANNA jogi referens pedig a fogvatartottak foglalkoztatási dilemmáit összefoglaló ombudsmani jelentés eredményét összegezte. DR. HARASZTI KATALIN főosztályvezető-helyettes, az idegenrendészeti őrizetesek helyzetéről szóló vizsgálatsorozat részleges eredményeit mutatta be, fókuszban a kísérő nélküli kiskorúak jogaival. DR. LÁPOSSY ATTILA jogi referens, korábban az ombudsman által már vizsgált, majd alkotmánybíró-sági indítvány formájában ismét napirendre került kérdést, a szabálysértési törvény fiatalok elzárásával összefüggő módosítását vette górcső alá. Felkért hozzászólóként röviden előadott a zárt intézményekbe kényszerült fiatalok helyzetéről, a börtönártalmakról és hosszú távú következményekről DR. FLIEGAUF GERGELY bv. alezredes, bv. főtanácsos, börtönpszichológus, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Büntetés-végrehajtási Tanszékének kiemelt főreferense, és DR. HEGEDŰS JUDIT az ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar adjunktusa, gyermekvédelmi szakértő.

2. A projekt, *„Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel”* jelmondatú zárórendezvénye 2012. október 30-án volt. E rendezvényt is PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ ombudsman nyitotta meg, köszöntve a hallgatóságot. Ezt követően a Belügyi Tudományos Tanács nevében DR. JANZA FRIGYES ny. r. vezérőrnagy, címzetes egyetemi docens köszöntötte a tanácskozást és méltatta a projekt gazda által elvégzett hatalmas munkát. DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA főosztályvezető az ombudsman fogvatartotti projektjét az elmúlt 5 év ajánlásai eredményességének tükrében értékelte. Felkért hozzászólóként CSÓTI ANDRÁS, bv. vezérőrnagy, a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka megköszönte a biztos és munkatársai segítő együttműködését és a büntetés-végrehajtás javítására tett erőfeszítéseiket. DR. VARGA ÉVA, az AJBH munkatársa, a fogvatartottak egészségügyi ellátásának helyzetét tárta a hallgatóság elé, mely témához DR. FLIEGAUF GERGELY bv. alezredes szólt hozzá, elemezve néhány nemzetközi jogforrást, valamint – ezek szellemében – felvázolva pár nem kifejezetten hazai gyakorlati dilemmát. DR. BERKES LILLA, ugyancsak az AJBH munkatársa, a fogvatartottak társadalomba való visszailleszkedését tanulmányozó ombudsmani vizsgálat tapasztalatait összegezte, amit a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal munkatársa, KÓTA TÜNDE osztályvezető egészített ki. DR. HARASZTI KATALIN az AJBH főosztályvezető-helyettese, az idegenrendészeti őrizet végrehajtása, az őrzött szálláson fogva tartott külföldiek alapvető jogainak érvényesüléséről tartott előadást. E témakörhöz DR. VAS GABRIELLA r. ezredes, az ORFK Rendészeti Főigazgatóság Határrendészeti Főosztály vezetője szólt hozzá. DR. VASS VERONIKA, az ombudsman munkatársa, a külföldi fogvatartottak nyelvhasználati jogának érvényesülése, valamint a szabálysértők elzárásának foganatosítása témakörben adott elő. Ehhez rövid reflexiót fűzött DR. KÁDÁR ANDRÁS KRISTÓF, a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke. *„Mennyi az annyi, avagy hány rács védi meg a gyermekeket?”* címmel DR. GYÓRFFY ZSUZSANNA, az AJBH munkatársa, a főtí Károlyi István Gyermekvédelmi Központ

Speciális Gyermekotthonában tapasztalt, büntetés-végrehajtási intézethez hasonló körülményekről számolt be. Az elhangzottakkal összefüggésben az Emberi Erőforrások Minisztériumának képviselője, DR. BARABÁS KRISZTINA, gyermekvédelmi és gyámügyi főosztály dolgozója, azt hangsúlyozta, hogy a főtí gyermekotthonban – akárcsak a többiben is – azon dolgoznak, hogy a gyermekek szabadságjogai csak annyira legyenek korlátozva, ami elősegíti személyiségük fejlődését és fejlesztését.

2.2. Együttműködés a Belügyi Tudományos Tanáccsal, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával, valamint a Magyar Helsinki Bizottsággal, a Magyar Ügyvédi Kamarával és más civil, illetve nem civil szervezettel

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (jogelődje: Országgyűlési Biztos Hivatala) 2011. december 22-én együttműködési megállapodást kötött a Belügyi Tudományos Tanáccsal, melynek célja a büntetés-végrehajtás és az idegenrendészet fogvatartottjai jogainak alapjogi összefüggéseit vizsgáló projekt végrehajtása. A Belügyi Tudományos Tanács kötelezettséget vállalt az idegenellenesség kutatására a büntetés-végrehajtás személyi állománya körében, valamint a projekt keretében lezajlott vizsgálatok eredményeit összefoglaló kötet megjelentetésére. A biztos hivatala pedig a büntetés-végrehajtás és az idegenrendészet területén számos vizsgálat lefolytatására kötelezte magát.

Az alapvető jogok biztosa a fogvatartott jogi helyzetének védelméhez járulhat hozzá ellenőrzéseivel, vizsgálataival, alapvető joggal összefüggő vizsgáltság feltárása esetén intézkedéseivel, az állam büntetőhatalmi igényének érvényesítését, valamint annak Magyarország Alaptörvénye szerinti, törvényes keretek között tartását segítve. E megállapítással a büntetés-végrehajtás alkalmazottjai is tisztában vannak, amit 2008 óta mindkét fél közös erőfeszítéssel és hagyományként töltenek meg tartalommal. A biztos és a büntetés-végrehajtás országos és helyi vezetőinek kapcsolata jó, stabil, kiegyensúlyozott. Mindkét fél mindent meg is tesz annak érdekében, hogy együttműködésük eredményes és célravezető legyen. Ennek egyik bizonyítéka a folyamatos és rendszeres eszmecsere, megbeszélések, a témát érintő konferenciákon való kölcsönös részvétel. Az ezeken elhangzott véleményeket, észrevételeket az ombudsman és munkatársai, valamint a büntetés-végrehajtás vezetői, dolgozói is hasznosíthatják napi munkájuk során.

A külföldiek fogva tartásának körülményeivel foglalkozó részprojekt vizsgálataihoz komoly segítséget nyújtott egyrészt a Magyar Helsinki Bizottság, valamint a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület, amelyek munkatársai beadványaik, valamint a külföldiekkel való személyes kapcsolattartás, az ügyeik intézése során szerzett gyakorlati tapasztalataikat osztották meg a biztosi hivatal érintett munkatársával. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Közép-európai Regionális Képviselője pedig az afgán állampolgárok meg-

hallgatásához szükséges urdu tolmács, illetve a vizsgálatokat vezető munkatárs szakmai képésével járult hozzá a projektmunkához.

Az ügyvédi projekt a különböző vizsgálatok során együttműködött többek között a Magyar Ügyvédi Kamarával (MÜK) és a területi ügyvédi kamarákkal, az illetékes minisztériummal, a büntetés-végrehajtási területtel, az ügyészséggel, a rendőrséggel és a Magyar Helsinki Bizottsággal (MHB) is. Ez utóbbi a projekt rendelkezésére bocsátotta az ügyvédek kirendelésével foglalkozó vizsgálati anyagait. A MÜK és a területi ügyvédi kamarák megosztották az ombudsmannal a kirendeléssel, a fogvatartott védencekkel való kapcsolattartással és más vizsgálati témákkal összefüggő tapasztalataikat, illetve a jelentkező problémákat érintő megoldási javaslatokat. A Legfőbb Ügyészség, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és az Országos Rendőr-főkapitányság részletes válaszaival szintén hozzájárult a projekt eredményes befejezéséhez.

A civil szervezetekkel való együttműködést tágabb körben értelmezve, szólni kell arról is, hogy a fogvatartotti projekt vezetője, DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA részére, a Magyar Rendészettudományi Társaság közgyűlése, illetve kuratóriuma, 2012. december 5-én, az általa, a rendészettudomány fejlesztése, és a társaság érdekében végzett kimagasló tevékenységéért Sárkányölő Szent György-plakettet, oklevelet és a társaság jelvényét adományozta.

2.3. Jogon túli eszközök

Az ombudsman és a fogvatartotti projektben dolgozó munkatársai számos témához kapcsolódó szakmai rendezvényen vettek részt előadóként, vagy résztvevőként.

Az alapvető jogok biztosa, PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ volt a fővédnöke a Heves Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben 2012. december 5-én tartott azon szakmai konferenciának, amelyen a meseterápiát és annak hatásait mutatták be. Az ombudsman azért vállalta el a meseterápiát bemutató konferencia fővédnökségét, mert úgy látta, hogy a meseterápia megnyugvást hozhat az elítéltek és családtagjaik viszonyában, pozitív módon változtathatja meg a résztvevők éleltszemléletét. A konferencián részt vett DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA is.

DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA és DR. BERKES LILLA részt vettek a Magyar Tudomány Ünnepeén, a Szegedi Fegyház és Börtönben, 2012. november 15-én tartott, „Tudományos kutatások és gyakorlati alkalmazásuk a büntetés-végrehajtásban” elnevezésű szakmai konferencián. Az ombudsman ugyancsak e két munkatársa vett részt a Pannonhalmi Bencés Gimnáziumban 2012. november 9-én, „Börtönben voltam...” címmel megrendezett kerekasztal-beszélgetésen.

DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA képviselte az ombudsmant az „Új utakon a magyar büntetés-végrehajtás” elnevezésű konferencián, 2012. november

20-án, amit a Kriminálexpo nemzetközi konferencia és szakkiállítás keretében tartottak.

DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA és DR. VARGA ÉVA részt vett 2012. április 17-én a Belügyminisztérium Márványtermében megtartott, a büntetés-végrehajtás szervezetének 2011. évi tevékenységét értékelő és a 2012. évi feladatait meghatározó állományértekezleten. Meghallgatták továbbá 2012. október 12-én, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szervezésében az Országház Vadásztermében megtartott „Magyarország új Büntető Törvénykönyve” című konferencia előadásait. Részt vettek továbbá 2012. szeptember 4-én, a büntetés-végrehajtási szervezet napja, a 17. Szent Adorján-nap alkalmából megrendezett ünnepi állománygyűlésen a Büntetés-végrehajtási Szervezet Oktatási Központjában.

DR. VARGA ÉVA képviselte az alapvető jogok biztosát 2012. május 31-én a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatának szervezésében tartott, „A társadalmi kohéziót erősítő bűnmegelőzési és reintegrációs programok módszertana” címmel jelzett rendezvényen. Részt vett továbbá 2012. október 11-én, a Belügyminisztériumban tartott „Felelősen, felkészülten a büntetés-végrehajtásban” című konferencián, és 2012. december 6-án a BVOP Fogvatartási Ügyek Főosztálya szervezésében megvalósult nevelői és pszichológusi továbbképzésen, ahol „A speciális csoportban tartózkodó fogvatartottak helyzete az alapvető jogok biztosának szemszögéből” címmel tartott előadást.

DR. HARASZTI KATALIN, az alapvető jogok érvényesülésének vizsgálata az idegenrendészeti fogva tartási helyszíneken címmel előadást tartott 2012. május 24-én, a „Rendészeti kooperáció, koordináció és monitoring” című konferencián. 2012. június 8-án részt vett a gyermek mindenekfelett álló érdekének meghatározásáról szóló, UNHCR-UNICEF iránymutatás tervezetéről szóló szakértői konzultáción. A Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs és Határrendészeti Tagozat Pécsi Szakcsoport, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztályának Pécsi Szakcsoportja által, 2012. június 28-án szervezett, „A biztonság rendészettudományi dimenziói – Változások és Hatások” című rendezvényen előadást tartott a kisgyermekes családok idegenrendészeti fogva tartásának alapjogi dilemmái témakörben. 2012. november 9-én tagja volt az Országos Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet, Szakértői kerekasztal beszélgetésnek, ahol a kísérő nélküli kiskorúak életkora meghatározásának alapjogi relevanciáiról beszélt. Részt vett a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, valamint a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság által szervezett gyermekvédelmi konferencián, ahol szintén a kísérő nélküli kiskorúak ombudsman által Magyarországon tapasztalt helyzetével összefüggésben mondta el véleményét 2012. november 21-én. Ugyanezen témában adott elő az Országos Rendőr-főkapitányságon 2012. november 26-án. Az UNHCR Közép-európai Regionális Képvisellete szervezésében részt

vett továbbá a Varsóban 2012. december 5–7-én megtartott „Detention as a Last Resort” elnevezésű továbbképzésen. DR. HARASZTI KATALINT a Magyar Kormány 2012 májusában javasolta az OPCAT Egyezmény végrehajtásáért felelős, az ENSZ Kínzás Megelőzési Albizottsága számára ajánlható 5 magyar szakértő egyikének „migráció, menekültügy, nemzetközi jog területén elméleti szakértő”-nek.

Az ügyvédségi vizsgálat sorozat elindulását 2012 márciusában sajtótájékoztatón jelentette be PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ ombudsman. Az eseményen DR. BÁNÁTI JÁNOS, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, DR. RÉTVÁRI BENCE, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkára, valamint DR. KOVÁCS ANDRÁS KRISTÓF, a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke is kifejtette gondolatait a témával kapcsolatban. Az államtitkár ígéretet tett arra, hogy a vizsgálatok tapasztalatait, megállapításait beépítik a jogalkotási folyamatba. A munka 2012. szeptember 26-án, magas szintű szakmai kerekasztal megbeszéléssel – amelyen a hivatkozott meghívottakon kívül DR. DARÁK PÉTER, a kúriai elnöke és a legfőbb ügyészség képviselője, DR. LÁNG LÁSZLÓ, főosztályvezető ügyész is részt vett – és összegző sajtótájékoztató megtartásával zárult.

A *Pécsi Munkaügyi Közlemények* megjelentetésre elfogadta DR. FARKAS ZSUSZANNA által írt „A fogvatartottak foglalkoztatásának dilemmái” című tanulmányt, amely várhatóan a 2013. februári számban jelenik meg. A *Humánpolitikai Szemle* alkalmasnak ítélte megjelentetésre „A fogvatartottak foglalkoztatásának és társadalombiztosítási jogviszonyának kérdései” című tanulmányát is, megjelenése 2013 januárjában várható.

2.4 Mi kell ahhoz, hogy egy ember életszemlélete jó irányba változzon akár a rácsok mögött is?

Amint arról az előző pontban szó volt, az alapvető jogok biztosa volt a fővédnöke a Heves Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben, 2012. december 5-én, „... és boldogan éltek, amíg meg nem haltak” című szakmai konferenciának.

A női elítélteket is fogva tartó börtön parancsnoka, JUHÁSZ ATTILA bv. ezredes kereste meg még 2010 végén, a Balaton-felvidéki Paloznagon működő Meseterápia Központ munkatársait, hogy ott a börtönbüntetésüket töltő női elítéltek és gyermekeik találkozhassanak, megbeszéljék legmélyebb érzéseiket, melyekről esetleg évek óta hallgatnak. Céljának legfőbb alapja azon felfedezése volt, hogy a büntetés nemcsak az elítélteket, hanem az otthon maradt családtagokat is sújtja. Elképzeléseinek megvalósításában LUZSI MARGÓ, a megyei és városi könyvtár könyvtárosa segítette, aki egyébként rendszeresen tart mesefoglalkozásokat az intézetben.

A Meseterápia Központ felkarolta az ügyet, mely végül 2012 augusztusában teljesülhetett. Öt börtönbüntetését töltő édesanya és tizenhárom gyermek lehetett együtt tíz napon át Paloznagon. Az itt létre pályázniuk kellett az anyáknak és gyermekeiknek is. Az ideérkező gyermekeknek többször is

elmondták, hogy édesanyjuknak köszönhetik, hogy együtt lehetnek, hiszen több feltétele volt az odakerülésnek. Minden család kapott egy szobát, amit maga díszíthetett fel, megtanultak kenyeret sütni, a családok az általuk kiválasztott fajtán néven bemutatkoztak egymásnak, meséket, verseket mondtak, énekeltek, játszottak. A tíznapos foglalkozás kezdetén érezhető volt, hogy van, aki haragszik az anyjára, de hiányzik is neki, az anyák pedig büntudatot éreznek. Ennek feloldásához segítették őket a mesék, az ott dolgozók tanácsai, a velük folytatott beszélgetések.

A konferencián megszólaltatott anyák szerint a mesék mély igazságot mondanak el, olyan nyelven, amit mindenki megért, felnőttek és gyermekek is. Abban a pillanatban, amikor a szív kinyílik, akkor valami meggyógyul, és ezt nem lehet akarattal tenni, ez egy csoda. A mesék eljuttatták gyermekeiket a megbocsátásig, össze tudtak borulni, elmondhatták egymásnak, mennyire szeretik egymást és hazavárják édesanyjukat. Az elítélt anyák békében, megnyugvással mentek vissza a börtönbe, a gyerekek pedig otthon lévő családtagjaikhoz. Azóta mindenkinek könnyebb elviselnie a hátra lévő időt és az a felismerés, hogy „van remény”, a programban részt vevő fogvatartottak egész addigi életét megváltoztathatja.

A meseterápia tehát válasz arra, hogyan működhet jól, ami elromlott.

3. A büntetés-végrehajtást érintő kiemelt vizsgálatok, eredmények

3.1. Az ombudsman vizsgálatainak helyszínei térképen



Az alapvető jogok biztosának vizsgálatai a magyarországi büntetés-végrehajtás intézeteiben (2007–2012)

3.2. Az ombudsman fogvatartotti projektje az elmúlt 5 év ajánlásainak eredményessége tükrében

Az alapvető jogok biztosja az egyéni és kollektív állampolgári panaszok vizsgálatát, orvoslását végzi. Az intézmény egyik jellegadó sajátossága, hogy a biztosnak jelentős szabadsága van saját feladata, hatásköre (így a hatásköri határok) értelmezésében, az emberi jogok védelmének érdekében. Az alapvető jogok védelmének kiemelkedő jelentőségére tekintettel az ombudsmantörvény viszonylag tág határok között adja meg a hivatalból való eljárás lehetőségét az alapvető jogok biztosának. Ez egyben jelent felelősséget és lehetőséget, amellyel a biztosnak élnie kell.

Mi volt az alapja annak, hogy az alapvető jogok biztosja szerepet vállalt a börtönlakók ügyében?

- A büntetés-végrehajtás a széles értelemben vett társadalmi-politikai *ellenőrző mechanizmusok egyik fontos eleme.*
- A bűnüldözés, az igazságszolgáltatás, az állampolgári nevelés, a normatív struktúrák (értékek, erkölcs, életmódminták stb.) mellett *a büntetés-végrehajtás erős szankcióként tölti be szerepét.*
- Jogállamban *a büntetés a magatartási korrekció funkcióját is be kell, hogy töltsen* oktató, nevelő, reszocializáló intézményként.
- *A büntetés-végrehajtás része a globális rendszernek is. Egyre több a külföldi, a migráns elkövető.*
- *A börtön szabályok európai egységesedésének tendenciája is előrehalad, növekszik az ellenőrzési normák és intézmények szerepe a büntetés-végrehajtásban.*
- *Az igazságszolgáltatás egyre szélesebb körben alkalmazza a szabadságvesztés büntetést, ám ismerve hazánk költségvetési forrásait, a büntetés-végrehajtás nem vagy alig jut kiegészítő forráshoz, krónikus a túlzásfoltosság, ingoványosak a fogva tartás körülményei.*
- *Nem utolsósorban a 2011. évi CXLIII. (143) törvény kihirdetésével hazánk is csatlakozott a Kínzás és embertelen bánásmód elleni Egyezményhez és ennek az ún. nemzeti megelőző mechanizmusnak a hazai gazdája az alapvető jogok biztosa.*

Milyen tendenciák figyelhetőek meg az ombudsmani ajánlások alapján?

Az elmúlt 5 évben sok minden javult a büntetés-végrehajtás rendszerén belül, tehát *van fogadókészség a büntetés-végrehajtásért felelős vezetők részéről* arra, hogy az ombudsmani kritikákat elfogadják, a javaslatok megvalósítását megfontolva, jobb körülményeket teremtsenek az elítélteknek.

Az ombudsmani vizsgálatok megállapításai alapján tett ajánlások kiemelendő eredményei különösen *a zárkák méreteinek* sok intézetben való növelése, *felszereltségük javulása*, de javult a mellékhelyiségek állapota is, több helyen zárhatóvá tették azokat. Folyó vizet vezettek be fegyelmi zárkákba is.

Természetesen *a korszerűsítések, építkezések* azzal járnak, hogy a fogvatartottak továbbra is ott élnek, esetleg zsúfoltságban, háromemeletes ágyakon alhatnak. Ez azonban csak átmeneti jelenség ilyen esetben és a jobbítás szándéka hatja át.

Megállapítható az is, hogy a zsúfoltság nem egységes a börtönökben, új börtönökben (Tiszalök, Szombathely) vannak helyek, de ott a 100%-os feltöltöttséget meghaladó fogvatartotti létszám esetén a magánüzemeltető többszörösére emelné a fogvatartott tartására fordítható napi pénzüsszeget.

Az alapvető jogok biztosa üdvözölte a büntetés-végrehajtási intézetek kapacitásának bővítését szolgáló törekvéseket is, gondolok itt a Gyorskocsi utcai, valamint az Állampusztához tartozó solti objektum korábban bezárt épületszárnyainak megnyitására.

Javult a börtönökben az ételek minősége és mennyisége is és általában azokat az ételeket fogyasztja a személyzet is, mint a fogvatartott.

Előrelépés történt az egészségügyi ellátás területén, bár pszichológusból és orvosból sok helyen ma is hiány van. (A közelmúltban 3 intézet kapott ombudsmani ajánlásra pszichológus státust, amit a biztos évekként elelőtt kezdeményezett. De arra is van példa, hogy a részmunkaidős pszichológust teljes munkaidőben foglalkoztatják, amit ugyancsak a biztos kezdeményezett. Ezek örvendetes dolgok, hiszen a kis lépés is előrelépés.)

Az alapvető jogok biztosa az IMEI-ben és a tököli büntetés-végrehajtási kórházban tapasztalt állapotok miatt sürgette a két intézetet, valamint a Szegedi Fegyház és Börtön Krónikus Utókezelő Részlegét egyesítő új egészségügyi központ mielőbbi létrehozása érdekében való haladéktalan intézkedések megtételét. Az IMEI korszerű működésének megteremtésével kapcsolatban a belügyminiszter 2011 szeptemberében arról tájékoztatta a biztost, hogy a Semmelweis Tervhez igazodva, 2011. december 31-ig a Kormány elé terjeszti – az új Országos Pszichiátriai és Addiktológiai Intézet megvalósíthatósági tanulmányához igazodva – a büntetés-végrehajtási szervezet fekvőbeteget ellátó egészségügyi intézményeinek (az IMEI, a Büntetés-végrehajtási Központi Kórház és a nagyfai Krónikus Utókezelő Részleg) egy telephelyen történő összevonására, szakmai és működtetési szempontból hatékony, korszerű egészségügyi ellátási feltételek megteremtésére irányuló tanulmányát.¹⁴ Erről a kormányzati szándékról a belügyminiszter – megkeresésre adott – 2012. március 26-án kelt válaszában is tájékoztatta a biztost. Ez utóbbi levelében hivatkozott a 1060/2012. (III. 12.) Korm. határozatra is.¹⁵ Az abban foglaltak szerint a Kormány egyetért azzal, hogy az említett egészségügyi intézmények közös telephelyre integrálása az Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet Szent László Kórház telephelyén valósuljon meg. Határozatában a Kormány – 2013. december 31-i hatállyal – fel is kérte a nemzeti erőforrások minisztert a szükséges intézkedések megtételére annak érdekében, hogy az Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet Szent László Kórház telephelyének a büntetés-végrehajtási egészségügyi központ számára szükséges terület-része a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága vagyongazdálkodásába kerüljön. A Kormány a 1060/2012. (III. 12.) számú határozatát 2012. szeptember 7-én – szeptember 8-i hatállyal – módosította. A módosítás szerint a Kormány felhívta a nemzeti fejlesztési minisztert, valamint az emberi erőforrások miniszterét, vizsgálja meg, hogy a büntetés-végrehajtási egészségügyi létesítmény megvalósításának forrásául szolgálhat-e és milyen módon

¹⁴1208/2011. (VI. 28.) Korm. határozat 1.9. b) pont

¹⁵Az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet (Budapest), a Büntetés-végrehajtás Központi Kórház (Tököl) és a Szegedi Fegyház és Börtön Krónikus Utókezelő Részleg (Algyő-Nagyfa) közös telephelyre integrálásával összefüggő feladatokról szóló Korm. határozat.

a Budapest XII., Budakeszi út 48/b. (volt BM-szanatórium) szám alatti, állami tulajdonban lévő, volt egészségügyi célú ingatlan. Ennek határideje: 2012. december 31. A biztos jelentésének írásba foglalásáig tehát ennyi előrelépés történt annak érdekében, hogy – a másik két egészségügyi létesítménnyel együtt – az IMEI méltó, az EU-elvárásoknak is megfelelő helyre költözhesen és működhessen.¹⁶

Több intézetben kifogásolta az ombudsman az *alultervezett nevelői, és felügyelői létszámot* is, ami a biztonságos fogva tartást veszélyeztetheti (biztosi ajánlásra két intézet viszont kapott 1-1 nevelői státust az elmúlt negyedévben).

A biztonsághoz tartozik a *csomagvizsgálók hiánya*, valamint a *beléptető rendszerek* korszerűsítésének a szükségessége, de az anyagi lehetőségektől függően több helyen pótolták azokat, illetve folyamatosan pótolják.

A *lelki-vallási gondozás* szinte mindenhol megoldott.

A *szabadidő* hasznos eltöltésére is odafigyelnek az intézetek, szakköröket, vetélkedőket szerveznek. Az oktatásra is egyre nagyobb igényük van a raboknak.

Az elmúlt években egyre kevesebb volt a *fogvatartottak foglalkoztatási lehetősége*, ugyanis a gazdasági válság hatása a börtönökbe is begyűrűzött. Ez év január 1-jétől azonban alapelvvé vált, hogy minden fogvatartottnak dolgoznia kell. Természetesen ez nem valósítható meg teljes egészében, ha másért nem, azért mert van, aki egészségi okok miatt nem dolgozhat. A munkáltatás sok intézetben elérte a 80%-ot, ami növeli a rabok felelősségérzetét.

A biztos tájékozódott a *fogvatartottak öngyilkossági szándékairól* is. Elmondható, hogy az intézetek pozitívan kezelik ezt a problémakört. Ezeket sajnos teljes egészben nem tudják elkerülni az intézetek, számuk stagnálni látszik, 7-8 eset fordul elő évente. Természetesen az öngyilkossági esetekből egy is sok, de amíg a fogvatartottakat falak és rácsok választják el a külvilágtól, az általános egészségügytől és a civil szférától, szervezetektől ezek az esetek nem hiszem, hogy megszűnnének.

Évekkel ezelőtt jelezte először az ombudsman a fogvatartottak *saját ruhásműveinek szárítását* biztosító, emberi méltóságnak megfelelő lehetőségek kialakításának szükségességét. A helyszíni vizsgálatok során sok intézetben tapasztalható, hogy felszerelték a zárkákat ruhaszárítóval.

Az *elektronikus házi őrizet* a legszigorúbb kényszerintézkedés, az előzetes letartóztatás alternatíváját jelenthetné, ami a biztos szerint csökkenthetné a túlszűfolttságot az előzetesházakban. A házi őrizetet biztosító „karperecek” bevezetése érdekében is történtek intézkedések, de egyelőre csak az ügyek rendőrségi szakaszában, majd annak tapasztalatait összegezve kerülhet sor alkalmazására a büntetés-végrehajtásban.

¹⁶Médiainformációk szerint: a Szent László Kórház területén létrehozandó egységes intézmény előkészítési folyamata 2013 végéig, a teljes beruházás pedig 2018 végére fejeződhet be.

A biztos évekkel ezelőtt kezdeményezte a *rabszállító járművek biztonsági övvel történő ellátását*, amelynek szükségességét – igaz baleset okán – de végül elismerte a belügyminiszter. Ennek 2013 végéig meg kell történnie.

A *postai pénzküldemények, illetve letéti pénzek kezelésének* egységesítését is javasolta a biztos. A büntetés-végrehajtási szervezet informatikai fejlesztését szolgáló, EKOP informatikai fejlesztési program keretében 2013. január 1-jétől ennek megvalósulása várható.

Jogalkotással összefüggő kiemelkedő eredmények

A biztos – az embertelen bánásmód elkerülhetősége érdekében – javaslatot tett a vonatkozó jogszabály módosítására annak érdekében, hogy a *különleges biztonsági körleten* való elhelyezésről szóló döntés ellen független jogorvoslati fórumhoz lehessen fordulni. 2012. január 1-jétől az új szabályozás hatályba is lépett, mely szerint a büntetés-végrehajtási bíróhoz lehet fordulni jogorvoslatért.

A biztos megfontolásra javasolta, hogy a *fiatalkorúakat* – tehát a 18 év alattiakat – *fogva tartó büntetés-végrehajtási intézetekben történő dohányzást jogszabály teljes körűen*, – megfelelő felkészülési és felkészítési idő kitűzése mellett – *tiltsa meg*. Ezzel összhangban elengedhetetlennek ítélte meg a vonatkozó IM rendelet csomagküldésre és az elítélt birtokában tartható tárgyakra vonatkozó rendelkezéseinek a módosítását is. A javaslat a 14-16 éves fogvatartottak tekintetében országos parancsnoki intézkedés kiadásával megvalósult. Az intézkedés 2012. november 1-től hatályos. Egyidejűleg – 2012. november 2-i hatállyal – módosult a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet is. Annak 210/B. §-a szerint a tizenhatodik életévét be nem töltött fiatalkorú dohányárut nem tarthat magánál.

Teljesült az az ombudsmani javaslat is, amely arra irányult, hogy a kecskeméti intézet anya-csecsemő részlegén a *gyermek fogvatartott édesanyjával egy-éves koráig együtt maradhasson* (addig csak fél évig maradhatott, illetve kérni kellett annak egy évig való meghosszabbítását), hiszen ez felel meg a gyermek érdekeinek és az egyenlő bánásmód követelményének.

Az ombudsman szóvá tette azt is, hogy miközben az állam kvázi munkaviszonyban foglalkoztatja a fogvatartottakat, elvon tőlük társadalombiztosítási jogosultságokat, például az ilyen munkavégzés ideje nem számít bele a nyugellátáshoz szükséges évekbe. Ezért javasolta, hogy legyen egységes a munkabér jogi szabályozása, meghatározása. Jelenjen meg jogszabályban a *fogvatartott társadalombiztosítási jogosultsága*. Ebben a kérdésben sajnos nem történt előrelépés, nincs is rá kormányzati szándék.

3.3. A fiatalok fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló ombudsmani jelentés

*„Minden, ami befogadtatik,
a befogadó sajátosságai szerint fogadtatik be.”¹⁷*

Az idézett gondolat kulcsszava a befogadás, a megfogalmazott gondolat némi áthallással illeszthető a büntetés-végrehajtás világához.

A fogvatartottak, és különösen a fiatalok fogvatartottak esetében ugyanis kulcsfontosságú mozzanat a büntetés-végrehajtási intézetbe történő befogadás. A befogadás alkalmával végzett vizsgálatok, majd az annak alapján tett megállapítások és intézkedések a fiatal börtönbeli életét jelentős mértékben meghatározzák. Mind a magyar jogszabályok, mind a nemzetközi börtön egészségügyi rendelkezések értelmében az egészségügyi vizsgálatoknak mind a testi betegségek, mind a lelki problémák feltárására ki kell terjednie. Ez azért hangsúlyozandó, mert a fiatalok mentális egészségéről szóló 2011-es UNICEF-jelentés rögzíti, hogy – a becslt adatok szerint – a világ fiataljainak 20%-a valamilyen mentális vagy viselkedési problémával küzd. A depresszió önmagában is a globálisan legnagyobb arányban előforduló betegség a 15 és 19 év közöttiek körében; az öngyilkosság pedig a 15 és 23 év közöttiek harmadik leggyakoribb halálozási oka. (Ezek az adatok a börtön falain kívül élő fiatalokra vonatkoznak.)

A fiatal fogvatartottakat számos negatív hatás éri/érheti a fogva tartás során. Ezeket összefoglaló néven börtönártalmaknak nevezzük. Ezek az ártalmak sokfélék pl. kiszolgáltatottság, degradáció, dehumanizáció, izoláció, stigmatizáció, hospitalizáció, letartóztatási sokk, incapacitáció, retribúció stb. A börtönártalmak egyik fő okozója a deprivációs hatás.

A depriváció eredetét tekintve latin szó, (bár a latinban csak a „privatio” létezik), ami valami rossztól való szabadulást jelent. A depriváció tehát valami jótól való megfosztottságra utal, de nem pusztán a szükségletek kielégítésének hiányát jelenti, hanem többdimenziós fogalom. A testi-lelki megvonás, a szenzoros, mentális, akarat, szociális – komplex módon jelentkező – megfosztottság érzelmi elsvárosodáshoz vezet, esetleg kilátástalan alulmotiváltsághoz, sodródáshoz, és sajnálatos módon a legtöbb esetben deviáns magatartáshoz.

A börtönbeli frusztráció mértékét fokozza, hogy a fogvatartottak hozott ártalmakkal is küzdenek. Az intézetvezetők arról számoltak be, hogy a befogadásra kerülő fiatalok toleranciaszintje, problémamegoldó és konfliktuskezelő képessége sokszor átlagon aluli.

Mindezek fényében nagyon fontos körülmény, hogy a fiatalok büntetés-végrehajtási intézete milyen személyi és tárgyi feltételekkel rendelkezik, tudja-e biztosítani a fogvatartottak számára az emberhez méltó elhelyezési

¹⁷ Arisztotelész: *A lélekről*. Budapest: Franklin Társulat, 1915, 39. o.

körülményeket. Az intézet adottságai a fogvatartottak egészséghez, valamint az egészséges környezethez való joguk érvényesülése szempontjából is nagy jelentőséggel bírnak.

A fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézeteit az ombudsman már korábban is vizsgálta. A tököli intézet 2007 évi vizsgálatának apropójául egy fogvatartott, intézetben bekövetkezett halála szolgált. Az ügyet a biztos elsősorban az élethez és emberi méltósághoz való jog védelme érdekében vizsgálta, majd a vizsgálatot kiterjesztette a fiatalkorúak fogva tartási körülményeinek feltérképezésére és valamennyi fiatalkorúakat fogva tartó intézetet meglátogatott.

A 2012-ben indított önálló projekt egyrészt a korábban tapasztaltak alapján tett ajánlások nyomán megtett intézkedésekre fókuszált, másrészt kiemelt témaként vizsgálta a fogvatartottak egészségügyi ellátásának feltételeit, de kiterjedt az elhelyezési körülmények, a nevelés és az oktatás, az élelmezés, a sportolási lehetőségek ellenőrzésére is. A vizsgálat sorozat értékrendjét áthatotta a *Gyermekjogi Egyezmény*, amely alapelveként rögzíti, hogy az állam, az állam szervei, a hatóságok, a szülők, a gyám és a gyermekért törvényesen felelős más személyek kötelesek a gyermeket érintő döntéseikben a „gyermek mindenekfelett álló érdekét” figyelembe venni. A gyermekek speciális védelmét biztosító jogok csoportjába tartozó rendelkezések a gyermek fokozott védelmét szolgálják bizonyos káros hatások, illetve kizsákmányolás esetén, mégpedig úgy, hogy az államokra rónak kötelezettségeket. Különleges védelemre jogosultak a fogyatékos, a családot nélkülöző, a kisebbségekhez tartozó gyermekek, továbbá a rendkívüli helyzetben lévő menekült, fegyveres konfliktusokban érintett, *bűncselekmény elkövetése miatt szabadságuktól megfosztott* gyermekek is.

A 2008-as ombudsmani vizsgálat ajánlásai alapján történt intézkedések az alábbiak voltak:

- *napi fürdés biztosítása (Tököl)*
- *élelmezés javítása (Tököl)*
- *pszichológusok számának növelése (Tököl)*
- *fürdőhelyiségek felújításának megkezdése (Kecskemét)*
- *zárkákban a vécé-kagyló és a mosdó kicserélése, valamint vandálbiztos lámpa-
tek felszerelése (Szirmabesenyő)*

Ma már valamennyi fiatalkorúak intézetében naponta fürödhetnek a fiatal fogvatartottak. Tökölön 2011-ben részben felújították a fűtésrendszert, amivel a napi melegvíz-ellátási gondok megszűntek. A korábbi helyszíni vizsgálat során több fogvatartott panaszkodott az étel minőségére. Ekkor a Dusmann Kft. gondoskodott az étkeztetésről, a fogvatartottak és a személyi állomány részére külön étrendet biztosítottak. Az étkeztetésben 2012. január 1-jétől változás történt. Az intézet jelenleg önálló konyhát működtet. Az Egészségügyi Osz-

tály minden nap kóstolással ellenőrzi az étel minőségét. Az igazgató-helyettes tapasztalata szerint kevesebb a fogvatartotti panasz az étel mennyiségére és minőségére, tartalmasabbá vált az étel, amit a vizsgálat során megkérdezett fogvatartottak is alátámasztottak.

A 2012. évi vizsgálat során tapasztalt visszasságok az egészséghez való joggal összefüggésben:

Egészségügyi helyzet

A leggyakrabban előforduló betegségek a fiatalkorú fogvatartottak körében: a szív- és érrendszeri problémák, a felső légúti, a bőr-, pszichiátriai és neurológiai betegségek. Ez utóbbiak a kábítószer-fogyasztás következményei. Az intézetek vezetői, illetve az egészségügyi osztályvezetők tájékoztatása szerint egyre több fiatal számol be kábítószer-fogyasztásról, ami nem jelent egyúttal függőséget is, azonban erre a körülményre az intézetnek oda kell figyelnie.

Gyakorik még a higiéniai problémák a fiatalok körében, a tisztálkodás szükségességére sokszor fel kell hívni a fiatal fogvatartott figyelmét.

A fiatalkorúak körében gyakoribbak az egymás sérelmére elkövetett erőszakos cselekmények, mint a felnőttkorúak esetében. Az elmúlt 3 évben viszont csökkent a fegyelmi eljárások száma Tökölön.

Az ellenőrzött három intézetben az ombudsman nem tartotta elegendőnek a pszichológusok számát a fogvatartotti létszámra, valamint arra is figyelemmel, hogy az intézet pszichológusai foglalkoznak a személyi állománnyal is.

Az országos parancsnok – a biztos ajánlására figyelemmel – 2012. október 15-től létszámbővítést engedélyezett, a Bács-Kiskun Megyei és a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, valamint a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete (Tököl) további egy pszichológusi státust kapott.

Dohányzás

A 18 éven aluli fiatalok nem vásárolhatnak dohányterméket az intézet boltjában, azonban azt a hozzátartozók csomagban küldhetnek. Az ombudsman rámutatott arra, hogy a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézeteiben dohányzó zárka kialakítása nem engedhető meg. A fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézete ugyanis a büntetés-végrehajtási intézetekhez képest speciális intézmény, ezt a büntetés-végrehajtást szabályozó joganyag is kifejezésre juttatja.

A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (Bv. tvr.) előírja ugyanis, hogy a fiatalkorúak életkori sajátosságaira figyelemmel kell lenni. A rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet (R.) is kifejezésre juttatja, hogy törekedni kell a fiatalkorút érhető

káros hatások elkerülésére. Ugyanakkor a dohányzás tekintetében sem a Bv. tvr., sem az R. nem határoz meg a felnőttkorú fogvatartottakhoz képest eltérő szabályokat, így az általános szabály érvényesül a fiatalok büntetés-végrehajtási intézeteiben, vagyis dohányzó és nemdohányzó zárkában helyezik el a fiatalok fogvatartottakat.

A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény szerint nyílt légtérben sem jelölhető ki dohányzóhely közoktatási intézményben, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény szerinti egészségügyi szolgáltatónál, ideértve a többcélú intézményt is, ha abban egészségügyi szolgáltatást is nyújtanak. Engedélyezi ugyanakkor a törvény zárt légtérű dohányzóhely kijelölését büntetés-végrehajtási intézményekben a fogvatartottak számára.

A törvény értelmében dohánytermék nem árusítható közoktatási intézményben, személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményben, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben, valamint egészségügyi intézményben.

A fenti jogszabályok nem koherensek a 18. életévüket be nem töltött, fiatalok fogvatartottak dohányzását illetően.

A nemdohányzók védelméről szóló törvény a dohányzási korlátozással érintett helyiségekben az arra kijelölt helyeken engedi meg a dohányzást. E szabály alól azonban kivételt enged az életkoruknál, egészségi állapotuknál vagy az igénybevett szolgáltatás jellegénél fogva különös védelmet igénylő személyek érdekében, vagyis egyes helyeken teljesen megtiltja a dohányzást.

A törvény a 18. életévet be nem töltött személyek közforgalmú intézményben történő dohányzását tiltja. Ennek megfelelően a fiatalok a jelzett intézményekben még az arra kijelölt helyen sem dohányozhatnak.

Az alapvető jogok biztosa rámutatott arra, hogy a szabad társadalomban lényeges változások történtek a dohányzás tekintetében, amelyet a büntetés-végrehajtás szervezete sem hagyhat figyelmen kívül. A büntetés-végrehajtási intézetekben is meg kell jelennie az egészségtudatos nevelésnek, a fiatalokat az egészséges életmód elsajátítására kell ösztönözni.

Megállapította, hogy a fiatalok büntetés-végrehajtási intézeteiben a fogvatartottak részére dohányzó zárka kijelölése, illetve az abban való elhelyezése, önmagában a fiatalok fogvatartottak dohányzásának engedélyezése a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, a gyermek védelméhez, valamint az egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

A belügyminiszter arról biztosította az ombudsmant, hogy kezdeményezni fogja a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásáról szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet módosítását a közigazgatási és igazságügyi miniszternél. Az ombudsmani kezdeményezés úgy teljesült, hogy országos parancsnoki intézkedéssel 2012. november 1-jei hatállyal megtilt-

tották a 14–16 év közötti fiatalok dohányzását a fiatalok intézeteiben, melynek tapasztalatai alapján később ezt a szabályt bevezethetik 18 éves korig.

A fertőző betegségek szűrésének fontossága

Az intézetbe történő befogadás alkalmával egyre több fiatal számol be kábítószer-fogyasztásról, ami nem jelent egyúttal függőséget is, azonban erre a körülményre az intézetnek oda kell figyelnie.

Európa számos országa a börtön-egészségügy területén két alapvető problémával szembesül. Egyrésztől mind nagyobb méreteket ölt az ún. problémás kábítószer-fogyasztók létszáma a büntetés-végrehajtási intézetekben. Másrészt a kábítószer-fogyasztáshoz, elsősorban pedig az intravénás szerhasználathoz szorosan kapcsolódva igen magas egyes fertőző betegségek, így különösen a hepatitis, illetve a HIV/AIDS elterjedése a fogvatartotti népességben belül.

Figyelemmel arra, hogy a fentiekben vázolt nemzetközi tendencia Magyarországon is tetten érhető, nagyon jó gyakorlat a vizsgált intézetek többségében, hogy a fiatalok fogvatartottakat különböző kedvezmények, jutalmak adományozásával ösztönzik (Tököl dicséretben részesít) az anonim egészségügyi szűrővizsgálatokon való részvétellel.

A hepatitis C szűrését a BVOP-val kötött megállapodás alapján egy gyógyszer cég végzi, amely azonban a kecskeméti intézetbe még nem jutott el, az itt fogvatartott fiatalok a szűrésre nem jelentkezhetnek.

A *hepatitisnek*, azaz a májgyulladásnak több fajtája is van. A legveszélyesebb a hepatitis C, ami kb. tízszer fertőzőbb, mint a HIV. Nagy gondot jelent, hogy ennél a típusnál az esetek döntő többségében a fertőzés vagy tünetszegény, vagy egyenesen tünetmentes, így nincs olyan előjel, melyből a májgyulladásra lehetne következtetni. A fertőzésveszélynek leginkább az intravénás kábítószer-élvezők vannak kitéve, akik a tűt vagy egyéb injektáló eszközt közösen használják.¹⁸

A tetoválás Magyarországon is nagyon elterjedt, és nemcsak a társadalomban örvend nagy népszerűségnek, hanem a végrehajtási intézetekben is. A nem steril, illetve többnyire saját kezűleg készített eszközök, valamint a már egyszer felhasznált anyagok (tű, tinta, törleruha) alkalmazása azonban potenciális veszélyt jelent a fogvatartottak számára elsősorban a hepatitis C, valamint a HIV fertőzéssel szemben.¹⁹

A tetoválás az intézetekben tilalmazott tevékenység, fegyelmi vétségnek minősül, ennek ellenére a fiatalok egyre gyakrabban próbálkoznak az elkészítésével.

¹⁸Juhász Zsuzsanna: *A börtön-egészségügy „gócpontjai” és ártalomcsökkentő kezdeményezések külföldön*. Szeged: Pólay Elemér Alapítvány, 2010, 83. o.

¹⁹WEBBeteg – Debreczeni Anikó; Forrás: www.usnews.com

A betegség veszélyessége, valamint a hajlamosító körülmények előfordulási gyakorisága az intézetekben arra enged következtetni, hogy a fiatalkorúak végrehajtási intézeteiben – önkéntes alapon – szükség van a hepatitisz szűrés biztosítására. Erre figyelemmel az ombudsman megállapította, hogy a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet II. számú egységének fiatalkorú fogvatartottjai vonatkozásában a szűrés hiánya – figyelemmel arra, hogy a többi fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetében e betegség szűrése biztosított, sőt annak igénybevételére a fogvatartottakat ösztönzik – ellentétes az egyenlő bánásmód követelményével és közvetlenül veszélyezteti a fiatalkorú fogvatartottak egészséghez való jogát.

