

DR. NAGY ZSUZSANNA* –
DR. BODA ZOLTÁN**

Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítás új szabályai, visszatekintés a panasz jogintézményére

Jelen tanulmányunk megírásának mozgatórugója a 2020. december 18. napján kihirdetett, a börtönzsúfoltság miatti kártalanítási eljárással összefüggő visszaélések megszüntetése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CL. törvény (Mód tv.) által hatályba léptetett új szabályok és az Acta Humana 2020. évi 1. számában megjelent, „Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt indított kártalanítás aktuális jogértelmezési kérdései” c. tanulmány¹ végén részletezett panasztételi kötelezettséggel kapcsolatos határozat volt. A hivatkozott tanulmány még mélyrehatóan azzal foglalkozott, hogyan lehet értelmezni a 2020. december 31. napjáig hatályban volt, a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv.tv.) 144/B. §-ában írt panasz jogintézményét a Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdésében írtakkal együtt, azonban a Mód tv. a panaszt kivezette. Arra vállalkozunk tehát, hogy a jogintézmény 2017. január 1. napjával történő hatálybalépésétől kezdve bemutassuk az ahhoz fűződött jogértelmezést és ezen „fejlődéstörténeten” keresztül tegyünk megállapításokat, a tanulmány végén röviden ismeretve a kártalanítás legfontosabb új szabályait.

A panasz jogintézményét oly módon is vizsgálat

* A Debreceni Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportjának csoportvezető bírójára.

** Debreceni Törvényszék, bírósági titkár.

Ezúton is köszönjük az érintett bíróságoknak, hogy irattanulmányozásra irányuló kutatásunkat engedélyezték (Budapest Környéki Törvényszék elnöke 2021.El.XI.F.2/5.szám; Egri Törvényszék elnöke 2021.El.I.J.4/2.szám; Miskolci Törvényszék elnöke 2021.El.IV.D.2/2-IV.szám; Kecskeméti Törvényszék elnökhelyettese 2021.El.XF.F.2/3.szám).

¹ BODA Zoltán (2020): Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt indított kártalanítás aktuális jogértelmezési kérdései. Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények, 8(1), 7–23.

tárgyára tettük, hogy a Debreceni Törvényszék Büntetés-végrehajtási csoportjához 2020. január 1. napját követően érkezett 35 kártalanítási ügyet vizsgáltunk meg. Ebből 5 olyan ügy volt, amelyben a panaszt elbíráló végrehajtásért felelős szerv által hozott határozat felülvizsgálatára irányult.

A vizsgálati szempontok tekintetében a Kúria által 2020. év második felében felállított joggyakorlat-elemző csoport² – amelynek felállítása utal a téma nem elhanyagolható jellegére – adott vezérfonalat az alábbiak szerint:

Három hónapon belül kell-e újabb panaszt előterjeszteni és ha nem kell, eb-

ből következik-e, hogy folyamatos jogsérelem esetén háromhavonta újabb panaszt kell előterjeszteni?

A fogvatartott elszállítása esetén ismételt elő kell-e terjeszteni panaszt a végrehajtást tovább folytató bv. intézetnél?

A panaszt a kártalanítási kérelmet megelőzően, avagy azzal egyidejűleg kell előterjeszteni?

Ha az élettér hiánya már megvalósult, akkor feltételt képez-e a panasz előterjesztése, annak ellenére, hogy annak érdemi jelentősége már nyilvánvalóan nincsen?

Amennyiben a jogszabályban előírt élettér aktuálisan biztosított, de a fogvatartott korábbi időszakra igényel kártalanítást, a panasz előterjesztése szükséges-e, melynek rendeltetése éppen a további kártalanítási helyzet megelőzése?

A törvényszékek megválaszolták fenti kérdéseket a Kúriának, azonban ezek a válaszok már valójában csak arra szolgálhattak, hogy rávilágítsanak arra, hogy egyes törvényszékek hogyan értelmezték a panasz jogintézményét. A joggyakorlat-elemző csoport vizsgálata arra már nem lehetett hivatott, hogy egységes iránymutatást adjon a jogintézmény jövőbeni alkalmazásához. Ennek oka 2020. december 18. napján kihirdetésre került a börtönzsúfoltság miatti kártalanítási eljárással összefüggő visszaélések megszüntetése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CL. törvény hatálybalépése.