A jelentés kiadását követően a vonatkozó jogszabály, a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet módosítására figyelemmel 2012. április 15-től a büntetés-végrehajtási intézetek a területileg illetékes tüdőgondozókkal együttműködve biztosítják a tüdőszűrést valamennyi fogvatartott, így a fiatalkorúak számára is.

Összegzés

A helyszíni vizsgálatok alkalmával meggyőződünk arról, hogy az intézetek vezetői, helyettesei, az egészségügyi személyzet, a pszichológusok mindent megtesznek az emberhez méltó körülmények megteremtése, a testi és lelki problémák időben történő feltárása és kezelése érdekében. Elhivatottságuk megkérdőjelezhetetlen. Felelősségteljes munkavégzésüket az egymásra odafigyelés jellemzi, a fiatalok korosztályi sajátosságait figyelembe véve, a büntetés végrehajtásának egyéniesítését megcélozva teljesítik feladatukat. Változatos programokat és elfoglaltságot kínálnak számukra, amelyek hozzásegítik a fogva tartott fiatalokat, hogy célokat fogalmazzanak meg jövőjüket illetően.

3.4. A dolgozó fogvatartottak társadalombiztosítási viszonya és foglalkoztatásuk dilemmái²⁰

Az Európai Börtönszabályok egyértelműen foglalnak állást abban, hogy a fogvatartottak börtönbe kerülve is állampolgárok maradnak, akiket továbbra is megilletnek az emberi jogok és olyan kondíciók, amelyek az adott társadalom a szabad állampolgárai számára biztosít.”²¹

Bevezetés

A fogvatartottak munkáltatásának szabályozását e csoport speciális helyzete indokolja. A büntetés-végrehajtási intézetekben a fogvatartottak foglalkoztatása során ugyanis az általános munkajogi szabályok csak a büntetés-végrehajtás rendjére vonatkozó speciális előírások betartása mellett érvényesülhetnek.

²⁰ A tanulmány alapja az alapvető jogok biztosának az AJB-2551/2012. számú jelentése.

²¹ <http://ilex.efje.hu/PhD/ktk/burikmonika/disszertacio.pdf> 16. o.

A hivatalból indított, átfogó jellegű ombudsmani vizsgálat egyrészt annak az elvi kérdésnek a tisztázására irányult, hogy a fogvatartottak foglalkoztatása kényszer- vagy kötelező munkának minősül-e, másrészt részletesen elemezte a fogvatartottak foglalkoztatásának releváns munkajogi és társadalombiztosítási kérdéseit.

Az alapvető jogok biztosa a vizsgálat eredményes befejezése érdekében megkereste a kérdéskörért felelős egyes szaktárcák vezetőit, a közigazgatási és igazságügyi minisztert, a belügyminisztert, a nemzeti erőforrás minisztert (jelenleg emberi erőforrások minisztere), valamint a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát.

A fogvatartottak foglalkoztatására vonatkozó hazai szabályozás és nemzetközi előírások
Az ombudsmani vizsgálat alapvető fontosságúnak tartotta nemcsak a hazai, hanem a nemzetközi jogi környezet áttekintését is, ezért figyelembe vette a legfontosabb nemzetközi egyezményeket is.

A hazai jogi környezet tekintetében a vonatkozó törvényeken és rendeleteken túl sor került az egyes büntetés-végrehajtási intézetek belső szabályzatainak vizsgálatára, valamint három intézet – Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, Szegedi Fegyház és Börtön – kiemelésével e szabályok gyakorlati megvalósulásának elemzésére is.

A hazai szabályozás legfontosabb ismérvei

Az elítéltek munkavégzésével kapcsolatban a legfőbb rendelkezéseket a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bv. tvr.) tartalmazza. A Bv. tvr. 33. § (1) bekezdés d) pontja 2012. január 1-jével történt módosítása szerint: *2012. január 1-jétől az elítélt köteles a jogszabályban meghatározott kivételtől eltekintve munkát végezni, a kijelölt munkát szakismereteinek és képességeinek megfelelően, fegyelmezetten ellátni, a munkavédelemmel és a környezetvédelemmel kapcsolatos előírásokat megtartani. A jogszabály tehát egyértelműen kimondja, hogy az elítéltet munkavégzési kötelezettség terheli.* A módosításra az általános indoklás szerint azért volt szükség, mert a gyakorlatban problémát jelentett a munkavégzési kötelezettség meglétének értelmezése. A teljes körű foglalkoztatás megteremtése érdekében célszerű volt egyértelműen kimondani, hogy az elítéltet munkavégzési kötelezettség terheli. Azonban az elítélt meghatározott esetekben mentesülhet a munkavégzési kötelezettség alól, nevezetesen: ha tankötelezettsége áll fenn, terhesége a hatodik hónapot elérte, gyermekét a büntetés-végrehajtási intézetben gondozza,²² munkaképtelen vagy a reá

²²A Bv. tvr. 36. § (4) bekezdése szerint a terhes és a kisgyermekes elítélt nőnek az egészségét védő és a gyermek fejlődését szolgáló, e törvényen kívüli jogai nem korlátozhatók. Ha a szülésre a szabadságvesztés végrehajtása alatt kerül sor, az újszülöttet hat hónapos koráig

irányadó nyugdíjkorhatárt betöltötte.²³ A büntetés-végrehajtási intézetet pedig azon kötelezettség terheli, hogy az elítéltet a büntetés-végrehajtási intézet adottságainak megfelelően társadalmilag hasznos munkával foglalkoztassa.²⁴ Nem minősül foglalkoztatásnak az elítéltnek az intézet tisztán tartásában és ellátását szolgáló munkában díjazás nélküli kötelező részvétele.²⁵ A munkáltatási formára vonatkozó legfőbb rendelkezés értelmében az *elítéltnek a munkavégzéssel kapcsolatos jogaira és kötelezettségeire a munkajog általános rendelkezései az irányadók, a büntetés-végrehajtás sajátosságaiból fakadó eltérésekkel*. Fontos megjegyezni, hogy a munkáltatónak munkáltatási szabályzatot kell készítenie.²⁶

Az elítéltet munkával a büntetés-végrehajtási intézet vagy az e célra alapított gazdálkodó szervezet foglalkoztatja. A büntetés-végrehajtási szerv szerződése alapján az elítélt – írásban megadott hozzájárulásával – más gazdálkodó szervezetnél is végezhet munkát. Az elítélt hozzájárulását akár szóban, akár írásban visszavonhatja. Ha az elítélt visszavonja hozzájárulását, a munka törvénykönyvéről szóló törvény szerinti rendes felmondás szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a felmondási idő harminc nap.²⁷

*Jelenleg a rabmunkáltatás három formáját különböztetjük meg: a) intézeten belül történő költségvetési munkáltatás, jellemzően az intézmény fenntartásában történő közreműködést jelenti (karbantartási, konyhai stb. munkálatok elvégzése); b) büntetés-végrehajtási gazdasági társaságoknál történő foglalkoztatás (mezőgazdasági, ruházati, fa- és vegyipari vagy papíripari profillal rendelkező gazdasági társaságok); c) külső gazdálkodó szervezet által történő foglalkoztatás (a büntetés-végrehajtási intézet és külső vállalkozás szerződése alapján történhet).*²⁸

Az elítélt munkába állításáról befogadási bizottság dönt. Ha a fogvatartott a befogadási és foglalkozási bizottság döntésével nem ért egyet, akkor a döntés indokairól tájékoztatást kérhet.²⁹ A fogvatartott írásban – indokolással – kérheti másik munkahelyre vagy munkakörbe való áthelyezését. A befogadási és foglalkozási bizottsághoz a fogvatartott nevelője továbbítja a kérelmet. A kérelmet a benyújtástól számított 14 napon belül a bizottságnak meg kell vizsgálnia és döntenie kell.³⁰

az anyjával együtt kell elhelyezni, kivételesen engedélyezhető, hogy a csecsemő egyéves koráig anyjával együtt a büntetés-végrehajtási intézetben maradjon.

²³ A Bv. tvr. 44. § (1a) bekezdése.

²⁴ A Bv. tvr. 44. § (2) bekezdése.

²⁵ A Bv. tvr. 33. § (1) bekezdés e) pontja.

²⁶ A 6/1996. IM. rendelet 103. §. (2) bekezdése.

²⁷ A Bv. tvr. 44. § (4) –(5) bekezdése és 6/1996. IM rendelet 101. § (3) bekezdése.

²⁸ Rác Zoltán-Rác Orsolya: A fogvatartottak munkavégzéséről. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVII/2. (2009), pp. 573–579. 575. o.

²⁹ A biztonsági csoportba való besorolás indokairól az elítélt csak akkor tájékoztatható, ha a tájékoztatás a fogva tartás biztonságát nem veszélyezteti.

³⁰ A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/17/1999. (IK.Bv.Mell.3.) OP intézkedése 1–14. pontja.

A munkavégzésnek mint a nevelés egyik formájának meghatározó szerepe van a büntetés végrehajtásban.³¹ Ugyanis a rendszeres munkavégzés lehetővé teszi, hogy az elítélt kompetenciákra tegyen szert ahhoz, hogy a munka világában fennálló elvárásoknak is meg tudjon felelni.³² Azonban a büntetés-végrehajtás során végzett munka nem jelenik meg munkaviszonyként, hanem a Bv. tvr.-ben meghatározottak alapján megvalósuló büntetés-végrehajtási jogviszony keretében történik ugyanúgy, mint az alapfokú iskolai oktatás, a szakirányú képzés, a terápiás foglalkoztatás, a művelődési, a szabadidős, a sport, továbbá a személyiségfejlesztő és gyógyító, rehabilitációs programokon való részvétel lehetősége.³³

Az elítéltek munkáltatása esetén is igen jelentős kérdés a munka díjazása. Az elítélteket azonban nem munkabér, hanem munkadíj illeti meg.³⁴ A fogvatartottak munkadíját nem terheli adó- és járulékfizetési kötelezettség, szemben a munkabérrel, ami adóval és járulékokkal terhelt.

A teljes munkaidőben foglalkoztatott elítélt részére havi munkadíjként a kifizetés évét megelőző év első napján a munkaviszonyban álló dolgozókra megállapított kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) összegének legalább egyharmada – alpmunkadíj – jár. A terápiás foglalkoztatásban résztvevő elítéltet rendszeres pénzbeli térítés illeti meg, amelynek legkisebb összege az alpmunkadíj egyharmada. Az elítélt köteles a tartásra fordított költséghez hozzájárulni. A hozzájárulás napi összege nem lehet kevesebb, mint az egyhavi alpmunkadíj egy százaléka.

Amennyiben a munkadíjat a teljesítmény alapján állapítják meg, a teljes munkaidő ledolgozása és a teljesítménykövetelmény százszázalékos teljesítése esetén az elítélt munkadíja az alpmunkadíjnál nem lehet kevesebb. A csökkentett, illetve nem teljes munkaidőben való foglalkoztatás esetén az alpmunkadíj arányos része jár.³⁵

A munkáltató a munkáltatási szabályzatban – a végzett munka jellegére figyelemmel – külön pótlékokat állapíthat meg, amelyek együttes összege legfeljebb a besorolás szerinti munkadíj 50 százalékáig terjedhet.³⁶ A munkáltató

³¹Jancsák Ramóna: A fogvatartottak munkáltatása. *Studia Iuvenum Iurisperitorum. A Pécsi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kara hallgatóinak tanulmányai.* 1. Pécs, 2001, 308. o.

³²A Bv. tvr. 44. § (1) bekezdése szerint az elítéltek munkáltatása a szabadságvesztés végrehajtásának fontos része. Célja az, hogy elősegítse az elítélt testi és szellemi erejének fenntartását, lehetőséget adjon a szakmai gyakorlatosság megszerzésére és fejlesztésére, és ezáltal megkönnyítse, hogy a szabadulása után a társadalomba beilleszkedjen.

³³A 6/1996. IM rendelet 73. §

³⁴Menyhárt Szabolcs: A szabadságvesztésre ítélt munkajogi megítélése Magyarországon az általános és speciális munkajogi szabályok tükrében. *Sectio Juridica et Politica, Miscolc, Tomus XXIV.* (2006), pp. 379–412. 407. o.

³⁵A 6/1996. IM rendelet 124. § (4) bekezdése.

³⁶A 6/1996. IM rendelet 127. §.

anyagi ösztönzést is alkalmazhat a teljesítmény növelésére, illetve a végzett munka minőségének javítása érdekében.³⁷

A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka által kiadott 1-1/54/2011. (XII. 23.) OP számú intézkedés értelmében a büntetés-végrehajtási intézeteknél költségvetési munkáltatás keretében, teljes munkaidőben foglalkoztatott fogvatartottak 2012. évi alapmunkadíja: 26 000 Ft/fő/hó; a terápiás foglalkoztatás keretében foglalkoztatott fogvatartottak és kényszergyógykezelték pénzbeli térítésének alsó határa 2012-ben: 8667 Ft/fő/hó. A munkáltatás során a tartási költségekhez való hozzájárulás napi összege 2012. évben: 300 Ft/fő/nap.

Az egyes büntetés-végrehajtási intézetek gyakorlati tapasztalatai

Az alapvető jogok biztosának munkatársai a kiválasztott három intézetben a fogvatartottakat kérdőívek kitöltésére kérték, amelyek segítségével képet kaphattak arról, hogy a fogvatartottak hogyan viszonyulnak saját munkáltatásukhoz.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben harminc dolgozó fogvatartott töltötte ki a kérdőívet. A megkérdezettek mindegyike a büntetés-végrehajtási intézet falai között végez fizika, jellemzően takarítói és konyhai kiegészítő munkákat. A megkérdezettek között senki sem volt, aki a büntetés-végrehajtási intézet által alapított gazdálkodó szervezetben vagy külső gazdálkodó szervezetnél dolgozna.

A válaszok alapján foglalkoztatásért járó munkabér kifejezetten kiegyenlített a fogvatartottak körében, átlagosan havi nettó 14 000 forintot tesz ki, egy esetben sem érte el a 31 000 forintot. A díjazással a dolgozó fogvatartottak többsége nem elégedett, 17-en válaszolták azt, hogy nincsenek megelégedve, míg összesen 9-en fejezték ki elégedettségüket, 4-en nem válaszoltak a kérdésre. A válaszokból az is látható, hogy a munkabér összege nem túlságosan motiváló, 17-en válaszolták azt, hogy nem motiválja őket az elérhető jövedelem, 11 válaszoló szerint motiváló. Az előbbinél kicsit kiegyenlítettebb arány valószínűleg azt jelenti, hogy a fogvatartottak egy része az alacsony munkabér ellenére is értékeli a pénzkereseti lehetőséget.

A Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe eljuttatott kérdőívet huszonnégy dolgozó elítélt töltötte ki. Ebben az intézetben mindhárom foglalkoztatási forma működik, a legtöbben (14 válaszoló) külső gazdálkodó szervezetnél dolgoznak, ketten a büntetés-végrehajtási intézet által alapított gazdálkodó szervezetben, heten pedig az intézetben belül. A munka kizárólag fizikai, a többség kertészeti munkát végez, de többen mosodában dolgoznak, néhányan pedig könnyű fizikai kiegészítő munkát végeznek az intézetben. A munkáért átlagosan 180 forintos órabért kapnak, ez havonta körülbelül 18-25 ezer forintot jelent attól függően, hogy mennyi a túlóra. A

³⁷ A 6/1996. IM rendelet 129. §.

havi bér csak a legritkább esetben éri el a 31 ezer forintot és akkor is csak jelentős mennyiségű túlóra vállalásával. A bérezéssel a többség elégedett (14 válaszoló), csak 9-en válaszolták azt, hogy nem. A megkérdezettek fele találta motiválónak ezt az összeget.

A Szegedi Fegyház és Börtönben harminckilenc fogvatartott töltötte ki a kérdőívet. Itt is mindenki fizikai betanított munkát végez, a legtöbben fa- és vasipari munkát, néhányan kosárfonással foglalkoznak. 24-en dolgoznak az intézet által alapított gazdálkodó szervezetben, 9-en az intézeten belül, 6-an külső gazdálkodó szervezetenél. Az elítéltek átlagosan 150 forintos órabért kapnak, ez havonta átlagosan nettó 14 000 forint. A jövedelem egyik megkérdezett-nél sem érte el még soha a 31 000 forintot.

A megkérdezettek összességében nagyon elégedetlenek voltak a munkabérrrel, mindössze hatan jelezték, hogy elégedettek. Ezzel ellentétben a válaszolók fele motiválónak érzi a keresett összeget. Néhányan azt is hozzátették, hogy azért fontos nekik a munka, mert szeretnének magukról gondoskodni.

A fogvatartottak munkáltatására vonatkozó nemzetközi előírások

Az ombudsmani vizsgálat során azon elvi kérdésnek a tisztázásához, hogy a börtönmunka kényszer- vagy kötelező munkának minősül-e, szükséges volt áttekinteni a vonatkozó nemzetközi előírásokat is.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 8. cikke rendelkezik a rabszolgaság és a kényszerszermunka tilalmáról. Lehetőség van viszont kényszerszermunkával járó szabadságvesztés kiszabására azokban az országokban, ahol az az adott ország jogi rendelkezéseivel nem ellenkezik. A „kényszer-kötelező munka” kifejezés nem foglalja magában azt a munkát vagy szolgáltatást, amely rendszeresen megkövetelhető a törvényes bírói határozat alapján letartóztatásban lévő vagy az ilyen határozattal feltételesen szabadlábra helyezett személytől. Ez annyit jelent, hogy törvényes bírói határozat alapján szabadságvesztését töltő személytől e nemzetközi egyezmény megsértése nélkül lehet munkavégzést követelni.³⁸

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 4. cikke is tartalmazza a kényszerszermunka tilalmát. Ez az Egyezmény is meghatározza, hogy a „kényszer- vagy

³⁸Dr. Kövér Ágnes: Munkáltatás a büntetés-végrehajtásban – történeti tapasztalatok és nemzetközi összehasonlítás – a jelenlegi honi reformtörekvések tükrében. In: *Kriminológiai és kriminalisztikai évkönyv. Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok.* Budapest: IKVA, 1994, 187–226. o. A kényszer- vagy kötelező munka kifejezés nem foglalja magában továbbá: a) a katonai jellegű szolgáltatást, és olyan országokban, ahol a katonai szolgálat lelkiismereti okokból történő megtagadása lehetővé van téve, a köz javára végzett olyan szolgáltatást, amelyet a törvény a katonai szolgálatot lelkiismereti okokból megtagadó személyektől megkövetel; b) a közösségi életet vagy jólétet veszélyeztető szükséghelyzet vagy természeti csapás esetén megkívánt szolgálatot; c) minden olyan munkát vagy szolgáltatást, amely a rendes polgári kötelezettségek része.

kötelező munka kifejezés” alatt milyen munkát vagy szolgálatot nem kell érteni. A szóban forgó Egyezmény szerint kényszer munkának nem tekinthető bármely olyan munka, amelyet olyan személytől követelnek meg, akit jogerős bírói ítélettel tartanak fogva, vagy akitől a munkát feltételes szabadon bocsátás alatt követelik meg. *A két említett általános emberi jogi egyezmény, tehát tulajdonképpen kiveszi a kényszer munka köréből a kötelező börtönmunkát.*

Szükséges áttekinteni a *kényszer- vagy kötelező munkáról* szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencián elfogadott 29. számú egyezményt (a továbbiakban: ILO Egyezmény) is. Az ILO Egyezmény szempontjából, a *kényszer- vagy kötelező munka fogalma* „minden olyan munka vagy szolgálat, amit valamilyen büntetés terhe alatt valakitől követeltek, és amire a munkára kötelezett személy nem szabad akaratából vállalkozott.”³⁹ A kényszer- vagy kötelező munka fogalma tehát *három elemből tevődik össze*: a munka vagy szolgálat, büntetés terhe és szabad akarat. Az Egyezmény rendelkezései alól kiveszi az olyan munkát vagy szolgálatot, amit bírói ítélet alapján követelnek valakitől, feltéve, hogy a munkát vagy a szolgálatot hatóságok felügyelete és ellenőrzése alatt kell végezni, és hogy a munkára kötelezett személyt nem bocsátják magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére.⁴⁰ A *kikényszerítés kötelező formáját* az ILO nyilatkozat tömören fogalmazza meg: Néhány ritka esettől eltekintve, az elítélt kényszer alatt dolgozik. Nem tudja megválasztani a foglalkoztatását, mint ahogy a szabad munkavállaló teszi, és általában azt a munkát kell végeznie, amit kijelöltek számára. Az állam egyoldalúan határozza meg azokat a feltételeket, amelyek szerint az elítélt a munkát végzi, azaz az elítéltnak nincs szava a választásban és szabály szerint nincs jogorvoslati joga, ha törvénytelenység áldozatává válik. Az ILO nyilatkozatban ez is szerepel: *„Az elítélt munkateljesítménye fenntartásának legjobb módja, ha hasznos munkával foglalkoztatják. Az a gondolat, hogy a munka az elítélt számára minden körülmények között egy szerencsétlenség, azokból az időkből maradt meg, amikor a büntetés célja a bűnös teljes kiiktatása volt a társadalomból. Amíg nem értik meg, hogy a munka az elítélt hasznos elterelő tevékenysége, addig nem ismerik el a munkához való jogokat. Azonban e jog elismerése sürgető társadalmi szükségesség.”*⁴¹

Az elítélt személyek által végzett kötelező munka csak akkor jelent kivételt az Egyezmény hatálya alól, ha az Egyezményben meghatározott feltételeknek együttesen megfelel. Az Egyezmény által támasztott kritériumok a következők: a) bíróság által hozott ítélet b) hatóságok felügyelete vagy ellenőrzése c) a munkára kötelezett elítélt magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésre bocsátásának tilalma.

³⁹ Az Egyezmény 2. cikkének (1) bekezdése.

⁴⁰ Az Egyezmény 2. cikke 2. bekezdésének c) pontja

⁴¹ ILO Börtönmunkáról szóló nyilatkozat. In: *Nemzetközi Munka Szemle*, XXV. kötet, 1932. 313–314. o.

Az Egyezmény továbbá arról rendelkezik, hogy az elítélttől megkövetelt kötelező munka vagy szolgáltatás csak akkor van kizárva az Egyezmény hatályából, ha az érintettet nem bocsátják „magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére”.

A Bizottság megállapította, hogy az előbb említett két feltétel – a munkára kötelezett elítélt magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére bocsátásának tilalma és a hatóságok felügyeletének vagy ellenőrzésének szükségessége – *konjunktív*, azaz együttesen kell fennállnia ahhoz, hogy kizárják az Egyezmény hatálya alól a kötelező börtönmunkát.

A rendelkezésre álló információk alapján a legtöbb országban az elítéltek munkájának számos rendszere összhangban van az Egyezmény említett rendelkezéseivel, és az elítélteket vagy egyáltalán nem bocsátják magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére vagy ez csak önkéntes hozzájárulásukkal és olyan feltételekkel lehetséges, amelyek azonosak a szabad munkavállalóknak felajánlott feltételekkel.

Az ombudsmani megállapítások a tekintetben, hogy a jelenleg hatályos szabályozás szerint fogvatartottak foglalkoztatása kényszer- vagy kötelező munkának minősíthető-e
Vizsgálati jelentésében az ombudsman több alkalommal kiemelte, hogy 2012. január 1-jétől az elítélteket munkavégzési kötelezettség terheli.

Jelenleg – amint arról már volt szó – a rabmunkáltatás három formáját különböztetjük meg: intézetben belülről történő költségvetési; gazdálkodó szervezetnél végzett; illetve külső munkahelyen végzett. Az elítélt munkavégzésének alapja egyértelműen nem a felek ez irányú akarata, hanem az a szabadságvesztés letöltéséből fakadó kötelezettség. A jogviszony jogalapját a Bv. tvr. adja, amely elrendeli, hogy az elítélt köteles a jogszabályban meghatározott kivételtől eltekintve munkát végezni.

A fogvatartotti foglalkoztatást a munkaviszonyoktól elsődlegesen az önkéntesség hiánya különböztetheti meg. Ez a fogvatartotti foglalkoztatás fogalmának legtöbbet vitatott pontja: az elítéltek munkára kötelezésével összefüggésben ugyanis elvi alapjogi kérdés, hogy az ne legyen büntető vagy kényszermunka jellegű.

A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (ILO) a fogvatartottak foglalkoztatására vonatkozó hazai szabályozása vonatkozásában kifogásolta, hogy az elítélt más gazdálkodó szervezetnél is végezhet munkát.⁴² Ezt arra alapozta, hogy az Egyezmény kifejezetten megtiltja, hogy az elítélteket magánszemélyek, vállalkozások vagy egyesületek foglalkoztassák. Az Egyezmény rendelkezése értelmében a bírósági ítélet eredményeként elítélt személytől kikényszerített munka

⁴²Az elítélteket a Bv. tvr. 44. § (5) bekezdése szerint más gazdálkodó szervezetnél történő munkáltatása esetén az elítélt hozzájárulását akár szóban, akár írásban visszavonhatja. Ha az elítélt nyilatkozatát szóban teszi meg, arról jegyzőkönyvet kell felvenni. A felmondási idő a nyilatkozatnak az elítélteket fogva tartó intézettel való közlés napjától kell számítani.

vagy szolgáltatás csak két feltétel – a munkát vagy a szolgáltatást a hatóságok felügyelete és ellenőrzése alatt végzik, valamint az érintett személyt ne magánszemélyek, vállalkozások vagy egyesületek foglalkoztassák vagy vegyék igénybe – teljesülése esetén van kizárva az Egyezmény hatálya alól.

A Bizottság hangoztatta, hogy az a tény, hogy az elítéltek egy büntetés-végrehajtási intézettel állnak jogviszonyban és harmadik fél nem közvetlenül foglalkoztatja őket, valamint a rendvédelmi szervek felügyelete és ellenőrzése mellett végzik munkájukat, nem mentesíti a Kormányt az alól, hogy a második feltételnek is eleget tegyen, vagyis az érintett személyt magánszemélyek, vállalkozások vagy egyesületek ne foglalkoztassák vagy vegyék igénybe.

A Bizottság rámutatott arra is, hogy az elítéltek által magánvállalkozásoknak végzett munka csak akkor összeegyeztethető az Egyezmény kifejezett tilalmával, ha *megfelelő garanciák* biztosítják, hogy az *érintett elítéltek önként ajánlották fel munkájukat*, anélkül, hogy *kényszernek vagy büntetéssel való fenyegetésnek lettek volna kitéve*. Ehhez szükséges az elítéltek *formális beleegyezését beszerezni* a magánvállalkozás számára. Továbbá, kell hogy legyenek olyan *indikátorok*, amelyek *igazolják a szabad és tájékozott beleegyezést*. A munka önkéntességének legmegbízhatóbb indikátora pedig az, ha a munkát a szabad munkajogi viszonyhoz közelítő feltételek mellett végzik, *ilyen például a megfelelő összegű munkabér, a társadalombiztosítás, a munkahelyi biztonság és egészség*.

A hatályos joganyag áttekintése során megállapítható, hogy a 2012. január 1-jétől hatályos Bv. tvr. előírja, hogy az elítélt a büntetés-végrehajtási szerv szerződése alapján, *írásban megadott hozzájárulásával más gazdálkodó szervezetnél is végezhet munkát*. A büntetés-végrehajtási intézetek ezeket be is szerzik.

Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a külső munkavégzéshez történő hozzájárulás formálisan megvalósul ugyan az írásban megadott hozzájárulással, azonban a tartalmi értelemben vett valós beleegyezés nem igazolható, ugyanis hiányoznak a szabad munkajogi viszonyhoz közelítő feltételek és egyéb objektív mérhető tényezők. Fontos megjegyezni, hogy a külső szerződés alapján más gazdálkodó szervezetnél foglalkoztatott elítélteket is havi munkadíjként csak a kifizetés évét megelőző év első napján a munkaviszonyban álló dolgozókra megállapított kötelező legkisebb munkabér összegének legalább egyharmada illeti meg.

Ombudsmani megállapítások a foglalkoztatott fogvatartottak társadalombiztosítási jogviszonyai, illetve munkajogi kérdései vonatkozásában

Az alapvető jogok biztosa a fogvatartott foglalkoztatásának munkajogi kérdései vonatkozásában három fő megállapítást tett: 1. a foglalkozás szabad megválasztásához való jog érvényesülése; 2. a büntetés-végrehajtás keretében folyó munkáltatás jogi szabályozása; 3. a munka díjazása tekintetében.

A szabadságvesztés büntetés végrehajtását érintik először is az elítélt munkavégzéssel kapcsolatos alapjogai. Az Alaptörvény számos, munkához való joggal összefüggésben több részjogosultságot is nevesít, így például

a munka szabad megválasztásának jogát, a munkavédelemhez való jogot. Azonban e jogosultságok nem vagy csak meghatározott korlátozással érvényesülnek a szabadságvesztés végrehajtása során.

Ennek megfelelően az elítélt *munkához való joga átmenetileg, a munkába állítást akadályozó ok fennállásáig szünetel*, illetőleg nem gyakorolhatja a szabadságvesztés végrehajtása alatt a sztrájkhoz való jogát. Vannak olyan munkavégzéssel kapcsolatos jogok is, amelyek egyértelműen nem korlátozhatóak a büntetés-végrehajtás során sem, mint például a munkavédelemhez, pihezéshez vagy a bérezéshez való jog.⁴³ A Bv. tvr. néhány alapjog korlátozásáról nem tesz említést, de előfordul, hogy azok a büntetés-végrehajtás jellegéből fakadóan mégis korlátozást szenvednek. A foglalkozás megválasztásának szabadsága, a munkavállaláshoz való jog és a vállalkozás szabadsága elvileg nem szünetel a büntetés-végrehajtási jogviszonyban, de a fogva tartás során gyakorlatilag korlátozódnak ezek a jogok.

Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a fogvatartottak számára is biztosítani kellene azt, hogy a számukra rendelkezésre álló munkavégzési lehetőségek, formák közül szabadon választhassanak. Habár a befogadási és foglalkoztatási bizottság a tagok véleményét megismerve, a fogvatartottat meghallgatva dönt a munkahely és munkakör kijelöléséről, a rendelkezésekből nem következik, hogy az elítélttel ismertetnék az adott intézetben belül a munkavégzésre rendelkezésre álló lehetőségeket.

Az alapvető jogok biztosa mindezek alapján megállapította, hogy a feltétlenül érvényesülő, jogszabályban rögzített előzetes tájékoztatás hiányában felmerül a fogvatartottnak a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogának sérelme.

Fontos azonban kiemelni, hogy az elítéltek számára a munka szabad megválasztásának joga értelemszerűen nem azt jelentené, hogy az elítélt akaratának megfelelő, tetszőleges munkát végezhetne. Azonban az államnak a foglalkozás szabad megválasztásához való jog érvényesülése érdekében biztosítania kellene, hogy az intézetben belül rendelkezésre álló lehetőségek közül milyen munka közül választhat.

A büntetés-végrehajtás keretében folyó munkáltatás jogi szabályozása jelenleg *nem egységes rendszerű*. Az elítéltek munkáltatására vonatkozó előírások alapvetően a Munka törvénykönyve rendelkezéseire épülnek. Annak ellenére, hogy e törvény expressis verbis megjelölt háttérjogszabálya a munkáltatásnak, valamint az általánostól eltérő szabályok is a munkajog elveit követik, a *szabadságvesztés végrehajtása alatt végzett munka nem hoz létre munkaviszonyt*. E furcsa kettőség számos olyan hátránnyal jár a fogvatartottakra nézve, amelyek nevelésük céljával, a társadalomba visszavezetésük törekvésével is ellentétesek. Ezeknek a hátrányoknak egy része a büntetés-végrehajtás rendszeréből és körülményeiből adódik, más részük éppen annak a feloldhatatlannak

⁴³Bv. tvr. 45. §

látszó ellentmondásnak a következménye, amely szerint a munkavégzés nem létesít munkaviszonyt, ugyanakkor az elítéltek munkáltatása elsősorban mégis a munkajog előírásai szerint történik. Az ellentmondások közül a legkomolyabb és a munkavégzés nevelő jellegét leginkább csorbítja, hogy mindazon esetekben, amikor az eltöltött idő a szabad életben munkaviszonynak számít, azt a fogvatartott vagy volt fogvatartott esetén figyelembe venni nem lehet.⁴⁴

Az alapvető jogok biztosának meglátása szerint a rendszerszintű, alapvető ellentmondásokat csak abban az esetben lehetne feloldani, ha a jogalkotó büntetés-végrehajtási jog keretein belül átfogóan és önállóan rendezné mindazokat a kérdéseket, rögzítené azokat az ebben a helyzetben is elvárható garanciális előírásokat, amelyek az elítéltek munkavégzésére, az elítélt és a büntetés-végrehajtási intézet közötti kapcsolatra vonatkozik. Az ombudsmán álláspont szerint mindezek hiányában a *jelenlegi jogi helyzet nem felel meg a jogállamiság elvének*.

A munka díjazása az elítéltek külső munkáltatása során jelentős kérdésnek minősül, mivel a munkáltatás fogalmi elemei közé tartozik a (*munka-*) *díjfizetési kötelezettség*. Az általános szabályok szerint foglalkoztatott munkavállaló munkabért kap munkája ellentételezéseként, addig a fogvatartottak *munkadíjban* részesülnek. A belügyminiszter és közigazgatási és igazságügyi miniszter válasza szerint a fogalommeghatározás eltérésének az indoka az, hogy a fogvatartottak munkadíját nem terheli adó- és járulékfizetési kötelezettség, ezért a jogalkotó *más terminológiával* illetve az elítéltek fizetségét.

A Bv. tvr. annyit rögzít, hogy az elítélt jogosult a munka mennyiségének és minőségének *megfelelő* jövedelemre. Ha a *megfelelő jövedelem* meghatározásánál az alaplombdíj megállapítására vonatkozó előírásokat vesszük figyelembe, akkor azonban egyértelműen relativizálódik a törvény által rögzített mértékgarancia. A szaktárcák egybehangzó válaszai szerint az alacsony mértékű díjazásnak egyetlen, tulajdonképpen indokát a költségvetési teherbírási korlátai jelentik. Azzal érveltek, hogy a büntetés-végrehajtásnál foglalkoztatottak munkáltatásával kapcsolatban sajátos-többlet költségek merülnek fel: a fogvatartottak által végzett munka eredménye nem fedezi a rájuk fordított költségeket, a munkáltatás esetleges nyereségét pedig a termelés finanszírozására fordítja a nem profitorientált büntetés-végrehajtási szervezet.

A hatályos előírások értelmében az elítélt fogvatartottaknak – főszabályként – kötelezően dolgozniuk kell(ene), munkájukat pedig jogszabályban tételesen meghatározott munkadíjért kell végezniük külső munkáltatónál is úgy, hogy a munkadíj összege lényegesen alacsonyabb, mint a mindenkori minimálbér összege. Az elítélt munkavállalók hátrányosabb helyzetben

⁴⁴ A büntetés-végrehajtási munkáltatás fejlesztésének koncepciója és a koncepció megvalósítására vonatkozó intézkedési terve. Módszertani füzetek. 1987/1. 5. o.

vannak, mint szabadon lévő társaik, hiszen majdnem azonos munkáért lényegesen kevesebb bért kapnak. A nyilvánvalóan egyenlőtlen helyzet fenntartását azzal indokolja a jogalkotó, hogy maga a foglalkoztatás is számos költséggel, veszteséggel jár, továbbá az államnak nincsen kerete magasabb összegű fix munkadíj kifizetésére. Rá kell mutatni továbbá arra is, hogy az eleve igen alacsony összegű munkadíjból a jogszabály alapján további összegeket is le kell vonni, a tartásra fordított költségekhez való hozzájárulás címén például naponta minimum a havi alaplunkadíj egy százalékát, ami összességében nem elhanyagolható összeg.

A fogvatartottak foglalkoztatásának egyik legfontosabb célja a társadalmi reintegráció, ugyanakkor munkáltatásuk magas költségeit az alacsony összegben megállapított munkadíjon keresztül lényegében a fogvatartottak viselik.

Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint az elítéltek valódi reszocializációját, „munkás életmódra nevelését” éppen az segítené elő, ha megtapasztalnák a munkavégzéssel szerzett jövedelem előnyeit, a munkavégzéssel járó előnyöket. Kérdéses ugyanis, hogy a kifizetés évét megelőző év első napján a munkaviszonyban álló dolgozókra megállapított kötelező legkisebb munkabér összegének legalább egyharmada – 2012-ben összesen 26 ezer forint –, mennyire tölti be ezt az ösztönző funkciót.

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény szerint a szolgálati idő számításánál *nem lehet figyelembe venni az előzetes letartóztatás, illetve a szabadságvesztés tartamát.* A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló törvény értelmében pedig *szünetel a biztosítás az előzetes letartóztatás és a szabadságvesztés tartama alatt.* Kivétel ez alól, ha a letartóztatottat az ellene emelt vád alól jogerősen felmentették vagy a büntetőeljárást megszüntették, továbbá, ha az elítéltet utóbb a bíróság jogerősen felmentette. *Az elítélt tehát nyugdíjra jogosító szolgálati időt nem szerez a szabadságvesztés végrehajtása alatt, tekintet nélkül arra, hogy foglalkoztatják-e vagy sem.* A belügyminiszter válasza szerint a fogvatartottak teljes körű bevonása az általános társadalombiztosításba az állam számára jelentős többletkiadásokkal járna.

Az ombudsman vizsgálata során megállapította, hogy a Bv. tvr. szerint a fogvatartott munkához való joggal összefüggő jogosultságai, garanciális előírásai csak a munkába állítását akadályozó ok fennállásáig szünetelnek. Az állam ugyanakkor a fogvatartottak által végzett munkához, mint kvázi munkaviszonyhoz tapadó, a szociális biztonsághoz való jog érvényesülése szempontjából kulcsfontosságú, mögöttes jogosultságokat, így a társadalombiztosítás keretében a nyugellátásra való jogosultság megszerzésének a lehetőségét *lényegében elvonja.*

Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy azok a hivatkozott társadalombiztosítási törvényi szabályok, amelyek a jogszerzést a fogva tartásuk

alatt munkát végző elítéltek esetében eleve kizárják a nyugdíj-jogosultság megszerzését, az érintett fogvatartottak *egyenlő méltóságához, valamint szociális biztonságához való jogával összefüggő visszásságot okoznak.*

Az ombudsmani intézkedések és az érintett szervek reakciói

Az alapvető jogok biztosa a jelentésében feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében *felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert* az érintett szakminiszterekkel együttműködve a következő intézkedések megtételére: tegyen lépéseket a büntetés-végrehajtás keretében folyó munkáltatás jogi szabályozása egységes rendszerének kialakítása érdekében; kerüljön sor a fogva tartás időtartama alatti munkalehetőségek előzetes ismertetésére és a rendelkezésre álló munkalehetőségek megválasztására; a külső szerződés alapján történő foglalkoztatás körülményei – az önkéntesség érvényesülése érdekében – fokozatosan közelítsen a szabad munkaerő-piaci viszonyokhoz; teremtse meg a fogvatartottak foglalkoztatásának nyugdíjra jogosító jogszerző idejének megszerzési lehetőségét; kerüljön sor az elítéltek által végzett munka jogszabályban fixált díjának, valamint a díjból levonásra kerülő összegek megállapítására.

A miniszter válaszában jelezte, hogy egyet lehet érteni azzal az ombudsmani javaslattal, hogy a büntetés-végrehajtás keretében folyó munkáltatás jogi szabályozása legyen egységes. Szerinte azonban a büntetés-végrehajtási jogviszony keretei között csak korlátozottan illetheti meg a fogvatartottakat a foglalkozás szabad megválasztásának lehetősége. Ugyanis a büntetés-végrehajtási szervezet nem mindig tud az elítélt érdeklődése szerinti munkát biztosítani. Ennek kivitelezését nem is tartja lehetségesnek és elvárhatónak sem, egyrészt a büntetés-végrehajtási szervezet ellátási kötelezettségére és arra a társadalmi igényre figyelemmel, miszerint az intézetek a munkáltatás körében igyekezzenek az önellátás biztosítására. Másrészt egyszerre több elítélt befogadására kerül sor, így előfordulhat, hogy azonos az érdeklődés, illetve a választás, de a bizottságnak ebben az esetben is döntenie kell a szabad munkahelyek függvényében a kijelölésről.

A miniszter válasza tartalmazza azt is, hogy az ILO Egyezmények és Ajánlások figyelembevételével hajtották végre a Bv. tvr. 2012. január 1-jével hatályba lépett módosítását, amely szerint az elítélt más gazdálkodó szervezetnél csak írásos hozzájárulása alapján végezhet munkát. Az írásos hozzájárulás előírása pedig megfelelő jogi lépés az önkéntesség biztosítása érdekében. Felhívta a figyelmet arra is, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem sérti a szociális biztonságához való – és az Alaptörvényben is szereplő – jogot, hanem alkotmányos megoldás az, hogy a fogvatartottak nem szereznek társadalom-, illetve nyugdíjbiztosítási szolgálati időt. A fogvatartotti társadalombiztosítási költségeket – ugyanis a járulékfizetési kötelezettség keletkeztet jogosultságot szolgálati idő szerzésére, nem a munkavégzés ténye – a büntetés-végrehajtási gazdasági társaságok érvényesíteni, kigaz-

dálkodni nem tudják, bevezetésük a foglalkoztatás számottevő csökkentését eredményezné, a társaságok veszteségének további növelése mellett. E költségek bevezetése – álláspontja szerint – megkérdőjelezné a jelenleg érvényes kötelező foglalkoztatás intézményét, valamint ennek működtetéséhez szükségessé válna a nagyobb mértékű állami szerepvállalás, a költségvetési finanszírozás és a társaságok többletköltségeinek tekintetében, amelyekre nézve jelenleg költségvetési forrás nem áll rendelkezésre. A miniszter nem osztotta az alapvető jogok biztosának azt a megállapítását sem, hogy nem méltányos a munkáltatás feltételeinek terheit a fogvatartottra hárítani, mert az ilyen álláspont nem veszi figyelembe, hogy az elítélt bűncselekményt követett el. Végül az elítéltek által végzett munka jogszabályban fixált díjának, valamint a díjból levonásra kerülő összegek megállapításának esetleges módosítása komoly költségvetési kihatással járna.

3.5. A fogvatartottak egészségügyi ellátása feltételeinek értékelése

„Két egyipetéjű iker közül az egyik rafinált bűnöző, a másik rafinált nyomozó lett. A rafináltság nagyon is örökletes lehetett. De hogy valaki bűnöző lesz-e, az végső soron beállítódás kérdése. Az öröklődés csak azt a nyersanyagot adja, amelynek segítségével az ember önmagát építi fel.”⁴⁵

Az Egyesült Nemzetek Szervezete által 1948-ban elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 25. cikke kimondja, hogy *„Minden személynek joga van saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas orvosi gondozáshoz.”*

Az ENSZ 1966-os Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogokról szóló Nemzetközi Egyezségokmányának 12. cikke rögzíti a testi és szellemi egészség legmagasabb standardjainak eléréséhez való jogot, ami ugyancsak minden személyt megillet. E rendelkezés alapján e jogosítvány alkalmazandó a fogvatartottak esetében is. A fogvatartottaknak ugyanis a börtönben továbbra is megmarad a testi és mentális egészséghez való joguk, azt a szabadságelvonás nem korlátozhatja. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a fogvatartottak számára biztosított egészségügyi ellátásnak legalább olyan szinten kell nyugodnia, mint ami a szabad társadalom számára biztosított.

Ezt az elvet fogalmazza meg a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetések Megelőzésére létrehozott Európai Bizottság tevékenységéről készített 3. Általános Jelentésében, amikor kimondja, hogy a börtön-egészségügyi szolgáltatnak biztosítania kellene mindazon egészségügyi ellátást, kezeléseket, megfelelő diétát, pszichoterápiát, rehabilitációt, melyet a betegek élveznek a kinti társadalomban.

⁴⁵Frankl Viktor E.: *Az ember az értelemre irányuló kérdéssel szemben*. Nyíregyháza: Kötet Kiadó, 1996, 55. o.

A 2006-os új Európai Börtön szabályok ugyancsak elvi éllel fogalmazza meg, hogy azon börtönfeltételek, melyek megsértik a fogvatartottak emberi jogait, az erőforrások hiányával nem igazolhatók. E szabálygyűjtemény kihangsúlyozza, hogy a fogvatartottak egészségügyi vizsgálatát ideális esetben a befogadás napján, de legkésőbb az azt követő 24 órán belül el kell végezni.

2012 második félévében az ombudsman helyszíni vizsgálatot tartott az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetben, a Márianosztrai Fegyház és Börtönben, a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben, az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben, a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben. A parancsnokok tájékoztatása és a Házirendek vonatkozó passzusai szerint a befogadáskor mindegyik intézetben sor kerül a fogvatartottak egészségügyi vizsgálatára, fogászati szűrésére, emellett pedig a fertőző betegségek szűrése is biztosított az intézetek többségében.

Az elmúlt évben a büntetés-végrehajtást stabil járványügyi helyzet jellemezte, a fertőző betegségek nem gyakoriak – mondta az országos parancsnok a büntetés-végrehajtás 2011-es tevékenységét értékelve. Az idén bejárt intézmények parancsnokai és az egészségügyi osztályok vezetői arról számoltak be, hogy fogvatartottak többsége igénybe veszi a szűrővizsgálatokat (Hepatitis C, HIV), amelyeken természetesen anonim módon vehetnek részt.

A márianosztrai intézet fogvatartottjainak Hepatitis B és C szűrését a budapesti Szent László Kórházban végzik. Tüdőszűrésre évente kerül sor.

A szűrővizsgálatokat elvégzik a fogvatartottakon Győrben is. Tüdőszűrés itt is évente szervez az intézet. Ezt magas számban veszik igénybe a fogvatartottak. Idén újabb hepatitiszűrészt is szerveztek, immár a harmadik alkalommal.

Az állampusztai intézetben is végznek szűrővizsgálatokat (HIV, HPV, Hepatitis), de tüdőszűrés évek óta nem történt. A fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet értelmében a fogvatartottak részére biztosítani kell az évenkénti tüdőszűrésen (ernyőképszűrés) való részvétel lehetőségét. A tüdőszűrés a területileg illetékes, illetőleg a kijelölt tüdőgondozók végzik.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 81. § (1) bekezdése szerint a szűrővizsgálatok célja a lakosság egészségének védelme és az egyén életminőségének, illetve élettartamának növelése a rejtett betegségek, az egyes betegségeket megelőző kórállapotok, valamint az arra hajlamosító kockázati tényezők korai – lehetőleg panaszmentes – szakaszban történő aktív felkutatásával és felismerésével.

A kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló egészségügyi szolgáltatásokról és a szűrővizsgálatok igazolásáról szóló 51/1997. (XII. 18.) NM rendelet 3. § (2)

bekezdése úgy rendelkezik, hogy a felnőttkori szűrővizsgálatokat az adott korcsoportba tartozó személyek önkéntesen vehetik igénybe, illetőleg külön jogszabály a szűrővizsgálat eredményének igazolását, ennek hiányában a szűrővizsgálaton való részvételt elrendelheti. Az NM rendelet 2. számú melléklete szerint a 40 év felettiiek számára a társadalombiztosítás évente egy szűrővizsgálat elvégzését támogatja.

A Tüdőgyógyászati Szakmai Kollégiumnak a Tuberkulózis diagnosztikus és terápiás protokollja szerint a betegség kialakulásában a legnagyobb kockázati tényező a HIV-fertőzés. A hajlamosító körülmények között szerepel az alkoholfüggőség, a kábítószer-fogyasztás/függőség, valamint több betegség, illetve a leromlott általános egészségi állapot. Fokozott a tuberkulózis kockázata a lakosság bizonyos csoportjaiban. Az átlagnépességhez viszonyítva gyakoribb a betegség előfordulása a hajléktalanok, valamint a szoros közösségekben (szociális otthon, börtön) élők között.

Az intézet vonatkozásában a területileg illetékes tüdőszűrő állomás a Bács-Kiskun Megyei Kórház, amelynek a mozgó szakorvosi szolgálata 6-7 éve megszűnt, így a fogvatartottak szűrése elmarad. Az intézet fogvatartottjai tehát évek óta nem igényelhetik a tuberkulózis kiszűrésére irányuló vizsgálatot. A vázolt kockázati tényezőkre figyelemmel fertőző betegség szűrésének lehetőségét a fogvatartottak esetében is biztosítani kell, az ombudsman ezért megállapította, hogy a szóban forgó szűrés hiánya veszélyezteti a fogvatartottak egészségéhez való jogának érvényesülését.

Az országos parancsnok arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy ajánlására az intézet a tüdőszűrő vizsgálat biztosítása érdekében felveszi a kapcsolatot a Kalocsai Szent Kereszt Kórházzal. A BVOP Egészségügyi Főosztályán jelenleg folyik a tüdőszűrések eljárási rendjének központi kidolgozása.

A fogvatartottak körében gyakoriak a szív- és érrendszeri betegségek, a magas vérnyomás, sok fogvatartott küzd cukorbetegséggel is, valamint gyakoriak a pszichés megbetegedések.

A márianosztrai intézetben elhelyezett elítéltekre nem jellemző az öngyilkossági szándék, de ún. falcolások előfordulnak, és a Rivotril gyógyszerhez való hozzájutás sem ritka. A győri és a sátoraljaújhelyi parancsnok tájékoztatása szerint egyre több mentálisan beteg fogvatartott érkezik az intézetekbe. A sátoraljaújhelyi intézetben általában évente egy fogvatartott kerül olyan állapotba, hogy elkülönítése válik szükségessé. Önkárosítást (falcolás) havonta egy-két fogvatartott követ el. Győrben tavaly volt egy befejezett öngyilkosság.

Az egészség egyik feltétele a megfelelő, kiegyensúlyozott lelkiállapot. A mentális problémákkal éppen ezért ugyanúgy foglalkozni kell, mint a testi betegségekkel.

Az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága által 2006 januárjában elfogadott új Európai Börtön szabályok értelmében a befogadáskor diagnosztizálni kell

a testi és lelki eredetű betegségeket. Az orvosnak és az ápolónak kiemelt figyelmet kell fordítania a betegségek kezelésére, a kábítószer-fogyasztás hiánya miatti elvonási tünetekre, a szabadságelvonásnak tulajdonítható minden pszichológiai nyomás vagy más érzelmi feszültség meghatározására.

Az országos parancsnok a büntetés-végrehajtás 2011. évi tevékenysége értékelésekor rámutatott arra, hogy az öngyilkosságok száma nőtt az előző évhez képest, de ha a megnövekedett fogvatartotti létszámhoz viszonyítjuk a befejezett öngyilkosságok számát, akkor növekedés nem mutatható ki. Kiemelte ugyanakkor, hogy a komolyabb öngyilkossági kísérletek száma 50%-kal csökkent.

A börtönpszichológus feladata a rehabilitáció, azaz a fogvatartott fizikai és pszichikai állapotának szinten tartása, illetőleg javítása. A pszichológus egyénileg és csoportosan foglalkozik a fogvatartottakkal. Az előbbi keretében a rehabilitáció kerül előtérbe, a helyszíni vizsgálatok tapasztalatai alapján pedig elmondható, hogy a csoportos foglalkozások a reszocializációra összpontosítanak, azaz a társadalomba való visszailleszkedés segítése is megjelenik.

A pszichológusok tevékenységét szabályozó 2010-es OP-intézkedés szerint a pszichológiai foglalkozások a meghallgatás, a tanácsadás, a terápiás jellegű foglalkozás, krízisintervenció, csoportos foglalkozás. Emellett a pszichológus segíti a személyi állományt a feladatellátásban. Konzultációs lehetőséget biztosíthat a nevelők számára az észlelt pszichológiai problémák megoldásához. Igény szerint mentálhigiénés szolgáltatást biztosít a személyi állomány részére is. Közreműködhet speciális programok, különösen ártalomcsökkentő, egészség-megőrző, továbbá prevenciók előadások szervezésében, vezetésében.

Az intézkedés értelmében törekedni kell arra, hogy a pszichológus maximum 150-200 fogvatartott, speciális csoportoknál (fiatalkorúak, életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést töltők, gyógyító-nevelő csoport) 50-70 fogvatartott gondozását végezze.

A börtönpszichológusok feladata tehát sokrétű, így a kábítószer-fogyasztás, a gyógyszerfüggőség rendezése, a szuicid hajlamú, valamint mentális problémával küzdő fogvatartottak kezelése. A hosszú ítéletes fogvatartottak segítése a büntetés elfogadásában és célok kitűzésében. Nem utolsósorban a személyi állománnyal való foglalkozás, egyrészt a ventilláció segítése, másrészt szakmai ismeretek átadása, a fogvatartottakkal való kommunikáció jobbítása.

A győri intézetben az ombudsman az előzetes letartóztatottak pszichés megsegítésének lehetőségeit is monitorozta. A személyes szabadságtól, önrendelkezéstől és a szociális szerepektől való megfosztottság, illetve az információktól és az ingerektől való elzártság minden fogvatartottat egyaránt érint, az előzetes letartóztatottak helyzete, frusztrációs terheltsége azonban sokkal rosszabb, mint az elítéltekké. Nagyfokú szorongás jellemzi őket a várható ítélet miatt. A bizonytalanság, a tehetetlenség okozta alulmotivált-

ság minden emberben depressziós tüneteket okoz még a hétköznapi életben is. A biztos ezért rámutatott arra, hogy az a körülmény, hogy Győrben a fogvatartottakkal és a személyi állománnyal is csupán egy-egy szakember foglalkozik megbízási, illetve vállalkozási szerződés keretében heti néhány órában, mind a fogvatartottak, mind az állomány egészséghez való jogának érvényesülését veszélyezteti.

Sátoraljaújhelyen a dühöngő hiánya, a személyiségzavarban szenvedő fogvatartottak számának emelkedése is indokolja még egy pszichológus alkalmazását. Az állampusztai intézetben a fogvatartottakkal és a személyi állománnyal egyetlen pszichológus foglalkozik, a fogvatartotti létszámra figyelemmel (a vizsgálat napján 1084 fő) azonban további szakemberre lenne szükség.

Az országos parancsnok arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy jelenleg a központi tartalékkeretből nincs lehetőség státusnövelésre. A biztos az e körben tett megállapításait és ajánlását fenntartva arra kérte az országos parancsnokot, hogy fontolja meg az érintett intézetek pszichológusi létszámának emelését.

Az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetben folytatott vizsgálat célja egyrészt az intézetben 2009-ben tartott helyszíni ellenőrzés tapasztalatai alapján tett ajánlások megvalósulásának, másrészt az új büntetés-végrehajtási egészségügyi központ létrehozásával összefüggő 1060/2012. (III. 12.) Korm. határozatra figyelemmel a betegek és beutaltak jelenlegi elhelyezési körülményeinek, egészségügyi ellátásának ellenőrzése volt.

Ennek az intézménynek az elköltöztetése, a büntetés-végrehajtás összevont egészségügyi intézményének létrehozása régóta napirenden van, de érdemi előrelépés a helyszín megjelölésén túl eddig nem történt. Az épületek állaga a legutóbbi ombudsmani vizsgálat óta nem változott, erősen leromlott állapotban vannak, börtönszerű be- és elrendezés jellemzi, kórház működtetésére nem igen alkalmasak. A fűtésrendszer 120 éves, a fűtőcsövek állapota aggasztó. A kórtermek mérete és az elhelyezhető betegek létszáma változó, az ápoltak olyan 1-20 ágyas kórtermekben élnek, amelyek közül néhányban függönnyel leválasztott WC van. A kórtermek ajtaja régi, vasból készült zárkaajtó. Az intézetben kevés az ápoló, 93 szakápoló dolgozik. Van üres státus, de a büntetés-végrehajtás rendszerén belül hatályban lévő létszámstop itt is érvényesül. A jelenlegi ápolói létszám nem elegendő. Sokszor problémát okoz a kezelték intézményen kívüli vizsgálatra, meghallgatásra, tárgyalásra, előállításra kísérése, illetőleg az intézményben maradó betegek megfelelő ellátása, felügyelete. Az intézet nem rendelkezik külön a kísérés, az előállítás foganatosítására rendszeresített állománnyal.

Az intézetben elhelyezett állapotának folyamatos figyelemmel kísérése érdekében – a kényszergyógykezeltek osztályainak kivételével – valamennyi kórteremben működik kamera. Gondot jelent azonban a felvételeket rögzítő

monitor rendszeres, 24 órás, szakszerű figyelése. Nappal ezt a feladatot erre kijelölt ápoló végzi. Éjszaka azonban a szolgálatban lévő két ápoló kevésnek bizonyul. Az egyikük feladata ugyan a monitor figyelése, de ha valamilyen rendkívüli esemény miatt mindkét ügyeletben lévő ápolónak intézkednie kell, a kamerák őrizetlenül maradnak.

A rendszeresített 19 orvosi állásból 13 betöltött. Az orvosok (pszichiáterek) átlagéletkora 70 év, a több évtizede tartó szakemberhiány utánpótlása mai napig gondot okoz.

Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a fogva tartott betegek és a beutaltak ellátásának, illetőleg tárgyalásra, nyomozati cselekményre, külkórházi ellátásra történő előállításának jelenlegi személyi és infrastrukturális feltételei nem megfelelőek. A fennálló helyzet közvetlenül veszélyezteti az ellátottak élethez és emberi méltóságához, valamint testi és lelki egészséghez való jogát.

E tekintetben az ombudsman a belügyminisztert az IMEI állománytáblájának felülvizsgálatára és módosítására kérte annak érdekében, hogy fel lehessen oldani a létszámstopot, és bővíthető legyen az egészségügyi személyzet létszáma. A nemzeti fejlesztési miniszternek és az emberi erőforrások miniszterének pedig azt javasolta, hogy az IMEI jelenlegi ellátási nehézségeinek felszámolása érdekében határidőre – legkésőbb 2012. december 31-ig – tegyenek eleget a Kormány azon felhívásának, miszerint vizsgálják meg, hogy a Budakeszi úti volt BM-szanatórium értékesítésével finanszírozható-e a büntetés-végrehajtás szervezetén belüli, egységes egészségügyi intézmény létrehozása, amennyiben nem, úgy a fenti időpontig tegyenek javaslatot a további pénzügyi forrásokra.

Az emberi erőforrás minisztere az ajánlás kapcsán arról biztosította az ombudsmant, hogy az új büntetés-végrehajtási egészségügyi létesítmény létrehozása vonatkozásában a pénzügyi források, lehetőségek vizsgálata folyamatban van. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium megküldte a témában készült állásfoglalását az EMMI részére, annak további egyeztetése jelenleg történik a Belügyminisztériumban.

Összességében megállapítható, hogy a fogvatartottak többsége visszakerül a társadalomba, ezért egyáltalán nem elhanyagolható szempont, hogy szabadulásukkor milyen egészségi állapotban vannak. A fogvatartottak egészségi állapotának javítására, valamint a fertőző betegségek megfékezésére irányuló törekvések nemcsak a börtönnépesség érdekét szolgálják. A börtönegészségügy helyzetének jobbítása, ha úgy tetszik állami érdek, éppen ezért a büntetés-végrehajtást e kérdés rendezésében nem szabad magára hagyni. A szabadságvesztés büntetés a célját csak akkor tudja betölteni, ha az elítélt legalább olyan egészségi állapotban hagyja el az intézetet, mint amilyen állapotban a bekerüléskor volt, sőt a bűncselekmény elkövetésében közreható egészségügyi problémák gyógyítására is sor kerül.

3.6. Pár szó a fogvatartottak egészségügyi ellátásával kapcsolatban

Nemzetközi sztenderdek

A börtönegészségügyet számos nemzetközi egyezmény, ajánlás és sztenderd érinti. Közös jellemzőjük egyrészt, hogy általában redundánsak, azaz ugyanazokat az elveket fejtik ki, valamint egymásra hivatkoznak. Másrészt gyakorlati szakemberek állítják őket össze, különböző munkabizottságokban, azonban leginkább politikusokból álló grémiumok fogadják el. Ez azt jelenti, hogy a sztenderdek igenis gyakorlatiasak és tényeken alapulnak, de nehéz kivitelezni őket. Erre kiváló példa lehet a börtönbeli kábítószerügyi ártalomcsökkentés elve. Harmadrészt az aláíró vagy jegyző államok különböző formában és módszerrel integrálják ezeket a sztenderdeket a jogrendszerbe (ratifikáció). Ennek az a következménye, hogy a sztenderdek országonként változó erejűek, és más-más mértékben lehet őket kikényszeríteni. Negyedrészt ezek a dokumentumok hivatkozási alapok lehetnek, diplomáciai kérdéseket vehetnek fel, vagy civil szervezetek tűzhetnek érvényességük vizsgálatát programjaik közé.

A teljesség igénye nélkül megemlítek pár ilyen nemzetközi sztenderdet:

UN Standard minimum rules for the treatment of prisoners (1955)

Több helyen említi az egészségügyet, és külön fejezetben tárgyalja a börtönbeli egészségügyi szolgálatot, az egészségüggyel kapcsolatban külön hangsúlyt fektet többek között az elhelyezésre, a tisztaságra, a ruházatra, az étkezésre, a pszichiátriára, a nőkre és a gyermekekre, valamint a fogorvosi kezelésre.

UN Code of conduct for law enforcement officials (1979)

A hatodik cikk kommentárja szerint az egészségügyi szolgálat kinti segítséget is igénybe vehet, azaz az egészségügyi szolgálat nem tartozhat teljes mértékben a szervezet alárendeltségébe. E kitétel véleményem szerint, bizonyos szempontból függetlenségi elvként is értelmezhető.

UN Principles of medical ethics⁴⁶ (1982)

Az alapelvek kifejezetten a büntetések során alkalmazandók. Ez a sztenderd ellentmondásokat sorol fel. Az egészségügyi vagy az orvos-szakma börtönbeli kívánalmai:

- a civil életben tapasztalható egészségügyi körülmények azonosak börtönbeliekkel,
- az egészségügyi személyzet kínzásban vagy megalázó kezelésben nem vesz részt,

⁴⁶A dokumentum teljes címe: *Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* – kitűnik, hogy az alapelvek célja elsősorban a kínzás tilalma.

- az orvos kizárólag felülvizsgálatban, szomatikus vagy pszichiátriai beavatkozásban vesz részt,
- az orvosok nem vesznek részt vallatásban,
- az orvosok nem állapítják meg, hogy a fogvatartott egészségügyi állapota milyen fenytésre vagy korlátozásra alkalmas,
- az egészségügyi dolgozók nem vesznek részt a fogvatartott mozgásának korlátozásában, csak ha ennek kifejezett egészségügyi oka van.

UN Body of principles for the protection of all persons under any form of detention or imprisonment (1988)

Ez a fontos dokumentum tiltja a fogvatartottakon végzett egészségügyi kísérletet. Kötelezővé teszi az egészségügyi vizsgálatot a befogadáskor. Itt jelenik meg az a kívánalom, hogy a vizsgálat menetét és a vizsgálatot végző személyek nevét rögzíteni kell.

UN Basic principles for the Treatment of prisoners (1990)

Ez a sztenderd tiltja a diszkriminációt az egészségügyi kezeléshez való hozzáférés tekintetében, a fogvatartott jogállásától függetlenül.

*Bangkok Rules (2010)*⁴⁷

A rendelkezés a fogvatartott nők egészségügyi ellátásáról szól. A szabályok többek között rögzítik az egészségügyi befogadás rendjét, az elhelyezés módját, a higiénés követelményeket, a szűrővizsgálat szükségességét, a szexuális abúzus észlelését, és az ezzel kapcsolatos tanácsadási kötelezettséget, a kezelés bizalmas jellegét, a genderspecifikus⁴⁸ kezelés etikai jellemzőit, valamint a gyermekek vonatkozó jogait.

European prison rules (2006)

A börtön szabályokon kívül Európa Tanácsi ajánlás szabályozza a fertőző betegségek börtönbeli kezelését, valamint a börtönegészségügy etikai és szervezeti kérdéseit is. A 2006 januárjában elfogadott Európai Börtön szabályok az 1987-es ajánlás módosítása.

Eszerint a megváltozott mentális állapotú személyeket speciális intézetben kell elhelyezni. Ezen szabály értelmezése sok kérdést vethet fel. Több nyugat-európai országban a mentálisan sérült fogvatartottakat a büntetés-végrehajtástól független szervek kezelik.

Fontos – és az ellenőrző szervek figyelmi fókuszában álló – követelmény a

⁴⁷Teljes cím: United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules).

⁴⁸Itt a szót a következőképpen kell értelmezni: „szexuális nemhez kötött”, azonban a gender szó többnyire társadalmi nemet jelent. A szexuális és a társadalmi nem között több-
rétegű különbség van. Ezen különbségeknek szintén van emberi jogi vonatkozása, gondoljunk csak a meleg életvárosi vagy házassági kapcsolatára.

fogvatartottak egészségügyi kezelésének bizalmas volta. Az Európa Tanácsnál végzett munkám alapján tudom, hogy ezt a rendelkezést maguk a börtönorvosok is hajlamosak félreértelmezni, avagy a hatóságok önkényesen értelmezni. A bizalmasság követelménye nem azt jelenti, hogy az orvos az egészségügyi aktákat még az ellenőrző szerveknek sem adhatja ki, hanem azt, hogy az anyagok ne kerüljenek illetéktelen személyek kezébe.

Érdemes megemlíteni, hogy az ajánlás rögzíti, hogy a börtönökben a civil világ munkavédelmi szabályait kell alkalmazni. Európa börtöneiben tett látogatásaim során magam is gyakran láttam, hogy ezt a követelményt nem teljesítik.

Az ajánlások harmadik része kifejezetten a börtönegészségüggyel foglalkozik. Itt – véleményem szerint – az elkülönítésbe helyezett fogvatartottakra vonatkozó pont (43.2) a legrelevánsabb. A börtönorvos feladata nem az, hogy megállapítsa, hogy a fogvatartott egészségügyi szempontból alkalmas-e az elkülönítésre, hanem az, hogy napi szinten meglátogassa őket.

A fentiek mellett rendkívül gyakorlatias megállapításokat olvashatunk az ET Kínzás Elleni Bizottság (CPT) sztenderdjeiben és országjelentéseiben, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) dokumentumaiban.

Néhány gyakorlati megjegyzés

A következőkben a fentebb részletezett jogforrások szellemisége alapján néhány gyakorlati megjegyzéssel illusztrálok azokat az elvi dilemmákat, amelyekkel a börtönegészségügy szembesül.

A börtönorvos szerepe

A börtönorvos ellátja a fogvatartottak kezelését, de emellett a személyzettel is foglalkozik. Jelentős szerepkonfliktus ez, hiszen a börtönőrök legtöbb – elsősorban pszichoszomatikus jellegű – panasza elsősorban abból ered, hogy a börtön egy agresszív közeg, ahol utasításokat kell kiadniuk, és azokat be is kell tartatniuk olyan személyekkel, akik éppen azért kerültek a zárt intézménybe, mert nem igazodtak a társadalom által elvárt magatartásmintákhoz. A munkahelyi stressz szív- és érrendszeri vagy daganatos betegségeket éppen úgy okozhat, mint ahogy esetlegesen alkoholizmushoz, játékszenvedélyhez és kiegyensúlyozatlan párkapcsolathoz vezethet. Ezeknek a problémáknak a forrása – más jelentős, itt nem részletezett faktorok mellett – maga a fogvatartott. Az orvos ezeket a problémákat nyilván átlátja.

A fogvatartottak egészségügyi panaszai is sokrétűek, azonban számos esetben abból erednek, hogy a személyzet nem látja el megfelelően a munkáját. Az orvosnak ezt is kezelnie kell.

A két, egymáshoz képest polarizált helyzetben lévő klientúra az orvosi munkát rendkívül konfliktusossá teszi, ezért a börtönrendszernek arra kell törekednie, hogy külön üzemorvosa legyen a személyzetnek.

Az orvos további szerepkonfliktusa abból ered, hogy számos esetben jogi jellegű döntést kell hoznia, és a börtönszervezet az ő véleményétől függően tesz meg bizonyos intézkedéseket, holott az orvos elsődleges feladata a gyógyítás.

Az egészségügy függetlensége

Számos nyugat-európai országban tapasztalhatjuk, hogy a börtönegészségügyet az egészségüggyel foglalkozó minisztérium felügyeli, azaz az egészségügy szervezeti szempontból független a börtöntől. A korrekt egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés alapjog, azonban a börtön társas közege és jogi háttere miatt az orvos látogatása soha nem lehet közvetlen. Ez kifejezetten érvényes a kábítószerügyi ártalomcsökkentésre. Az ártalomcsökkentés elsősorban egészségügyi feladat, számos szociális munka jellegű feltétele van, azonban az egyik lényegi eleme az alacsony küszöb elve, azaz, hogy a kliensnek együtt kell működnie, és ezért mintegy cserébe azt kapja, hogy az ártalomcsökkentés során anonim maradhat.

Bizonyos egészségügyi adatok, tények vagy információk szigorúan bizalmasak (orvosi titoktartás), azonban a börtönben a személyzet státusából eredően arra törekszik, hogy minden titkot megtudjon. Egyes információk ezért könnyebben kiszivároghatnak, ha a börtönorvos az intézet vezetőinek alárendeltje.

A börtönökön belül az emberi jogok gyakran költségvetési okokból nem érvényesülnek, ezért is kifejezetten fontos az egészségügy függetlensége, hiszen így a börtön finanszírozása átláthatóbbá válhat. Köztudott, hogy az egészségügy a börtön költségvetésének jelentős hányadát teszi ki, még akkor is, ha ezeket a javakat nem kezelik külön.

Kábítószerügyi ártalomcsökkentés

Az átfogó kábítószerügyi szakmapolitika általában három részből áll. A börtönökben a legfontosabb a kínálatcsökkentés, azaz annak a megakadályozása, hogy a drog ne jusson be a börtönbe, illetve az előtalált tiltott tárgy kerüljön ki a fogvatartott birtokából. Ezt egészíti ki a keresletcsökkentés, ami a drog iránti igény gátlását tűzi ki célul (ez a kábítószermentes vagy prevenciók részlegek és körletek egyik alapelve). A kínálat- és keresletcsökkentés azonban még a legoptimálisabb esetben sem képes hatékonyan kezelni a kábítószerproblémát. Itt jön be a képbe az ártalomcsökkentés, ami azt tűzi ki célul, hogy a drogfogyasztásból eredő sérelmeket, panaszokat, problémákat minimalizálja. Példaként említhetjük, hogy az a személy, aki a börtönön kívül tucse-re programban vagy opioid helyettesítő kezelésben vett részt, annak emberi joga, hogy ez a kezelés a börtönbe való befogadás után ne szakadjon meg. Ez a megközelítés rendkívül komplex, és a probléma megoldását jelentős nehézségek hátráltatják számos európai országban.

A megfelelő ártalomcsökkentés hiányában a börtönrendszerben nagy lesz

a fertőző betegségben (elsősorban HIV HCV) szenvedő személyek száma, a börtönben elterjednek az úgynevezett felírt, nem illegális drogok (pl. a benzodiazepinek), és a két jelenség egyszerre végül is a biztonságot fogja veszélyeztetni, a nevelési feladatokat pedig jelentősen nehezíteni. A fertőzésveszély szempontjából meg kell említeni a börtöntetoválást és az implantátumok behelyezését is. Az ezekhez használt eszközök a kábítószer-fogyasztói szubkultúra elemei.

Az öngyilkossági kísérlet és az önkárosítás elhatárolása

Az öngyilkossági kísérlet célja a halál, míg önkárosítás célja az életben maradás. Az önkárosítás elkeseredett tett, az motiválja, hogy a személy egy bizonyos helyzetben rendkívül kényelmetlenül érzi magát, elviselhetetlen fenyegetést vagy szégyent érez. Pszichológiai szempontból kóros, ha az egyén az önkárosításra kondicionálódik, azaz az enyhébb lelki megterhelésre is olyan szélsőségesen reagál, mintha valódi fenyegetést vagy szégyent érezne. Ezek az események a börtönben gyakoriak, és sajátos módon, egyes esetekben a külső jegyekből ítélve nagyon nehéz az öngyilkossági kísérlet és az önkárosítás elhatárolása. Ezért kiemelkedően fontos a személyzet képzése ezen a téren.

A börtönben – mint minden egyéb más helyen – még a legközeltekintőbb odafigyelés ellenére is előfordul önkárosítás vagy öngyilkosság, ez a személyzetet több szempontból kínosan érinti. Egyrészt felelősséget kell vállalniuk az eseményért, szakmai vitákba kell bocsátkozniuk; másrészt – és ez a lényegesebb – kezelniük kell a helyzetet. Az öndestrukció minden helyzetben olyan körülményeket szül, amely a közbeavatkozó személyt is traumatizálja. Egy kirívó esemény után a személyzet mentálhigiénés ellátása is kiemelkedően fontos.

Mentálisan sérült fogvatartottak

Büntetés-végrehajtási intézményekbe (pl. a magyar viszonyok között az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetbe) olyan fogvatartottak kerülnek, akiknél mentális okok miatt nem áll fenn a büntetőjogi felelősség. Ezek a személyek gyakran a polgári jog szempontjából is cselekvőképtelenek vagy korlátozottan cselekvőképesek. Emberi jogi szempontból mindig vitás kérdés, hogy ezen személyek hogyan járulnak vagy járulhatnak hozzá a pszichiátriai, gyakran a mozgást is korlátozó gyógyszeres, pszichofarmakológiai (*chemical restraint*) vagy a testi integritást megtörő (pl. ágyhoz való rögzítés) kezelésekhöz.

Ezek felül a hétköznapi börtönkörleten is vannak olyan személyek, akik a pszichológiai diagnózis szerint kerülnek a mentálisan sérült kategóriába. Ezek a személyek sokkal gyakrabban kerülnek olyan helyzetbe, amely veszélyezteti a büntetés-végrehajtás biztonságát, mint egészséges társaik. Az ő emberi méltóságuk több szempontból is sérülékenyebb. Kiemelten fontos az ő esetükben az intézet biztonsága és a személy biztonsága között különbséget tenni.

Fiatalkorú fogvatartottak

A börtönökben a fiatalkorú fogvatartottak viselkednek a legagresszívabban. Ennek a kérdésnek több oldala van. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a fiatalkorúak fizikai értelemben jóval agresszívabbak, mint a felnőttkorúak. A társak terrorizálása szintén a fiatalkorúaknál radikálisabb. Mindezen megállapításokat árnyalja, hogy a jog fiatalkorú kategóriája nem fedi le a pszichológiai vagy a társas fiatalkort. Márpedig a fiatalkorúak kezelése világszerte szigorúan életkorhoz kötött. Például a börtönrutin terén jelentős különbség van egy többszörös visszaeső 21 éves, éppen „felnőtttesített” egykor fiatalkorú fogvatartott, és egy első büntényes 23 éves felnőttkorú fogvatartott között, akik a börtönben zárkatársak lehetnek.

A fiatalkorúak szenvedik el a legsúlyosabb fizikai és akár szexuális bántalmazást is a börtönökben. Az ő szempontjukból kifejezetten fontos a bizalmas orvosi kezeléshez való hozzáférés. Nem kell részletezni, hogy ilyen szempontból mit jelent a börtönegészségügy függetlensége.

Az érett fogvatartottak agresszív cselekedetei jóval kifinomultabbak, és jobban ráterhelődnek a külvilágra (pl. zsarolás hozzátartozókon keresztül), ez a kriminális kapcsolatok fejletlen volta miatt a fiatalok esetében korlátozott, ezért ők a testi épségükkel fizetnek a fogvatartottak közötti konfliktusokért. A testi épség fenntartása természetesen nemcsak a börtönorvos feladata, hanem egy nagyobb rendszerben képzelhető el, amelynek elemei a sport, a pihenés biztosítása, az egészséges táplálkozás és a fogvatartotti programok biztosítása.

Ezek a megállapítások nem teljes körűek, hiszen lehetne még értekezni például a fogvatartott nőkről, a szexuális jellegű bűnelkövetőkről vagy a hosszuidős fogvatartottakról is, de arra majd egy másik alkalommal kerülhet sor.

3.7. Az alapvető jogok biztosa a szabadságvesztésből szabadultak társadalmi visszailleszkedésének hatékonyabb segítéséért

2011 őszén, a sátoraljaújhelyi fegyház és börtön látogatásakor jelentette be az alapvető jogok biztosa, hogy 2012-ben a büntetés-végrehajtási projekt keretében külön hangsúlyt kíván fektetni annak feltérképezésére, hogy a szabadságvesztésből szabaduló elítéltek milyen esélyekkel indulnak a társadalomba való visszailleszkedés terén, milyen ezt segítő, illetve hátráltató tényezőkkel találkoznak. Elmondható, hogy a vizsgálat színesítette eddigi módszereinket, a hatóságok megkeresése által nyert információkon túl erőteljesen támaszkodott ugyanis a hazai kriminológiai kutatások eredményeire is.

Számtalan kérdésre ki lehet térni e témakörben, a hatásköri – és területi – korlátok miatt azonban alapvetően három témát tekintettünk át: a pártfogó felügyelet, az utógondozás, valamint a munkaerő-piaci lehető-

ségek kérdését, mindegyik területen külön figyelmet szentelve a fiatalok-rúaknak.

A vizsgálat során megkerestük Legfőbb Ügyészséget, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium volt Igazságügyi Szolgálatát (jelenleg Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal), az Emberi Erőforrások Minisztériumát, a Nemzetgazdasági Minisztériumot, a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségét, a Vállalkozók Országos Szövetségét, illetve az Országos Kriminológiai Intézetet.

Az érintett alapvető jogok tekintetében az Alkotmánybíróság több határozatában is kiemelte, hogy a bűnmegelőzés a jogállamiságból levezethető alkotmányos cél. A 20/1997. (III. 19.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy a bűncselekmény megvalósulása, illetőleg az arra való felhívás megelőzéséhez fontos állami, társadalmi és egyéni érdek fűződik.⁴⁹ Ugyanitt emelte ki azt is, hogy a bűnmegelőzés eredményességének fokozása közérdek.

Hasonlóképpen, a pénzmosás megakadályozása és a banktitok kapcsán is a jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismerte el a bűnmegelőzés érdekét.⁵⁰ Az Alkotmánybíróság egyszersmind azt is megállapította, hogy a bűnmegelőzési érdek olyan alkotmányos cél, amelynek biztosítása érdekében még egyes alapjogok korlátozása sem zárható ki. Minden esetben hangsúlyozta ugyanakkor, hogy ezen alkotmányos cél megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jogbiztonság követelményrendszere és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében.⁵¹ A bűnmegelőzés, mint alkotmányos cél megköveteli a közrend, közbiztonság védelmében eljáró szervek együttműködését.⁵²

Ahogy az Alkotmánybíróság is kiemelte, a büntetésüket letöltő elítéltek társadalomba való visszailleszkedésének elősegítése a humánumon túl – bűnmegelőzési szempontból is – fontos érdeke az államnak és a társadalomnak. Ez aktív magatartást, és áldozatok meghozatalát követeli mindkét oldalról a közrend és a közbiztonság biztosítása érdekében. A közbiztonságnak ára van, amit meg kell fizetni.

Egy jogállamban az államnak tennie kell a bűnmegelőzésért és az elkövetők ismételt bünelkövetése ellen. Az eszközöket az állam szabadon választja meg, de tevékenysége semmiképpen sem merülhet ki a büntetőpolitika szigorításában, a bünelkövetők társadalomból való kitaszításában, legtöbbször ugyanis hosszabb vagy rövidebb idő múlva szabadulnak, és mint tapasztalható, segítség nélkül, önerőből egyedül képtelenek a társadalom tevékeny és hasznos tagjaivá válni. Az állam nem tekinthet el ettől

⁴⁹ ABH 1997, 85., 92.

⁵⁰ 24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191., 195.

⁵¹ 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525., 533.

⁵² 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525., 539.

a kötelezettségétől, nem támaszkodhat kizárólag a civil szervezetek tevékenységére, a feladat ugyanis komplex és annak alkotmányos kötöttsége miatt az állam nem vonulhat háttérbe.

A társadalomba való visszailleszkedés elősegítése nem a szabadulás után kezdődik, a büntetés-végrehajtásnak is az egyik legfontosabb feladata és célja az elítélt felkészítése a reintegrációra. A börtönpártfogolást külön, a Márianosztrai Fegyház- és Börtönt érintő jelentés⁵³ vizsgálta, itt csak röviden, a teljesség kedvéért említjük.

A büntetés-végrehajtási intézetben büntetésüket töltő elítéltek látogatása a büntetés-végrehajtási intézet székhelye szerint illetékes fővárosi, megyei igazságügyi szolgálat kijelölt pártfogó felügyelőjének a feladata (börtönpártfogolás). Az elítélt szabadulása után a lakóhelye (tartózkodási helye) szerint illetékes fővárosi, megyei igazságügyi szolgálat végzi az utógondozást. A börtönpártfogolás célja, hogy a büntetés-végrehajtási intézetből szabadlábba helyezés várható időpontja előtt legalább hat hónappal elkezdődjön az elítélt tájékoztatása az esetleg elveszett iratai pótlásáról, ha szükséges, egészségügyi, szociális intézményi ellátásról vagy elhelyezésről, munkavégzési, illetve tanulmányok folytatásáról, a letelepedésről, szállásának vagy lakhatásának, tanácsadó vagy felvilágosító programokon való részvétele lehetőségeiről és szabályairól, illetve ekkor kezdődik az elítélt családjának, gondozójának a felkészítése az elítélt lehetőség szerinti visszafogadására.

A pártfogóknak tehát kulcsszerepük van a szabadulásra felkészítésben, a szabaduló elítéltek társadalomba való visszailleszkedésének elősegítésében, az elítéltek szabadulás utáni létviszonyainak rendezésében.

A márianosztrai büntetés-végrehajtási intézetben – a parancsnok tájékoztatása szerint – az utóbbi évekig jól működött a pártfogói munka, de napjainkra háttérbe szorult, illetve megszűnt. A szűkös pártfogói létszám miatti állandó börtönpártfogás hiánya különösen a hosszabb szabadság-büntetést töltő elítélteknél jelent problémát, akik a büntetéssel járó több-lehátrányok miatt már jórészt elvesztették képességüket az önálló életvitelre. Az elítélt szabadulásra való felkészítése a nevelőre marad, aki egyéb feladatai mellett végzi azt.

A jelentés végkövetkeztetése, hogy a szóban forgó intézet fogvatartottjainak élethez és emberi méltósághoz való jogát, valamint a jogbiztonság követelményének érvényesülését közvetlenül veszélyezteti a börtönpártfogók hiánya, feladataik nevelők által való ellátása.

A fent említett jelentésben tett megállapításokat a társadalmi visszailleszkedéssel kapcsolatos vizsgálat tapasztalatai is megerősítik.

A visszailleszkedés elősegítése, a bűnmegelőzés és a bűnelkövetéshez vezető okok feltérképezése szoros kapcsolatot mutat egymással.

⁵³ AJB-5189/2012.

A bűncselekmény elkövetéséhez vezető okok rendszerét a következő táblázat szemlélteti:⁵⁴

Szubjektív okok	Objektív okok	
	Aktuálisan ható, krízis jellegű objektív okok	Múltbeli vagy hosszán tartó (eredeti) objektív okok
kóros elmeállapot; erős felindulás; bosszú, féltékenység; agresszivitás; a bűncselekménnyel kapcsolatos téves, helytelen nézetek; társadalomellenes tudati beállítottság; a cselekmény társadalom-ellenességének fel nem ismerése, bűnözői életszemlélet; anyagi haszonszerzés; önző szemlélet; szexuális vágy, kalandvágy; egyéb vágy, szenvedély; mának élés; felbujtás; félelem; csábítás; befolyásolhatóság; ellenséges politikai beállítottság; járművezetői gyakorlat hiánya; fáradtság, kialvatlanság; forgalmi viszonyok hibás értékelése; figyelmetlenség; fegyelmezetlenség; rosszullet; iszákos életmód; munkakerülő életmód; kábítószer-függőség; egyéb	családi probléma; lakóhelyi konfliktus; rossz baráti környezet; munkahelyi, munkával kapcsolatos gond; iskolai konfliktus; átmeneti pénzzavar; más bűncselekmény leplezése; egyéb	alacsony jövedelem; rossz lakásviszonyok; négy vagy több gyermek a családban; dezorganizált családi élet; kimaradás az iskolából; osztályismétlés, bukás; gyenge tanulmányi eredmény; durva szülői (nevelői) bánásmód; helytelen szülői (nevelői) nevelés; alkoholista családi környezet; bűnöző családi környezet; egyéb

Az ismételt bűnelkövetés, illetve a visszaesés száma folyamatosan növekszik. A családi állapotot tekintve legmagasabb a kriminalitás a hajadonok, a nőtlenek, az elváltak és a különváltan élők körében. A bűnelkövetés és különösen az ismételt elkövetés szoros kapcsolatot mutat az alacsonyabb iskolai végzettséggel is. A visszaesők magatartását három alapvető tényező determinálja: a személyiség, a pszichés sajátosságok rendszere és állapota, a biológiai adottságok és sajátosságok, illetve a környezeti tényezők, ezen belül is elsősorban a társadalmi viszonyok. A visszaesés okait e tényezők között, ezek kölcsönhatásában kell keresni. A statisztikai adatok és kutatási eredmények azt mutatják, hogy a visszaesők bűnözése szoros kapcsolatban van a fiataloknál elkövetett bűncselekményekkel, a bűnözői pályafutás nagyon gyakran a fiataloknál, vagy a gyermekkorban kezdődik. Az első büntény elkövetése sok esetben a bűnöző életmód megalapozójává válik, a fiataloknál elkezdődő

⁵⁴Bogschütz Zoltán – Kóta Tünde – Velez Edit: A pártfogó felügyelet mint közösségi büntetés. In: Borbíró Andrea – Kiss Anna – Velez Edit – Garami Lajos: *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnnevelés kézikönyve*. II. Budapest: Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, 2009, 197–241., 214. o.

bűnözői karrier később, különösen idősebb korban pedig már aligha állítható meg vagy fordítható vissza.

Előzőeken túl a halmozottan hátrányos társadalmi helyzet is szoros kapcsolatot mutat a bűnözéssel. A pártfogoltak közel fele három vagy több hátrányos faktor (alacsony iskolai végzettség, alacsony jövedelem, szakképzettség hiánya, magas gyermeklétszám, alkoholizmus stb.) szerint hátrányos helyzetű. Igen gyakran jelenik meg együtt a büntetettségi, az alkoholizmus, az alacsony iskolai végzettség, a segédmunka vagy munkanélküliség és a hátrányos lakáshelyzet, mint hátrányos faktor. Látható azonban az is, hogy a családon belüli négy vagy több gyermek léte a jelenlegi társadalmi feltételek mellett olyan szociális faktor, amely rendszerint együtt jár az alacsony végzettséggel, jövedelemmel, és ezekkel együtt olyan létformát alkot, amely nagy arányban szüli a bűnözést. Több kutatás is arra mutat rá ezzel összefüggésben, hogy a fiatalok 80%-a hátrányos helyzetű családokból kerül ki. Külön problémát jelent az alacsony iskolai végzettség: ha a tudás megszerzése terén jelentős esélyegyenlőtlenség mutatkozik, akkor a hátrányos helyzet szükségképpen újratermelődik. Ha a társadalomban nincs meg a megfelelő érdekeltség a nagyobb tudás megszerzése iránt, ha a tudás kellő anyagi és erkölcsi elismerése hiányzik, konzerválódnak a helytelen tradíciók. A szakemberek önmagában a büntetett előéletet nem tekintik hátrányos tényezőnek, de a visszaesést már igen. Ez a lényeges különbség a visszaesők, különösen a többszörös visszaesők életmódjában. A többszöri szabadságvesztés-büntetés következtében a korábbi pozitív társadalmi kapcsolatok fellazulnak vagy eltűnnek, az elmagányosodás, a bűnelkövető társakkal való kapcsolat válik jellemzővé. A pártfogoltak körében végzett vizsgálatok rámutattak, hogy a visszaesők egy része korábban nem volt hátrányos helyzetben, csak később, igen gyakran csak az első bűncselekmény elkövetését követően vált hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetűvé.⁵⁵

A szabadulás utáni körülmények az elítélt jövőjét erősen determinálják. Az elítéltek – különösen azok, akik hosszútartamú szabadságvesztésből szabadultak – segítségre szorulnak a prizonizációs ártalmak, az elzárás miatti anyagi-szellemi hátrányok, a társadalmi előítéletek miatt. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az elkövetők jelentős része eleve rosszul szocializált: az alacsony iskolai végzettség, a munkanélküliség, a lakáshelyzet, az alkoholizmus, a biztos családi háttér hiánya, a baráti csoportosulás hozzájárul a(z ismételt) bűnelkövetéshez, ráadásul e tényezők gyakran együtt jelennek meg. A szabadságvesztés-büntetés következtében még azok is, akik korábban nem voltak feltétlenül hátrányos helyzetben, szabadulásukkor komoly problémákba ütköznek. Büntetésük letöltése ide-

⁵⁵ Vigh József: Bűnismétlők, visszaesők, veszélyes bűnözők. In: Gönczöl – Korinek – Lévai: *Kriminológiai ismeretek. Bűnözés. Bűnözéskontroll*. Budapest: Corvina, 281–289. o.

je alatt ugyanis sok esetben felbomlanak korábbi társadalmi kapcsolataik, melyek helyét a fogvatartott társakkal való kapcsolat veszi át. A jelenlegi gazdasági helyzet sem segíti elő többek esetében a normakövető magatartást.

Az ismételt bűnelkövetők esetében a többszöri elkövetés arról tanúskodik, hogy vagy a büntetés volt hatástalan, vagy a büntetés utáni viszonyok maradtak kriminogén jellegűek.

„A reintegráció módszereinek keresése során felmerül a kérdés, hogy milyen is az a társadalom, ahová integrálni akarjuk a bűnelkövetőket? Ha a társadalmi integráció főbb irányait vizsgáljuk, látjuk, hogy ezek éppen azokhoz a társadalmi intézményekhez kapcsolódnak, amelyek felbomlására vagy gyökeres átalakulására a társadalomtudományok régóta figyelmeztetnek. (...) Az ipari társadalom szociális szövetékét az osztályhelyzet, a hivatás, a kis család, a nemi szerepek alkotják, ezek azonban a késő modernitásban széttöredeznek. A kereső munka szabványosított rendszere felbomlik, az élethossziglani egész napos munka normája megdől, általánossá válik a foglalkoztatási bizonytalanság, új kockázatokkal teli foglalkoztatottsági módok jönnek létre. A munkaerőpiacot a rugalmas, plurális alulfoglalkoztatottság jellemzi, és egyúttal a tömeges munkanélküliség, amely az individualizációnak köszönhetően már nem osztály- vagy marginális csoporthelyzet, hanem egyéni kudarc és probléma. (...) Az oktatás már nem garantálja a munkaerőpiacon való elhelyezkedés biztos esélyét, viszont nélkülözhetetlen az álláskereséshez. Az iskolai végzettség tehát egyre kevésbé elégséges, egyúttal viszont egyre szükségesebb. A legesélytelenebbek azok, akik csak az általános iskolát végzik el.”⁵⁶

Súlyos problémát jelent, hogy a családi kapcsolatok a modernizáció során megváltoznak, „az élethossziglan egységes család – ahogy az élethossziglani munka – megszűnik az emberi élet alapkövének lenni, (...) az együttélés új formái jelennek meg”⁵⁷. A társadalmi befogadást ezen túl nehezíti a befogadó közeg ellenállása, az állami intézmények sok esetben rugalmatlansága, amelyek nincsenek tekintettel a társadalom előzőekben vázolt változására és még a régi kategóriákban gondolkodnak: az általuk elképzelt „normális” életút olyan elemekből áll, amelyek már felbomlóban vannak és ennek megfelelően eszközeiket is ezekhez a kategóriákhoz igazítják.⁵⁸

A magyar jogban elsődlegesen a pártfogó felügyelet intézménye hivatott szolgálni az elítéltek társadalmi visszailleszkedését. A Bv. tvr. 92. § (1) bekezdése szerint a pártfogó felügyelet célja, hogy az elkövető ellenőrzésével

⁵⁶ Velez Edit – Garami Lajos (szerk.): Bűnelkövetők reintegrációja. In: Borbíró – Kiss – Velez – Garami: i. m. 155–357., 157–158. o.

⁵⁷ Uo. 158. o.

⁵⁸ Uo. 159. o.

és irányításával elősegítse annak megakadályozását, hogy ismételten bűncselekményt kövessen el, és segítséget nyújtson a társadalomba való beilleszkedéséhez, az ehhez szükséges szociális feltételek megteremtéséhez.

Pártfogó felügyeletet mérlegelés, vagy törvény kötelező rendelkezése alapján kell elrendelni. Elrendelhető a vádemelés elhalasztásának tartamára, a feltételes szabadság tartamára, a próbára bocsátás idejére, illetve a szabadságvesztés felfüggesztésének próbaidejére, ha annak eredményes elteltehez az elkövető rendszeres figyelemmel kísérése szükséges.⁵⁹ Kötelező a pártfogó felügyelet, ha az elkövető visszaeső és feltételes szabadságra bocsátották, próbára bocsátották, vagy vele szemben a szabadságvesztés végrehajtását felfüggesztették.⁶⁰ Kötelező az elrendelés továbbá a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt, a próbára bocsátott, a feltételes szabadságra bocsátott, a javítóintézetből ideiglenesen elbocsátott és azon fiatalokúval szemben, akivel szemben a vádemelést elhalasztották.⁶¹

Vádemelés elhalasztása esetén az ügyész, bírósági szakaszban – vagyis a próbára bocsátás, illetve a szabadságvesztés felfüggesztése eseteiben – a bíró, végrehajtási szakaszban – feltételes szabadságra bocsátás, javítóintézetből történő ideiglenes elbocsátás esetében – pedig a büntetés-végrehajtási bíró jogosult a pártfogó felügyeletről dönteni.

Az előírt magatartási szabályok egy része jogszabályban meghatározott (általános magatartási szabály), de lehetőség van arra is, hogy az ügyész, illetve a bíró az ügy és a terhelt körülményeihez igazodva, a pártfogó felügyelő által jogkövetkezmények terhe mellett számon kérhető külön magatartási szabályt írjon elő.

„Az általános magatartási szabályok elsősorban a kontroll megvalósítását segítik elő, megtartásuk valamennyi pártfogolt számára kötelező. (...) A pártfogó felügyelet valódi alternatív jellegét és az individualizáció megvalósulását a külön magatartási szabályok elrendelésének lehetősége teremti meg, ebben a körben írhatók elő ugyanis a speciálisan az elkövető személyéhez és az elkövetett bűncselekményhez igazodó kötelezettségek. A jogszabályok példálózó jelleggel sorolják fel a terhelt számára előírható speciális szabályokat. Ezek részben tiltó jellegűek (...). Más szabályok a társadalmi beilleszkedést segíthetik elő, így például előírhatják, hogy a terhelt vegye fel a kapcsolatot az állami foglalkoztatási szervvel vagy az önkormányzatnál közmunkára jelentkezzen be (...). A helyreállító igazságszolgáltatási szemlélet érvényesülését segíti elő a jóvátételi jellegű magatartási szabályok előírásának lehetősége.”⁶²

Általánosan kötelező szabályként a pártfogó felügyelet alatt álló személy

⁵⁹ Btk. 82. § (1) bekezdés

⁶⁰ Btk. 82. § (2) bekezdés

⁶¹ Btk. 119. §

⁶² Bogschütz – Kóta – Velez i. m. 211. o.

köteles a jogszabályban és határozatban előírt magatartási szabályokat megtartani, a pártfogó felügyelővel rendszeres kapcsolatot tartani, és részére az ellenőrzéshez szükséges felvilágosítást megadni.⁶³

A pártfogolt köteles:

- a pártfogó felügyeletet elrendelő határozat jogerőre emelkedése, illetve a szabadságvesztésből szabadulása után a jogszabályban meghatározott időben az állandó lakóhelye szerint illetékes rendőrkapitányságon és a pártfogó felügyelőnél jelentkezni;
- ha munkaképes – a jogszabályban meghatározott kivétellel, a lehetőségekhez képest – munkaviszonyba állni vagy egyéb kereső foglalkozást folytatni;
- munkahelyének és a lakóhelyének megváltoztatására irányuló szándékát a pártfogó felügyelőnek előzetesen bejelenteni;
- a pártfogó felügyelő magatartási szabályok megtartására és ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseit teljesíteni;
- a jogszabályban vagy a bíróság határozatában előírt egyéb kötelezettséget megtartani;
- a pártfogó felügyelet tartama alatt a pártfogó felügyeletet elrendelő határozatot magánál tartani, és ha a rendőrség igazoltatja, a határozatot a személyazonosító igazolvánnyal együtt bemutatni.⁶⁴

Külön magatartási szabályt a bíróság, illetve az ügyész állapíthat meg, a pártfogó felügyelet céljának elősegítése érdekében, különböző kötelezettségek és tilalmak formájában. A bíróság, illetve az ügyész e körben elrendelheti, hogy a pártfogolt

- a bűncselekmény elkövetésében részt vett, meghatározott személlyel ne tartson kapcsolatot;
- a bűncselekmény sértettjétől, illetőleg annak lakásától, munkahelyétől vagy attól a nevelési-oktatási intézménytől, ahová a sértett jár, tartsa távol magát;
- meghatározott jellegű nyilvános helyeket és nyilvános rendezvényeket, továbbá meghatározott közterületeket ne látogasson,
- nyilvános helyen ne fogyasszon szeszes italt;
- meghatározott helyen és időközönként, meghatározott szervnél vagy személynél jelentkezék;
- vegye fel a kapcsolatot az állami foglalkoztatási szervvel vagy az önkormányzatnál közmunkára jelentkezzen be;
- meghatározott tanulmányokat folytasson;
- hozzájárulása esetén meghatározott gyógykezelésnek vagy gyógyító eljárásnak vesse alá magát.

⁶³Btk. 82. § (4) bekezdés

⁶⁴Bv. tvr. 96. §

A külön magatartási szabályok példálózóak, bíróság, illetve az ügyész más magatartási szabályokat is előírhat, különös tekintettel a bűncselekmény jelle- gére, az okozott kárra és az elkövető társadalmi beilleszkedésének esélyeire.⁶⁵

A KIMISZ adatai szerint a jelenleg folyamatban lévő, szabadultakat érintő ügyekben az alábbi külön magatartási szabályok előírására került sor: álláskeresőként való regisztráció, bejelentkezés közmunkára, csoportos foglalkozáson való részvétel, gyógykezelések igénybevétele, jelentkezési kötelezettség, kapcsolattartás tilalma, közösségi jóvátétel, nyilvános hely látogatásának tilalma, pszichológiai tanácsadáson való részvétel, szeszes ital fogyasztásának tilalma, tanulmányok folytatására való kötelezés, illetve tartási kötelezettség teljesítése. Ez jelenleg – felnőtt- és fiatalkorúak esetében – összesen 64 ügyet jelent, amely kevésnek mondható. A KIMISZ szerint a büntetés-végrehajtási bírók aktivitása meglehetősen alacsony e téren, csak ritkán kerül sor pártfogói vélemény készítésére és külön magatartási szabá- lyok előírására.

2006-ban folyt egy kutatás a speciális magatartási szabályok érvényesü- lésének gyakorlatáról, amely során a kutatók arra a következtetésre jutot- tak, hogy a szabályoknak gyakran nem egyértelmű a tartalma, nem elég konkrétak, nehezen ellenőrizhetőek. Jellemző a passzív magatartást elváró szabályok előírása az aktív cselekvésre ösztönzés helyett. A kutatás eredmé- nye alapján a pártfogó felügyelők konkrétabb javaslatok megfogalmazására töreksenek véleményükben.⁶⁶

Fontos kiemelni, hogy a pártfogó felügyeletnek kettős funkciója van: tá- mogatást nyújt az egyébként társadalmi előítéletek miatt hátrányos helyzet- be kerülő elkövetőknek, továbbá ellenőrzést végez, azaz olyan büntetőjogi intézkedés, amely kényszer a pártfogoltra nézve.⁶⁷ Célja az ismételt bűnel- követés megakadályozása, illetve a társadalomba való beilleszkedéshez való segítségnyújtás, így az egyes külön magatartási szabályok meghatározása- kor csak olyan tilalom alkalmazható, amely nem jelent a törvényi célokkal összeegyeztethetetlen beavatkozást a pártfogolt magánéletébe.

Nem elhanyagolható, hogy a szabadságvesztésből szabadultaknak csak kis része áll kötelező pártfogó felügyelet alatt, a többiek számára az önkén- tesen igénybe vehető – azonban csak elenyészően igénybe vett – utógon- dozás nyújthat segítséget a társadalomba való visszailleszkedésben, nagy többségük azonban semmilyen külön segítséget sem kap, illetve nem kíván igénybe venni.

A megkeresett szervek észrevételezték a magatartási szabályokkal kapcso- latban, hogy ritkán kerül sor külön magatartási szabályok meghatározására

⁶⁵ Btk. 82. § (5)–(6) bekezdés

⁶⁶ Uo. 211–212. o.

⁶⁷ Korinek László: *Kriminológia*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010.

a bírósági eljárásban. Ez különösen indokolt kellene hogy legyen a fiatalok esetében. Hasonlóképpen felmerült az is, hogy a bv. bíró eljárásában az országosan is egységesnek tekinthető gyakorlat szerint rendszerint nem kerül sor pártfogó felügyelői vélemény beszerzésére, a pártfogó felügyelet elrendeléséhez, illetve a magatartási szabályok előírásához a büntetés-végrehajtási intézet előterjesztése szolgál alapul.

A pártfogók tevékenységével kapcsolatban probléma, hogy folyamatosan növekszik az esetszám, amelyhez egyáltalán nem illeszkedik a pártfogó felügyelők létszáma. 2012-ben előre láthatólag a pártfogók által ellátandó ügyek száma meg fogja haladni a 100 000-t, amit összesen 364 fő kezel. Egyértelműen megállapítható, hogy az ügyteher miatt nem jut elég idő a szabadságvesztésből szabadultak társadalmi integrációjának elősegítésére. További – szintén a szűkös erőforrásokra visszavezethető – probléma, hogy a csoportos esetkezelés nem elég elterjedt, összesen két közösségi foglalkoztató működik az országban, de ezek támogatása is csökken. Mindezeket túl a súlyos krízishelyzetben lévő pártfogoltak számára a pártfogó felügyelet által nyújtható segély mértéke is gyakorlatilag jelképes: évente két részletben 7000 Ft adható ilyen jogcímen. A javaslatok között megjelent az önkéntesek számának növelése pl. középiskolások közösségi munkája révén. Felmerült az is, hogy a befolyt pénzbüntetések egy részét kötelezően a reszocializációra kellene fordítani, ami részben megoldaná a szűkös erőforrások miatti hatékonyságvesztést. A források növelése iránti igénnyel ugyanakkor szemben áll az az elv, mely szerint a büntetőigazság-szolgáltatás működése legyen minél takarékosabb.

A jogszabályok szintjén az érintettek szükségesnek tartják a pártfogó felügyelet szabályai megszegésének, illetve súlyos megszegésének definiálását, illetve e két fogalom felváltva történő használatának megszüntetését az egyes jogszabályokban. Méltánytalan csekély jelentőségű szabályszegések estén a javítóintézetből való ideiglenes elbocsátás megszüntetésére irányuló kötelező javaslattétel. Ismételten felmerült az előgondozás bevezetésének igénye is a kriminálisan veszélyeztetett helyzetben levő kiskorúak, bűnelkövető gyermekkoriak esetében.

A szabadultak szállásproblémáinak ideiglenes rendezésére megoldás lehetne a hajléktalanszállásokon speciális helyek fenntartása, az iratok hiányának megoldására pedig – a büntetés-végrehajtási intézeteken belül – mozgó okmányirodák létrehozása.

A reintegrációs programok hatékonyságával kapcsolatos gátló tényezőként merült fel, hogy az érintett szakemberek, illetve intézmények között nincs vagy esetleges az együttműködés, illetve az érintett szakemberek gyakran nem rendelkeznek korszerű szaktudással.

A pártfogó felügyelők között tapasztalható létszámhiány enyhítésére rövid távon a legsúlyosabb leterheltséggel küzdő pártfogó felügyelői intézményekhez való státusátcsoportosítás is jelenthet némi segítséget. Az

utógondozotti létszám csökkenésének okait szükséges lenne kivizsgálni és megfelelő intézkedéseket tenni annak érdekében, hogy a szabadságvesztésből szabadultak vonzó támogatási lehetőséget lássanak az intézményben. Ennek kapcsán érdemes lenne megvizsgálni annak a lehetőségét, hogy volt fogvatartottakat is bevonjanak az utógondozói – de akár az elrendelt pártfogói – munkába, amely növelhetné az érintettekben az intézmény iránti bizalmat. Mindenképpen indokolt a reintegrációban részt vevők (pártfogó felügyeletek, az érintett minisztériumok, bíróságok, ügyészségek, szállást nyújtó intézmények, munkaügyi központok, civil szervezetek, egyházak stb.) közötti szorosabb együttműködés, kommunikáció. Az önkéntesek nagyobb számban való megjelenése érdekében szükség lenne a közép-, illetve felsőoktatási intézményekkel való szorosabb együttműködésre. A külön magatartási szabályok nagyobb elterjedése érdekében megfontolandó annak bevezetése, hogy azt utólagosan is meg lehessen határozni a pártfogó felügyelő előterjesztésére. A javítóintézetben, illetve a büntetés-végrehajtási intézetben megkezdett tanulmányok folytatása pedig prioritást kell hogy élvezzen.

A foglalkoztatás terén megállapítható, hogy az jellemzően a versenyszférában valósul meg, gazdasági érdekektől vezérelve, korlátokat az általános és szektorspecifikus jogszabályok szabhatnak. A szabadult személy saját szuverén döntésén, motivációján múlik, hogy szabadulását megelőzően részt vesz-e visszailleszkedését segítő programokban, hogy szabadulása után igénybe veszi-e a pártfogó utógondozási segítségét, az egyéb rendelkezésre álló támogató szervezetek (pl. civil szervezetek, egyházak) segítségét, de legfőképpen az múlik rajta, hogy munkát vállal-e és milyen munkát hajlandó vagy képes elvégezni. Helyzetüket tekintve többnyire hátránnyal indulnak a munkaerő-piacon.

A vizsgálat során felszínre kerültek azok a tényezők, amelyek a szabadságvesztésből szabadultak munkavállalása, társadalmi visszailleszkedésük ellen hatnak: munkaerő-túlkínálat, foglalkoztatási lehetőségek korlátozottsága, korszerűtlen szakmai ismeret, tapasztalat, gyakorlat, munkatapasztalat, munkamorál hiánya, személyi visszailleszkedési nehézségek, hátrányos szociális helyzet, büntetett előélet, munkavégzés körülményeinek különbözősége a büntetés-végrehajtás intézeteihez képest (különösen: munkavégzésnek nincs kényszer jellege, önfenntartás, öngondoskodás, felelős magatartás hiányosságai). A pályakezdők, javítóintézetből szabaduló fiatalok esetében a munkaerő-piacon számításba vehető munkatapasztalatról, szakismeretekről, felelősségvállalásról még kevésbé beszélhetünk.

Különös hangsúly és felelősség helyeződik az állami intézményekre, illetve a szabadulást megelőző időszakra a munkába és a társadalomba történő be- vagy visszailleszkedés segítése érdekében. Ennek egyik színtere maga a büntetés-végrehajtási intézet. A munkára való szocializálás terén a szabadságvesztés eltöltése alatt a szakképzések, oktatások, ugyanígy a munkával

szerzett gyakorlat, tapasztalat hasznosan készíthetik fel a fogvatartottakat a kinti életre.

Másik oldalon a vizsgálat eredményei igazolják, hogy léteznek a szabadságvesztésből szabadulók munkavállalási esélyeinek növelését, foglalkoztatásuk elősegítését célzó kedvezmények és programok, a minisztériumok, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, a pártfogói felügyelői szolgálat erőfeszítéseket tesznek arra, hogy viszonylag szűkös forrásokból támogató, segítő programokat szervezzenek. A támogató programok, gyakorlati kezdeményezések azonban nem országszerte elérhetőek, illetve több esetben a pályázat futamidejéhez kötötten rendelkeznek anyagi forrással, így az adott projekt elérhetősége is időszakos.

A sikeres (re)integráció hatékony lépés lehet a bűnmegelőzés irányába. A szabadságvesztésből szabadultak munkaerő-piaci és társadalmi be/viszszailleszkedésének esélyei a képzési, szocializációs, kriminálpedagógiai szempontból értékes támogató programok, eszközök és infrastruktúra folyamatos, könnyen hozzáférhető, megbízható módon történő működésének biztosítása révén növelhetőek, melyhez megfelelő képzettségű és szakértelmű humán erőforrás áll rendelkezésre. Ugyanakkor a projekteknek, képzéseknek a munkaerő-piac elvárásait is szem előtt kell tartaniuk, elengedhetetlen az együttműködés és a kapcsolat a versenyszféra szereplőivel.

A munkavállalással kapcsolatos problémák közé tartozik, hogy a munkáltatók nagy része vélhetőleg nem tud az Szja. tv. által biztosított azon kedvezményről, mely szerint a szabadságvesztésből 6 hónapon belül szabadult személy alkalmazása esetén a vállalkozói jövedelemadó a foglalkoztatott után 12 hónapig fizetett társadalombiztosítási járulék összegével csökkenthető. A támogató programoknak, eszközöknek és infrastruktúrájának folyamatos, könnyen hozzáférhető, megbízható módon kell rendelkezésre állniuk, melyhez elengedhetetlen az együttműködés és a kapcsolat a versenyszféra szereplőivel.

A munkaerő-piaci integráció alapjaként a szabadultaknak a közmunkaprogramban való részvétele szolgálhat, amely elősegíthetné a szabadpiaci rendszerben működő munkára való szocializációjukat.

A lefolytatott vizsgálat rámutatott arra, hogy a bűnmegelőzés érdekében, a bűnelkövetők társadalomba való visszaailleszkedését elősegítő rendszer a fent ismertetett problémák, hiányosságok miatt nem kellően hatékony, ami a jogállamisággal összefüggő visszásságot okoz. Ezért az alapvető jogok biztosja felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, a belügyminisztert, a nemzetgazdasági minisztert, és az emberi erőforrások miniszterét, hogy a reintegráció előmozdítása érdekében – lehetőség szerint közösen, esetleg tárcaközi bizottság felállításával – vizsgálják meg a jelentésben foglalt felvetéseket, javaslatokat és tegyék meg a szükséges – jogalkotási és egyéb, általuk szükségesnek tartott intézkedéseket.

3.8. Az utógondozásról néhány szóban

„Külső látszatra e pártfogó tevékenység azok érdekében van, akik a züllésnek vagy a bűncselekmény veszélyének vannak kitéve. Valójában azonban mindez egyúttal a társadalom biztonságának oltalma, tehát nemcsak az irgalomnak és mentésnek, hanem a nemzet erősítésének, művelődésének és gazdasági ereje növelésének munkája.”⁶⁸

Korai történeti előzmények

A modern pártfogó felügyelői tevékenység történeti gyökerei a rabgondozásban, rabsegélyezésben és az utógondozásban keresendők, e tevékenységek szükségességét elsőként az egyház fogalmazta meg. A *fogházmisszió* a 253-as zsinat döntésével vette kezdetét, eszerint a papok kötelessége a rabok meglátogatása és – *javulásuk* érdekében – a lelki gondozásuk. Így az egyház szerepe nemcsak a középkori büntetőeljárásban, hanem a büntetés-végrehajtásban is erőteljessé vált. Nem terjedt ki azonban a gondoskodás a szabadulás utáni időszakra, a társadalom megbélyegzettként tekintett a volt rabra. A *rabsegélyezés* – forrása világi vagy egyházi szervezésű alamizsnagyűjtés volt – a rabellátás kiegészítése érdekében történt.

Később – jellemzően a polgárosodás és a felvilágosodás hatására – a fogvatartottak lelki gondozásán és segítésén túl a *szabadulók támogatása* is megjelent, elsősorban a fenntartó hiányában eladósodott családok számára nyújtott anyagi támogatás és az újrakezdet segítése formájában. Ennek a szükségességét az indokolta, hogy az emberi munkaerő jelentősége megnövekedett, önálló termelési tényezővé vált. A 16–17. században létrejött *fenyítő- és javítóházak* jellegzetessége az elítéltek – szigorú és célirányos munkáltatása révén történő – erkölcsi javítása lett. [Az első javítóházat (house of correction) Angliában, 1553-ban, Bridewellben hozták létre csavargók és munkakerülők számára. Az intézmény a 20. században elterjedt *dologház* ősenek tekinthető.]

Ez a változás alapjaiban módosította a korabeli büntetés-végrehajtás célrendszerét. Már nem csak az elrettentés, a szeparáció, a biztonságos őrzés és a lelki gondozással elérhető javulás tartozott bele, tartalma a *javítás* és az ezt szolgáló *munkáltatás* világi fogalmával gazdagodott. Az első európai fegyintézet, amelynek alapszabályában a büntetés javító célja és az elítélt munkára szoktatása megjelent, az amszterdami Rasphuys volt.

A Rasphuys hivatalos neve Ergasterium Marium volt, ahol fiatalkorúakat (főként olyan tolvajokat, akiknél a halálbüntetés túlzott lett volna), züllött életet élőket, prostituáltakat, munkaképes csavargókat és koldusokat őriz-

⁶⁸A fiatalkorúak támogatására hivatott jótékonycélú intézmények Magyarországon. A magyar Királyi Igazságügyminisztériumtól és a Patronázs Egyesületektől nyert adatok alapján összeállították: Dr. Kun Béla, m. kir. igazságügyi miniszteri tanácsos, Dr. Marschalkó János és Dr. Rottenbiller Fülöp, a m. kir. igazságügy minisztériumban alkalmazott kir. ítélőtáblai bírák. Budapest: Wodianer F. és Fiai Könyvnyomdai Műintézete, 1911.

tek. A dolog- és javítóházból rövid idő alatt „Tugthuys” (fenyítőház) lett, de azóta is a leginkább elterjedt a Rasphuys (reszelő-ház) elnevezés, amely az ott végzett munka jellegére utalt.

A felvilágosodás korában további világi szereplők jelentek meg a rabgondozás területén, megalakultak az első *rabsegélyező, illetve patronage* egyesületek.

A *feltételes szabadon bocsátás* európai alkalmazását francia eredetűnek tartja a szakirodalom, az erről szóló törvényt 1885-ben fogadták el.

Magyarországon a pártfogó felügyelői tevékenység fejlődéstörténete évszázadokon keresztül teljes harmóniában állt a nemzetközi gyakorlattal.

A 18. században (1772-ben) megnyitották az első *központi börtönt* (a szempci fenyítőházat). A jellemzően prevenciós célú civil társadalmi kezdeményezések is egyre élénkebbek lettek. 1773-ban, Buda-Pesten megalakult az első magyar *rabsegélyező egyesület*. A fogházmisszió munkatársai a fogvatartottakat – felügyelet mellett – felkereshették. Az elítélteket az egyesület pénzzel is segítette, megpróbált munkát keresni számukra, és támaszt nyújtott a hozzátartozóknak. Egyes magyarországi megyékben *rabdolgoztató házakat* építettek, ahonnan csak akkor szabadulhatott az elítélt, ha jó szándékát kellően erősnek találták, és az új élet megkezdéséhez a civil életben is biztosított volt számára a munkavégzés lehetősége

Először EÖTVÖS JÓZSEF írt az elítéltek megsegítésének jelentőségéről. DEÁK FERENC 1843-ban már egy európai színvonalú utógondozói intézmény létrehozásának fontosságára hívta fel a figyelmet. A kiegyezés után egyre több olyan szervezet jelent meg (élükön az igazságügy kiemelkedő alakjaival), amelyek segélyekkel támogatták a szabadulókat, de ezen felül fogházi tanítást szerveztek, az elítéltek erkölceit javító kiadványsorozatot indítottak, a legrosszabb helyzetben lévő szabadulók számára menedékházat hoztak létre (a legnagyobbat Kőbányán). A Budapesti Rabsegélyező Egyesület 1876-ban kezdte működését. A finanszírozást jelentősen megkönnyítette, hogy az 1878. évi V. törvénycikk (*Csemege-kódex*)⁶⁹ lehetővé tette a pénzbüntetésekkel befolyó összegek rabsegélyezésre, illetve a fiataikorú elítéltek fogva tartására való fordítását.

A nemzetközi tapasztalatokkal párhuzamos fejlődés jelentős eseménye volt az 1905. szeptember 3-án megnyílt VII. Nemzetközi Börtönügyi Kongresszus, amelynek Budapest adott otthont. (Erre emlékezve ünnepeljük a Pártfogás Napját.). A kongresszuson először fogalmazódott meg nemzetközi szinten a szabadságelvonással nem járó, alternatív büntetések és az azokat végrehajtó szervezetek jelentősége, hasznossága, ezzel a tanácskozás hoz-

⁶⁹1878. évi V. törvénycikk (A magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről) 27. §-a: „A pénzbüntetések, elbocsátott szegény foglyok segélyezésére és ifjú foglyok számára (42. §) rendelt javító intézetek felállítására, és fenntartására fordítandók. A befolyt pénznek e célokra való fordításáról az igazságügy miniszter intézkedik.”

zárult ahhoz, hogy alkalmazásuk Európa szinte valamennyi országában néhány évtized alatt elterjedt.

Méltánytalanul kevesen tudják, hogy már a Csemegi-kódex is ismerte az enyhébb végrehajtási szabályok (*közvetítő intézeteknek* hívták őket) és a *feltételes szabadságra bocsátás* jogintézményét. A feltételes szabadságra bocsátottaknak (tartózkodási hely, viselet és életmód tekintetében) külön szabályokat is előírtak, a megtartásukat a rendőrség ellenőrizte.

A kiegyezéstől az első világháborúig tartó korszak egyik legfontosabb jogtörténeti eseménye az 1908. évi XXXVI. törvény, az *I. Büntető Novella* (a továbbiakban: Bn.) hatálybalépése volt. A Csemegi-kódexet módosító Bn. a szabadságvesztés kiváltására alkalmas szankciók kiemelkedő jelentőségű magyarországi jogtörténeti előzménye. A jogalkotást a LISZT-féle közvetítői iskola magyarországi képviselői (ANGYAL PÁL, BALOGH JENŐ, FAYER LÁSZLÓ, FINKEY FERENC, VÁMBÉRY RUSZTEM) alapozták meg, a tervezetet BALOGH JENŐ készítette. Ebből az időből származik – ANGYAL PÁL javaslatára – a máig használatos pártfogó kifejezés meghonosodása.

Francia és belga mintára a Bn. bevezette a büntetés *feltételes felfüggesztésének* a lehetőségét (a próbaidőt egységesen három évben határozta meg), a büntetés időtartamának megszakítását, illetve a szigorított családi vagy más személy (kvázi pártfogó felügyelő) által ellátott felügyeletet.

Huszadik századi előzmények

Nyugat-Európában és az Amerikai Egyesült Államokban a 20. század második felének derekán, különösen a polgárjogi mozgalmak hatására egyre erősebb lett az igény a szabadságvesztés kiváltására alkalmas alternatív szankciók súlyának további növelésére. Az állampolgárok egyre nyomatékosabban *büntetőjogi reformokat* követeltek, különösen az alábbi területeken:

- a büntetés-végrehajtás legyen *takarékosabb*, kímélje az adófizetők pénzét, csökkenjenek a ráfordítások, a szankció költsége a lehetőség szerint ne haladja meg a bűnelkövetéssel okozott kárt,
- a szabadságvesztés *ultima ratio* jellege erősödjön,
- az igazságszolgáltatásban jelenjenek meg a *resztoratív* elemek, a sértettek és az áldozatok fokozott védelme, érdekeinek érvényesülése, érvényesítése növekedjen,
- minden lehetséges esetben, különösen a fiatalok ügyeiben alkalmazható legyen a bírói útról való *elterelés*,
- az állam a kisebb súlyú, első bűncselekményt elkövetettek ügyeiben más eljárást kövessen, mint a visszaesők és a súlyos bűncselekmények elkövetőivel szemben (*kettős nyomtávú büntetőpolitika*),
- az állam védje meg az állampolgárokat a bűncselekmények által okozott károktól, erősítse a közösségek *biztonságát*,
- a bűnelkövetők *rehabilitációja* érdekében alkalmazzanak megfelelő kezeléseket.

Magyarországon (és a többi szocialista országban is) ez alatt az idő alatt egészen más irányba terelődött a büntetőpolitika, amelyet alapvetően a *szovjet minta* határozott meg. A marxizmus-leninizmus uralkodó társadalomtudományi felfogása az volt, hogy a bűnelkövetés az osztályok nélküli társadalom felbomlásának a következménye, amely a kizsákmányolás megszűnésével szükségszerűen el fog tűnni. Az ítélezés és a büntetés-végrehajtás a jogállami kereteket nélkülöző, könyörtelen osztályharc eszközévé vált.

1950-ben megszüntették a börtönmissziót, felszámolták a még megmaradt, utógondozással, patronázzsal foglalkozó civil szervezeteket, és ismét mindössze az útiköltséget fedező pénzbeli állami segítséget biztosították a szabadulóknak.

Az *utógondozás és a pártfogó felügyelet szabályozásbéli elhatárolása* csak a Büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényben történt meg azáltal, hogy a pártfogó felügyeletet járulékos intézkedési nemként újra megjelenítette a jogalkotó a szankciók körében. A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. IX. fejezete, pedig az utógondozás szabályait állapította meg.

Nyugat-Európában és az Amerikai Egyesült Államokban az elmúlt évszázad utolsó éveitől a *treatment elmélet meggyengült*. Csökkent a társadalom tűrőképessége és a forrás, ami egyre „türelmetlenebbé” tette az európai és az amerikai társadalmakat. Az egyes kormányok programjaiban kiemelt fontosságúvá vált a *bűnözés kontroll alatt tartása és a közbiztonság általánossá tétele*.

Paradigmaváltás az utógondozás területén is

Már igen korán felismerték az egyes országok, hogy a bűncselekmények elkövetéséért rendkívül magas számban a visszaesők, a bűnismétlők felelősek. Ezért egyre erősödő büntetőpolitikai érdeké vált az ő bűnismétlésük megelőzése, a speciális, intenzív programok bevezetése.

Ezek először a felnőttkorúak esetkezelése területén fejlődtek ki, és fő céljuk a börtönnépeség csökkentése volt. A legtöbb program a pártfogás keretében folyt. Az Egyesült Államokban az 1960-as évek óta léteznek a magas kockázatú elkövetők intenzív utógondozására irányuló programok.

Magyarországon a TÁMOP 5.6.2 kiemelt projekt lehetőséget teremtett mindarra, amit korábban felismertek az utógondozás területén dolgozók. A team-munka elősegítette a különböző szolgáltatások (pl. munkaerő-piaci, életvezetési tanácsadás, szociális készségfejlesztés) elérhetőségét, valamint a büntetés-végrehajtási intézeten belüli és a szabadulást követő utógondozást. A programok, szolgáltatások személyre szabottak, az elkövetők egyéni szükségleteit veszik figyelembe. A szükségletek felmérése folyamatos, a teljes szolgáltatási szakaszt átívelő folyamatként valósul meg.

3.9. A büntetés-végrehajtási intézetből kikerülők esélyei a munkaerőpiacon

A szabadulásra felkészítés célja a fogvatartott ösztönzése a többségi társadalom érték- és normarendszerén alapuló életvitel megteremtésére. A szabadulásra felkészítésnek tehát része kell, hogy legyen a képességek fejlesztése, valamilyen képzettség megszerzése, a rendszeres munkavégzéshez való hozzászokás, valamint a munkahelykeresés is. Számos szakértői tanulmány rávilágított a munkanélküliség és az abból táplálkozó szegénység, valamint a bűnelkövetés összefüggéseire. Az ombudsman éppen ezért pozitívan értékelt a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben folytatott gyakorlatot. Ebben az intézetben megpróbálják a fogvatartottak egy részét legalább rész munkaidőben foglalkoztatni, amellyel a munkához való pozitív hozzáállásukat igyekeznek erősíteni. Jelenleg az intézetben az oktatásban részt vevő fogvatartottakkal együtt 80% körüli a foglalkoztatottak aránya.

Az oktatás és a munkáltatás nemcsak a felnőtt fogvatartottak szabadulás utáni sorsa szempontjából kulcsfontosságú, hanem a fiatalok életének alakulásában is nagyon fontos tényező. A Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet telephelyén, a Fiatalok Regionális Büntetés-végrehajtási Intézetében tartott helyszíni vizsgálat során, e téren különösen jó tapasztalatokat szereztünk. A Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék hallgatói heti rendszerességgel foglalkoznak a fogvatartottakkal a szabadulást megelőző 4-6 hónapban. Az egyetemisták megtanítják őket az életút megtervezésére, segítenek eligazodni a hivatali ügyintézésben. Munkájukat a pártfogó is segíti. A szabadulás után pedig figyelemmel kísérik a fiatal sorsának alakulását és szükség esetén tanácsot adnak, segítséget nyújtanak neki.

A Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ a szabadulás előtt álló elítéltek részére havonta egy alkalommal tart egyéni és csoportos foglalkozásokat. A munkavállalási tanácsadás segíti a szabadult elítélteket abban, hogy a munkaerőpiacon nagyobb eséllyel induljanak. A Baranya Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatának munkatársa pedig egyéni foglalkozás keretében heti egy alkalommal a mindennapi életvezetési alapismeretek elsajátításában nyújt segítséget.

Említésre méltó, hogy a közelmúltban a Belügyminisztérium az elítéltek társadalmi visszailleszkedését célzó programot indított, amelynek lényege, hogy az elítélteket az intézetbe lépéstől nemcsak a szabadulásukig, hanem ezt követően, az utógondozás keretében a munkakeresésében is segítsék. A szabadultak ugyanis gyakran nem kapnak esélyt arra, hogy bizonyítsák hozzáértésüket, rátermettségüket, a munkáltatók – az előítéletek miatt – gyakran már állásinterjúra sem hívják be a börtönt is megjárt álláskeresőt.

A programban részt vevők a különböző képességfejlesztő, önismereti, életvezetési, agresszió- és konfliktuskezelési tréningen szerzett ismereteikkel már egy későbbi állásinterjún is eredményesen szerepelhetnek.

3.10. A külföldi fogvatartottak és a nemzetiségiek nyelvhasználati jogának érvényesülése a büntetés-végrehajtás során

A büntetés-végrehajtásról szóló 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.) legelső rendelkezései között szabályozza a külföldi fogvatartottak anyanyelvhasználathoz való jogát. Ennek alapján az elítélt jogosult az anyanyelvén vagy az általa ismert más nyelven megismerni a jogaira és a kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseket; a magyar nyelv nem tudása miatt nem érheti hátrány, valamint jogosult a büntetés végrehajtása során anyanyelvének használatára. Ez a rendelkezés kiegészül az Alaptörvényben biztosított nemzetiségi nyelvhasználathoz való joggal. Az ombudsman 2010-ben megvizsgálta a külföldi fogvatartottak anyanyelvhasználathoz való jogának érvényesülését. A vizsgálat keretében megkereste a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát és tájékoztatást kért arról, hogy az egyes intézetekben elhelyezett azon külföldi fogvatartottak, akik nem beszélnek a magyar nyelvet, illetve anyanyelvükön túl csak valamely világnyelven tudnak kommunikálni, miképpen értetik meg magukat a büntetés-végrehajtási intézmény személyzetével, hogyan ismerhetik meg a rájuk vonatkozó rendelkezéseket (jogszabályokat, napirendet, házirendet), továbbá – igényük esetén – szabadidős tevékenységük részeként, az intézetek biztosítanak-e nekik idegen nyelvű könyveket, esetleg szótárt.

A parancsnok válasza szerint a külföldi állampolgárságú fogvatartottak számára 14 nyelvre lefordított tájékoztató áll rendelkezésre, mely a jogokat, kötelezettségeket rögzíti, egyben általános segítséget nyújt a napi tevékenységekben való eligazodásban. A büntetés-végrehajtási intézetekben rendszeresek, havi szinten történnek a környező országok konzuli (román, szlovák, ukrán) látogatásai, amelyek során a fogva tartással kapcsolatban negatív jelzések nem érkeztek a külképviseletektől. Emellett egyre nagyobb számban nyerne felvételt a több nyelven beszélő személyi állományi tagok, így segítve a napi kommunikációs nehézségek megoldását. A fogvatartottak zárkában való elhelyezése során – amennyiben büntársi korlátozás nem tiltja – az azonos nyelven beszélő fogvatartottak egy helyiségbe kerülnek. Az intézetek fogvatartotti könyvtáraiban megtalálhatók idegen nyelvű könyvek, szótárak. A külképviseletektől, egyéb civil szervezetektől eseti jelleggel nagyobb számban is kapnak a környező országok nyelvein íródott műveket.

Az ombudsman 2012-es büntetés-végrehajtási projektje keretében a külföldiek nyelvhasználatát négy büntetés-végrehajtási intézetben vizsgálta, Márianosztrán, Állampusztán, Sátoraljaújhelyen és Győrben.

A Márianosztrai Fegyház és Börtönben a vizsgálat idején 14 külföldi fogvatartott volt. Állampolgárságuk szerint: 8 román, 2 vietnami és 4 ukrán állampolgár. A külföldi elítéltek jogerős büntetésüket töltik Márianosztrán, mindegyikük jól beszél magyarul, mert általában családjuk is Magyarországon él. Így fogvatartott társaikkal és a büntetés-végrehajtási intézet személyzetével is megértetik magukat. A büntetés-végrehajtási intézet szemé-

lyi állományában szinte mindenki beszél valamilyen idegen nyelvet. Van, aki több nyelvet is tud, így a külföldiekkel való kommunikáció nem okoz nehézséget számukra. A fogvatartottak kérelmeiket magyar nyelven írják. A külföldi elítélteket általában nem ugyanazon zárkába helyezik el, mert biztonsági szempontból ez nem minden esetben célszerű. Az intézetbe kerülő fogvatartott saját anyanyelvén vagy az általa beszélt nyelven történő befogadását követően tájékoztatást kap a jogairól, kötelezettségeiről, valamint a házirendről. Az intézet könyvtárában található idegen nyelvű könyvek, szótárak, amelyeket az elítéltek kikölcsönözhetnek. A külföldi országok diplomáciai képviselői általában nem látogatják honfitársaikat az intézetben, ez alól kivételt képez az Ukrán Nagykövetség képviselője. A külföldiek egyike sem jelezte eddig az intézet parancsnoka felé, hogy országa hagyományait az intézetben követni, ápolni szeretné.

A helyszíni vizsgálat alkalmával az egyik éppen munkát végző vietnami származású fogvatartott magyar nyelven elmondta, hogy az intézetbe érkezése óta (2 éve) a börtönbeli vegyesboltban dolgozik. Kommunikációs nehézségei nincsenek, mindenkivel meg tudja magát értetni és őt is megértik.

Az Állampusztai Büntetés-végrehajtási Intézetben a vizsgálat idején összesen 7 külföldi, ebből 1 kettős állampolgárságú fogvatartott volt elhelyezve. Állampolgárság szerinti megoszlásuk: 5 román, 1 szerb-magyar, valamint 1 ukrán. Valamennyien jogerős büntetésüket töltik Állampusztán. Az elítéltek mindegyike jól beszél és ért magyar nyelven, így fogvatartott társaikkal és az intézet személyzetével is tudnak kommunikálni. Kérelmeiket magyar nyelven írják. A külföldi elítéltek elhelyezése során figyelembe veszik a fogvatartottak állampolgárságát, ezzel is törekszenek megkönnyíteni beilleszkedésüket a közösségbe. Az intézetbe kerülő fogvatartott befogadásakor saját anyanyelvén vagy az általa beszéltnek mondott nyelven megkapja a tájékoztatást jogairól, kötelezettségeiről, valamint a házirendről. A külföldi országok diplomáciai képviselői közül kiemelkedik a Szegedi Román Konzulátus képviselője, aki rendszeresen látogatja az intézetben elhelyezett román elítélteket és segítséget nyújt számukra. Egyik külföldi sem jelzett az intézet parancsnoka felé olyan igényt, hogy az országa kulturális szokásait, hagyományait az intézetben ápolni szeretné.

A helyszíni vizsgálat idején az intézetben elhelyezett magyar-szerb állampolgár részt vett a munkáltatásban, kiválóan beszél és érti a magyar nyelvet. Nyilatkozata szerint kommunikációs nehézségei nincsenek, mindenkivel meg tudja magát értetni és őt is megértik.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben 7 külföldi fogvatartott volt a vizsgálat időpontjában. Többségük beszélt, illetve értette a magyar nyelvet. Aki nem beszél/nem érti a magyar nyelvet, általában olyan zárkában helyezik el, ahol a fogvatartott társak tudják segíteni a kommunikációt. Szükség esetén tolmácsot alkalmaz az intézet.

A magyar nyelvet nem beszélő fogvatartottak számára a lelkesz igény

szerint beszerzi az anyanyelvüknek megfelelő Bibliát. Emellett a megyei könyvtár is biztosít könyveket, szótárakat részükre, több alkalommal közösen pályáznak könyvtárfejlesztésre.

A Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben a vizsgálat idején 11 külföldi fogvatartott volt elhelyezve, román, szerb, ukrán és szlovák állampolgárok. A külföldi fogvatartottak általában előzetes letartóztatásukat töltik Sátoraljaújhelyen, de a helyszíni vizsgálat időpontjában volt olyan fogvatartott is, aki jogerős büntetését töltötte. A fogvatartottak mindegyike jól beszél magyarul, így a fogvatartott társaikkal és a büntetés-végrehajtási intézet személyzetével is megértetik magukat. Az intézet személyi állományában kevesen beszélnek idegen nyelven, de van olyan nevelő, aki kiválóan beszél angolul és németül. Amennyiben szükséges, van egy tolmács, aki több szláv nyelven is tud, az ő segítségét szokta igénybe venni az intézet. Kérelmeiket általában magyar nyelven írják, amelyek elsősorban a velük szemben folyamatban lévő büntetőüggyel függenek össze, nagyon ritka az, amikor a büntetés-végrehajtási körülményekre panaszkodnak. A külföldi elítélteket általában nem ugyanabban a zárkában helyezik el biztonsági szempontok miatt. Az intézetbe kerülő fogvatartott saját anyanyelvén vagy az általa beszélt nyelven befogadását követően megkapja a tájékoztatót jogairól, kötelezettségeiről, valamint a házirendről. A külföldi országok diplomáciai képviselői közül kiemelkedik a Nyíregyházi Ukrán Konzulátus képviselője, aki rendszeresen látogatja az intézetben elhelyezett ukrán fogvatartottakat és segítséget nyújt számukra, de a román, a szlovák, valamint a szerb diplomáciai képviselő tagjai is látogatást tesznek alkalmanként az intézetben. A külföldiek közül senki részéről nem érkezett olyan jelzés az intézet parancsnoka felé, hogy országa kulturális szokásait, hagyományait az intézetben is ápolni kívánná. Az intézet könyvtárában található idegen nyelvű könyvek, szótárak, amelyeket az elítéltek kikölcsönözhetnek, illetőleg a konzulok látogatásaik alkalmával mindig hoznak idegen nyelvű újságokat, folyóiratokat. A börtön területének bejárásakor meghallgatott 10 külföldi fogvatartott mindegyike nagyon jól beszélt magyarul. Nyilatkozatuk szerint családjukkal tartják a kapcsolatot és abból adódóan, hogy távol vannak hazájuktól, nehézségről nem számoltak be.

A helyszíni ellenőrzések során az idegen állampolgárságú fogvatartottak *anyanyelvhasználathoz való jogával összefüggésben visszásságra utaló körülmény nem merült fel.*

3.11. A szabálysértés miatt elzárt személyek körülményei a börtönökben

A szabálysértési törvény a szabálysértések miatt alkalmazható büntetésként szabályozza a szabálysértési elzárás intézményét, melynek legrövidebb tartama egy nap, leghosszabb tartama 60 nap. A Bv. tvr. legfontosabb idevonatkozó szabálya, hogy az elzárás végrehajtása során el kell különíteni az elzárást töltő elkövetőket az elítéltektől és az előzetesen letartóztatottaktól, azonban

az elítéltekkel együtt dolgozhatnak, emellett az elzárást töltők saját ruhájukat viselhetik. Egyebekben ugyanazon szabályok érvényesek rájuk, mint a többi fogvatartottra.

A szabálysértési elzárás foganatosítását helyszíni vizsgálat keretében az Államvizsgáló Büntetés-végrehajtási Intézet solti objektumában vizsgáltuk. Az elzárást foganatosító részleg szabadságvesztésre átváltottatott közérdekű munkára és pénzbüntetésre ítélt fogház fokozatban töltik büntetésüket, vegyesen a szabálysértési elzárást töltő személyekkel. A vegyes elhelyezést bv. ügyészi engedély teszi lehetővé. A helyszíni vizsgálat időpontjában az elzárást töltő személyek száma 39 volt. A szabálysértési elzárások száma ugyan nem prognosztizálható, de tapasztalatok szerint csökkenő tendenciát mutat.

A fiatalok szabálysértési elzárásával kapcsolatban érdemes megemlíteni a 2010 szeptemberében hivatalból indított ombudsmani vizsgálatot. A vizsgálatra az a sajtóhír adott okot, mely szerint három gimnazista lány megpróbált elloponi mintegy tízezer forint értékű bizsut egy budapesti belvárosi boltból. A helyszínre kihívott rendőrök az új szabálysértési törvényre hivatkozva előállították a tizenéves lányokat, tekintettel arra, hogy már a 20 ezer forint alatti lopás elkövetője is őrizetbe vehető. A lányokat rendőrségi fogdába helyezték, és több mint másfél napig fogva tartották. Szüleik meleg ruhát nem adhattak be nekik, egyiküket már az első este kórházi pszichiátriai osztályra kellett szállítani.

Az ügyben a belügyminiszter állásfoglalását, a budapesti rendőrfőkapitány vizsgálatát és a megállapításai alapjául szolgáló iratok megküldését kérte a biztos, valamint áttekintette a hazai jogszabályokat, valamint a hazánk által aláírt és törvénnyel kihirdetett, vonatkozó nemzetközi egyezményeket. Az állásfoglalás kérésének indoka az volt, hogy felmerült a közbiztonság javítása érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló törvény által 2010. augusztus 19-én hatályba lépett azon rendelkezések felülvizsgálatának szükségessége, miszerint a fiatalok esetében megszűnt az elzárás büntetés kiszabásának tilalma.

A vizsgálat konklúziója az volt, hogy a szabálysértő fiatalok elzárása nem jelent alternatívát, és nem lehet szükséges még a súlyosabb szabálysértés elkövetése esetében sem. Más, célravezetőbb, gyorsabb, eredményesebb jótételi forma sokkal nagyobb felelősségérzet eléréséhez vezetné a fiatalokat és jobban segítené őket a társadalomba való beilleszkedésben. Ugyanezen okokra tekintettel a fiatalok szabálysértési őrizetbe vétele nem gyermekközpontú, illetve nem egyeztethető össze a jogállamiság követelményével. A szabálysértést elkövető fiatalnak segítségre van szüksége, nem pedig arra, hogy több hétre megfosszák őt személyes szabadságától.

Az ombudsman a fiatalok elzárásával és őrizetbe vételével kapcsolatos rendelkezések miatt alkotmánybírósági indítvánnyal is élt. Ennek az volt az előzménye, hogy 2010 augusztusában az Országgyűlés a szabálysér-

tési törvényből törölte azokat a passzusokat, amelyek fiatalkorúak esetében tiltották az elzárás kiszabását. 2010 novemberében az említett vizsgálat keretében megállapította, hogy a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez, valamint személyes szabadsághoz való jogával ellentétes a szabálysértési törvény azon rendelkezése, amely megszünteti a fiatalkorúak elzárásának tilalmát, sőt azt is megengedi, hogy a rájuk kiszabott pénzbírságot elzárásra változtassák.

A biztos a visszásság orvoslására kérte a belügyminisztert, aki arról tájékoztatta őt, hogy az új rendelkezés hiányában a jogalkalmazás eszköztelen volna a fiatalkorú elkövetőkkel szemben, az elzárás a fiatalok személyiségének pozitív formálásához járul hozzá, ugyanakkor ígéretet tett arra, hogy az új szabálysértési törvény megalkotásakor a szaktárca az intézkedések tapasztalatainak figyelembe vételével átgondolja a fiatalkorúak elzárására és az őrizetbe vételre vonatkozó szabályokat.

A 2012. április 15-étől hatályos új szabálysértési törvény azonban – az ombudsmani aggályok ellenére – továbbra is fenntartja a fiatalkorúak esetében az elzárás és a pénzbírság elzárásra változtatásának, valamint a szabálysértési őrizet elrendelésének lehetőségét is, ezért kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál a szabálysértési törvény kifogásolt szabályainak felülvizsgálatát.

3.12. Az ombudsman alkotmánybírósági indítványa a fiatalkorúak elzárásával és őrizetbe vételével kapcsolatban

Az Alaptörvénnyel és az ENSZ Magyarországon is kihirdetett Gyermekjogi Egyezményével is ellentétes a szabálysértési törvénynek az a rendelkezése, amely a fiatalkorúak esetében lehetővé teszi az elzárás, illetve a szabálysértési őrizet elrendelését. Mivel az ombudsman korábbi felhívásai ellenére a 2012. április 15-étől hatályos új szabálysértési törvény is megtartotta ezeket a lehetőségeket, az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságtól kérte a törvény egyes szabályainak felülvizsgálatát.

2010 augusztusában az Országgyűlés a szabálysértési törvényből törölte azokat a passzusokat, amelyek fiatalkorúak esetében tiltották az elzárás kiszabását. PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ ombudsman még 2010 novemberében állapította meg, hogy a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez, valamint személyes szabadsághoz való jogával ellentétes a szabálysértési törvény rendelkezése, amely megszünteti a fiatalkorúak elzárásának tilalmát, sőt azt is megengedi, hogy a rájuk kiszabott pénzbírságot elzárásra változtassák.

A biztos a visszásság orvoslására kérte a belügyminisztert, aki arról tájékoztatta őt, hogy a jogalkalmazás különben eszköztelen volna a fiatalkorú elkövetőkkel szemben, az elzárás pedig a fiatalok személyiségének pozitív formálásához járul hozzá. A választ az ombudsman nem fogadta el, a belügyminiszter ugyanakkor ígéretet tett arra, hogy az új szabálysértési törvény megalkotásakor a szaktárca az intézkedések tapasztalatainak figye-

lembevételével átgondolja a fiatalkorúak elzárására és az őrizetbe vételre vonatkozó szabályokat.

A 2012. április 15-étől hatályos új szabálysértési törvény azonban – az ombudsmani aggályok ellenére – továbbra is fenntartja a fiatalkorúak esetében az elzárás és a pénzbüntetés elzárásra változtatásának, valamint a szabálysértési őrizet elrendelésének lehetőségét is. A helyzet ellentmondásosságát szemlélteti, hogy míg közérdekű munkára csak 16 év feletti gyermeket lehet ítélni, addig egy 14 év feletti gyermekkel szemben minden további nélkül elzárás szabható ki. Mivel a visszas helyzet megoldására a jogalkotó nem tett lépéseket, a biztos kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál mind a régi, mind az új szabálysértési törvény kifogásolt szabályainak felülvizsgálatát.

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ indítványában részletesen kifejti, hogy a törvényalkotó által bevezetett és az új szabálysértési törvényben is fenntartott koncepció nem egyeztethető össze sem az Alaptörvénynek a gyermekek jogai védelméről szóló rendelkezéseivel, sem pedig Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásaival, és sérti a Gyermejkogi Egyezmény több cikkét. Az ombudsman ismételten felhívta a figyelmet, hogy a 18 évnél fiatalabb személyek szabálysértési eljárásában a rövid időtartamú szabadságelvonás alkalmazása szükségtelenül és aránytalanul korlátozza az érintett alapjogait. Fiatalkorúak esetében a személyes szabadság korlátozása káros hatású, csak súlyos esetben és végső eszközként használható.

Az alapvető jogok biztosa azt kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy semmisítse meg a szabálysértést elkövető fiatalkorúakkal szembeni szabadságelvonás lehetőségét tartalmazó rendelkezéseket. A biztos egyúttal jelezte, hogy önmagában a megsemmisítés nem orvosolná teljesen a létező visszásságot, ahhoz szükséges lenne a törvény megfelelő kiegészítése is. Ezért az ombudsman annak megállapítását is kérte, hogy nemzetközi szerződésbe ütköző jogi helyzet keletkezett, mert az Országgyűlés a szabálysértési törvényben elmulasztotta azoknak a mentesülési szabályoknak a megalkotását, amelyek érvényre juttatnák a kiskorúak védelmét fokozottan garantáló Gyermejkogi Egyezmény alapelveit.⁷⁰

3.13. Az alapvető jogok biztosának alkotmánybírósági indítványa a fogvatartottak egészségügyi ellátásával összefüggésben

A 2010. május 25-én kelt AJB-562/2010. számú alkotmánybírósági indítványában az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló IM rendeletnek a fogvatartottak egészségügyi önrendelkezési jogát korlátozó rendelkezései alkotmányellenesek. Ezért megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Tekintettel az Alkotmánybíróság jogkörének időközben történt megváltozására, 2012-ben nyilatkoznia kellett

⁷⁰ Az indítvány olvasható a <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201203298Ai.rtf> oldalon.

indítványa fenntartásáról, és azt ki kellett egészítenie az Alaptörvény irányadó rendelkezéseivel.

A biztos által kifogásolt jogszabályhelyek szerint a fogvatartott egészségügyi ellátása visszautasításával kapcsolatos önrendelkezési joga – a saját és a közösség egészségének védelme érdekében –

- a) veszélyeztető, illetve közvetlen veszélyeztető állapot fennállása esetén,
- b) életveszélyes állapot, valamint várhatóan maradandó egészségkárosodás elhárítása miatt,
- c) közegészségügyi-járványügyi érdekből,
- d) törvényben meghatározott esetekben

korlátozható. Amennyiben pedig a fogvatartott a felsorolt esetekben az előzetes tájékoztatás ellenére megtagadja az együttműködést, az orvos köteles a vizsgálatot vagy kezelést – a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló törvényben meghatározott intézkedések mellett – elvégezni.

Az ombudsmannak az volt az álláspontja, hogy a szóban forgó szabályok sértik az Alaptörvény azon rendelkezéseit, amelyek kimondják az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai tiszteletben tartásának és védelmének kötelezettségét, az alapvető jogok korlátozásának szabályait, az alapvető jogokra vonatkozó szabályok törvényi szintű rögzítésének kötelezettségét, illetve az emberi méltóság sérthetetlenségét. Ezt abban látta megvalósulni, hogy a jogalkotó rendeletben teszi lehetővé a beteg fogvatartottak önrendelkezési jogának korlátozását, a korlátozás ráadásul – szerinte – szükségtelen és aránytalan. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata a beteg önrendelkezési jogát – melynek része az egészségügyi beavatkozásokba való beleegyezés és az ellátás visszautasításának joga is – az élethez és az emberi méltósághoz fűződő alapjogból vezeti le. Az egészségügyről szóló törvény az ellátás visszautasításának jogát mások élete vagy testi épségének védelme érdekében teszi korlátozhatóvá. Ezzel szemben a támadott rendelet ennél lényegesen szélesebb körben, a beteg fogvatartott saját és fogvatartott társai egészségének védelme érdekében engedi azt meg. Előírja azt is, hogy ha megtagadja a fogvatartott az együttműködést, az orvos köteles a vizsgálatot vagy a kezelést elvégezni. E rendelkezések szükségtelenül széles körben, pontosan meg nem határozható esetekben, aránytalanul korlátoznak alapvető jogot. Ezért PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ fenntartotta korábbi indítványát, kiegészítve azt az Alaptörvény irányadó előírásaival, és indítványozva az IM-rendelet általa kifogásolt szakaszai alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.⁷¹

⁷¹ Az indítvány a <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201201878Ai.rtf> oldalon olvasható.

4. A külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásával kapcsolatos megállapítások

4.1. A menedékkérő kísérelő nélküli kiskorúak és az idegenrendészeti őrizetben lévő külföldiek alapvető jogainak érvényesülése

Bevezetés

Az alapvető jogok biztosának munkatársai a külföldiek elhelyezésére és ellátására szolgáló intézményeket, valamint az ott élők alapvető jogainak érvényesülését előre be nem jelentett módon, a helyszínen vizsgálták. Végigjárták a külföldiek elhelyezésére és ellátására szolgáló épületeket, megtekintették azok berendezését és felszerelését, iratokat vizsgáltak, elbeszélgettek az ott élő külföldiekkel, a szociális munkásokkal és a szociális asszisztensekkel, az egészségügyi személyzettel, az őrszemélyzet tagjaival, valamint a nevelőkkel.

A vizsgálatban részt vevők a magyaron kívül, angol, német, francia, holland, szerb és horvát nyelveken beszélnek, így a meghallgatásokat tolmács közreműködése nélkül végezték.

A kísérelő nélküli kiskorúak

A kísérelő nélküli kiskorú: az a tizennyolcadik életévét be nem töltött külföldi, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kísérelő nélkül lépett Magyarország területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül.⁷²

Az Európai Unió Tanácsának a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK irányelve (a továbbiakban: befogadási irányelv)⁷³ 19. cikk (2) bekezdés alapján, a tagállamok a menedékjog iránti kérelmet benyújtó, felügyelet nélkül maradt kiskorúakat a területükre történő belépés időpontjától kezdődően felnőtt rokonoknál, nevelőcsaládnál, sajátosan kiskorúak ellátására alkalmas befogadó állomásokon vagy a kiskorúaknak megfelelő más szálláson kötelesek elhelyezni.

A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 22. cikk 1. pontja értelmében, a felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermek (a továbbiakban: kísérelő nélküli kiskorú) a befogadó ország

⁷²Lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 2. §f) pontját.

⁷³COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.

állampolgárságával rendelkező vagy ott jogszerűen tartózkodó gyermekkel azonos bánásmódra jogosult.

Az alapvető jogok biztosa két alkalommal vizsgálta, hogy a menedékjogi kérelmet benyújtó kísérő nélküli kiskorúak befogadására, illetve ellátására hivatott hazai intézmények a befogadási irányelv, valamint a Gyermekjogi Egyezmény elvárásnak miként tesznek eleget.⁷⁴ A vizsgálatok a kísérő nélküli kiskorúak elhelyezésén túl, a törvényes képviselőjük módjára, a közoktatáshoz, valamint a szakoktatáshoz való hozzáférésük körülményeire, továbbá a személyazonosításra alkalmas iratokkal nem rendelkező fiatalok életkorának meghatározására is kiterjedtek.

Bicskei Befogadó Állomás

Magyarország területén, a kísérő nélküli „kiskorúak elkülönített elhelyezésére és ellátására alkalmas befogadó állomás” 2008. január 1-jétől a Bicskei Befogadó Állomás (a továbbiakban: Befogadó Állomás) területén – egy drótkerítéssel védett területrészen található épületekben – működött. A Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonának működéséhez szükséges tárgyi feltételeket, a fiatalok elszállásolását, napi háromszori étkezését, tovább az étkező- és tisztálkodási eszközöket a Befogadó Állomás biztosította, azonban a személyes foglalkozást nyújtó szociális munkások a Magyar Ökomenikus Segélyszervezet (a továbbiakban: Segélyszervezet) munkatársai voltak. Az ő működésük költségeit pályázat alapján, az Európai Menekültügyi Alap fedezte.

2009. november 11-én, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által elrendelt első helyszíni bejárás időpontjában, a Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonának 62 lakója volt, akik szinte kivétel nélkül súlyos traumákon átesett, a menekülésre okot adó események, a családtagjaik elvesztése, valamint az utazás közben elszenvedett viszontagságok által megviselt fiatalok voltak, többen közülük poszttraumás szimptomáktól szenvedtek. A szociális munkások a felgyülemlett feszültségek oldására – terápiás eszközök bevonásával – csoportfoglalkozásokat tartottak. A különösen súlyos állapotban lévő fiatalokkal a Segélyszervezet pszichológusa, szükség esetén a Cordélia Alapítvány pszichiátere egyénileg is foglalkozott.

A vizsgálat során feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságokat alapvetően az erőteljesen centralizált magyar menekültügy, valamint a decentralizált gyermekvédelemi, illetve a közoktatás intézményrendszer működéséből eredő feszültségek, kisebb részben a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Metv.) hiányosságai okozták.

A kísérő nélküli kiskorúak a magyar állampolgár gyermekek számára rendszeresített nevelőszülői, illetve gyermekotthoni ellátáshoz azért nem tudtak érdemben hozzáférni, mert a helyi, illetve megyei önkormányzatok által fenntartott közoktatási, illetve gyermekvédelmi intézmények a foga-

⁷⁴Lásd az AJB 7120/2009., valamint az AJB 733/2012. jelentéseket.

dásukra nem voltak felkészülve. A gyermekvédelmi intézményrendszerből kiszoruló kísérő nélküli kiskorúak magyarországi integrációjuk szinte teljes ideje alatt a Befogadó Állomás területén, a Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonában voltak kénytelenek élni, ami a hazai viszonyokhoz való alkalmazkodásnak korántsem optimális módja. Ráadásul, a Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonát mint gyermekintézményt a hazai gyermekvédelmi jogszabályok nem ismerték, így annak folyamatos működésére semmiféle biztosíték sem volt.

A biztos a szociális és munkaügyi miniszter, valamint az igazságügyi és rendészeti miniszter intézkedését kezdeményezte annak érdekében, hogy a kísérő nélküli kiskorúak otthonát – mint speciális nevelést nyújtó intézményt – a gyermekvédelem hazai intézményrendszerébe integrálják.

A Gyermekjogi Egyezmény 22. cikk 2. pontja alapján a szüleitől, illetve felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermeket az Egyezményben lefektetett elvek szerint „ugyanabban a védelemben kell részesíteni, mint bármely más, a családi környezetétől bármely okból véglegesen vagy ideiglenesen megfosztott gyermeket”.

A bicskei gyámhivatal a menedékjogi kérelmet előterjesztő kísérő nélküli kiskorú képviselőjére nem gyámot, hanem ügygondnokot rendelt. Ez a joggyakorlatot az országgyűlési biztos azért kritizálta, mert az ügygondnok nem a szülői felügyeletet hivatott pótolni, ő kizárólag a kirendelésének alapjául szolgáló közigazgatási hatósági eljárásban, a gyermek jogi képviselőt jogosult ellátni. A gyám kirendelése mellett szólt az is, hogy a kísérő kiskorú, a menedékjogi eljárásán kívüli okból – például sürgős orvosi beavatkozás esetén – is kerülhet olyan élethelyzetbe, amikor valakinek a nevében, illetve helyette jognyilatkozatot kellene tennie. Az ombudsman azt is kifogásolta, hogy a menedékjogi kérelem előterjesztésétől, az ügy elbírálásáig, illetve a kísérő nélküli kiskorú tartózkodási helyének kijelöléséig terjedő körülbelül 5-6 hónap alatt, a gyermek törvényes képviselőjét három személy volt hivatott ellátni. Ráadásul, a hivatásos gyám munkahelye, aki egyidejűleg legfeljebb 48 gyermek gyámságát láthatja el, még csak nem is Bicskén, hanem a megyeszékhelyen, Székesfehérváron volt. Ilyen körülmények között nem volt esély arra, hogy a gyermek és az érdekeinek képviselőjére hivatott felnőttek között tartós, személyes kapcsolat jöjjön létre.

A vizsgálat adatai szerint a Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonának munkatársai körülbelül 2-3 hónap elteltével tudják a gyermeket valamilyen alap- vagy középfokú oktatási intézményben elhelyezni. A fiatalok integrált oktatását főként azért nem sikerült megvalósítani, mert többnyire lényegesen alacsonyabb szintű ismeretekkel rendelkeztek, mint a velük egykorú, a hazai közoktatásban 6 éves életkortól részt vevő gyermekek. A kísérő nélküli kiskorúak alapfokú oktatását a helyi önkormányzat által fenntartott, a felzárkóztatásukhoz szükséges speciális oktatási programmal nem rendelkező általános iskola helyett a településen működő

– pszichológus, fejlesztő pedagógus, mentálhigiénés szakember, valamint pszichiáter végzettségű munkatársakkal is rendelkező – Budapest Főváros Önkormányzata által fenntartott, Kossuth Zsuzsa Gyermekotthon Általános Iskolája biztosítja. A helyszíni bejáráskor a Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonának 30 lakója volt az intézmény tanulója.

A kísérő nélküli kiskorúakat illető alapvető jogok érvényesülése szempontjából, kiemelt jelentősége van az életkor meghatározásnak. A Metv. a kísérő nélküli kiskorú menedékkérő életkorát meghatározó eljárásban az érintett személy pszichés érettségének, valamint az őt érintő speciális „etnikai és kulturális tényezőknek” a vizsgálatát nem írta elő, ezért a menedékjogi hatóságként eljáró Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) „szakértelemmel rendelkező egyéb személyként” egy bicskei háziorvost és egy házi gyermekorvost rendel ki.⁷⁵ A helyszíni vizsgálat során megtekintett, mindkét eseti szakértő aláírását tartalmazó szakvélemények szerint az érintett személyek életkorának meghatározása „általános benyomás, a fogazat megtekintése, a másodlagos nemi jegyek fizikális vizsgálata (inspekció)” módszerével történt. Miután a csuklóízületek röntgensugaras vizsgálatára csak kivételesen – a Metv. hatálybalépése óta eltelt két év alatt – összesen három esetben került sor, az országgyűlési biztos kezdeményezte, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter intézkedjen olyan jogszabály megalkotása érdekében, amely biztosítja, hogy a kísérő nélküli kiskorú életkorának meghatározása a fiziológiai jellemzőkön túl a gyermek pszichés érettségének, továbbá az őt érintő etnikai és kulturális tényezők vizsgálatára is kiterjedjen.⁷⁶

Az igazságügyi és rendészeti miniszter egyetértett azzal, hogy a kísérő nélküli kiskorúak életkor-meghatározásának hazai gyakorlatát fejleszteni szükséges, azonban úgy vélte, hogy azokat – álláspontja szerint – nem a Metv. végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendeletben kellene szabályozni.

A Hivatal főigazgatójának álláspontja szerint azonban az életkor-megállapítással kapcsolatban kialakított hatósági gyakorlat teljes mértékben megfelelt az Európai Unió Tanácsa 97/C 221/03 számú állásfoglalása 4. cikk (3) bekezdésében szereplő elvárásnak.

A Hivatal válaszát a biztos nem fogadta el, és az életkor meghatározással foglalkozó kiegészítő jelentésében rámutatott arra, hogy Gyermekjogi Egyezmény 8. cikke alapján, az államok kötelezik magukat arra, hogy tiszteltben tartják a gyermeknek saját személyazonossága – ideértve állampolgársága, neve, családi kapcsolatai – megtartásához fűződő, a törvényben

⁷⁵A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 58. § (3) bekezdése alapján.

⁷⁶A jelentés angol nyelvű fordítása megjelent: Separated Children Programme Newsletter No 33, April 2010, http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/publications/newsletter/index.html

elismert jogát. Ha a gyermeket a *személyazonossága alkotó elemeitől* vagy azok egy részétől törvénytelen módon megfosztják, a részes államok megfelelő segítséget és védelmet nyújtanak ahhoz, hogy személyazonosságát a lehető legrövidebb időn belül helyreállítsák. Az Egyezmény 1. cikke alapján, amely a gyermekkorot meghatározott életév eléréséhez köti nyilvánvaló, hogy *az életkor a gyermek személyazonosságának lényeges elemét képezi.*

A biztos ismét az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága a Gyermekjogi Egyezményhez fűzött 6. Általános Magyarázata⁷⁷ 31. pontja (i) bekezdésére hivatkozott, mely szerint a – személyazonosításra alkalmas iratokkal nem rendelkező – gyermek, kísérő nélküli kiskorúként történő azonosítása az életkorának meghatározására is ki kell hogy terjedjen, amelynek során a személy fizikai megjelenésén túl, a *pszichológiai érettségét* is figyelembe kell venni. Az életkor-meghatározást tudományos alapon, biztonságosan, a gyermek nemi érzékenységét tiszteletben tartva, fair eljárásban, a gyermek pszichikai integritásának és emberi méltóságának tiszteletben tartásával úgy kell elvégezni, hogy kétség esetén, a vizsgált személy javára kell dönteni.

Az ombudsman továbbra is úgy vélte, hogy az a hazai gyakorlat, miszerint a kísérő nélküli kiskorúak életkor-meghatározása céljából végrehajtott vizsgálat a gyermek pszichológiai érettségét figyelmen kívül hagyja, veszélyeztette az alapvető jogok, továbbá a gyermeki jogok védelmének érvényesülését.

Végül a biztos tudomásul vette, hogy a Hivatal főigazgatója a kiegészítő jelentésben kifejtett álláspontját sem támogatta.

Károlyi István Gyermekközpont, Fót

2011. május 1-jétől a kísérő nélküli kiskorúakat már nem a Befogadó Állomáson, hanem gyermekvédelmi intézményben kell elhelyezni.⁷⁸ A Nemzeti Erőforrás Minisztérium döntése alapján, ez a „gyermekvédelmi intézmény” a Budapesttől 20 km távolságban lévő kisváros, Fót területén működő Károlyi István Gyermekközpont (a továbbiakban: Gyermekközpont).

A Befogadó Állomásról először a menedékjogi kérelmük elbírálását követően nagykorúvá vált fiatal felnőtteket költöztették a Gyermekközpontba. Az első 7 tagú csoport 2010. június 21-én, a következő, 4 tagú csoport 2010. október 27-én érkezett az intézménybe. A harmadik, 13 tagú, fiatal felnőttekből álló csoportot 2011. május 20-án, illetve egy további személyt 2011. július 1-én szállították a Gyermekközpontba. A tizennyolcadik életévüket még be nem töltött, kísérő nélküli kiskorúak 23 tagú csoportja,

⁷⁷The Committee on the Rights of the Child General Comment No. 6 (2005) TREATMENT OF UNACCOMPANIED AND SEPARATED CHILDREN OUTSIDE THEIR COUNTRY OF ORIGIN <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>

⁷⁸Lásd az egyes migrációs tárgyú kormányrendeleteknek a 2010. évi XXXV. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 290/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 93. § (2) bekezdését.

továbbá a fiatal felnőttek utolsó, 7 tagú csoportja 2011. augusztus 31-én érkezett az intézménybe.

2011. szeptember 1-jétől, az országhatáron menedékjogi kérelmet előterjesztő, magukat kísérő nélküli kiskorúnak valló külföldieket a Hivatal, illetve a rendőrség munkatársai már a Gyermekotthonba szállítják.

Az alapvető jogok biztosa a kísérő nélküli kiskorúak gyermekotthoni elhelyezését és ellátását utóvizsgálat keretében vizsgálta, amelynek keretében, 2012. február 29-én, Gyermekközpontban előre be nem jelentett, helyszíni bejárást tartott.

A Gyermekközpont munkatársainak beszámolója szerint alkalmanként előfordult, hogy az újonnan érkező kísérő nélküli kiskorú rühes vagy tetves, esetleg olyan fertőző betegségben, nevezetesen tuberkulózisban szenved, amelyre csak a tiszti főorvos által elrendelt szűrővizsgálat eredményeként derül fény. A fertőzés megszüntetéséig, de legalább a szűrővizsgálat eredményének megérkezéséig indokolt lett volna az újonnan érkezett kísérő nélküli kiskorút nem a közösségben elhelyezni.

Miután a kísérő nélküli kiskorú olyan ügyfél, aki a menedékjogi eljárásban a saját ügyében nem tud önállóan eljárni, és szülői felügyelet hiányában sem törvényes, sem meghatalmazott képviselője nincsen, a Hivatal haladéktalanul intézkedik a gyermek képviselőre jogosult személy kirendelése érdekében, és megkeresi Budapest Főváros V. Kerületének Gyámhivatalát (a továbbiakban: Gyámhivatal). A Gyámhivatal a kísérő nélküli kiskorú számára eseti gondnokot rendel. Az eseti gondnok a gyámjogaival rendelkezik, így a kísérő nélküli kiskorút nemcsak a menedékjogi eljárásban, hanem annak lezárásáig valamennyi hivatalos eljárásban és fórum előtt képviseli. A Gyermekközpontban élő kísérő nélküli kiskorúak eseti gondnokaként az intézmény egyik főállású, jogász szakképzettségű munkatársa jár el.

A menedékjogi eljárás jogerős befejezését követően, a Gyámhivatal a kísérő nélküli kiskorút átmeneti nevelésbe veszi. A Gyámhivatal az átmeneti nevelésben lévő gyermek gyámjául egy általa már ismert személyt a kísérő nélküli kiskorúak otthonának vezetőjét nevezi ki.

Amennyiben a magát kiskorúnak valló menedékkérő kiskorúságát illetően kétség merül fel, az életkorának megállapítása céljából orvos szakértői vizsgálat kezdeményezhető. A kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos bánásmódra vonatkozó nemzetközi elvárás szerint, „az életkor meghatározása fizikai, fejlődési, pszichikai és kulturális tényezőket foglal magában. Amennyiben az életkor meghatározása szükségesnek tűnik, az eljárást olyan független szakértőnek kell lefolytatnia, aki megfelelő szaktudással és a gyermek etnikai, illetve kulturális közegének megfelelő ismeretekkel rendelkezik.”⁷⁹

⁷⁹http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/good_practice/native/index.html

Jelenleg, az életkor-meghatározást egy igazságügyi orvosszakértő, a Greulich-Pyle-módszer alapulvételével végzi. Ennek a kormeghatározási módszernek a lényege, hogy a vizsgált személy bal csuklóról készített röntgenfelvételt összehasonlítja a módszert kidolgozó, amerikai szerzők által, az 1950-es években 1000 középosztálybeli fiú és lány csuklójáról készített röntgenfelvétel alapján készült referencia atlisszal. A módszer kiegészítéseként egy fogászati panoráma felvétel, valamint egy medence felvétel is készül, és a kormeghatározáskor az orvosszakértő ezeket is figyelembe veszi. Az orvosszakértő meglátása szerint az általa alkalmazott módszer, illetve a vizsgált személy tényleges életkora között, maximum 1-2 éves eltérés lehet. Az igazságügyi szakértő állítása szerint eddig kizárólag a rendelkezésére álló radiológiai felvételek alapján adott szakvéleményt, egyéb körülménynek, így például a vizsgált személy etnikai, illetve kulturális közegével kapcsolatos információnak nem volt birtokában. A szakértő az életkor meghatározás hibahatárának csökkentése érdekében, kiegészítésként a kulcscsont röntgent felvételének értékelését javasolta..

A kiskorú személy életkorának meghatározása azonban nem jogi, hanem orvosszakmai kérdés. Ezért, a vizsgálat mindössze annak megállapítására szorítkozott, hogy az AJB 7120/2009. számú jelentésben ismertetett gyakorlathoz képest, amikor az érintett személyek életkorának meghatározása „általános benyomás, a fogazat megtekintése, a másodlagos nemi jegyek fizikális vizsgálata (inspekció)” módszerével történt, és a csukló-ízületek röntgensugaras vizsgálatára csak kivételesen, a vizsgálatot megelőző két év alatt összesen három esetben került sor, a jelenlegi gyakorlat előrelépést jelent.

Az életkor meghatározásakor, kétség esetén, a felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermek javára kell dönteni. A vizsgálat során megismert esetek között olyan is volt, amikor a kísérő nélküli kiskorú birtokában lévő születési okirat alapján, a gyermek az orvosszakértő véleményben megjelölt életkornál fiatalabb volt. A Hivatal ebben az esetben a menedékkérő javára döntött, és az eljárás során őt a birtokában lévő születési okiratban szereplő életkor alapulvételével, kísérő nélküli kiskorúként kezelte.

A külföldi állampolgárságú fiatalok két kiskorú és négy utógondozói csoportban élnek. Az átlagosan 10–12 személyes csoportok kétszintes épületekben, szintenként önálló lakrészekben vannak elhelyezve. A lakrészek központja a kb. 20–25 m² alapterületű, közösségi térként funkcionáló nappali volt. Ezen túl a csoportoknak otthont adó lakrészekhez konyha-étkező helyiség, négy-öt hálószoba, továbbá mosdókagylókkal, zuhanyzókkal, illemhelyekkel, illetve mosógéppel felszerelt vizesblokk, valamint a nevelők részére kialakított helyiség is tartozott.

A Gyermekközpont közösségi épülettel, klubbal is rendelkezik. A saját lappal nem rendelkező fiatalok a közösségi épületben található számítógépeken internetezhetnek, illetve webkamera segítségével a barátaikkal,

illetve hozzátartozóikkal szóban is kommunikálhatnak. A közösségi épületben imahelyiség is található, ahol a muszlim vallású fiatalok közösen imádkozhatnak.

A személyzet a külföldi fiatalok érkezését megelőzően semmiféle szakmai felkészítést nem kapott. A Gyermekközpont az új feladat ellátásának megkezdését követően kezdett számukra továbbképzéseket szervezni. A kísérő nélküli kiskorúakkal foglalkozó munkatársak gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő, gyermekvédelmi asszisztens, szociálpedagógus, romológus, romológia-pedagógia szakos tanár, pszichológus, pedagógus szakképzettséggel rendelkeznek, akik pályázat útján kerültek jelenlegi munkakörükbe. Hárman a Bicskei Befogadó Állomásról kerültek intézménybe, a többiek már korábban is a Gyermekközpont munkatársai voltak.

A külföldi gyermekekkel foglalkozók jellemzően angol vagy német nyelvismerettel rendelkeznek, azonban mind a kísérő nélküli kiskorúakkal, mind az utógondozottakkal többnyire magyarul beszélnek.

A Bicskéről a Gyermekközpontba költözött fiatalok valamilyen szinten már tudtak magyarul, így velük komolyabb kommunikációs nehézségeik nem voltak. Az újonnan érkezettek esetében leggyakrabban használt idegen nyelv az angol. Szükség esetén, a már hosszabb ideje Fóton lakó – és a magyar nyelvet jobban ismerő – társak alkalmi tolmácsként segítik a párbeszédet. A nevelők folyamatosan törekszenek a kommunikációs nehézségek megoldására, így például pastu, dari vagy más, a fiatalok által beszélt nyelveket is igyekeznek legalább alapszinten elsajátítani.

A helyszíni vizsgálatot végző munkatársak benyomása szerint a Gyermekotthon dolgozói szeretik munkájukat, hivatástudattal, pozitívan állnak a megoldandó problémákhoz. A vizsgálat a kísérő nélküli kiskorúak elhelyezésével, ellátásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő vizsássaagra utaló körülményt nem észlelt.

A Gyermekjogi egyezmény 28. cikk alapján minden gyermeknek joga van a kötelező és ingyenes alapfokú oktatáshoz. Az államok előmozdítják a középfokú oktatás különböző, mind általános, mind szakirányú formáinak megszervezését, és ezeket minden gyermek számára megnyitják és hozzáférhetővé teszik. A befogadási irányelv 10. cikk (1) és (2) bekezdése alapján, a tagállamok a kiskorú menedékkérőknek a befogadó tagállam állampolgáraihoz hasonló feltételekkel biztosítják a részvételt az oktatási rendszerben. A vizsgálat adatai szerint a Gyermekközpont munkatársai körülbelül 1 hónapon belül, gyakorlatilag a menedékkérelmek előzetes vizsgálatának lezárulására valamennyi gyermeket valamilyen alap- vagy középfokú oktatási intézményben el tudják helyezni. Minimálisan ennyi időre van szükség ahhoz, hogy kísérő nélküli kiskorú a kötelező szűrővizsgálatokon átessen, utazása fáradalmait többé-kevésbé kiheverje és az oktatási intézmény, illetve a Gyermekközpont közötti utat egyedül is képes legyen megtenni.

A Gyermekközpontban élő külföldi fiatalok közül 32 a Budapesten működő Than Károly Gimnázium, Szakközépiskola és Szakiskola, 5 az Esély Kövesi Erzsébet Szakképző Iskola és Gimnázium, 1 pedig a Semmelweis Ignác Szakiskola tanulója volt. 1 fiatal a gödöllői Madách Imre Szakképző Iskolába járt. Az említett adatokra figyelemmel a vizsgálat a Than Károly Gimnázium, Szakközépiskola és Szakiskolára (a továbbiakban: Iskola) is kiterjedt, a vizsgálatot végző munkatársak 2012. április 3-án, előre be nem jelentett, helyszíni bejárást tartottak.

Az Iskola 2008-ban a Református Menekültmisszió kezdeményezésére kezdett menedékjogot élvező tanulókkal foglalkozni. Az első tanévben egy 10 fős csoporttal indultak, a helyszíni bejáráskor összesen 57 menedékjogot élvező tanulót, köztük a Gyermekközpontban élő külföldi fiatalokat, oktatnak. A tanulók több mint négyötöde afgán, a többi szomáliai, iraki, 2 azeri állampolgárságú volt. A Fóton élő tanulók a Gyermekközpont kezdeményezésére kerültek az intézménybe, amelynek nevelői a külföldi állampolgár gyermekek, tanulók interkulturális pedagógiai rendszer szerinti óvodai nevelése és iskolai nevelése-oktatásáról szóló, oktatási miniszteri irányelv alapján foglalkoznak velük.⁸⁰

Az újonnan érkező fiatalok egy nyelvi felzárkóztató csoportba kerülnek, ahol heti 20 órában magyart mint idegen nyelvet tanulnak. A tanulók a tanév végi magyar nyelvismereti vizsga eredményétől, valamint a tantárgyi ismereteiktől függően tudásszintű felzárkóztató csoportba, szakiskolai, szakközépiskolai, esetleg gimnáziumi képzésbe kerülnek, ahol a magyar tanulókkal közös osztályban, magyar nyelven oktatják őket. Azokat a tanulókat, akiknek a magyar nyelvismerete az elvárt szintet nem éri el, az Iskola továbbra is a nyelvi felzárkóztató csoportban oktatja.

Az Iskola a tudásszintű felzárkóztatásra járó, menedékjogot élvező tanulókat maximum 15 fős osztályokban, magyar nyelven, olyan magyar állampolgárságú társaikkal közös csoportban oktatja, akik 16 éves korukig nem fejezték be a nyolc osztályt. A tudásszintű felzárkóztatásra járó, menedékjogot élvező tanulók – a magyar nyelv és irodalom, szakmai, illetve pályaaorientációs tantárgyak, valamint az osztályfőnöki óra helyett – heti 10 órában magyart mint idegen nyelvet tanulnak.

A szakiskolai oktatás első két évében közismereti tárgyakat oktatnak. A tanulók a kétéves képzést követően szakképzésre jelentkezhetnek. Az ilyen osztályba járó, menedékjogot élvező tanulók magyart mint idegen nyelvet heti 15 órában tanulnak. A szakiskolai képzés kétéves közismereti szakaszának befejezését követően a diákok szakképzésre jelentkezhetnek. A magyar tannyelvű, gimnáziumi osztályba járó, menedékjogot élvező tanulók az – angol, francia vagy német nyelv mellett – magyart mint idegen nyelvet heti 2 órában tanulnak.

⁸⁰ Közzétette az *Oktatási Közlöny*. XLVIII. évfolyam, 24. szám.

Mind az Iskola, mind a Gyermekközpont munkatársai beszámoltak arról, hogy szinte az összes külföldi fiatal valamilyen poszttraumás szimp-tómától szenved, ami különösen az újonnan érkezőkön feltűnő. A tünetek a hirtelen, különösebb ok nélkül jelentős súlyvesztéstől a krónikus fejfájáson át, a váratlan és kontrolálhatatlan dühkitörésekig terjednek. A nevelők szerint valamilyen alvászavar valamennyiükön megfigyelhető. Annak ellenére, hogy a Gyermekközpontban pszichológus és fejlesztő pedagógus munkatársak is dolgoznak, kapacitás hiányában pszichés támogatáshoz sem a kísérő nélküli kiskorúak, sem az utógondozott ellátás alatt álló fiatalok nem férnek hozzá. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy mind a Gyermekközpont, mind az Iskola pedagógusai beszámoltak arról, hogy azok a gyermekek, akik hosszabb-rövidebb idő elteltével valamilyen módon a bizalmukba fogadják őket, közlékennyé válnak, és beszélnek az őket ért traumákról. Gyakori, hogy az elmondottakat – az időközben létrejött érzelmi kötődés eredményeként, továbbá a külföldi fiatalok származási országával kapcsolatos információk, illetve megfelelő szupervízió hiányában – a pedagógusok sem tudják feldolgozni, így a hallottak lelkileg őket is erősen megviselik.

Az utóvizsgálat legfontosabb megállapítása az volt, hogy a biztos AJB 7120/2009. számú jelentésben megfogalmazott, a jogalkotást, valamint a jogalkalmazást érintő kezdeményezései megvalósultak.

Az utóvizsgálat tapasztalatai alapján az alapvető jogok biztosa egyrészt felkérte a nemzeti erőforrás minisztert, hogy intézkedjen a Gyermekközpontban élő, fertőző betegségben, illetve elősködőktől szenvedő fiatalok elhelyezésére szolgáló, egészségügyi elkülönítő helyiség kialakításáról, továbbá a kísérő nélküli kiskorúak, illetve utógondozói ellátás alatt álló fiatalok pszichés, illetve a velük foglalkozó nevelők szupervíziós ellátásának megszervezéséről. Másrészt az alapvető jogok biztosa a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatójánál kezdeményezte, hogy a kísérő nélküli kiskorúakat, valamint az utógondozói ellátás alatt álló fiatalok oktatásával foglalkozó pedagógusok ország információs, továbbá a menedékjogi eljárással kapcsolatos információkat tartalmazó képzésének megszervezéséről gondoskodjon.

A kisgyermekes családok idegenrendészeti őrizete

A 2010. évi CXXXV. törvény 2010. december 24-i hatálybalépését megelőzően, az idegenrendészeti eljárásban kiskorúval szemben őrizetet nem lehetett elrendelni. Az említett időponttól kezdődően, a felnőtt családtag kíséretében lévő kiskorú esetében az idegenrendészeti őrizet a „gyermek mindegyeseképpen álló érdekét elsődlegesen figyelembe véve, végső intézkedésként” legfeljebb harminc napra elrendelhető.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója, valamint az országos rendőrfőkapitány 1/2011. (OT 15.) együttes intézkedése alapján,

a rendőrség a kiszolgáltatott helyzetben lévő harmadik országbeli állampolgárok, így a kisgyermekes családok, a házaspárok, az egyedülálló nők és a más, fokozottan kiszolgáltatott helyzetben lévő harmadik országbeli állampolgárok pl.: idős, fogyatékkal élő stb. idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizetét 2011. április 1-jétől a Békéscsabai Ideiglenes Őrzött Szálláson (a továbbiakban: Ideiglenes Őrzött Szállás) hajtja végre. Ezzel, az utasforgalom számára nyitva álló nemzetközi repülőterek tranzitónáját nem számítva, az ideiglenes Őrzött Szállás lett az egyetlen olyan hely Magyarországon, ahol a rendőrség 14 évnél fiatalabb, vagyis a magyar jog szerint cselekvőképtelen kiskorúakat is fogva tart.⁸¹

Ideiglenes Őrzött Szállás, Békéscsaba

2011. április 1. és 2012. április 30. között összesen 409 kiskorú, legfeljebb 30 napig tartó őrizetét foganatosították az intézményben. Az alapvető jogok biztosa az Ideiglenes Őrzött Szálláson 2012. május 3-án előre be nem jelentett helyszíni bejárást tartott, ahol a fogva tartott gyermekek személyi szabadsághoz, a testi és lelki egészséghez, valamint a jogorvoslathoz való, alapvető jogainak érvényesülését vizsgálta.⁸²

Miután Harmtv. nem rendelkezett arról, hogy az idegenrendészeti hatóságnak a „végső intézkedésként” elrendelhető őrizet alkalmazását megelőzően milyen prioritásokat kell mérlegelnie, azt mind az illegális határsértés során, mind a magyarországi tartózkodás jogszerű magyarországi tartózkodás szabályainak megsértése miatt elfogott, és az országból kiutasított kisgyermekes családok esetében rutinszerűen alkalmazzák.

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 5. cikk 1. bekezdés f) pontja szerint törvényes a letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából; továbbá az olyan személy letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen kiutasítása céljából intézkedés van folyamatban.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Európai Bíróság) az Európai Emberi Jogi Egyezmény 5. cikkét érintő esetjoga alapján, kapcsolatnak kell fennállnia a fogva tartás célja, az annak végrehajtási helye és módja között, és a fogva tartás időtartama nem haladhatja meg a céljának eléréséhez szükséges időtartamot.⁸³

A Gyermekegyezmény 37. cikk d) pontja alapján a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a szabadságától megfosztott gyermeknek, életko-

⁸¹ Lényeges különbség, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 41. § (1) bekezdésének b) pontja értelmében a külföldi legfeljebb nyolc napig köteles a repülőtér tranzitónájában tartózkodni.

⁸² Lásd az AJB 4019/2012. számú jelentést.

⁸³ Lásd például: Mubilanzila Mayeka és Kaniki Mitunga kontra Belgium, 102. pont; Muskhadzhivjeva és társai kontra Belgium 73. pont, Popov kontra Franciaország, 118. pont.

rától függetlenül, joga legyen ahhoz, hogy a szabadságelvonásának törvényességével kapcsolatban bírósághoz vagy más illetékes, független és pártatlan hatósághoz forduljon, és hogy az ügyben sürgősen döntsenek.

A cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes kiskorú idegenrendészeti jogállásának közös jellemzője, hogy míg a Harmtv. 56. § (2) bekezdése alapján önállóan nem, addig a Harmtv. 56. § (3) bekezdése alapján, a kíséretükben lévő, felnőtt hozzátartozójukkal együtt már őrizetbe vehetők. Mivel az ilyen esetekben az idegenrendészeti hatóság által elrendelt őrizet tényleges tárgya nem a kiskorú, hanem a kíséretében lévő felnőtt hozzátartozója, a gyermek fogva tartásának sem jogalapja, sem jogi garanciái nincsenek, ami szabadsághoz, valamint a jogorvoslathoz való alapvető jogokkal összefüggő visszásságot eredményez.

A Gyermekjogi Egyezmény 2. cikk 2. pontja alapján a részes államok kötelesek arra, hogy a joghatóságuk alá eső gyermekeket valamennyi, bármely formában jelentkező olyan megkülönböztetéstől és megtorlástól hatékonyan megvédjék, ami őket a szüleik, törvényes képviselőik vagy családtagjaik jogi helyzete vagy tevékenysége miatt érhetné.

Az idegenrendészeti hatóságot a Gyermekjogi Egyezmény 3. cikk 1. pontja alapján, a gyermek mindenekfelett álló érdekének elsődleges figyelembevételére vonatkozóan terhelő jogi kötelezettség az országban jogellenesen tartózkodó kísérő nélküli, valamint a családtagja társaságában jogellenesen tartózkodó kiskorúak ügyeiben azonos. A hatóság a gyermek mindenekfelett álló érdekét a családtagja kíséretében lévő kiskorú idegenrendészeti célú fogva tartásának elrendelésekor is köteles szem előtt tartani. A Harmtv. 56. § (3) bekezdésén alapuló, azon joggyakorlat, mely szerint a harmadik országbeli gyermek, az idegenrendészeti jogsértést elkövető felnőtt hozzátartozója pusztán jelenléte miatt olyan esetekben is őrizetbe vehető, amikor a hasonló jogi helyzetben lévő, kísérő nélküli kiskorú fogva tartása kizárt, az „egyéb helyzet” szerinti diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásságot eredményez.

Az idegenrendészeti hatóságok munkatársai a felnőtt hozzátartozója kíséretében lévő kiskorú fogva tartásának indokaként egyrészt a családi élet tiszteletben tartásához való alapjog érvényesülésére, másrészt a közbiztonság védelmének követelményére hivatkoztak.

Az Alaptörvény által is védelt család élet megvalósulásának egyik, valóban nélkülözhetetlen eleme, hogy a hatóság a gyermeket ne szakítsa el felnőtt hozzátartozóitól. A hozzátartozók együttes fogva tartása azonban önmagában nem jelenti azt, hogy a közös fogva tartási helyszín eredményeként családi életük tiszteletben tartása is szükségképpen megvalósul. Annak ellenére, hogy a kisgyermekes családok maximum 30 napig tartó fogva tartása látszólag nem túlságosan hosszú idő, az a körülmény, hogy azt egy olyan totalitárius intézményben kell eltölteniük, ahol a magánéletük színterét jelentő hálólhelyiségek többségének ajtajáról a kilincset

leszerelték, és még az étkezések idejére sincs lehetőségük elvonulni, a valós családi életük gyakorlatába való súlyos beavatkozást jelent, így alapvető joggal összefüggő visszásságot eredményez.

A közbiztonság védelmére vonatkozó érv kapcsán mérlegelendő, hogy a kiskorú akár 30 napig tartó őrizetének időtartamát az elérendő közbiztonsági cél, azaz a kiutasítás végrehajtása szempontjából feltétlenül szükség-szerűnek tekinthető-e.

A vizsgálat során meghallgatott ügyintézők egyetlen olyan esetre sem tudtak visszaemlékezni, amikor a személyazonosításra alkalmas iratokkal nem rendelkező külföldi visszafogadási egyezmény alapján történő visszavételének megtagadását követő 30 nap elegendő lett volna arra, hogy a kiutasítás végrehajtásához szükséges okmányokat beszerezzék, és a kitoloncolást megszervezzék. Tény, hogy az őrizet legfeljebb 30 napos időtartama alatt az idegenrendészeti jogsértő kisgyermekes család az Ideiglenes Őrzött Szállást nem tudja elhagyni, következésképpen arra sincs lehetősége, hogy kivonja magát a kiutasítás végrehajtása alól. Ezzel szemben az őrizet elrendelését követő 31. naptól, már semmiféle fizikai akadály sincs annak, hogy a kiskorú az idegenrendészeti hatóság által kijelölt nyitott tartózkodási helyről akár egyedül, akár felnőtt hozzátartozója kíséretében távozzon. A szomszédos ország hatóságának a kiskorú visszafogadási egyezmény alapján történő visszavételét megtagadó válaszában magyarországi kézhezvételét követően fogva tartásának az Európai Emberi Jogi Egyezmény 5. cikk 1. bekezdés f) pontjában megjelölt törvényes oka megszűnik, ezért az őrizet további fenntartása már nem szükséges, ami alapvető joggal összefüggő visszásságot eredményez.

A vizsgálat adatai szerint a jogalkotó a külföldi gyermek Harmtv. 56. § (3) bekezdésében megjelölt, „mindenekfelett álló érdekét” leginkább az őrizet végrehajtási körülményeinek szabályozásakor igyekezett szem előtt tartani.

A vizsgálat során meghallgatott külföldiek beszámolója szerint a kisgyermekes családok őrzését végző őrszemélyzet jóindulattal, humánusan bánik a fogvatartottakkal. Az Ideiglenes Őrzött Szállás vezetése a külföldiek fogva tartásának körülményeire és ellátására vonatkozó jogszabályi előírásokat betartja. A rendelkezésemre álló iratok, valamint az Ideiglenes Őrzött Szállás vezetésének tájékoztatása szerint az őrizet végrehajtásának törvényességét a Békés Megyei Főügyészség illetékes ügyésze havonta egyszer a helyszínen ellenőrzi.

Annak ellenére, hogy a rendőrség jelentős erőfeszítéseket tesz a legkisebb megterhelést jelentő fogva tartási körülmények megteremtése érdekében, az Ideiglenes Őrzött Szálláson élők gyógyszerfogyasztásának összetétele és mennyisége, különösen az önkárosításhoz vezető rendkívüli események, valamint az azonos nemű kiskorúak szexuális érintkezése azt bizonyítják, hogy a bizonytalan jövő, a fogva tartás ténye, a házirend sze-

rint szabályozott életritmus és a valódi intimitás hiánya a gyermeki étellel összeegyeztethetetlen pszichés megpróbáltatást okoz. Az említett helyzetben, a fogva tartás okait és időtartamát felmérni képtelen kiskorú számára az őrizet 30 napja végtelenül hosszúnak tűnhet, vagyis az semmiképpen sem szolgálja a gyermek mindenekfelett álló érdekét.

Európán kívüli országokból származó, egyedülálló férfiak idegenrendészeti őrizete
Magyarországon az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának helye a „rendőrség által fenntartott, a személyes szabadságában korlátozott külföldi elhelyezésére szolgáló, az őrizet céljaira sajátosan kialakított objektum”, más néven őrzött szállás.⁸⁴A vizsgálat idején a rendőrség Győrben, Kiskunhalason, Nyírbátorban és Budapesten a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren működtetett őrzött szállásokat.

Őrzött Szállás, Nyírbátor

A Budapesttől 260 km távolságban lévő kelet-magyarországi kisvárosban, Nyírbátorban működő Őrzött Szállás elsősorban az Európán kívüli országokból származó, egyedülálló férfiak legfeljebb 12 hónapig tartó idegenrendészeti őrizetének végrehajtására szolgál.

Az alapvető jogok biztosa 2012. július 16-án és 17-én, előre be nem jelentett, helyszíni bejárást tartott az Őrzött Szálláson,⁸⁵ ahol a fogvatartottak személyi szabadsághoz, a testi és lelki egészséghez, az emberi méltósághoz való jogának, továbbá a kínzás, embertelen, vagy megalázó bánásmód tilalmának érvényesülését vizsgálta.

A vizsgálatot végző munkatársak végigjárták a külföldiek elhelyezésére szolgáló épületeket és azok helyiségeit, iratokat vizsgáltak, meghallgattak 62 fogvatartottat, a szociális munkásokat és az őrszemélyzet egyes tagjait.

Az Őrzött Szállás az egykori határőrlaktanya két, eredetileg a sorállomány elhelyezésére szolgáló épületében működik, ahol a helyszíni vizsgálat időpontjában 259 férőhely volt.

A fogva tartás céljára kialakított „A” épületbe zsiliprendszerű mágneskártyás beléptető rendszeren át lehet bejutni. Az Őrzött Szállás ebben az épületben található helyiségeinek ablakait vágásérzékelővel ellátott rácsok fedik. Az épület két szintjén, a kémlelőnyílással ellátott, nehéz vasajtókkal felszerelt zárkákban összesen 160 férőhely található. Valamennyi zárkához saját illemhelyet és kézmosót tartalmazó vizesblokk tartozik. A helyszíni bejáráskor ebben az épületben 123 fogvatartott élt.

A „B” épületet nem őrizet végrehajtására, hanem kijelölt tartózkodási

⁸⁴Lásd az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 1. § (1) bekezdését, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója, valamint az országos rendőrfőkapitány 1/2011. (OT 15.) együttes intézkedésének 18. pontját.

⁸⁵Lásd az AJB 1953/2012. számú jelentést.

helyként működő, közösségi szállás céljára alakították ki. A 99 férőhelyes, kétszintes épületet az Országos Rendőr-főkapitányság utasítására 2010 májusától idegenrendészeti őrizet végrehajtására használják. Vizesblokk egyetlen zárkához sem tartozik. Az illemhelyhez, valamint a kézmosót és a zuhanyzót magában foglaló vizesblokkhoz a folyosóról lehetett hozzáférni. A vizesblokkokban gyakori meghibásodások miatt előfordul, hogy az épületben 10-15 fogvatartottra mindössze egy-egy zuhany, illemhely, illetve mosdó jut. A helyszíni bejáráskor a „B” épületben 84 külföldi élt.

Annak ellenére, hogy az Őrzött Szállás nem szabadságvesztés büntetés letöltésére szolgál, az „A” épületben elszállásolt külföldiek gyakorlatilag börtönviszonyok, a „B” épületben élők még annál is rosszabb körülmények között élnek.

Miután az intézmény vezetése a „B” épületben fogva tartott külföldiek számára megtiltotta, hogy az éjszakai órákban a cellákon lévő ablakokat kinyissák, és az illemhelyre is csak akkor tudnak kijutni, ha az őrszemélyzet kiengedi őket, az épület a jelenlegi viszonyok között fogva tartás végrehajtására alkalmatlan. Azokban az esetekben, amikor a külföldiek már nem képesek kivárni, hogy az őrszemélyzet az illemhelyre kiengedje őket, a cellákban, a társaik jelenlétében, az erre a célra rendszeresített műanyag palackokba kénytelenek vizelni, ami a megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszasságot eredményez.

A muszlim vallású fogvatartottak a zárkákhoz tartozó vizesblokk hiányában a kötelező esti imát megelőző rituális mosakodást esetenként azért nem tudják időben elvégezni, mert az őrszemélyzet a szolgálat átadásának elhúzódása miatt csak késve nyitja ki a zárkaajtót. Az alapvető jogok biztosa felhívta a figyelmet arra, hogy a vallás szabadságához való jog magában foglalja azt is, hogy a vallását bárki, vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben gyakorolja. Miután muszlim hívő esetében a meghatározott időpontban elvégzendő esti ima, illetve az ezt megelőző rituális mosakodás a vallásgyakorlás integráns részét képezi, az azt akadályozó körülményeket az Őrzött Szállás köteles megszüntetni.

Az Őrzött Szállás személyzetének döntő többsége érdemben semmilyen idegen nyelvet sem beszél, így a fogvatartottak többnyire gesztusokkal kommunikálnak. A verbális kommunikáció hiánya, és az eltérő kulturális háttér a fogvatartottak és az őrszemélyzet közötti félreértésekhez vezet, amit az őrök egy része engedetlenségnek értelmez, és a helyzetet agresszióval kezeli. Az őrszemélyzet néhány tagjának feszült viselkedését, valamint a fogvatartottakkal szembeni arrogáns, lekezelő beszédmodorát a helyszíni bejárást végző munkatársak is tapasztalták. Az őrszemélyzet azon gyakorlata, hogy a fogva tartott külföldit nem a nevéen, hanem az állampolgársága szerinti állam megnevezésével szólítja, sérti a névhez való jogot, ezért emberi méltósághoz való alapjoggal összefüggő visszasságot eredményez.

Miután idegen nyelvet a háziiorvosi ellátást nyújtó rendőr orvos és az asszisztensek sem beszélnek, a fogvatartottak egészségügyi panaszait sem tudják megfelelően kommunikálni. Verbális kommunikáció hiányában többségük úgy vélte, hogy aktuális panaszaitól függetlenül, mindig ugyanazt a gyógyszert kapja. Az a körülmény, hogy az Őrzött Szálláson a fogva tartott külföldiek egészségügyi ellátása céljából foglalkoztatott személyzet semmiféle idegen nyelvet sem beszél, és az intézményben még a háziiorvosi ellátás körébe tartozó vizsgálatok elvégzéséhez szükséges tolmácsolás sem hozzáférhető, veszélyezteti a testi és lelki egészséghez való alapjog érvényesülését.

Az Őrzött Szállás házirendjének az a rendelkezése, amelynek alapján a fogvatartott még kenyeret sem vihet a zárkába, egyrészt ellentétes az idegenrendészeti őrizet végrehajtására vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel, másrészt az, ahogy az őrszemélyzet a tilalom betartását a fogvatartottak szájüregére kiterjedő vizsgálattal ellenőrzi, a megalázó bánásmóddal összefüggő visszaállást eredményez. Az említett problémákat feltehetően csökkentené, hogy az intézményben, szektoronként legalább 1-1 olyan hűtőszekrény lenne, amelyekhez a fogvatartottak az éjszakai zárás előtt bármikor hozzáférhetnének.

A fogvatartott külfölditől még az általa használt helyiségek tisztántartására vonatkozó jogszabályi kötelezettsége teljesítése kapcsán sem lehet elvárni, hogy a zárkáját puszta kézzel, egy szál mocskos, foszladozó rongygyal, zokszó nélkül hajlandó legyen feltakarítani, és azt sem, hogy zárka padlóján szétszórt cigarettacsikket seprű és lapát hiányában, puszta kézzel szedje össze. Ennek, az Őrzött Szálláson tapasztalt gyakorlata a megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszaállást eredményez.

Az idegenrendészeti őrizet sajátosságainak egyike, hogy a fogvatartott rokonai, barátai nagy földrajzi távolságban, nem ritkán egy másik kontinensen élnek, így lehetőségük sincs arra, hogy a hozzátartozójukat meglátogassák. Személyes érintkezés hiányában, az egyéb kapcsolattartási formák, például a telefon- vagy az internetkapcsolat jelentősen felértékelődnek. A telefonhasználatnak a vizsgálat során tapasztalt módja, amely a telefonkártya vásárlására képtelen külföldit még az intézmény számára semmilyen költséggel sem járó visszahívásos beszélgetéstől is elzárja, veszélyezteti az embertelen bánásmód tilalmának érvényesülését.

Az Őrzött Szállás által összesített gyógyszerek minősége és mennyisége, valamint a helyszíni bejárás során meghallgatott külföldiek beszámolóit megerősítik az UNHCR Közép-európai Regionális Képviselőtének információit, mely szerint az intézményben élő fogvatartottak körében nagyfokú bizonytalanság és szorongás tapasztalható, és a különböző súlyosságú, poszttraumás szimptomáktól szenvedő fogvatartott sem ritka.⁸⁶ E külföldi-

⁸⁶Magyarország mint menedéket nyújtó ország. A menedékkérők és menekültek ma-

eknek a fogva tartás elviseléséhez rendszeresen nyugtatókra és altatókra van szükségük.

A fogvatartottak pszichés állapotára, valamint az általuk elfogyasztott feszültségoldó, nyugtató hatású gyógyszerek mennyiségére és minőségére figyelemmel indokolt lenne, ha az intézményben legalább hetente egy alkalommal, pszichiáter szakorvos rendelne, aki a fogvatartottak ellátásán túl a pszichológus terápiás munkáját is felügyelné.

A meghallgatott külföldiek, egy-két kivételtől eltekintve, vagy arra panaszkodtak, hogy az őrszemélyzet bántalmazta őket, vagy valamely társuk bántalmazásáról tudtak, esetleg ilyen események szemtanúi voltak. Eljárási garanciák hiányában bekövetkezhet, hogy a vizsgálat megindulása az áldozat és a szemtanúk megfélemlítését eredményezi az elkövetők felderítése helyett, ami veszélyezteti a panaszjog hatékony érvényesülését.

Az Őrzött Szálláson fogvatartott külföldiek bántalmazásával kapcsolatos belső vizsgálatok az elkövetők azonosításának hiányában eredménytelenül végződtek. Az intézmény vezetése azzal, hogy az őrszemélyzet bántalmazásait kifogásoló fogvatartotti panaszokat nem az illetékes ügyészséghez továbbítja, hanem azok kivizsgálásáról maga intézkedik, megsérti a Be. 171. § (2) bekezdésében előírt, a tudomására jutott bűncselekmények üldözésére vonatkozó törvényi kötelezettségét, amellyel veszélyezteti embertelen és a megalázó bánásmód tilalmát biztosító jogszabályi garanciák érvényesülését. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 22. § (1) bekezdése értelmében, a fogvatartottakkal való bánásmód a törvényességét és a végrehajtás alatt állók jogvédelmére vonatkozó rendelkezések érvényesülését az ügyészség ellenőrzi. Miután az Őrzött Szálláson élő külföldiek panaszainak kezelése és az alkalmazott kényszerintézkedések jogszerűségének felülvizsgálata is a fogvatartottakkal való bánásmód a körébe tartozik, a további, részletes vizsgálatok lefolytatása az ügyészség hatáskörébe tartozik.

A bántalmazásokról beszámoló külföldiek az őrszemélyzet több tagjának azonosítószámát is megjelölték, amely információk segíthetik a mindeddig ismeretlen elkövetők azonosítását. Az alapvető jogok biztosa ezeket az adatokat, hatáskör hiányában, további intézkedés céljából az ügyészségnek átadta.

A vizsgálat eredményeként az alapvető jogok biztosa az országos rendőr-főkapitány, a belügyminiszter és a legfőbb ügyész intézkedését kezdeményezte.

A következő táblázat a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásával kapcsolatos adatokat mutatja be.

gyarorzági helyzetével kapcsolatos megfigyelések. UNHCR, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, 2012. április. 17. o. 50. pont. Elérhető: <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/unhcr-kezikonyvek-ajanlasok-es-iranyelvek/a-magyar-menekultugyi-helyzet-2012.html>

	2007	2008	2009	2010	2011	Összesen
Menedékkérők száma	3419	3118	4672	2104	1693	15 006
Kiskorú menedékkérők	332	723	1 458	454	457	3424
Ebből kísérelő nélküli kiskorú menedékkérő	66	176	271	150	61	724
Balassagyarmati Községi Szállás kihasználtsága 2011. 06–12.					48,5%	
Nyírbátori Községi Szállás kihasználtsága	78,50%	100%	100%	2010. 01–03. hó: 38% 2010. 01– 06. 25.: 60%		
BÁH által elrendelt idegenrendészeti őrizet	443	566	612	1356	1183	4160
BÁH által elrendelt kiutasítást előkészítő őrizet	26	8	15	27	21	97
Rendőrség által elrendelt idegenrendészeti őrizet		1467	1530	2820	3439	9256
Rendőrség által elrendelt kiutasítást előkészítő őrizet		218	636	1186	1 648	3688
Visszautasítási őrizet	1599					1599
Rendőrségi őrzött szállások kihasználtsága	34%	35%	47%	74%	62%	

Forrás: Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

4.2. A nyelvhasználatról, az elzárásokról, a börtönök zsúfoltságáról, az idegenrendészeti őrizetről

Külföldi fogvatartottak nyelvhasználata a büntetés-végrehajtási intézetekben

Az alapvető jogok biztosának vizsgálata nem tárt fel problémákat a magyar büntetés-végrehajtási rendszerben fogva tartott külföldiek nyelvhasználatával kapcsolatban. Ezzel összefüggésben annyi megjegyzendő, hogy a jelentések szerint a következtetések elsődlegesen olyan külföldi fogvatartottak beszámolóin alapultak, akik beszélnek magyarul, így a nyelvhasználat akadálytalanságának vagy nehézségeinek megítéléséhez az ő tapasztalataik nem feltétlenül adnak megfelelő támpontot.

Elmondható ugyanakkor, hogy a Magyar Helsinki Bizottság emberi jogi tanácsadó programjánál sem gyakoriak az erre vonatkozó panaszok, bár akadnak ilyen tárgyú beadványok. 2011 nyarán például egy fekete-afrikai fogvatartott fordult a bizottsághoz azt sérelmezve, hogy amikor az elhelyezésével kapcsolatban tört magyarsággal előadott kérelmét a felügyelet el-

utasította (a levél szerint annyit mondtak – magyarul –, hogy „ez van”), és – azt gondolván, hogy kérelmét esetleg nem fogalmazta meg elég világosan – tolmácsot kért, ezt a felügyelet kerek-perec elutasította. Amikor pedig az iránt érdeklődött, hogy az ügyben fordulhat-e panasszal valamilyen felettes szervhez, a felügyelettől nemleges választ kapott, mégpedig igen megalázó kifejezések kíséretében.

Az eset nemcsak arra utal, hogy ilyen jellegű panaszok előfordulnak, hanem a jogokról való idegen nyelvű tájékoztatás kielégítő voltával kapcsolatban is felvet kérdéseket, hiszen a panasz tartalma és a Helsinki Bizottsághoz fordulás ténye azt mutatja: az érintett nem volt tisztában vele, hogy milyen panaszmechanizmusokat vehet igénybe a büntetés-végrehajtási rendszeren belül.

Hangsúlyozni kell ezzel összefüggésben, hogy a jogokról és kötelezettségekről szóló általános központi tájékoztató lefordítása nem elégséges. A jogok gyakorlása módjának részletes szabályait a házirendek tartalmazzák, ezért amennyiben ezeket nem fordítják le a megfelelő idegen nyelvre, a fogvatartott számára jelentősen megnehezül a jogérvényesítés (hiába tudja például, hogy havi egy látogatás jár neki, ha nincs vele tisztában, hogy kitől, mikor és milyen eljárási rendben kell kérnie a beszélő megtartását).

A fiatalkorúak szabálysértési elzárása

A Magyar Helsinki Bizottság teljes mértékben oszttja az alapvető jogok biztosságának aggályait a fiatalkorúak szabálysértési elzárását lehetővé tevő jogszabályi változásokkal kapcsolatban.

Azokon a szempontokon túl, amelyeket az AJB-5980/2010. számú ügyben írt jelentés megfogalmaz,⁸⁷ érdemes felhívni a figyelmet kétféle „fordított diszkriminációra”, amelyet a jelenlegi jogszabályi környezet okoz.

Az egyik ilyen fordított hátrányos megkülönböztetés oka, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs.tv.) 27. §-a szerint pénzbírságot vagy helyszíni bírságot csak akkor lehet kiszabni, ha a fiatalkorú annak megfizetését vállalja, közérdekű munkát pedig akkor, ha a fiatalkorú a 16. életévét nem töltötte be. Mivel a fiatalkorúak nagy részének nincsen jövedelme, a szabályozás eredményeként éppen a 16 év alatti fiatalkorú szabálysértők esetében áll elő az a helyzet, hogy a jogalkalmazó számára – ha a figyelmeztetést nem tartja elégségesnek – csak az elzárás marad kiszabható szankcióként. A szabályozás tehát egyáltalán nem felel meg a gyermekjogi egyezmény azon követelményének, hogy a szabadságelvonás a fiatalkorúak esetében csak *ultima ratio* lehet.

⁸⁷Pl. a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményben (kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény) foglaltak sérelme; célravezetőbb, gyorsabb, eredményesebb jóvátételi formák bevezetésének szükségessége stb.

A másik fordított diszkrimináció a tulajdon elleni szabálysértések és bűncselekmények elkövetői között áll fent. Míg a büntetőjog ismeri a tevékeny megbánás fogalmát és lehetőséget biztosít a közvetítői eljárás igénybe vételére,⁸⁸ a szabálysértési jogból hiányoznak ezek az intézmények. „Jobban jár” tehát az elkövető és – egyáltalán nem mellékesen – a kompenzált sértett is, ha a szabálysértési értékhatárt meghaladó összegre történik pl. lopás, hiszen ilyenkor – szemben a szabálysértési eljárással – helye van a resztoratív igazságszolgáltatásnak.

A jelentésben írt konkrét ügyel – azaz három, fogadásból bizsut lopó gimnazista lány előállításával, majd szabálysértési őrizetbe vételével – kapcsolatban említést kell tenni arról is, hogy a három lányt a rendőrök kihallgatásuk után megbilincselve vitte a fogdába. Olyan gyakorlatról van szó, amelyet mind a Magyar Helsinki Bizottság, mind a Független Rendészeti Panasztestület kifogásolt.

A fogvatartottak kísérésének biztonságos végrehajtásáról szóló 59/2010. (XI. 08.) BRFK Intézkedés (a továbbiakban: BRFK Intézkedés) 14. pontja ugyanis úgy rendelkezik, hogy a „kísérési feladat végrehajtása során a fogvatartottat minden esetben meg kell bilincselni. A fogvatartott várható magatartására tekintettel keze előre vagy hátra is bilincselhető, szükség esetén lábbilincs is alkalmazható.” A BRFK Intézkedés értelmében tehát nincs mérlegelési lehetőség, a bilincselés kísérésnél kötelező.

Ez azonban ellentmond a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 48. §-ának, amelynek értelmében a rendőr bilincset akkor és csak akkor alkalmazhat, ha fennáll a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának, támadásának, szökésének veszélye vagy az érintett ellenszegül, és az ellenszegülés megtörése testi kényszerrel nem biztosítható. A kötelező bilincselés szintén nincs összhangban a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (Szolgálati Szabályzat) 76. §-ával, amely a kísérő őr feladatának ellátásával összefüggésben azt rögzíti, hogy „ha a kísért személy veszélyessége ezt indokolja, a kísért személyt meg kell bilincselni”. Mind az Rtv., mind a Szolgálati Szabályzat kötelezővé teszi tehát annak mérlegelését, hogy fennáll-e olyan veszély, amely a testi integritást súlyosan korlátozó kényszerítő eszköz használatát indokoltá teszi. A BRFK Intézkedés, mint alacsonyabb rendű norma nem állhatna ellentétben e jogszabályi előírásokkal, azonban a Budapesti Rendőr-főkapitányság hosszú évek óta nem módosítja az intézkedés problematikus rendelkezését.

A konkrét ügyre vonatkozó rendőrségi dokumentumok nem tartalmaztak olyan adatot, amely arra utalt volna, hogy a gimnazista lányok (akik közül az egyik annyira sokkos állapotba került a rendőri intézkedéstől, hogy pszichiátriára kellett vinni) bármilyen, a bilincselésre okot adó magatartást tanúsítottak volna. Ebből eredően alapvető jogaikat az indokolatlanul

⁸⁸Lásd: 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.), 36. és 107/A. §

nul használt kényszerítő eszköz is csorbította. Esetük rávilágít a vonatkozó belső rendőrségi normák átvilágításának és felülvizsgálatának szükségességére is.

A büntetés-végrehajtási intézetek zsúfoltsága

2008 óta állandó a fogvatartotti létszám emelkedése.⁸⁹ Az elmúlt időszak büntetőpolitikai szigorításai felgyorsították ezt a folyamatot. A középmérték és a „három dobás/csapás” (azaz a bizonyos esetekben kötelezően kiszabandó életfogytig tartó szabadságvesztés) bevezetésének, a szabálysértési elzárás alkalmazásának kiterjesztésének következményei (minthogy a bűncselekmények számát ezek az intézkedések nyilvánvalóan nem szorították le jelentősen) végső soron a büntetés-végrehajtási szervezetrendszeren csapódnak le. A büntetés-végrehajtási állománynak kell kezelnie a növekvő zsúfoltság és annak következményei (romló fizikai körülmények, érdemi elfoglaltságot jelentő programokban való részvétel lehetőségének csökkenése) miatt kialakuló feszültségeket, konfliktusokat.

A helyzet romlása várható, mivel a Btk. azon szabályának értelmében, amelynek értelmében a bűncselekményt az elkövetése idején hatályban levő törvény szerint kell elbírálni (kivéve ha a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el), számos mostanában kiszabott szankcióban még nem is érvényesülhetnek közvetlenül a szigorítások hatásai (legfeljebb a bírói karnak a büntetőpolitika irányaihoz való, valószínűleg nagyrészt öntudatlan igazodása állhat a létszám szignifikáns növekedése mögött).

Ebben a helyzetben a büntetés-végrehajtás azon próbálkozásai is problémákat vetnek fel, amelyek céljának helyességéhez nem férhet kétség. Az arányosítási programnak (amelynek célja a zsúfoltság egyenletesebb elosztása az intézetek között) például az a káros mellékhatása, hogy a lakóhelytől való távolság miatt a látogatás nem lehetséges, vagy jelentősen elnehezül (pl. Debrecenből Veszprémbe és vissza hosszú órákat kell utazni egy órányi látogatásért). Ennek eredményeként a családi kapcsolatok lazulnak. Szintén nehézkessé válhat a védővel való kapcsolattartás (egy debreceni kirendelt védő például bizonyosan nem fog Veszprémbe utazni egy konzultációért).

Olyan helyzetről van szó, amelyet a büntetés-végrehajtási rendszer csak elviselni tud, megoldani nem. A helyzet kulcsa a jogalkotó és a bíróságok kezében van.

A Magyar Helsinki Bizottság megfontolandónak tartja például az elektronikus monitoring bevezetését, amely hozzájárulhatna a fogvatartotti létszám majd egyharmadát kitevő előzetes letartóztatotti populáció csökkenéséhez, és ekként a zsúfoltság enyhítéséhez.

⁸⁹Lásd: <http://www.bvop.hu/?mid=77&cikkid=1682>

Az idegenrendészeti őrizet problémái

Az alapvető jogok biztosának a Nyírbátori Őrzött Szálláson élő külföldiekkel való bánásmódot érintő vizsgálata⁹⁰ során tett megállapításokkal kapcsolatban a rendőrség képviselője arra hivatkozott, hogy jelentős nyomást jelent a rendőrségre nézve az „illegális migráció” feltartóztatásával kapcsolatos európai „elvárás”.

Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy ez az elvárás sem lehet mentés az elhúzódozó fogva tartásra azokban az esetekben, amikor nincs reális esély a kiutasítás végrehajtására, és különösen nem lehet mentés az ember-telen fogva tartási körülményekre.

Ebben a körben külön ki kell emelni a fegyveres biztonsági őrök problémáját, a külföldieket ugyanis nem rendőrök, hanem ilyen biztonsági őrök őrzik. A fegyveres biztonsági őrök nem rendelkeznek a szükséges nyelvi, interkulturális és konfliktuskezelő készségekkel, ami növeli a fogvatartottak bántalmazásának előfordulási esélyét, különös tekintettel arra, hogy az indokolatlanul gyakori és hosszú őrizet, a testmozgás és aktív időtöltés hiánya sok fogvatartottból frusztrációt és agressziót válthat ki.

Mindez a bántalmazás melegágyává teszi az őrzött szállásokat, a Helsinki Bizottságnak több olyan eset jutott a tudomására, amelyben az őrizeteselek látellellettel igazolt sérüléseket szenvedtek el a fogva tartás alatt. Tapasztalatai alapján a bizottság osztja az ombudsman jelentésében jelzett aggályokat és egyetért az ott megfogalmazott javaslatokkal.

4.3. Az idegenrendészeti őrizet gyakorlata

Az elmúlt időszakban a rendőrséget számos kritika érte hazai és nemzetközi jogvédő szervezetek részéről az idegenrendészeti eljárás során őrizetbe vett személyek fogva tartásával kapcsolatban. A jelzett kérdésekre és problémákra a rendőrség minden esetben megadta szakmai válaszait, illetve kivizsgálta a jelentésben megjelenített visszasságokat. Ennek megfelelően az ombudsmani jelentésekben szereplő valamennyi felvetéssel kapcsolatban is tájékoztattuk a biztost. Az alapvető jogok biztosának megküldött válaszok írásos anyagát készek vagyunk mindenki rendelkezésére bocsátani, ezért javasolom, hogy a nyilvánosságra hozott ombudsmani jelentések mellett szerepeljenek, illetve jelenjenek meg a rendőrség által adott válaszok, álláspontok is.

Mindenki előtt ismert, hogy a Nyugat-Balkán térségéből induló migrációs hullám hatására Magyarországra hatalmas nyomás nehezedik. Ennek mértékét a schengeni külső határszakaszon elkövetett tiltott határátlépések számának drasztikus, 50%-os emelkedése is mutatja. (2012. szeptember 30-ig 4475 fővel szemben kellett a rendőrségnek intézkednie.) Az Európai Unió migrációs adatai is bizonyítják ezt, hiszen Olaszország, Görögország és Spanyolország után Magyarország áll a 4. helyen a területére történő tiltott határátlépésekben.

⁹⁰ Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1953/2012. számú ügyben.

A magyar rendőrségnek számos elvárás között kell a megfelelő egyensúlyt garantálni. Amikor 2007 decemberében Magyarország teljes jogú schengeni taggá vált, arra vállaltunk kötelezettséget, hogy az egész schengeni térség nevében és érdekében végezzük a határellenőrzést a külső határokon és biztosítjuk, hogy a beutazás feltételeivel nem rendelkező személyek nem jutnak be a schengeni térségbe, így a térség nyugat-európai államaiba sem. Míg ezek az államok és a közösségi jogban a menekültügyi szabályozás azt várja el, hogy az ún. első tagállamok járjanak el azok ügyében, akik valamilyen oknál fogva nemzetközi védelemre szorulnak, addig a jórészt gazdasági migránsok továbbra sem óhajtának ezekben az országokban maradni, hanem tovább kívánnak utazni a schengeni térség nyugati államaiba. Ezért gyakoriak az olyan jogcímekekkel való visszaélések (menekültkérelem, kiskorú státus), amelyek olyan szabad elhelyezést biztosítanak számukra, ahonnan könnyedén kijuthatnak és elhagyhatják Magyarország területét.

A rendőrség őrzött szállásain túlnyomórészt nem menekültek, hanem gazdasági migránsok találhatók, akiknek filozófiája nagyon egyszerű. A jobb élet és a pénzszerezés reményében kelnek útra, hogy a Magyarországnál gazdagabb nyugat-európai, illetve skandináv országokba jussanak el, hogy ott nyújtsák be menedékkérelmüket annak érdekében, hogy a megfelelő juttatásokból részesüljenek. Németországban például, a közelmúltban emelték meg a menekültügyi ellátás összegét, amelynek hatására jelentősen emelkedett a macedón, szerb, illetve koszovói migránsok száma.

Fontos, hogy a visszaéléseket megfelelően kiszűrjük, annak érdekében, hogy valós védelmet biztosíthassunk azoknak, akik erre valóban rászorulnak.

Az illegális migráció kezelése érdekében a jogszerűtlenül Magyarországon, illetve schengeni területen tartózkodó személyeket a hatályos jogszabályok alapján a rendőrség őrizetbe veszi, és kiutasításukat követően kitoloncolja az ország területéről. A tiltott határátlépések jelentős számú növekedésével egyenes arányban nőtt az őrizetek száma is, az elmúlt évhez viszonyítva csaknem 25%-al. Ez jelentős terheket ró a rendőrség által fenntartott őrzött szállásokra, ahol jelenleg a rendelkezésre álló 635 férőhelyen 29 különböző állampolgárságú személy (2012. október 30-án összesen 461 fő) tartózkodik őrizetben. Az őrzött szállások átlagos feltöltöttsége: 82%-os. Az erre való felkészülés érdekében civil jogvédő szervezetekkel együttműködve multikulturális képzéseket szerveztünk az őrzött szállások állományának. Jelenleg is folyamatban van egy intézkedéstaktikai projekt, amelynek keretében az őrzött szállásokon dolgozó hivatásos és fegyveres biztonsági őrköt készítik fel a szállásokon előforduló konfliktusok kezelésére úgy, hogy a rendőri intézkedés jogszerű, szakszerű és – ha ez lehetséges – a képzések eredményeként a kényszerítő intézkedések alkalmazása elkerülhető legyen.

A legnagyobb nyomás a Nyírbátori Őrzött Szállásra nehezedik, tekintettel arra, hogy itt kerülnek elhelyezésre azok a személyek, akiknek a kitoloncolását a rendőrség, illetve a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal rövid

idő alatt nem tudja végrehajtani. A Visszatérési Irányelv 18 hónap őrizeti időt enged meg maximálisan. Magyarországon ennél a lehetőségnél rövidebb, az őrizetesk számára kedvezőbb fogva tartási időtartam került bevezetésre a 12 hónapban maximált őrizettel úgy, hogy hat hónap után csak akkor hosszabítható meg az őrizet, ha a személy szándékosan akadályozza a vele szemben folyó eljárást, illetve nem működik együtt vagy félrevezeti a hatóságokat.

A rendőrség mint jogalkalmazó a hatályos jogszabályok alapján látja el meghatározott feladatait, így a külföldiek őrizetét a kijelölt őrzött szállásokon. Az ombudsmani jelentésekben hivatkozott jogszabályok is azt mutatják, hogy a külföldiekkel szemben idegenrendészeti eljárás során elrendelt őrizetek beszabályozottak, az alkalmazott jogszabályok is szigorú előírásokat tartalmaznak az alapvető emberi jogok biztosítása érdekében, amelyeket az őrzött szállások biztonságosan garantálnak. A rendőrség elkötelezett a hatályos jogszabályok, így az őrzött szállásokon őrizetben lévő külföldiek alapvető emberi jogainak biztosítása és betartatása mellett.

A rendőrségnek az őrzött szállásokon garantálnia kell, hogy a fogvatartottak ne hagyassák el az intézmény területét, másrészt az őrizetesk és az örök biztonsága is kiemelkedő szempont. Ennek biztosítása érdekében rendkívül fontos az őrzött szállásokon az őrzésbiztonsági rendszabályok betartása, a ruházat- és csomagátvizsgálások, zárkaellenőrzések rendszeres végzése, hogy a megtalált eszközökkel (borotvapengék, fűrészlapok, tű, rozsdás csavar, háziilag készített kések, házilag barkácsolt vízforraló) az őrizetesk sem saját magukban, sem társaikban, sem az örökben kárt ne tudjanak tenni.

A rendőrség munkáját nagymértékben elősegítik az ombudsmani vizsgálathoz hasonló külső, pártatlan vizsgálatok, amelyek átvilágítják a rendőrség jogszabályokhoz fűződő kapcsolatát, a jogszabályok betartásának helyzetét, valamint felhívják a figyelmet az esetleges hibákra és ajánlásokat tesznek azok kijavítására. Ugyanakkor a rendőrségnek figyelembe kell vennie azokat a szakmai szempontokat is, amelyek garantálják országosan az illegális migráció megfelelő kezelését, a közrendet és közbiztonságot, valamint helyi szinten az őrzött szállásokon elhelyezettek, illetve az ott dolgozók biztonságát és alapvető jogait.

Az őrzött szállásokon lévő külföldiek feszültek, mert annak ellenére, hogy több ezer eurót fizettek azért, hogy elérjék úti céljukat, a magyar hatóságok megakadályozták őket ebben. A rendkívüli események túlnyomó része is erre a feszültségre vezethető vissza, amelyet a külföldiek nem tudnak levezetni, ezért kulturális háttérüktől függően egyesek vehemensebben, agresszívan reagálnak az őrizet során őket érő pszichikai hatásokra, amelyet az örök sok esetben csak kényszerítő eszköz (bilincselés) alkalmazásával és elkülönítéssel tudnak kezelni a többi őrizetes, illetve a maguk védelme érdekében.

Az őrzött szállásokon valamennyi, a hivatásos őrszemélyzet által alkalmazott kényszer-, illetve fegyelmi intézkedéssel kapcsolatos jelentés és fel-

jegyzés több évre visszakereshető a rendőrségi ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszerben. A kényszerintézkedések jogszabályoknak megfelelő alkalmazását, szükségességét és arányosságát minden esetben megvizsgálja az állomány illetékes vezetője.

A fegyveres biztonsági őr által alkalmazott kényszerítő eszközökről szóló jelentéseket minden esetben megkapja az ORFK Rendészeti Főigazgatóság Közrendvédelmi, valamint Határrendészeti Főosztály vezetője. Ennek eredményeként az ORFK szakmai irányító szervei pontos információkkal rendelkeznek az őrzött szálláson bekövetkezett rendkívüli eseményekről.

A Békéscsabán és Nyírbátorban végzett ombudsmani vizsgálatok az alapvető emberi jogok érvényesülése keretén belül az őrizetbe vétel szabályaira, az elhelyezési körülményekre, az őrizetben lévőekkel való bánásmódra, az egészségügyi ellátás biztosítására vonatkoztak. A megfogalmazott ajánlások szerteágazók és részletesek voltak, amelyek az őrzött szállás életének számos területét felölelték.

Azokat az ajánlásokat, amelyek az őrizetben lévők alapvető emberi jogai biztosításának erősítését, illetve az elhelyezési körülmények javítását szolgálták, de nem veszélyeztették az őrzésbiztonsági feltételeket a rendőrség igyekezett maradéktalanul végrehajtani, meghozva a szükséges személyügyi vagy gazdasági intézkedéseket. Folyamatban van például a folyamatos szabad levegőn való tartózkodás biztosítása feltételeinek megteremtése, amelynek révén az őrzetesek közvetlenül tudnak majd a zárkákból a folyosókon keresztül az udvarra kijutni, az ébresztő és a takarodó közötti időszakban a kötelező programok (étkezés, körletellenőrzés) függvényében.

Az őrizetben töltött idő hasznosabb kihasználása, és ennek révén a feszültségek csökkentése érdekében sporteszközök kerültek beszerzésre, szociális munkások, szükség esetén pszichológus beszélget a fogvatartottakkal.

Az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet hatálya alatt álló személyekkel kapcsolatos bánásmód színvonalának fejlesztésére, az őrzött szállásokon bekövetkezett rendkívüli események számának csökkentése, jogszerű kezelése érdekében korábban intézkedési terv készült, amelyet az érintett nemzetközi és civil szervezetek számára is rendelkezésre bocsátottunk.

Emellett számos olyan projekt van folyamatban, amelyek célja a fogvatartás körülményeinek javítása. A rendelkezésre álló rendőrségi pénzügyi források mellett a rendőrség egyre több pályázati pénzt von be az őrzött szállások körülményeinek javításába, amelyhez a civil szervezetek is sok segítséget nyújtanak.

5. A projektet érintő egyéb vizsgálati eredmények

5.1. A főtí Károlyi István Gyermekközpont Speciális Gyermekotthona „büntetés-végrehajtási intézményre emlékeztet”!

A gyermekvédelmi szakellátás számára az egyik legnagyobb kihívást jelentő feladat a szakmában csak „diszeseknek” nevezett – súlyos magatartási, alkohol-, droproblémákkal küzdő, pszichés tüneteket mutató – gyermekek ellátása, személyes szabadságuk korlátozásának szükségessége, a hatályos jogi szabályozás életszerűsége, megfelelősége, kivitelezhetősége.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) szerint a speciális gyermekotthonban elhelyezett gyermek személyes szabadságát korlátozó intézkedés alkalmazására csak feltétlenül indokolt esetben akkor kerülhet sor, ha a gyermek önmagát vagy másokat veszélyeztet. Ilyen esetben a gyermekotthon vezetője a gyermeket kötelezheti arra, hogy az otthon területét ne hagyja el, illetve a kijelölt helyiségekben tartózkodjon. Legkésőbb harminchat órán belül azonban az intézményvezetőnek értesítenie kell a gyermekjogi képviselőt, a gyermekvédelmi szakértői bizottságot, valamint a gyámhivatalt. Ha a személyes szabadság korlátozása előreláthatólag a negyvennyolc órát meghaladóan szükséges, a gyermek nevelési felügyeletének elrendelése kezdeményezhető. Nevelési felügyeletet a gyámhivatal rendelhet el.

A személyi szabadsághoz fűződő alapjog korlátozásának törvényi garanciája, hogy az eljárásban a gyermekeket és törvényes képviselőjét, az intézmény vezetőjét, a gyermekjogi képviselőt, a gyámi tanácsadót is meg kell hallgatni, annak a szakértői bizottság szakvéleményén kell alapulnia. A gyámhivatal határozatát pedig a bíróságnak kell jóváhagynia.

A Gyvt. 1997. november 1-jén lépett hatályba, a nevelési felügyeletre vonatkozó rendelkezések 2003. január 1-jétől hatályosak, azokat alkalmazni azonban csak 2006. július 1-jétől lehet. A dátumok önmagukban beszédesek, hiszen az alkalmazáshoz szükséges személyi és a tárgyi feltételeket egyaránt meg kellett teremteni.

A speciális gyermekotthonokban ki kell alakítani azt a helyiséget, ahová az önmaguk vagy mások testi épségét súlyosan veszélyeztető gyermekek helyezhetők. Az önálló lakoszobából, fürdőszobából és WC-ből álló biztonsági elkülönített úgy kell kialakítani, hogy az abban tartózkodó gyermek magában kárt ne tehessen. Egyéb előírás azonban nincs.

A képezési előírások tekintetében nincs eltérés a „normál”, illetve a spe-

ciális gyermekotthonban/csoportokban dolgozók között. Jogszabály a speciális otthonokban dolgozók alkalmazását nem köti gyermekvédelmi gyakorlathoz és külön az e feladat ellátására vonatkozó felkészítő tanfolyam elvégzéséhez sem. A biztos – még egy 2010-ben végzett vizsgálatát lezáró jelentésében⁹¹ tett, a gyermekvédelmi gyakorlatra valamint a felkészítő képzésen való kötelező részvételre vonatkozó – javaslatát a szaktárca csupán elméletben támogatta, a gyakorlatban kivitelezhetetlennek tartotta.

Nevelési felügyelet csak speciális gyermekotthonba helyezett gyermek esetében rendelhet el a gyámhivatal. A jogszabály arra nem ad választ, hogy mi a teendő a gyermekotthon speciális csoportjában, speciális lakásotthonban élő gyermek veszélyeztető magatartása esetén.

Az alapvető jogok biztosa hivatalában nem lehet kérdés vagy vita tárgya, hogy a személyes szabadsághoz fűződő alapjog csak törvényi szintű felhatalmazáson alapulhat. Azt, hogy ezt nem minden szakellátási intézmény számára egyértelmű, egy ez évben végzett vizsgálat tapasztalatai is mutatják.⁹²

A főtí Károlyi István Gyermekvédelmi Központ Speciális Gyermekotthona 2011. január 1-jétől fogad súlyos pszichés problémákkal küzdő 12 év feletti gyermekeket. Az intézmény udvari sportpályáját és az otthon sportpályára néző első emeletének magasságáig a falakat szögesdróttal vették körül. Az épület minden nyílászáróján rács található. Az egyes épületszakaszokat, termeket zárva tartják, azok kulccsal, illetve a szakaszhatárok mágneskulccsal nyithatóak. A szakmai program szerint a biztonsági rendszerek kiépítésének egyik célja a gondozottak esetleges engedély nélküli eltávozásának megakadályozása.

Az intézményben 24 órás porta és külön biztonsági szolgálat van. A feladatokat az intézmény közalkalmazottai látják el. A gyermekfelügyelői beosztásban dolgozók közül van rendőr és vagyonőr is, a szakmai vezető korábban katonai laktanyában dolgozott, a csoportokhoz rendészek is tartoznak. A csoportokba a gyermekek csak 18 óra után mehetnek fel, étkezni csak születésnapokon, esetleg hétvégén szoktak ott.

A biztos álláspontja szerint a rácsozat, a szögesdróttal körülvett sportudvar otthont nyújtó ellátásra nem alkalmas, és inkább hasonlít egy fogva tartási helyre, mint gyermekotthonra. A gyermekvédelmi törvényben meghatározott feladatok ellátásával ellentétes, hogy az intézmény pedagógiai módszerek helyett az engedély nélküli eltávozást szögesdróttal, rácsokkal és elektronikus zárral kívánja megakadályozni.

A speciális gyermekotthonban kötelezően kialakítandó biztonsági elkülönítő fala gipszkarton, alatta szivacsburkolat van. Az elkülönítő mosdója és a WC-je porcelánból készült. Az intézmény megnyitása óta az elkülönítőt 5-10 alkalommal – esetenként mintegy ½ óra időtartamban – használták, amikor

⁹¹Lásd AJB 1604/2010. számú jelentés

⁹²Lásd AJB 3012/2012. számú jelentés

a gyermek agressziója a társa vagy a nevelője ellen irányult. A helyszíni vizsgálat idején az elkülönítőt nem lehetett használni, ugyanis azt legutóbb egy gyermek szétverte, átalakítása folyamatban volt.

Az igazgató szakmai álláspontja szerint a nevelési felügyelet a vonatkozó jogszabályok szerint nem hajtható végre, pedagógiai hatása pedig nincs. Ezért annak elrendelését ez idáig nem is kérték. A szakmai dokumentumokban rögzítettek, valamint a helyszínen tapasztaltak alapján azonban a gyermekotthon a gyermekvédelmi törvényben meghatározott veszélyeztető magatartás hiányában is alkalmaz a gondozott gyermekek személyi szabadságát korlátozó intézkedéseket.

A vizsgálat – nem vitatva, hogy az alapjogok korlátozása a súlyos személyiségfejlődési zavarokkal küzdő, illetve súlyos pszichotikus vagy neurotikus tüneteket mutató gyermekek esetében önmaguk védelme érdekében indokolt lehet – megállapította, hogy az intézmény büntetés-végrehajtási intézethez hasonló körülményei, valamint személyi szabadságot korlátozó intézkedései visszásságot okoznak a személyi szabadsághoz fűződő joggal összefüggésben, egyúttal sértik a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát.

A vizsgálatot lezáró jelentésben az ombudsman a belügyminisztert arra kérte, hogy – az emberi erőforrások miniszterének szakmai javaslatait figyelembe véve – fontolja meg a biztonsági elkülönítők kialakítására vonatkozó építésügyi szabályok megalkotását. A szakmai egyeztetés folyamatban van.

A biztos az emberi erőforrások miniszterét – egyebek mellett – a nevelési felügyelet szabályainak felülvizsgálatára kérte. Az ajánlást a szaktárca elfogadta.

Válaszában a miniszter arról is tájékoztatta a biztost, hogy a szakemberek között is komoly véleményütközések folynak a tekintetben, hogy szükséges-e az ablakokon és az intézményen belül rács alkalmazása. Egyöntetű szakmai álláspont a kérdésben – a speciális ellátás nem túl régi múltjára is tekintettel – még nem alakult ki. A szaktárca vezetője egyetértett az alapvető jogok biztosságával abban, hogy a gyermekvédelmi intézményeknek nem a minél szigorúbb biztonsági rendszer alkalmazásával, hanem elsősorban pedagógiai módszerekkel kell megakadályozniuk a gondozottak szökését. A biztos pedig osztotta a miniszter álláspontját, hogy a pedagógiai módszerek alkalmazása mellett kiemelt jelentősége van a gyermekek biztonságának, testi épségük megőrzésének. Az ombudsman a kérdés jogi szabályozását megelőzően azonban a jogalkotó és a gyermekvédelmi szakemberek párbeszédét javasolta.

A párbeszéd megkezdődött. 2012 szeptemberében a Fővárosi Önkormányzat Módszertani Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat szakmai megbeszélést tartott a pszichoaktív szereket használó, speciális ellátást igénylő gyermekekkel kapcsolatosan. A szakma által felvetett kérdések, javaslatok röviden összefoglalva a következők voltak:

- a droghasználó gyermekeknek való segítségnyújtás nem elsődlegesen férőhely-probléma. A kérést a gyermekvédelem önmagában nem tudja kezelni, a szakorvosok, a pszichiáterek azonban nem érhetők el;
- a szakellátórendszerbe nem önkéntes alapon kerülnek be a fiatalok, így az „önkéntesség” alapelve, nem valósulhat meg, szükség van a gyermekvédelmi, az addiktológiai és a jogi szempontok érvényesülésére;
- a szakemberek egyetértenek abban, hogy a gyermek védelme érdekében szükség van néhány hónapos „izolációs” szakaszra. Ennek időtartamát azonban minden intézmény – szakmai protokollok alapján, de jogszabályi felhatalmazás nélkül – maga határozza meg. Az „izolációs” szakasz célja a gyermek „kiszakítása” a számára ártalmas környezetből, a nevelési és az esetlegesen szükséges terápiás folyamat megkezdése érdekében az intézményben való tartása;
- szükséges a biztonsági elkülönítők, valamint a nevelési felügyeletre vonatkozó jogszabályok megfelelőségének vizsgálata;
- döntést igényel az is, hogy a nevelési felügyelet jogintézménye maradjon-e a gyermekvédelmi törvényben, vagy kikerüljön a jogszabályból és más eszközökkel próbáljanak a szakemberek az érintett gyermekek segítségére lenni.

5.2. Az Emberi Erőforrások Minisztériumának álláspontja a fóti otthonban tapasztaltakról

Nem vagyunk könnyű helyzetben, mert olyan speciális szükségletű gyermekekről van szó a minisztérium fenntartásában lévő intézetben, akiknek nevelésével és gondozásával más gyermekotthon nem tudott megbirkózni és szakértői bizottság döntése alapján többek között a fóti gyermekotthonban kerültek elhelyezésre. Olyan gyermekekről van szó, akik súlyos személyiségfejlődési zavarral vagy pszichotikus, illetve neurotikus tünetekkel küzdenek. Alkohol, drog és egyéb pszichoaktív szerek használata állapítható meg náluk, súlyos beilleszkedési zavarokkal küzdenek vagy súlyos antiszociális magatartást tanúsítanak.

A vizsgálat által feltárt feladatok a minisztérium előtt is ismertek, hiszen mind szakmai, mind pénzügyi belső ellenőrzést rendelt el a fenntartó ennél az amúgy fiatal intézménynél. Az ombudsmani vizsgálat eredményének számos pontját elfogadtuk, hiszen azok egybeestek a minisztériumi vizsgálat megállapításaival, és ahol lehetett, azonnal megkezdtuk azokon a területeken a változtatásokat, javításokat, ahol erre lehetőség volt.

Az alapító okirat módosítása megtörtént, házirenddel kapcsolatos változtatások megtörténtek, tehát a gyermekek joga nem csorbítható a kapcsolattartási joguk megvonásával, szüneteltetésével. A házirend a korábbi kevésbé látható helyről egy sokkal jobban előtérben lévő helyre került kifüggesztésre. Figye-

lemre méltó, hogy olyan módszertani lépéseket is méltatott a vizsgálat, amelyek inkább a jutalmazás segítségével próbálja elérni a megfelelő magatartás tanúsítását a gyermekeknél.

Megkezdődött az épület állagának javítása, az elkülönítő rendbe tétele, hogy a továbbiakban használatba lehessen venni. Megpróbálnak a kapcsolattartás alkalmas több helyiséget kialakítani.

A minisztérium gyermekvédelmi szakembereinek célja, hogy jogszabály módosítással is a gyermekek helyzetét javítani tudják.

Ebből kiemelném a gyermekvédelmi gyám intézményének a kialakítását. A gyermekvédelmi gyám sokkal hatékonyabban tudja majd a gyermek érdekeit képviselni. Ezt próbálja erősíteni az a tény is, hogy egy gyermekvédelmi gyám 30 fő gyámoltal foglalkozhat maximum, a függetlensége biztosítása mellett. Az elgondolás szerint a gyermek szakellátásba kerülésének időpontjától egészen kikerüléséig egyetlen gyermekvédelmi gyám fogja végigkísérni a gyermeket.

A korábbi minisztériumi vállalásokhoz is kapcsolódóan a speciális szükséglet és annak ellátása kodifikációs előkészületei – szakértői szinten – elkezdődtek, így a továbbiakban jogszabály-módosítással is javítjuk a gyermekek helyzetét.

Kiemelném még a Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézet-Országos Szolgáltató Koordinációs Központja munkáját, amelynek a célja speciális szükségletű gyermekek problématípus szerinti elkülönített elhelyezésével kapcsolatos intézkedések kidolgozása pszichológus, addiktológus és pszichiáter részvételével. A speciális szükségletű gyermekek részére speciális pedagógiai módszertan kidolgozásának tervét is előkészítették.

A Központi Hatóság munkatársa vagyok, így több külföldi tapasztalattal is rendelkezem e területen.

A Brüsszel II., másként a Tanács 2201/2003/EK rendelet 56. cikke lehetővé teszi bármelyik tagállam részére, hogy illetékes hatósága a gyermek gondozási helyét másik tagállamban jelölje ki akár nevelőszülő kihelyezésével együtt. Ennek jogi szabályozásába nem szeretnék mélyebben belemenni. Jellemzően ezzel a lehetőséggel Németország él, de Lengyelország is egyre jobban igénybe veszi a gyermekek nevelésének ezt a módját. A tapasztalatok szerint ez meglehetősen költségkímélő. Megjegyezném, hogy ebben az esetben is az egyén szabadságjogai korlátozva vannak addig a határig, amíg az az egyén személyiségének fejlődését és fejlesztését elősegíti. Megvizsgáljuk, hogy ennek a módszernek az alkalmazása magyarországi viszonyokra is adaptálható lenne-e.

Kihangsúlyoznám, hogy a fóti gyermekotthonban – akárcsak a többiben is – azon dolgozunk, hogy a gyermekek szabadságjogai csak annyira legyenek korlátozva, ami elősegíti személyiségük fejlődését és fejlesztését.

Célunk, hogy ezek a gyermekek szakmát tanuljanak, később megállják helyüket a munkaerőpiacon és családot alapítsanak.

Ennek érdekében a minisztérium felhasználja a sajátos magyar tapasztalatokat, és tanulmányozza a jó külföldi gyakorlatot esetleges későbbi alkalmazása céljából.

5.3. Súlyos beteg hozzátartozó meglátogatása engedélyezésének és a környezettanulmány beszerzésének dilemmái

Beadványában egy fogvatartott a Márianosztrai Börtön és Fegyház (a továbbiakban: börtön) parancsnokának első fokú, és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokának másodfokú, a büntetés végrehajtásának félbeszakítására irányuló kérelmét elutasító döntéseit sérelmezve fordult a biztoshoz azt panaszolva, hogy a félbeszakítás iránti kérelmét jogszabályellenesen utasították el. Állítása szerint az elutasító határozatot a jogszabály által előírt környezettanulmány beszerzését megelőzően, annak hiányában hozták meg. Sérelmezte azt is, hogy a kérelmében hivatkozott indok valóságáról, azaz édesanyja súlyos egészségügyi állapotáról semmilyen forrásból nem győződtek meg a döntéshozók.

A beadvány alapján a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt indított a biztos vizsgálatot, és a börtön parancsnokától, továbbá a büntetés-végrehajtás országos parancsnokától kért tájékoztatást.

A vizsgálat során beszerzett iratokból fény derült arra, hogy az illetékes Kormányhivatal a környezettanulmányt 2011. szeptember 18-án végezte el, és szeptember 21-én foglalta írásba. Az iratról a postázás-érkeztetés dátuma nem állapítható meg. Mindemellett az elsőfokú elutasító határozatot a börtönparancsnok 2011. szeptember 16-án hozta meg, amely ellen az elítélt 2012. szeptember 22-i dátumú beadványával fellebbezett. A másodfokú határozat 2011. október 18-i keltezésű. Az első fokú szerv tehát valóban a környezettanulmány megérkezése előtt hozta meg elutasító határozatát. A börtön parancsnoka előadta, hogy a kérelemben megadott adatok pontatlanok voltak, a fogvatartott édesanyja tartózkodási helyeként csupán egy várost nevezett meg, a pontos cím nem vált ismertté. Általános érvényű gyakorlatként pedig elmondta, hogy az elintézési határidőn belül nem érkeznek meg a környezettanulmányok, ezért a kérelmeket elutasítják. Ezt azzal magyarázta, hogy a döntést harminc napon belül mindenképpen meg kell hozni.

A vizsgálat feltárta, hogy a harminc napos határidőt a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 6. § (5) bekezdése írja elő, mely szerint a kérelmet, illetve a panaszt harminc napon belül – ha az ügy jellege szükségessé teszi, soron kívül – kell elbírálni, e határidő indokolt esetben harminc nappal meghosszabbítható. A kérelem, illetve a panasz elbírálásá-

ról, valamint a határidő meghosszabbításáról a fogvatartottat tájékoztatni kell. Az IM rendelet 179. § (1) bekezdésében foglaltak arról rendelkeznek, hogy a kérelmezőnek igazolnia kell, hogy a kérelem indoka a valóságnak megfelel. A kérelem indokoltságát az intézet ellenőrizheti, az indokok tisztázását kezdeményezheti. Ennek során az intézet megkeresheti az elítélt által megjelölt tartózkodási hely szerint illetékes pártfogó felügyelői szolgálatot környezettanulmány készítése céljából. Mindezek alapján tehát a környezettanulmány készítése nem kötelezettség, csupán lehetőség a döntéshozó számára.

A panaszos elítélt kérelme esetében a döntéshozó élt ezzel a lehetőséggel, és 2011. augusztus 18-án megkereste az illetékes Kormányhivatalt, és környezettanulmány elvégzésére kérte fel. A pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási, áldozatsegítési és kárpótlási feladatokat ellátó szervekről szóló 322/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet nem tartalmaz előírást arra nézve, hogy az ilyen típusú környezettanulmányokat hány napon belül kell lefolytatni, illetve erre vonatkozó előírás más, magasabb szintű, releváns jogi normában sem található. Az alkalmazott gyakorlat megismerése céljából rövid úton a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium illetékes Igazságügyi Szolgálat Felnőttkorú Elkövetők Ügyeinek osztályvezetőjétől kapott tájékoztatás szerint a büntetés-végrehajtás félbeszakításának elbírálására irányuló ügyekben, jogszabályi előírás hiányában, azt az évtizedes joggyakorlatot alkalmazták, hogy az érkezéstől számított harminc, sürgős esetben pedig nyolc napon belül végzik el a környezettanulmányt.

A hivatkozott rendelkezések értelmében a vizsgált ügyben – mivel az elítélt elsősorban ingatlanfelújítási munkálatainak elvégzése és kapcsolata rendezése céljából kérte a félbeszakítást – a döntéshozó a kérelmet abban az esetben is jogszerűen elbíráhatja és elutasíthatja, ha nem végeztet környezettanulmányt, hiszen a jogszabály azt csak lehetőségként írja elő. A biztos álláspontja szerint azonban abban az esetben, ha a döntéshozó egy másik szervvel környezettanulmányt készíttet, a tisztességes eljárás elve megkívánja, hogy döntését csak a környezettanulmány birtokában hozza meg. Azzal ugyanis, hogy látszólag egy döntés meghozatalának alapjául szolgáló ténykérdés feltárásában más hivatalos szerv közreműködését kéri, de valójában a véleménytől függetlenül hozza meg döntését, az autoriter döntéshozó szerepében tűnik fel, és az önkényesség látszatát kelti, továbbá feleslegesen terheli a környezettanulmány elvégzésére felkért szerv kapacitását, és degradálja munkája értékét. Továbbá – megtévesztően – a törvényesség és az alaposság látszatát kelti, ha az elutasító elsőfokú határozatban a „szakterületek véleményére” hivatkozással alapozza meg elutasító döntését úgy, hogy azt a döntés meghozatalakor még kézhez sem kapta. Megalapozatlanul teszi ezt a gyakorlatot az is, hogy az IM rendelet lehetővé teszi, hogy a kérelem elbírálására nyitva álló harminc napos elintézési határidőt egyszer harminc nappal meghosszabbítsák. Mindezt a biztos megállapította, hogy

ellentétes a tisztességes eljáráshoz való joggal, ha a döntéshozó a kérelem elbírálásakor nem várja meg annak a közreműködő szervnek a véleményét, amelyet előzetesen ő maga kért fel véleménynyilvánításra, majd döntésének indoklását úgy fogalmazza meg, mintha azt a felkért közreműködő szerv álláspontjára alapozta volna.

A visszásság jövőbeni orvoslása érdekében a biztos felkérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy saját hatáskörben intézkedjen arról, hogy valamennyi olyan esetben, amikor egy fogvatartott által előterjesztett kérelemről való döntés meghozatalához környezettanulmány készítése szükséges, vagy azt kérik, a vonatkozó döntést csak az elvégzett tanulmány birtokában hozzák meg. Az országos parancsnok az ajánlást elfogadta.

Az IM rendelet 179. § (2) bekezdése kötelezővé teszi, hogy ha a félbeszakítást az elítélt közvetlen hozzátartozójának súlyos, életveszélyes betegsége vagy temetése miatt kérik, a kérelemben foglaltak valóságáról az intézet rövid úton meggyőződjön (a jogszabály a meggyőződik ígét használja, jelen esetben a kijelentő mód imperatívusként értelmezendő). Továbbá, a jogszabály szerint a betegségről, illetve a temetésről szóló igazolást az elítélt a félbeszakítás ideje alatt köteles beszerezni és azt az intézetbe való visszaérkezésekor átadni. A börtönparancsnok további válaszában azt is kifejtette, hogy súlyos beteg hozzátartozó meglátogatásakor a kérelmezőnek kell igazolnia, hogy a kérelem indoka a valóságnak megfelel. Ilyen esetekben a beküldött zárójelentéseket, orvosi igazolásokat a börtön orvosa véleményezi, majd a biztonsági szempontok figyelembevételével hozzák meg a döntést arról, hogy előállítással vagy eltávozással történhet-e a látogatás. Általános tapasztalatként jelölte meg azt is, hogy az orvosi igazolások nélkül benyújtott kérelmek esetében több alkalommal kíséreltek meg rövid úton, telefonon információt szerezni a beteg hozzátartozó egészségi állapotáról, de a kezelőorvosok sem telefonon, sem írásban nem adnak érdemi információt a betegek állapotáról. A megkeresett szervek válaszaiból körvonalazódott egy általánosnak is nevezhető probléma, nevezetesen, hogy a hasonló alapon benyújtott félbeszakítási kérelmek elbírálásakor, amikor a beteg hozzátartozó tartózkodási helye pontosan ismert, a rövid úton, telefonon megkísérelt tájékoztatáskérés nem vezet eredményre, mert a kezelőorvos sem telefonon, sem írásban nem ad érdemi információt az érintett beteg állapotáról.

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüatv.) az *adat-továbbítás az egészségügyi ellátóhálózaton kívüli szerv megkeresésére* című fejezetében sorolja fel azokat a szerveket, akik részére írásbeli megkeresés esetén a kezelést végző orvos az érintett egészségügyi és a megkereső szerv által törvény alapján kezelhető, az azonosításhoz szükséges személyazonosító adatait átadja [23. § (1) bekezdés]. A taxatív felsorolás nem tartalmazza a büntetés-végrehajtás vizsgált esetét, sőt a büntetés-végrehajtás során felmerülő bármely esetkörét sem.

A közeli hozzátartozó súlyos betegsége, amely során a hozzátartozó esetleges halálával is számolni kell, olyan különös méltánylást érdemlő élethelyzet, amely indokolhatja a büntetés végrehajtásának félbeszakítását, illetve az élethelyzet valódiságáról való meggyőződés különös fontosságú adatként való kezelését. Az élet végének méltósága is mindenkit megillet, a közeli hozzátartozótól való elbúcsúzás lehetőségét a fogvatartottaknak is biztosítani kell, ahogyan a jogszabály elvi szinten biztosítja is. A feltártakból azonban megállapítható, hogy az érintett szervek egyrészt híján vannak a gyors, a bürokratikus sémákat felülmúló cselekvés lehetőségének, másrészt azokban az esetekben is, amikor az IM rendelet által előírt feladatuk elvégzéséhez fognak, egy másik jogszabály, az Eüatv. korlátozó rendelkezéseibe ütköznek. A biztos szerint a jogszabályi rendelkezések feltárt inkohereciája sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét. Álláspontja szerint az Eüatv. kiegészítésével a probléma orvosolható, különös tekintettel arra, hogy az Eüatv. 23. § (2) bekezdése leszögezi, hogy a megkeresésben az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét meg kell jelölni.

Mindezért a biztos felkérte az emberi erőforrások minisztert, hogy kezdeményezze az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény módosítását, különösen a büntetés-végrehajtás szervezeteinek megkeresése teljesíthetőségére tekintettel. Az ajánlást a miniszter elfogadta és ígéretet tett a módosítás kidolgozására és beterjesztésére.

5.4. Az ombudsman egy megyei intézet körülményeiről

A panaszos fogvatartottat megőrzésre szállították a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe. A fogvatartott sérelmezte, hogy nem dohányzóként dohányzó zárkában helyezték el. A zárkában a kijelző gomb nem működött, amit többször jelzett a felügyeletnek, de a megjavításáról – anyaintézetébe való visszaszállításáig – nem gondoskodtak. Ezt különösen azért tartotta sérelmesnek, mert olyan fegyházbüntetését töltő elítéltet is elhelyeztek a 10 fős zárkában, aki korábban megerőszakolta egyik zárkatársát.

Nehezményezte azt is, hogy a zárkában hemzsegték a csótányok, volt, hogy a reggelire kapott kenyérébe is belemásztak. Hiába kérte többször is az étel kicserélését, a szolgálatot teljesítő felügyelő azt közölte vele, hogy „örüljön annak, hogy az ő reggelijébe még hús is jutott”. Az intézet tiszta ágyneműt, a kimosott ruhák számára ruhaszáritót nem biztosított.

Kifogásolta továbbá, hogy a zárkában lévő vécének nem volt ajtaja, a 27 m²-es alapterületű zárkában a 60 W-os égővel működő lámpát csak reggel 6-7 óráig, valamint 17–21 óráig kapcsolták fel. Napközben, rossz idő esetén, kérés ellenére sem engedélyezte a parancsnok a lámpa felkapcsolását. Nem adott lehetőséget arra sem, hogy halottak napján elhunyt hozzátartozóiról misén emlékezhessen meg.

A fogvatartott az intézetben tartózkodása idején nem terjesztett elő panaszt fogva tartása körülményei miatt az intézet felé, de a Jász-Nagykunszolnok Megyei Főügyészségen (továbbiakban: megyei főügyészség) igen. Az intézet – a főügyészségi megkeresések alapján – kivizsgálta a panaszokat, de a főügyészség több esetben nem fogadta el a vizsgálat eredményét, és további intézkedések megtételéről rendelkezett.

Az intézet a hiányosságok megszüntetése érdekében a szükséges intézkedéseket megtette, emellett az országos parancsnok is nyomatékosan felhívta az intézet parancsnokának figyelmét a főügyészség által elrendelt teljes körű végrehajtására.

Az intézetben katolikus börtönlelkész dolgozik, aki diakónus. A diakónus a misén a papnak segít, önállóan nem misézhet. A börtönlelkészhez a megőrzéses fogvatartottak is fordulhatnak lelki gondozás céljából. A panaszos megőrzése ideje alatt ilyen jellegű igényét nem jelezte.

Az intézet régebbi szárnyában – ahol a panaszost elhelyezték – a zárkákban lévő vécek nincsenek fallal leválasztva. A bv. ügyész jelzése alapján azonban felmérték a leválasztás lehetőségét. Az átalakítás csak új szellőzőrendszer kialakításával valósulhat meg, amelynek rendkívül magas a költsége. Ennek fedezete jelenleg nem áll az intézet rendelkezésére.

A kenyérben talált rovarokkal kapcsolatban az elítélt az intézetben nem terjesztett elő panaszt, ezért annak kivizsgálására, orvoslására nem kerülhetett sor.

A zárkatárs személyiségére vonatkozó panasz sem merült fel a panaszos ott-tartózkodásakor. Az elkülönítésre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben az elkövetett bűncselekmény szerinti differenciálás nem szerepel, ha egy fogvatartott veszélyeztetési társai testi épségét, egyedi utasítás alapján hátrózzák meg elhelyezését, kezelését.

A zárkák vészjelzőit naponta 2 alkalommal, váltáskor, az átadás-átvétel során ellenőrzik. Az érintett időszak alatt elvégzett zárkabiztonsági vizsgálat során is így történt. A körletszemle alkalmával szintén ellenőrizték a vészjelzőt. Összességében napi 2, illetve havonta legalább 62 alkalommal ellenőrzik a vészjelző működőképességét. Az ellenőrzések során hiba nem merült fel.

Az intézeti mosoda működési rendjéről szóló 54-5/30/2011. számú IP intézkedés 1. számú mellékletében szereplő „Tisztacsere végrehajtási ütemterv” alapján történik az ágyneműcsere, melyet dokumentálnak. A pokrócok átmosása évente egyszer, májustól szeptemberig történik. Ha nagyon szennyezett, soron kívül kitisztítják. Az ágyneműk és pokrócok tisztítása az intézeti mosodában zajlik.

Az intézet 2010-ben 40 db, 2011-ben 60 db fekvőszivacsot vásárolt, a megromlott szivacsokat kicserélték.

A 216-os zárkában a világítást 2 db 60 W-os izzó biztosítja. A világítás biztosítása a fogvatartott kérése, illetve külső fényviszonyok figyelembevételével történik.

Az intézet teljes területére kiterjedő rovar- és rágcsálóirtás 2011-ben 2 alkalommal, januárban és szeptemberben történt. A műszaki főelőadó tudomása szerint a fogvatartottak szóban jelezték a rovarok elszaporodását, ezért csótánycsapdákat helyeztek ki.

A megyei főügyészség vizsgálatának megállapításai

A megyei főügyészség – a fogvatartott panasza alapján – vizsgálatot tartott, melynek alapján megállapította, hogy a büntetés-végrehajtási intézet ún. régi szárnyában található zárkákban a vécét függöny választja el a zárka egyéb részeitől. Rámutatott arra, hogy a vécé függönnyel való elfedése nem felel meg a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet (a továbbiakban: R.) 135. § (2) bekezdésében szabályozott elkülönítésnek, ezért előírta az intézet számára, hogy tegyék meg a szükséges intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében.

A megyei főügyészség a törvényességi vizsgálata alapján kiadott rendelkezésében megállapította, hogy az évi két alkalommal történő teljes körű rovar- és rágcsálóirtás nem elegendő. Ezért elrendelte, hogy az intézet 2012-től évente négy alkalommal gondoskodjon a rovar- és rágcsálóirtásról.

A parancsnok a törvényességi vizsgálat eredményét tudomásul vette. Arról tájékoztatta a főügyészséget, hogy az egészségügyi kártevők elleni évenkénti kötelező irtás megtörténik, ezen túlmenően pedig az intézet kártevőcsapdákat vásárolt, amelyeket szükség szerint használnak fel. A parancsnok arról is rendelkezett, hogy a fogvatartottak – igényük szerint – saját letéti pénzük terhére rovarcsapdát vásárolhatnak. A rendelkezésre álló pénzeszközök, valamint a jogszabályi környezet függvényében ezen kívül is igyekezik további prevenció intézkedéseket is tenni a probléma megoldása érdekében.

A megyei főügyészség megvizsgálta a megőrzésként fogvatartott elítéltek elhelyezésének törvényességét is. Megállapította, hogy egy zárkában helyezték el a dohányzó és nemdohányzó elítélteket. A dohányzó elítélteket ugyan a befogadás alkalmával megkérdezték dohányzási szokásukról, és arról, hogy nemdohányzókkal történő együttes elhelyezés esetén vállalják-e a dohányzás mellőzését, a nyilatkozatuk írásbeli rögzítésére azonban nem került sor. Megállapította továbbá, hogy az intézetben egy zárkában elhelyeznek különböző végrehajtási fokozatú fogvatartottakat, a túlzásfoltásra hivatkozva.

A megyei főügyészség az e tárgykörben kiadott rendelkezésében előírta, hogy a megőrzésre befogadott fogvatartottakat – dohányzási szokásuk alapján is – el kell különíteni a fogvatartotti alrendszerben. Az intézetparancsnok intézkedett ennek végrehajtására.

A rendelkezésében a főügyészség előírta a különböző végrehajtási fokozatú elítéltek elkülönítését is, figyelemmel arra, hogy más jogok illetik meg, illetve más kötelezettségek terhelik a fegyház, börtön és fogház fokozatban

szabadságvesztésüket töltő fogvatartottakat. Rámutatott arra, hogy az R. 39. § (1) bekezdése egyértelmű elkülönítési szabályokat tartalmaz. Nem teszi lehetővé az elítéltek olyan megkülönböztetést, hogy megőrzésként vagy állandó jelleggel tartózkodik-e a büntetés-végrehajtási intézetben. Az intézet parancsnoka ennek érdekében is megtette a szükséges intézkedést.

Az ombudsmani vizsgálat megállapításai

Figyelemmel arra, hogy a személyi állomány kijelentéseit, magatartását, valamint az étel minőségét utólag, ombudsmani eszközökkel nem lehet vizsgálni, a fogvatartott élelmezésével kapcsolatban alapvető jogot érintő visszásságot a biztos nem állapított meg.

A kártevők irtásával kapcsolatban az intézetparancsnok az ügyészi rendelkezésben foglaltakat tudomásul vette és jelezte, hogy igyekszik megtalálni a védekezés jelenleginél hatékonyabb módját. Rámutatott arra, hogy az évenkénti kötelező védekezésen túlmenően további intézkedéseket tett, az eredményesebb védekezés érdekében kártevőcsapdákat vásárolt, illetőleg engedélyezte, hogy a fogvatartottak letéti pénzük terhére vásárolhassanak csapdákat. Ez utóbbi intézkedéssel kapcsolatban a biztos arra hívta fel a figyelmet, hogy a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet értelmében az intézetnek kell gondoskodnia a kártevők elleni védekezésről, az irtás költségei nem háríthatók a fogvatartottakra. Megállapította, hogy az intézet a fogvatartottak egészséghez való jogával összefüggésben visszásságot okozott azzal, hogy a rovarok elszaporodását nem akadályozta meg és a csapdák beszerzését részben a fogvatartottakra hárította.

A panaszost nemdohányzó megőrzéses elítéltek zárkájában helyezték el. Az intézetben tartózkodás idején a fogvatartotti alrendszerben (FAR) dohányzóként nyilvántartott fogvatartottakat is elhelyeztek a szóban forgó zárkában. Az intézet korábbi elhelyezési gyakorlata az volt, hogy a megőrzésre érkezőknek nyilatkozniuk kellett a dohányzási szokásukról. Amennyiben az nem egyezett a FAR nyilvántartásban feltüntetett adattal, ismét nyilatkozniuk kellett, és az újabb nyilatkozat alapján került sor az elhelyezésükre. A zárkába helyezés előtt csomag- és ruházat-átvizsgálást tartottak, nemdohányzó zárkában dohányterméket a fogvatartott nem tarthatott magánál.

A parancsnok ügyészi rendelkezés eredményeként intézkedett a fogvatartottak dohányzási szokásaira, illetőleg azok megváltozására vonatkozó nyilatkozatok dokumentálásáról. Jelezte ugyanakkor azt is, hogy a dohányzó és nem dohányzó, valamint a különböző végrehajtási fokozatú fogvatartottak külön zárkában történő elhelyezése esetenként – túlzásfokosság miatt - gondot jelent a megőrzésre befogadott fogvatartottak vonatkozásában.

A biztos rámutatott arra, hogy az elkülönítés szabályainak betartásához szükség van a fogvatartottak dohányzási szokásáról szóló nyilatkozato-

kat rögzítő nyilvántartás hiteles, naprakész vezetésére, ennek elmaradása ugyanis a fogvatartottak egészséghez való jogával összefüggésben visszásságot okozhat.

Az ágyneműk, a pokrócok cseréjét, a vészjelző működését, a zárka világítását érintő panasz vonatkozásában a büntetés-végrehajtási intézeti feljegyzések arról tanúskodnak, hogy a panaszos fogvatartott elhelyezésére a higiéniai követelmények betartásával került sor, a világítás biztosítása a fogvatartott igényei figyelembevételével történt/történik. A vészjelző működésének rendszeres ellenőrzése pedig dokumentált.

Az intézet „B” épületében – ahol a panaszos fogvatartottat is elhelyezték – a zárkában lévő mellékhelyiségek nincsenek fallal, csak függönnyel leválasztva. Az ombudsman már korábbi jelentésében⁹³ is rámutatott arra, hogy a vécé fallal történő leválasztásának hiánya közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak emberi méltóságához, valamint egészségés környezethez való jogát.

A halottak napi megemlékezés vonatkozásában az ombudsman azt hangsúlyozta, hogy az egyházi szertartások (misék) megszervezése az érintett felekezet kötelessége. A Bv. tvr. értelmében a büntetés-végrehajtási intézetnek ez nem feladata, csak azt köteles biztosítani, hogy igénye szerint minden fogvatartott részesülhessen az egyház lelkészének, illetőleg más képviselőjének lelki gondozásában. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben a megőrzésre befogadott panaszos fogvatartottnak is lehetősége volt lelki nyugalma érdekében a börtönlelkésszel (diakónussal) való ellenőrzés nélküli találkozásra, beszélgetésre, elhunyt hozzátartozóira való megemlékezésre. Ilyen igényt azonban nem terjesztett elő. A biztos ezért megállapította, hogy az intézet a panaszos fogvatartott vallásgyakorláshoz fűződő jogával összefüggésben visszásságot nem okozott.

Felkérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy – az elkülönítési szabályok maradéktalan betartása érdekében – vizsgálta meg a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet férőhelybővítése, a „B” épület mellékhelyiségei fallal történő leválasztása, valamint az egészségügyi kártevőirtás ügyészi rendelkezés szerinti, gyakoribb elvégzéséhez szükséges anyagi fedezet központi biztosíthatóságának lehetőségét.

A bv. ügyészi rendelkezés alapján a FAR nyilvántartás pontosítása, kiegészítése megtörtént, ezért a fogvatartottak dohányzási szokásait érintő dokumentálással kapcsolatban ajánlást nem tett.

Az országos parancsnok megvizsgáltatta a férőhelybővítés, valamint a mellékhelyiségek fallal történő leválasztásának anyagi lehetőségét. Az államháztartási egyensúly megőrzése érdekében a büntetés-végrehajtási intézetek nemzetközi elvárásoknak való megfelelésével összefüggő átfogó vizs-

⁹³AJB-2862/2011. számú jelentés

gálat megállapításaihoz kapcsolódó intézkedésekről szóló 1040/2011. (111.9.) Korm. határozatban foglaltak végrehajtására — a 2012. évi költségvetésben – jóváhagyott előirányzat (az országgyűlés döntése alapján) a költségvetés elfogadásával egyidejűleg gyakorlatilag zárolt előirányzattá vált. Erre figyelemmel a büntetés-végrehajtási szervezet éves költségvetése döntően működés fenntartásra biztosít keretet. Mindemellett a mellékhelyiségek fallal történő leválasztását a „B” épületszárnyban indokoltnak tartotta, ezért az intézet parancsnokát utasította, hogy 2012. október 15-ig készítsen javaslatot a leválasztás komplex megvalósíthatóságáról.

Az egészségügyi kártevőirtás vonatkozásában pedig utasította az intézet parancsnokát, hogy a megyei főügyészség rendelkezésében foglaltakat hajtssa végre, gondoskodjon évi 4 alkalommal a rovar és csótányirtásról.

6. Az ügyvédség helyzetének és az ügyvédek, valamint a hozzájuk fordulóknak jogai védelmének vizsgálata

6.1. Bevezetés

Az új Alaptörvény nem tartalmaz külön rendelkezést az ügyvédségről, az alapjogi fejezetben továbbra is külön rendelkezik az egyes (bíróági) eljárási garanciákról (XXVIII. cikk), köztük kiemelten arról, hogy a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez, a védő pedig nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt;

Az ügyvédség szerepe, az ügyvédek, védők tevékenysége kiemelt fontosságú: nemcsak az igazságszolgáltatás működése, ezen belül a büntetőeljárás során a védelemhez való jog biztosítása, hanem általában az egyéni alapjogok védelme szempontjából is. Nagyon fontos elvárás az ügyvédi védelemhez és a képviselőhöz való hozzáférés, az ügyvédek félelem- és befolyásmentes működése, a fegyverek egyenlősége, a kapcsolattartás szavatolása.

Az eddigi vizsgálatokhoz hasonlóan kiemelkedő fontosságú a gyakorlat és a szabályozás szempontjából a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés], valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk) érvényesülése – azaz az áttekinthetőség, a zavartalan működés, a kamarai szakmai-minőségi ellenőrzés funkciójának működése.

Az ügyvédségi vizsgálat sorozat összegezte a témát érintő állampolgári panaszokat, illetve jelentés készült a következő témákban:

1. az ügyvédi *eskü* szövegének megváltoztatásáról,
2. az ügyvédi *kirendelés* tapasztalatairól,
3. az állami jogi *segítségnyújtás* jelenlegi helyzetéről,
4. az ügyvédek alapjogi szempontból történő *továbbképzésének* szükségességéről,
5. a *letétbe* helyezett összegekkel kapcsolatos szabályozási problémákról,
6. a *fegyelmi eljárás* egyes elemeinek pontosításáról,
7. az ügyvédek cégbíróság általi *bírságolásáról*,
8. az ügyvédek és védenceik *kapcsolattartásának* körülményeiről,
9. az ügyvédek *biztosításának* kérdéséről.

A vizsgálatok egyszerre kívántak tükröt tartani az állam, a jogászok és a társadalom elé annak érdekében, hogy a rászorulóknak és jogi képviselőik a lehető legmagasabb szinten tudják érvényesíteni alapvető jogukat.

Magyar Ügyvédi Kamara összesített létszámadatai (2012. november 30. állapot szerint)

Megye	Ügyvédek összes száma	Bejegyzett ügyvédek száma		Aktív ügyvédek száma		Sztimtelő ügyvédek száma		Ügyvéd-jelöltek száma		Alkalmazott ügyvédek száma		Névjegyzék-be felvett EU köz. jogászok száma		Külföldi jogi tanácsadók száma		Alk. EU köz. jogászok száma		Ügyvédi irodák száma	
		Nő	Férfi	Nő	Férfi	Nő	Férfi	Nő	Férfi	Nő	Férfi	Nő	Férfi	Nő	Férfi	Nő	Férfi	Nő	Férfi
Budapest	6714	3085	3629	2371	3151	713	463	947	607	215	95	16	111	4	13	2	0	606	2878
Veszprém	235	70	165	64	152	6	13	19	15	1	-	-	-	-	-	-	-	15	61
Debrecen	438	204	234	172	222	32	12	44	25	7	11	0	0	0	0	0	0	19	167
Vas	168	83	85	75	79	8	6	9	9	1	1	-	-	-	-	-	-	18	33
Fejér	294	131	163	113	156	18	7	20	12	4	1	-	-	-	-	-	-	23	96
GyMS	406	179	227	146	206	33	21	38	34	9	4	---	1	---	---	---	---	10	77
Szeged	481	190	291	159	273	31	18	54	51	12	5	-	1	-	-	-	-	26	79
Nógrád	69	29	40	25	36	4	4	3	6	2	1	0	0	0	0	0	0	1	8
Somogy	260	105	155	84	141	21	14	10	11	5	3	-	-	-	-	-	-	19	65
Nyíregyháza	307	125	182	103	164	22	18	25	10	6	2	-	-	-	-	-	-	11	50
Borsod-A.-Z.	416	167	249	146	233	21	16	37	34	8	5	---	---	---	---	---	---	17	102
Zala	252	97	155	79	144	17	12	14	5	4	3	0	0	0	0	0	0	13	79
Pest	578	275	303	241	273	34	30	48	34	8	4	0	1	0	0	0	0	17	183
Héves	191	64	127	52	115	12	12	9	13	3	-	-	-	-	-	-	-	11	43
JNSz	226	82	144	71	136	11	8	20	14	2	1	-	-	-	-	-	-	13	48
Bács	456	169	287	149	262	20	25	38	27	9	9	0	1	0	0	0	0	20	104
Pécs	415	198	217	156	192	42	25	69	24	5	9	-	-	-	-	-	-	20	107
Békés	207	76	131	67	120	9	11	8	5	3	1	0	0	0	0	0	0	13	29
Tolna	140	65	75	49	63	16	12	14	3	1	1	0	0	0	0	0	0	7	24
Komárom	194	76	118	62	106	14	12	16	11	5	2	1	0	0	0	0	0	8	44
Összesen	12447	5470	6977	4384	6224	1084	739	1442	950	310	158	17	115	4	13	2	0	887	4277

Forrás: Magyar Ügyvédi Kamara.

A vizsgálatokban kiemelkedő fontosságot kapott az ügyvédek félelem- és befolyásmentes működésére, valamint az eljárási jogi eszközök egyenlőségére történő figyelemfelhívás.

A táblázat a hazai ügyvédséggel kapcsolatos információkat tartalmaz.

6.2. Az ügyvédi eskü dilemmái

A projekt első jelentése az ügyvédi eskü szövegének megváltozása kapcsán született.⁹⁴ Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény módosította az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (Üt.) ügyvédi esküre vonatkozó részét, továbbá kiegészítette azt egy bekezdéssel. 16. § (2) *Az eskü szövege az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvényben foglalt eskü szövegéből és az annak zárómondatát megelőző következő szövegből áll: „Hivatásom gyakorlása során szakmai kötelességeimet lelkiismeretesen és a legjobb tudásom szerint, ügyfelem érdekében eljárva teljesítem.” (2a) „Az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvényben foglalt eskü szövegében szereplő tisztség megnevezése az eskü tétele során az esküt tevő személytől függően: ügyvéd, ügyvédjelölt.”*

A módosított bekezdésben hivatkozott, az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény mellékletében foglaltak szerint közjogi tisztségviselő az Országgyűlés tisztségviselője, valamint az országgyűlési bizottság tagja és tisztségviselője kivételével az Országgyűlés által megválasztott személy, aki megválasztását követően az Országgyűlés előtt a törvény melléklete szerinti szöveggel esküt tesz. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben kifejtette, az ügyvédi hivatás megkülönböztető jegye az, hogy olyan szellemi szabadfoglalkozású tevékenység, amely garanciális okokból hangsúlyozottan magán-tevékenységként különül el a közhatalomtól.

Az eskü új szövege alapján az ügyvéd egyszerre köteles tisztségét – valójában hivatását – „a magyar nemzet javára” és az ügyfél érdekében gyakorolni. Míg a költségvetésből fenntartott hatalom által alkalmazott személyek kötelesek a magyar nemzet javáért dolgozni, az ügyvédnek azonban még akkor sem ez a feladata, ha kirendelt védőként vagy más köz megbízatás alapján az államtól kapja a díját. Ugyanis az ügyvéd nem feltétlenül a közösség, hanem az általa képviselt állampolgár javait képviseli. Ezen az alapon nyilván értelmezhetetlen a magyar nemzet javára való tevékenység elvárása.

Az a tény, hogy kikerült az eskü szövegéből a titoktartási kitétel, elbizonytalaníthatja az ügyfelet. A szabályozás ilyen tartalmú megváltoztatása a titoktartás jelentőségének relativizálását jelenti.

Az ügyvédi eskü hatályos szövege szerint az ügyvéd köteles a jogszabályokat megtartani és másokkal is megtartatni. A probléma nyilvánvalóan a

⁹⁴AJB-3515/2012

mondat második kitételéből adódik. Az ügyvéd természetesen nem hatósági személy, a hatóság tagjának sem jogaival, sem kötelezettségeivel nem rendelkezik. Ugyanakkor szerepe szerint az ügyvéd nem egyfajta középen elhelyezkedő közvetítő a hatóság és az ügyfél között, hanem kifejezetten az ügyfél képviselője. Éppen ezért nem feladata az ügyfelet jogkövető magatartásra bírni és ehhez megfelelő eszközrendszer sem áll rendelkezésére a hatóságokkal ellentétben.

A jelentés szerint az ügyvédi eskü hatályos szövege összemosza a közjogi tisztségviselőt és a magánszférában dolgozó ügyvédet, ezzel annak látszatát kelti, hogy az ügyvédség részét képezi a köztisztviselői karnak; a „magyar nemzet javára” kitételrel elbizonytalanítja az ügyfeleket és az ügyvédi kart; a titoktartásra vonatkozó kitétel elhagyása ellenkezik a magyar jogi hagyományokkal, továbbá megrendítheti az ügyfél és ügyvéd bizalmi kapcsolatát; valamint a jogszabályok megtartására vonatkozó kitételrel a módosított szöveg betarthatatlan – és szereptévesztést jelentő – kötelezettséget ír elő az ügyvédek számára. A biztos megállapította, hogy az új szabályozás a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

A jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében a biztos felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy fontolja meg az eredeti szövegezésnek az Alaptörvényt figyelembe vevő visszaállítását. Felkérte továbbá, hogy a jövőben az ügyvédséget közvetlenül érintő szabályok módosításánál a minisztérium érdemben egyeztessen az ügyvédséget képviselő kamarával. A miniszter támogatta a biztos javaslatát. A minisztérium elkészítette az ombudsmani jelentésben foglaltaknak megfelelő módosítási javaslatát az ügyvédi eskü szövegére, melyet közigazgatási egyeztetésre is bocsátott.

6.3. Az ügyvédi kirendelés tapasztalatai

Az első jelentést a projekt keretein belül gyors ütemben követte a többi vizsgálat. Ezek közül az egyik legfontosabb téma az ügyvédek kirendelési gyakorlata volt.

Egy modern, demokratikus jogállamban megkérdőjelezhetetlen elvárás, hogy – szükség esetén, törvényben rögzített körülmények között – a büntetőeljárással érintett, rászoruló terhelt javára az állam védőt biztosítson. A vizsgálat nyomán született jelentés⁹⁵ kiemeli, hogy Magyarországon az Alaptörvény tartalmazza, biztosítja a védelemhez való jogot, az Alkotmánybíróság pedig gondoskodott arról, hogy számon kérhető legyen az alapjog tényleges, eredményes érvényesülése is. Az ombudsman vizsgálata alapján a kirendelt védői intézmény jelenlegi keretek közötti működésével azonban

⁹⁵ AJB-3107/2012.

csak kevesen – elsősorban hatósági oldalról – elégedettek, a terheltek és a védelmüket ellátó ügyvédek többsége azonban nem.

Az eljárás nyomozati szakában tett terhelti nyilatkozatok meghatározóan hatnak a majdani ítélet tartalmára is. Mivel a nyomozati szakban a terhelttel kapcsolatos eljárási cselekményeket a hatóság a védő jelenléte nélkül is elvégezheti, a védői jelenlét biztosítása ekkor különösen fontos az alapjog megfelelő érvényesülése érdekében. A terheltnak megfelelő idővel és eszközökkel kell rendelkeznie védelme előkészítéséhez. Ezen eszközök, lehetőségek pedig minden olyan – törvényes – elemet magukban foglalnak, amely szolgálhatja a büntetőjogi felelősség alóli mentesülést vagy a büntetés csökkentését. Az érintett terheltnak nyilvánvalóan az az érdeke, hogy az ítéletre is kiható érdemi vallomása előtt szakemberrel egyeztessen, azaz védővel együtt készülhessen fel.

Az alapjogi biztos a gyakorlati tapasztalatokra alapozva úgy látja, hogy amennyiben az ügyvéd konfliktusba kerül saját magával, mivel egyszerre kellene a személyes bizalmon alapuló, piaci körülményeknek megfelelőbb megbízását és a kirendelésből fakadó feladatát teljesíteni, úgy a mérlegelés során természetesen jobban hajlik arra, hogy az előbbit preferálja. A tapasztalatszerzés, a kapcsolatfenntartás, -kialakítás és egyéb érvek a kirendelések elvállalása mellett csupán esetlegességek, bizonytalan tényezők a jelentés szerint. Ezekre alapítani a kirendelési rendszer működését, a védők megfelelő szinten való érdekeltté tételét nem lehet. A tényleges megoldást az jelentené, ha a díj megnövelésével lehetne motiválni a védőket abban, hogy azonos szinten kezeljék a megbízással és a kirendeléssel keletkezett feladataikat, és főleg védeneciket.

Az alapjog kereteit betöltő egyik legfontosabb elem a védő kirendelésének rendszere. A kirendelési rendszer működtetését teljesen le kell választani a nyomozó hatóságtól és azt – a szükséges költségek biztosítása mellett – a védők szakmai, érdek-képviseleti, egyéni minőségbiztosításukat ellátó testületéhez, az ügyvédi kamarához kellene telepíteni. Az egész rendszer hatékony működését pedig az általános minőségbiztosítással lehetne garantálni.

Az alapjogi biztos álláspontja szerint a védő kirendelésének jelenlegi rendszere nem felel meg annak a követelménynek, mely szerint az alkotmányos alapjogoknak hatékonyan kell érvényesülniük. A kirendelés során – a bíróságon kívül – a vád sikerességében érdekelt hatóságok választanak a terhelte számára védőt. Ez a megoldás lehetőséget teremt arra, hogy a nyomozó hatóság és a védő között olyan függőségi viszony alakuljon ki, amely akadályozhatja a terhelte védelemhez való alapjogának hatékony érvényesülését. A „fegyverek egyenlőségének” feltárt hiányosságai önmagukban is ellentétesek a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjog tartalmával. Szintén a védelemhez való alapjog érvényesülését, a kirendelt védő jogintézményének hatékonyságát csökkenti az a jogszabályi környezet, amely összességében méltatlan körülményeket teremt a kirendelt védők számára ahhoz,

hogy megfelelő szinten láthassák el a terheltek alkotmányos alapjogának érvényesülését szolgáló tevékenységüket. Az ombudsman szerint kirendelés esetén a védő személyét a szakmai kamara által elfogadott és támogatott módszertan segítségével kell kiválasztani.

A biztos megállapította, hogy a kirendelt védő jogintézményének jelenlegi szabályozása visszásságot okoz több alapjoggal összefüggésben. Ezek megszüntetése érdekében az ombudsman intézkedéseket javasolt.

6.4. Az állami jogi segítségnyújtás jelenlegi helyzete

A joghoz való hozzáférés a jogállamiság érvényesülésének egyik legfontosabb garanciális eleme, amelyet azonban nem elegendő alkotmányos szinten biztosítani. Azok számára, akik nem rendelkeznek megfelelő anyagi forrással, az eredményes jogérvényesítéshez szükséges jogi segítő igénybevételéhez az állam nyújt segítséget.

Az igazságszolgáltatás tehermentesítése nemcsak a jogi segítő közreműködése útján, peren kívül érhető el, hanem e peres helyzetek megelőzésével, például az ügyfélfogadás során, ahol időben nyújtott és személyre szabott jogi tájékoztatást kapnak az ügyfelek.

Az alapjogi biztos a jogi segítségnyújtás területén is megvizsgálta, hogyan érvényesül a jogállamiság elve és az abból származó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog.

A jogi segítségnyújtó szolgálatok 2004. április 1-jén kezdték meg működésüket. 2006 óta jelentősen nőtt az ügyfélforgalmuk. Az ország nyugati felére jellemző az erősebb érdekérvényesítés, a fővárosban is kiemelkedő a jogi szolgáltatást igénybe vevő ügyfelek száma. A szolgálatok kezdetben csak peren kívüli szolgáltatást nyújtottak, később a peres jogi segítségnyújtás bevezetésével 2009-től tovább erősödött az ügyfélforgalom.

A jogi segítségnyújtó szolgálatoktól beérkezett válaszok alapján elsősorban a jogi segítő óradíja kifogásolható, amely 2007 óta változatlan összegű, 3000 Ft. A jogi segítő által alacsonynak vélt óradíj, és a „visszajáró”, problémás ügyfelek miatt egyre több jogi segítő nem hosszabbítja meg szolgáltatási szerződését a jogi segítségnyújtó szolgálattal. Az óradíj emelése a jogi segítőket is ösztönözné a szolgáltatási szerződések meghosszabbítására, valamint az aktívabb feladatellátásra.

Az ügyfelek általában elégedettek a jogi segítő munkájával, azonban sok esetben nehezen tudják kiválasztani a számukra megfelelő szakértelemmel rendelkező jogi segítőt, mivel a névjegyzékben nem szerepel kellő részletességgel, hogy az egyes jogi segítőknél mi a szakterületük. A jogi segítői névjegyzék bővítésével egyértelművé válna a szolgálatok és az ügyfelek számára is, hogy a jogi segítők mely ügyekben tudják a leghatékonyabb segítséget nyújtani.

A jogi segítségnyújtó szolgálatok jelezték, hogy a jogi segítő sokszor nem

jelentik be elérhetőségeik változását, ezért nehezen vagy egyáltalán nem érhetők el, ezáltal sérül az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való joga.

A biztos vonatkozó jelentésében⁹⁶ megállapította, hogy egyre sürgetőbb a jogi segítségnyújtásról szóló törvény módosítása, mivel a törvény több rendelkezése miatt sérülhet az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való joga. PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy mielőbb kezdeményezze a jogi segítségnyújtásról szóló törvény módosítását, valamint arra, hogy – véleményezésre – bocsássa rendelkezésére az elkészült törvény tervezetét.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) arról tájékoztatta a biztost, hogy folyamatban van a törvényt módosítás előkészítése.

6.5. Az ügyvédek alapjogi szempontból történő továbbképzése

Következő vizsgálata során a biztos – mivel alapkérdésnek tartja az ügyvédek megfelelő szakmai felkészültségét, a folyamatos képzés lehetőségének biztosítását és ellenőrzését – az ügyvédjelöltek (esetleg az ügyvédek) külön alapjogi-emberi jogi alapképzésének szükségességét hangsúlyozta.⁹⁷

Az egyéni alapjogok védelme szempontjából különösen fontos alkotmányjogi panasz eljárás, melynek során bevezetett ügyvédkényszer, szintén felvetette az alapjogi képzés kérdését.

Az egyes eljárásokban az ügyvédek különböző pozíciót töltenek be, így ebből adódóan az ezekben való szakszerű és az ügyvédi eskünek megfelelő részvétel a különböző jogágak számos speciális jogszabályának ismeretét teszi szükségessé, de egyben feltételezi azt is, hogy az alapjogokkal tisztában legyen az eljáró ügyvéd.

Jelenleg nincs olyan képzés, amely az alapjogok szemszögéből közelítené meg, foglalná össze az egyes speciális eljárásokat.

Megállapítható, hogy számos olyan jogi helyzet adódik, amelyekben az alapjogok betartásának és betartatásának különös jelentősége van, mert állampolgárok kiemelten védett csoportját (kiskorú gyermekek, egyéb cselekvőképtelen személyek, fogyatékkal élők, kóros elmeállapotúak) illetőleg e csoportok jogait (pl. tulajdonjog) érintenek. Elengedhetetlen tehát, hogy az ilyen eljárásokban részt vevő ügyvédek alapjogi ismerete megfelelő legyen.

Az állampolgárok alapvető jogainak érvényesülése érdekében a biztos álláspontja szerint olyan jellegű szabályozást kell megalkotni, amely csak azon ügyvédek számára tenné lehetővé pl. az ügygondnoki feladatok ellátását a polgári és közigazgatási eljárásokban (büntetőeljárásban pedig olyan kirendelt védőt), akik alapjogi képzésben vettek részt.

A fentiek alapján PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ felkérte a közigazgatási és igaz-

⁹⁶ AJB-3141/2012

⁹⁷ AJB-3203/2012

ságügyi minisztert, hogy a szakvizsgarendszer jelenleg folyamatban lévő reformja során erre tekintettel alkossa meg a szabályokat.

A miniszter ezt követően tájékoztatást adott az ombudsmannak a jelentésében foglaltakkal kapcsolatos álláspontjáról.

Véleménye szerint az alapjogok ismerete minden egyes jogászi hivatásrend – nemcsak az ügyvédi vagy jogi segítői tevékenységet gyakorló jogászok – tekintetében megkerülhetetlen követelmény, hiszen az Alaptörvény a jogforrási hierarchia legfelsőbb szintjén elhelyezkedő, a magyar jogrendszer egészét meghatározó jogszabály. Az alapjogi rendelkezések ismerete nélkül nem tételezhető fel az alsóbb szintű jogszabályok megfelelő értelmezése, alkalmazása sem. Ugyanakkor úgy véli, az alapjogok ismeretének pl. az egyes jogágakat meghatározó kódex jellegű törvények ismeretéhez képest hangsúlyosabb megkövetelése önmagában nem garantálja a kellő szakmai felkészültséget, különös tekintettel arra, hogy az egyes törvényeknek, alsóbb szintű jogszabályoknak éppen az alapjogi rendelkezések további kibontása, az Alaptörvény szabta kereteken belül további részletszabályok megállapítása a rendeltetése; ezek ismerete egy gyakorló jogász esetében aligha bírhat kisebb jelentőséggel, mint maguké az alapjogoké. Megemlíti továbbá, hogy az alapjogi szemszögből közelítő képzés mellett rendkívül sok érv szólna pl. európai uniós jogi vagy nemzetközi jogi stb. szempontú képzések mellett is, így egy szempont kiemelése véleménye szerint nehezen indokolható.

Az alapjogi ismeretek oktatása az általa kifejtettek szerint mind az ügyvédjelöltek, mind a bírósági vagy ügyészségi fogalmazók szakvizsgára történő felkészítése során megtörténik. Mindezek alapján álláspontja szerint a jogásztársadalom megfelelő és számon kérhető ismereteket szerez meg képzései során ahhoz, hogy az egyes alapjogokkal, azok tartalmával tisztában legyen. Ezzel egyidejűleg a miniszter szerint minden jogásztól elvárható, hogy azon a területen, ahol dolgozik, a legfrissebb tételes jogi ismeretekkel rendelkezzen. A jelenlegi jogászképzési rendszernek megfelelően álláspontja szerint, ahogy ahhoz sincs előírás, hogy a büntető ügyben kirendelhető ügyvéd (az alapképzésén és szakvizsgáján túl) speciális büntetőjogi ismeretekkel rendelkezzen, úgy a jelenlegi szakvizsgarendszerben annak sem látja megalapozottságát, hogy bizonyos ügycsoportokban kizárólag speciális alapjogi képzés megszerzését követően járhatnának el ügyvédek. Sokkal fontosabbnak tartja azt, hogy az ilyen ügycsoportokban eljáró ügyvédek az ügycsoportnak megfelelő gyakorlattal rendelkezzenek, hiszen a gyakorlott, ezen ügyekben eljáró ügyvédek nyilvánvalóan több és frissebb ismerettel rendelkeznek, mint a hasonló ügyekben többnyire el nem járó ügyvédek.

A miniszter kiemelte, hogy a jogi szakvizsgarendszer célja – annak reformját követően is – csak az lehet, hogy olyan követelményrendszert állítson fel, ami alapján felmérhető, hogy az egyes jogterületek vonatkozásában a vizsgázó elméleti jogi ismereteit a gyakorlatban úgy képes alkalmazni, amely alkalmassá teszi arra, hogy jogi munkát önállóan, megfelelő szakmai

színvonalon végezzen. Arról is tájékoztatta a biztost, hogy a jogi szakvizsgarendszer koncepcionális átalakítása kérdésében még nem született döntés. A legutóbb megjelent, a jogi szakvizsgáról szóló 5/1991. (IV. 4.) IM rendelet módosításáról szóló 42/2012. (IX. 14.) KIM rendelet a szakvizsga koncepcióját, az egyes számon kérhető elemeket nem változtatta meg, kizárólag a szakvizsga lebonyolítási rendjét módosította. Amennyiben új szakvizsgarendszer kialakításáról születik döntés, a tárca figyelembe veszi az alapvető jogok biztosa javaslatait a szabályozás előkészítése során.

Az alapvető jogok biztosa a vizsgálat alapján tett megállapításait és érvelését – a közigazgatási és igazságügyi miniszter válasza ismeretében és álláspontja tudomásulvétele mellett is – változatlanul fenntartotta.

6.6. A letétbe helyezett összegekkel kapcsolatos szabályozási problémák

Az utóbbi években több panasz érkezett az ombudsman hivatalához az ügyvédi letétkezeléssel kapcsolatban keletkezett problémák miatt. A beadványozók a – sokszor igen jelentős – kárukat hangsúlyozták, részben az ügyvédet, részben a MÜBSE-t⁹⁸ hibáztatva a kártalanítás elmaradásáért. A letéti összeg a panaszos ügyek többségében – a beadványok tartalma szerint – bűncselekmény folytán nem jutott el (vagy vissza) a jogosulthoz. Ezekben az esetekben döntően a letéteményes büntetőjogi felelőssége merült fel. Az egyedi ügyekben a biztosnak nincs hatásköre eljárni, ugyanakkor nem hagyhatta figyelmen kívül, hogy a letétkezelés hosszú idő óta rendkívül érzékeny pontja az ügyvéd/ügyfél kapcsolatnak. Ebben az összefüggésben a letétkezelés problematikája kihat a jogügyletekbe és a vállalt kötelezettségek teljesítésébe vetett bizalomra. Mindez visszas helyezethet a jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben.

Az ügyvédek számára a letéttel kapcsolatos eljárás olyan plusz felelősség és teher, amely nincs megfelelően díjazva, hiszen csak kapcsolt része a polgári jogi ügyletnek. A felek közötti jogvita esetén a letétet mindegyik fél magának követelheti, ami rendkívül nehéz helyzetbe sodorhatja a letéteményes ügyvédet. Az ügyfelek szempontjából – a jelentés készítésének időpontjában érvényben lévő szabályozás – teret enged az esetleges ügyvédi visszaéléseknek, különösen akkor, ha a letéti összeg nem kerül letéti számlára. Az – ügyvédségre is kiható – egyre nehezebb gazdasági helyzetben megnövekszik a jogtalan felhasználás esélye, lehetősége. A letétkezeléssel kapcsolatos anomáliák a gyakorlatban rendkívül súlyos következményekkel járnak mind a szerződő fél, mind az ügyvéd számára.

A MÜBSE nem téríti meg azt a kárt, amely a letétként vagy egyéb jogcímen átadott, illetve átutalt összeggel való elszámolás elmaradása miatt keletkezik, kivéve, ha a biztosított az átvett összeggel azért nem tud elszá-

⁹⁸Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesülete

molni, mert azt tévedésből, megtévesztésből vagy figyelmetlenségből jogosulatlanul fizette ki a jogügyletben részt vevő másik fél részére.

A MÜBSE-nek a Szolgáltatási Bizottság gyakorlatában felmerülő ügyvédi műhibák jellemzői (2011) című összefoglalójában az alábbi megállapítás szerepel: *„Továbbra is aggasztóan sok az ügyvédi letéttel összefüggő károkozás, ennek nagy része bűncselekménynek minősülő magatartás.”*

Mindezek alapján az alapjogi biztos jelentésében⁹⁹ megállapította, hogy az ügyvédi letét kezelésével kapcsolatos hatályos szabályok összességükben a jogállamiság részét képező jobbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idézhetnek elő.

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ a letét kezelésére vonatkozó külföldi példát is felhozott jelentésében, nem tett azonban konkrét javaslatokat a visszásságot előidéző szabályozási környezet megváltoztatására, mivel tudása van arról, hogy a kamara és a minisztérium között egyeztetés van folyamatban a letétkezelés reformjáról. A letéti szabályzat korszerűsítését az elmúlt évtizedekben történt banki gyakorlatok, technikák változása és a letétek biztonságával kapcsolatosan növekedő ügyféligény is indokolta. A letétnyilvántartások egységes országos elektronikus felületen történő közös vezetését a MÜK még 2012 folyamán tervezte bevezetni.¹⁰⁰

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság megelőzése érdekében az ombudsman ismételten felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert és a Magyar Ügyvédi Kamara elnökét, hogy továbbra is működjenek együtt az ügyvédséget közvetlenül érintő szabályok megalkotásánál, illetve módosításánál, egyeztetésük során különös figyelmet szenteljenek az érintettek jobbiztonsághoz fűződő jogának minél hatékonyabb érvényesülésére.

6.7. A fegyelmi eljárás egyes elemei

Az alapvető jogok biztosa az ügyvédi projekt részeként az ügyvédi kamarák fegyelmi eljárási gyakorlatának és a kapcsolódó szabályozás alapjogi elemzését is elvégezte.¹⁰¹

Vizsgálata során az ombudsman egyrészt arra kereste a választ, hogy a szabályozási környezet megfelelően szolgálja-e az ügyvédekkel kapcsolatba kerülő ügyfelek, ezen keresztül pedig a társadalom azon jogos igényét, mely szerint a mulasztó ügyvéddel szemben a szakmai kamara hatékonyan fellépjen, másrészt vizsgálta a szakmai kamara panaszkezelésének hatékonyságát. A panaszok sorsa leginkább a fegyelmi eljárások befejezésének módjában, az eljárás meghozatalának időtartamán keresztül követhető. A vizsgálat eredménye azt mutatja, hogy az ügyvédi hivatás szakmai érdekképviseleté-

⁹⁹ AJB-3106/2012

¹⁰⁰ BÜK Hírlevél, 186. sz. 2012. 02. 20., illetve 193. sz. 2012. 04. 06.

¹⁰¹ AJB-3202/2012

hez szervesen hozzá tartozik a mulasztó ügyvédekkel szembeni eljárás. Bár a köztudatban az esetek markánsan jelennek meg, az elmúlt évek ügyszámai ezt a fajta növekedést nem mutatják, és az intézkedések is megfelelőek.

A biztos azt állapította meg, hogy a fegyelmi felelősségre vonás rendszere, az eljárási szakaszokban biztosított jogorvoslati lehetőség megfelelően biztosítja a mulasztó ügyvédekkel szembeni hatékony kamarai fellépést.

Aggályos szabályozást észlelt ugyanakkor az előzetes vizsgálat elrendelése és az elévülési szabályok között. A kamara elnöke az előzetes vizsgálódást követően vagy megszünteti az előzetes vizsgálatot, vagy az eljárás megszüntetése mellett – kisebb súlyú fegyelmi vétség esetén – írásbeli figyelmeztetést alkalmaz, vagy elrendeli a fegyelmi eljárást. Az ügyvédi törvényben, illetve a kamara fegyelmi eljárási szabályzatában a fegyelmi eljárás megindítására ugyanakkor nincs meghatározva határidő, mely a biztos álláspontja szerint mind a panaszosok, mind az eljárás alá vont ügyvéd tisztességes eljáráshoz fűződő joga sérelmének veszélyét idézi elő.

Alapvető jogelv – amit az Alaptörvény az igazságszolgáltatáshoz való jogok körében, a nemzetközi emberi jogi dokumentumokat követve fogalmaz meg – a bíróságok tisztességes eljárásához való jog, melynek szerves része az eljárások ésszerű határidőn belüli lefolytatásához fűződő jog is. Ezért az egész eljárásra kiterjesztve a gondolatmenetet megállapította, hogy a fegyelmi eljárás befejezésére vonatkozó határidő hiánya is visszásságot okoz a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal összefüggésben.

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ jelentésében azt is kiemelte, hogy az ügyvédi titok és a fegyelmi eljárás nyilvánosságának kapcsolata is aggályos. Az ügyvédi törvény és a fegyelmi eljárási szabályzat leszögezi a fegyelmi tárgyalás nyilvánosságát, de egyben úgy rendelkezik, hogy: *„a fegyelmi tanács a nyilvánosságot a tárgyalás bármely szakában kizárhatja, ha az ügyvédi titok vagy a személyiségi jogok védelmében szükséges.”* Az eljárás alá vont ügyvéd olyan iratokat csatol, olyan adatokat közöl, amelyek az esetek legnagyobb részében ügyvédi titkot tartalmaznak, illetve személyiségi jogokat érintenek, a gyakorlatban tehát kivételesnek számít az olyan fegyelmi tárgyalás, amin bárki részt vehet, azaz nyilvános.

Ezért a biztos megállapította, hogy az ügyvédi törvény és a fegyelmi szabályzat fegyelmi tárgyalás nyilvánosságára vonatkozó szabályai a gyakorlatban betarthatatlanok, ezért a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoggal összefüggésben visszásságot idéznek elő. A biztos véleménye szerint olyan szabályozás lenne indokolt, amely azon kívül, hogy betartható, kitér arra is, hogy a fegyelmi eljárásban hozott határozatokat nyilvánosságra kell hozni, természetesen az ügyvédi titkot és személyiségi jogokat érintő adatok nélkül. A biztos ezért javasolta a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak, hogy fontolja meg az ügyvédekről szóló törvény módosítását.

A beérkezett válasz szerint a miniszter alapvetően egyetértett a jelentés megállapításaival.

Fontosnak tartotta kiemelni, hogy az ügyvédi fegyelmi eljárások hasonlóan más hivatásrend fegyelmi eljárásaihoz, kizárólag a fegyelmi vétség elkövetésével alaposan gyanúsítható személy és azon szervezet közötti jogviszonyt érintik, amely szervezet az adott személy hivatásából adódóan a szakmai felügyeletet, ellenőrzést gyakorolni hivatott, melyből következően a fegyelmi eljárás célja nem harmadik személyekkel szemben elkövetett jogsértések reparációja.

Egyetértett a miniszter az ügyvédi kamarával abban, hogy a felfüggesztésre kerülő fegyelmi ügyek túlnyomó többségének oka a párhuzamosan folyó büntetőeljárás. Önmagában tehát attól, hogy az eljárás befejezésére (pl. a határozat meghozatalára) a jogszabály határidőt állapítana meg, még nem feltétlenül várható az az eredmény, hogy az eljárások gyorsabbak lesznek. A szabályozás lehetséges felülvizsgálata körében ugyanakkor olyan szabályozási irányt elképzelhetőnek tart a minisztérium, hogy a jogalkotó (a jogalkalmazókkal közösen) elemezze azt, hogy az egyes eljárási cselekmények mennyi idő alatt végezhetőek el, az egyszerűbb eljárási lépésekre (így pl. a tárgyalások kitűzésének időpontjára, a tárgyalások gyakoriságára stb.) pedig elő lehetne írni határidőket, illetve az időigényesebb eljárási cselekmények esetében fel lehetne tárni azokat az okokat, amelyek az eljárást elhúzzák. Ez utóbbi esetben elsősorban az okokat kellene kezelni és ettől függően fontolható meg a határidő megállapítása.

Az ügyvédi fegyelmi eljárás nyilvánosságával összefüggésben a miniszter a jelentésben kifejtett ombudsmani állásponttal egyetértett, azt mind az ügyvédi titok védelme, mind a jogrendszer koherenciájának erősítése (egyetlen más hivatásrend fegyelmi eljárási szabályai sem teszik lehetővé nyilvános fegyelmi tárgyalás tartását) szempontjából is támogatta.

Válaszában az alapjogi biztos a kamarai tag és a kamara jogviszonyával kapcsolatos miniszteri érveléssel egyetértett, kifejtve, hogy a jelentésében sem közelítette meg máshogy a jogviszonyt. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy az egész ügyvédségi vizsgálat sorozat célkitűzésének megfelelően *a vizsgálatok fókuszában az ügyvédek és a hozzájuk forduló ügyfelek jogainak érvényesülése állt*, a fegyelmi eljárásoknak a kamarához forduló ügyfelek (illetve az ombudsmani hivatalhoz forduló panaszosok) szemszögéből történő elemzését, értelmezését elkerülhetetlennek tartotta. Ennek megfelelően – nem vitatva, hogy a fegyelmi eljárásnak nem az eljárás alá vont személy és a harmadik személy közötti jogviszonyra irányadó szabályok, hanem az eljárás alá vont személy által gyakorolt hivatásrendre előírt szakmai, etikai szabályok megsértése a tárgya, PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ kiemelte, hogy álláspontja szerint az ügyvédi fegyelmi eljárás nem üresíti ki az ügyvédi törvény szerinti, polgári jog szabályai szerint fennálló kártérítési felelősséget. Sok esetben azzal párhuzamosan érvényesíthető, illetve előfordul, hogy kizárólagos lehetőség a sérelem orvoslására. Éppen ezért volt a vizsgálat sorozat egyik fontos sarkköve a fegyelmi eljárások szabályainak és gyakorlatának elemzése.

6.8. Az ügyvédek cégbíróság általi bírságolása

Az egyéni alapjogok védelme szempontjából is – ahogyan azt már korábban leszögeztük – kiemelt fontossággal bír az eljárási jogi eszközök egyenlősége, az ügyvédek félelem- és befolyásmentes működése. Ez utóbbi követelményt veszélyeztették a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (Ctv.) 2012. március 1-jétől hatályba lépő egyes módosításai, ezért a témakörben az ombudsman hivatalból indított vizsgálatot, ennek során megkereste a közigazgatási és igazságügyi minisztert, valamint a magyar ügyvédi kamara elnökét.

A vizsgálat megállapította, hogy a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló törvény egyes módosításai veszélyeztethetik az ügyvédi védelemhez és a képviselőhöz való hozzáférést, az eljárási jogi eszközök egyenlőségét, az ügyvédek félelem- és befolyásmentes munkáját.¹⁰² A törvény továbbá nem ad lehetőséget az ügyvédi tevékenységgel szembeni kifogások körülményeinek mérlegelésére, de előírja az automatikus pénzbírságot.

Az új szabályozás értelmében a cégbíróság 50 000 forinttól 900 000 forintig terjedő pénzbírsággal sújtja azt, aki elmulasztja a cégbejegyzési vagy változásbejegyzési kérelem bejelentésének határidejét. A cégbíróság megbírságolja a jogi képviselőt, ha az egyszerűsített eljárásban bejegyzett cég egyes benyújtott okiratai nem felelnek meg a jogszabályok rendelkezéseinek. Mérlegelési lehetőség a törvénymódosítás értelmében nincs, a büntetés automatikus. A jelentés rámutatott, hogy egyszerűsített cégeljárások során a cégbíróságok joggyakorlata nem egységes, a bírságolást kiváltó hibákról, hiányosságokról pedig általában jogi egyetemi végzettséggel nem rendelkező bírósági ügyintéző dönt.

Az ombudsman a vizsgálat során megállapította, hogy a módosítás nem teljes mértékben objektív feltételekhez köt lényegében objektív szankciót. Ez a tendencia az egyszerűsített cégeljárás igénybevételét azzal is veszélyeztetheti, hogy a kockázat – azaz a lehetséges bírság összege – nem áll arányban az érvényesíthető ügyvédi munkadíjakkal.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter a törvénymódosítást azzal indokolta, hogy így elejét lehet venni egyes cégek fantomizálódásának, felelősségre lehet vonni egyes vállalkozások család, rosszhiszemű tulajdonosait. A jelentés feltárta, hogy ezek a módosítások nem alkalmasak a miniszter által megjelölt cél elérésére, viszont túlzott felelősséget – és hozzá kapcsolódó szankciót – hárítanak a jogi képviselőre, anélkül, hogy eszközt biztosítanának a rosszhiszemű magatartások kiszűrésére. A vizsgálat megállapította, hogy a törvénymódosítás nem tesz eleget a tisztességes eljáráshoz, a tulajdonhoz való jog, valamint jobbiztonság és a hátrányos megkülönböztetés tilalma követelményének.

¹⁰² Az ügyvédek objektív felelősségéről szóló jelentés (AJB-4650/2012.)

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az ombudsman felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Ctv. kifogásolt rendelkezéseinek, a jelentésében rögzített szempontok figyelembevételével történő módosítását.

6.9. Az ügyvédek és a védenceik kapcsolattartásának körülményei

Tekintettel arra, hogy az ügyvédek és a fogvatartottak közötti kapcsolatfelvétel, kapcsolattartás kiemelt jelentőséggel bír, azt az alapvető jogok biztosa külön is vizsgálta.¹⁰³

A védelemhez való jog részeként kell értelmezni a kapcsolattartás problematikáját, mivel az eredményes felkészülést csak a védő és a terhelt érdemi kapcsolattartásával lehet biztosítani. Az Alkotmánybíróság által is elemzett *fegyverek egyenlősége elve* – a tisztességes eljárás egyik meghatározó elemeként – azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. Ez nem minden esetben jelenti azt, hogy a vád és a védelem teljesen azonos eszközökkel, jogosítványokkal bír, azonban mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen.

A terhelttel való kapcsolattartás alapvetően több összetevőből áll. A kapcsolatfelvétellel kezdődik, amikor a meghatalmazás aláírásra kerül, illetve amikor a nyomozó hatóság kirendeli a védőt. Ebben a szakaszban az ügyvédi kamarák válaszai alapján általánosságban megállapítható, hogy a nyomozó hatóságok rendszerint rövid úton, egy nappal vagy néhány órával a nyomozási cselekmény előtt értesítik a védőket – a kamarai beszámolók szerint előfordult, hogy az értesítés elmaradt –, akik így nehezen vagy egyáltalán nem tudnak megjelenni a nyomozási cselekményeken, valamint az egyes nyomozási cselekmények előtt nincs lehetőség a védekezés megfelelő megbeszélésére. Az országos rendőr-főkapitány is kiemelte, hogy a védelemről oly módon kell gondoskodni, hogy a védőnek reális esélye legyen a megjelenésre. A nem megfelelő időben történő értesítés miatt egyrészt a tisztességes eljáráshoz való jog, másrészt a terhelték védelemhez való joga is sérülhet.

A vizsgálatból az tűnt ki, hogy a védő értesítésének idejére vonatkozó Be. rendelkezés hiánya a *fegyveregyenlőség elve* ellen hat. Azok az esetek, amikor a hatóság részéről logikusan előre tudható nyomozati cselekményeket a reggeli órákra időzít a hatóság, ugyanakkor erről csupán az előző nap esti óráiban küldenek értesítésként fax-üzenetet a védőnek, nyilvánvalóan visszasságot okoznak a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoggal kapcsolatosan. A terheltként való első kihallgatás előtt alapvető fontosságú az adekvát

¹⁰³ AJB-3464/2012

védelem – ezzel együtt a védő megfelelő, időben történő értesítése – előkészítése, ugyanis gyakran az egész büntetőeljárás kimenetelét meghatározza az első terhelti vallomástétel, ahogyan ezt az Emberi Jogok Európai Bírósága is hangsúlyozta.

A vád sikerességében érdekelt hatóságok és a büntetés-végrehajtási intézetek közötti információcsere hiányosságai végül is a védelem ellátását nehezítik meg.

Fel kell oldani a látszólagos ellentmondásokat, és az alapvető jogok érvényesülése érdekében megfelelő, jogszabályban rögzítendő kompromisszumokat kell kötnie a nyomozás hatékonyságáért, a terhelt elzárásáért és a terhelt védelméért felelős feleknek.

Az ombudsman szerint számos olyan intézkedési lehetőség van, amely nem igényel nagyobb anyagi ráfordítást, mégis elősegítené a védelemhez való alapjog hatékonyabb érvényesülését. A legfontosabb ilyen jellegű intézkedés célja minden bizonnyal az lenne, hogy a védelemhez és a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoggal összefüggő visszásságok elkerülése érdekében a védők az egész országban megfelelő időben értesüljenek az eljárási cselekményekről.

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy vizsgálja felül a védők értesítésére vonatkozó rendelkezéseket, működjön együtt és érdeemben egyeztessen az ügyvédséget képviselő köztestülettel.

A miniszter válaszában kifejtette, hogy bizonyos nyomozási cselekmények elvégzése nem tervezhető előre vagy teljesítésükre rövid idő áll rendelkezésre, ezért nem lehetséges egy olyan időpont meghatározása, amely pontosan előírja, hogy a védőt mikor kell értesíteni a nyomozási cselekményről. Szerinte csak általános módon volna lehetséges a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) vonatkozó szakaszainak módosítása, ami nem lenne célravezető.

Az ombudsman részletes válaszában fenntartotta a jelentésében megfogalmazott álláspontját, ezzel együtt a felek között – a visszásságok további elkerülése érdekében – folytatódik a párbeszéd.

6.10. Az ügyvédi felelősségbiztosítás kérdései

Az Alkotmánybíróság szerint¹⁰⁴ az ügyvédi kötelező felelősségbiztosítás, a felelősségbiztosítási díj megfizetése, a felelősségbiztosítási jogviszony fenntartása az ügyfelek és az ügyvéd anyagi biztonságát hivatottak garantálni; a minden kamarai tagra kötelezően kiterjedő felelősségbiztosítási jogviszony híján az ügyvédi kamarába vetett közbizalom megrendüléséhez is vezethetne az esetleges fedezethiány adott esetben egy-egy ügyvéddel szemben támasztott kártérítési követelés esetén.

¹⁰⁴ Az Alkotmánybíróság 58/B/2011. AB számú határozata

A testület szerint az ügyvédi felelősségbiztosítás folyamatossága az ügyvéd-ügyfél bizalom anyagi háttérét biztosítja állandó jelleggel, az ügyvéd azon képességét garantálja, hogy saját károkozó magatartása esetén az általa okozott jogsérelem orvoslására képes legyen.

Az alapvető jogok biztosának jelentése¹⁰⁵ megállapította, hogy az ügyvédi felelősségbiztosításra vonatkozó hatályos jogi szabályozás nem felel meg a vonatkozó alapvető jogoknak. Sérti a demokratikus jogállam fogalmának immanens részét alkotó jogbiztonság követelményét, ha olyan köztestület (szakmai kamara) kap szabályozási jogosítványt az ügyvédi (szakmai) felelősségbiztosítás garanciális feltételeinek meghatározására, amelynek tagjai egyúttal az adott ügyvédi (szakmai) felelősségbiztosítás nyújtására szerveződő biztosító egyesület tagjai is, s ez egyben – megállapítható módon – domináns helyzetben van e területen.

Ilyen módon nem biztosított a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése sem a felelősségbiztosítás kötésére kötelezett ügyvédek, ügyvédi irodák, sem pedig az esetlegesen károsult pozícióba kerülő ügyfelek vonatkozásában.

A jelentésben kifejtett alapjogi követelményeknek csak olyan jogi szabályozás felelhet meg, amely rendeleti szinten valamennyi ügyvédi (szakmai) felelősségbiztosítást nyújtó biztosítóra azonos feltételeket határoz meg e szolgáltatás nyújtásával összefüggésben, és nem kifejezetten egy ilyen szolgáltatást nyújtó biztosító feltételeit veszi át, és határozza meg követelményként. Mindezekon kívül a szóban forgó biztosítás minimális garanciális feltételeit valamennyi, azt igénybe vevő számára egységesen, a jogrendszer egészéhez illesztve kell szabályozni.

A jogszabályi inkonzisztenciák felszámolása, a hiányos szabályozás megfelelő kiegészítése, a szabályozás pontosítása és egyértelműsítése, különösen a felelősségi kizárások, korlátozások pontos meghatározása érdekében szükséges a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének ügyvédi (szakmai) felelősségbiztosítás jogi szabályozását érintő felvetéseinek megfontolása. Ez biztosíthatná ugyanis azt, hogy a felelősségbiztosítás minden ügyvédi tevékenységre kiterjedjen: a kizárólagos ügyvédi tevékenységekre éppúgy, mint a fakultatívakra.

Ezért az alapvető jogok biztosa az Ajbt. 37. §-a alapján felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a jelentésében rögzített szempontok alapján vizsgálja felül az ügyvédi (szakmai) felelősségbiztosításra vonatkozó teljes jogi szabályozást, és az érintett szakmai szervezetek és köztestületek bevonásával dolgozzon ki olyan módosításokat, amelyek a jelentésben jelzett, alapvető joggal összefüggő visszásságok bekövetkeztének a lehetőségét kizárják, továbbá a pontos, megfelelő, koherens és garanciális szabályozásal érvényre juttatják a jogbiztonság követelményét.

¹⁰⁵ AJB-3514/2012

A jelentésben foglaltakra a Magyar Ügyvédi Kamara (MÜK) elnöke válaszolt. A tárgyi jogi szabályozás felülvizsgálatával nem értett egyet, mivel álláspontja szerint a jelenlegi jogi szabályozás eleget tesz a jogbiztonság követelményének. Ezt alátámasztja szerinte az, hogy a jelentés a nélkül indítványozza a közigazgatási és igazságügyi miniszternek az ügyvédi szakmai felelősségbiztosításra vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatát, hogy a MÜK iránymutatásának bármely konkrét és hatályos rendelkezését megjelölve, azt kifogásolhatónak tartaná. A jelentésben felvetett kifogások ténylegesen vagy kizárólag elvi természetűek, valamint a biztosítási feltételek közötti kizárások elvi alkalmazhatósága tekintetében a megkeresett szakmai szervezetek álláspontjával, más szakmai felelősségbiztosításokkal is ellentétesek. A MÜBSE által alkalmazott kizárások tekintetében pedig semmilyen konkrét kifogás nem hangzott el.

A MÜK elnöke szerint a minimális garanciális feltételek szabályozási hatáskörének e körben a MÜK-höz telepítése sem aggályos. Megjegyzendő, hogy lényegében ezt kifogásolta a jelentés, azonban a MÜK válaszlevele ezzel foglalkozik a legrövidebben. Éppen ezért az alapjogi biztos fenntartotta a jelentésében foglaltakat.

A projekt keretében készült jelentések, alkotmánybírósági indítványok

- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2987/2012. számú ügyben. (Berkes Lilla)
- Az alapvető jogok biztosának alkotmánybírósági indítványa az AJB-1878/2012. számú ügyben. (Berkes Lilla)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2551/2012. számú ügyben. (Farkas Zsuzsanna)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1354/2012. számú ügyben. (Szabó-Tasi Katalin)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1753/2012. számú ügyben. (Varga Éva)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2323/2012. számú ügyben. (Varga Éva, Pajcsicsné Csóré Erika, Lux Ágnes, Herke Miklós)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3616/2012. számú ügyben. (Varga Éva, Pajcsicsné Csóré Erika, Lux Ágnes, Herke Miklós)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3704/2012. számú ügyben. (Varga Éva, Pajcsicsné Csóré Erika, Lux Ágnes, Herke Miklós)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4495/2012. számú ügyben. (Varga Éva, Pajcsicsné Csóré Erika, Lux Ágnes, Herke Miklós)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4909/2012. számú ügyben. (Varga Éva)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-5019/2012. számú ügyben. (Varga Éva, Pajcsicsné Csóré Erika, Lux Ágnes, Borza Bea)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-5189/2012. számú ügyben. (Varga Éva, Pajcsicsné Csóré Erika, Vuk Katalin, Vass Veronika)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6878/2012. számú ügyben. (Varga Éva, Pajcsicsné Csóré Erika, Vuk Katalin, Vass Veronika)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-6943/2012. számú ügyben. (Varga Éva, Pajcsicsné Csóré Erika, Vuk Katalin, Vass Veronika)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-7205/2012. számú ügyben. (Varga Éva, Pajcsicsné Csóré Erika, Vass Veronika)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-733/2012. számú ügyben. (Haraszti Katalin)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-1953/2012. számú ügyben. (Haraszti Katalin)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4019/2012. számú ügyben. (Haraszti Katalin)

- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3515/2012. számú ügyben. (Dóczé Nikolett, Seres Péter)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3107/2012. számú ügyben. (Seres Péter, Dóczé Nikolett)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3464/2012. számú ügyben. (Sárközy István, Seres Péter)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3514/2012. számú ügyben. (Juhász Zoltán)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3202/2012. számú ügyben. (Bódis Cecília, Várady Eszter)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-4650/2012. számú ügyben. (Várady Eszter)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3106/2012. számú ügyben. (Seres Péter, Dóczé Nikolett)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3141/2012. számú ügyben. (Sárközy István)
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3203/2012. számú ügyben. (Várady Eszter, Bódis Cecília)
- Az alapvető jogok biztosának alkotmánybíróvási indítványa az AJB-3298/2012. számú ügyben. (Lápossy Attila)
- Az alapvető jogok biztosának alkotmánybíróvási indítványa az AJB-1961/2012. számú ügyben. (Lápossy Attila)

A projektet érintő közlemények

- Tököli büntetés-végrehajtási intézetek vizsgálata és válaszok
- Csecsemő anyjával a börtönben
- A fogvatartottak kötelező foglalkoztatásáról
- Gyermekotthon vagy börtön
- Alkotmánybírósági indítvány a fiatalkorúak elzárásáról
- Kecskeméti büntetés-végrehajtási intézet fiatalkorú részlegének vizsgálata
- Gyermekek idegenrendészeti őrizetben
- Fiatalkorúak pécsi börtöne
- A büntethetőségi korhatár leszállításának tervéről
- Az ombudsman az előzetesben lévők védelemhez való jogáról
- A büntetés-végrehajtási intézetek pszichológusi létszámbővítéséről
- A nyírbátori őrzött szállás vizsgálatáról
- A szolnoki és a pécsi börtön ombudsmani vizsgálatáról
- IMEI utóvizsgálat
- Gyermekek idegenrendészeti őrizetben
- A fogvatartottak kötelező foglalkoztatásáról
- A fiatalkorúak elzárásáról kiadott AB-indítványról
- Állampuszta, Győr, Márianosztra, Sátoraljaújhely helyszíni vizsgálatok
- A szabadságvesztésből szabadulók társadalmi visszailleszkedésének segítéseért
- Az ombudsman az ügyvédi eskü új szövegéről
- Reformra szorul az ügyvédi kirendelés szabályozása – az ombudsman megállapításai
- Az ügyvédek és a fogvatartottak kapcsolattartása – törvénymódosítást és együttműködést sürget az ombudsman
- A kötelező ügyvédi felelősségbiztosításról
- Fegyelmi eljárás határidő nélkül, nyilvános tárgyalás zárt körben? – az ombudsman az ügyvédek fegyelmi eljárásának szabályozásáról
- A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló törvény egyes módosításai veszélyeztethetik az ügyvédi védelemhez és a képviselőhöz való hozzáférést, az eljárási jogi eszközök egyenlőségét
- Az ombudsman az ügyvédi letétek kezeléséről és annak szabályozásáról
- Törvénymódosítást sürget a jogi segítségnyújtó szolgálat működését vizsgáló ombudsman
- Alapjogi továbbképzést az ügyvédeknek – az ombudsman javaslata
- Alaptörvénysértő, hogy a jogi segítségnyújtásról szóló törvény értelmében nem kaphat jogi támogatást az alkotmányjogi panasz benyújtója

Élmények, események képekben



Sajtótájékoztató a 2012. október 30-i, projektet lezáró konferencián

Dr. Felkai László, a Belügyi Tudományos Tanács elnökének hozzászólása a 2012. április 24-i, projektnyitó konferencián (jobbra fent)

Dr. Pállo József előadása a 2012. április 24-i konferencián (jobbra)

Az ügyvédi projektet lezáró műhelybeszélgetés 2012. szeptember 26-án