A kezdetek

2017. január 1. napjától egészült ki a Bv.tv. 10/A. és 10/B. §-sal, melyek az alapvető jogokat sértő elhelyezési

² Kúria elnöke által 2020.EL.II.JGY.B.1/8. szám alatt elrendelt.

körülmények miatti kártalanítási eljárást volt hivatottak szabályozni. A módosítás egyik markáns pontja volt a Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdése mely szerint: a kártalanítás iránti igény benyújtásának feltétele az is, hogy az elítélt vagy – a kényszergyógykezelt, illetve az ideiglenesen kényszergyógykezelt kivételével – az egyéb jogcímen fogvatartott az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt a 144/B. §-ban meghatározott panaszt előterjessze a végrehajtásért felelős szerv vezetőjéhez. Ez a feltétel akkor alkalmazandó, ha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között töltött napok száma a harmincat meghaladja. Ha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény hosszabb időn át fennáll, három hónapon belül újabb panaszt előterjeszteni nem kell. Nem róható az elítélt vagy az egyéb jogcímen fogvatartott terhére, ha rajta kívül álló okból nem tudta a panaszjogát érvényesíteni.

Ezen feltétel teljesülésének hiányához pedig a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának következményét fűzte a Bv.tv. 70/A. § (5) bekezdés c) pontja, amely kimondta, hogy a büntetés-végrehajtási bíró (továbbiakban: bv.) a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül az iratok alapján elutasítja, ha az elítélt a 144/B. §-ban meghatározott panaszt nem terjesztette elő.

Ez illeszkedett a Bv.tv. 21. §-ában előírtakhoz, miszerint a büntetés-végrehajtási jogviszony keretében az elsődleges jogorvoslati forma a panasz, amit a végrehajtásért felelős szerv intézkedése vagy döntése ellen, illetve annak elmulasztása miatt a végrehajtásért felelős szerv vezetőjéhez lehet benyújtani.³

A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló T/12179. számú törvényjavaslathoz fűzött Általános Indokolás (22. oldal) szerint a javaslat ún. preventív eszközként vezet be a zsúfolt elhelyezési körülmények miatti, speciális jogcímen alapuló, a bv. intézet parancsnokához való panasz előterjesztés lehetőségét – mint egy hatékony jogorvoslati rendszer kiépítésének egyik elemét szabályozva, ezzel megfelelve az EJEB „elvárásainak” – annak érdekében, hogy az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények fennállása esetén a parancsnok a panasz alapján az elhelyezési körülmények javítása vagy ellensúlyozása érdekében, a lehetőségekhez mérten megteszi a szükséges intézkedéseket, pl. más zárkába helyezheti át az elítéltet, vagy számára több szabad levegőn tartózkodást engedélyezhet, illetve egyes kapcsolattartási formák tekintetében megnövelheti azok gyakoriságát vagy hosszát. Adott esetben kezdeményezi az elítélt átszállítását olyan bv. intézetbe, amelyben a jogszabályban előírt élettér biztosítható.

A 22. §-hoz fűzött részletes indokolás (27–29. oldal) szerint a módosítás annak elérésére, hogy az EJEB elvárásainak megfelelő hatékony hazai jogorvoslat keretében, hazai fórum előtt legyenek orvosolhatók a

zsúfolt körülmények közötti fogvatartás miatti jogsérelmek, egy új, sui generis jogintézményként vezet be a jogsérelemmel arányban álló, hatékony kompenzációt biztosító kártalanítási eljárást, melynek formai feltételül szabja, hogy a fogvatartott az egyezmény-sértő elhelyezés miatt merítse ki a sérelem elhárítását még preventív eszközként lehetővé tévő speciális panaszjogát.

A panaszjog gyakorlásának, illetve a panasztételi kötelezettség teljesítésének értelmezése ugyanakkor közel sem volt egyértelmű az elmúlt több mint négy évben. Ez azért aggályos, mert törvényszékenként is olyan eltérő értelmezési gyakorlatok alakultak ki, melyek következtében a jogkereső állampolgárok (az elítéltek és egyéb jogcímen fogvatartottak) érdekeivel ellentétes helyzetek álltak elő. Egyfelől nem alakult ki a jogintézménnyel kapcsolatos jogbiztonság, másfelől pedig bátran állíthatjuk, hogy sérült a törvény előtti egyenlőség elve is, amikor egyes törvényszék bv. bírái megengedőbben, más bv. csoportok bírái pedig megszorítóbb jelleggel értelmezték ugyanazt a jogszabályhelyet. Ennek következtében ugyanis az egyik törvényszékhez „forduló” elítélt vagy egyéb jogcímen fogvatartott (kérelmező) részesülhetett kártalanításban, egy másik kérelmező ugyanakkor kérelmének elutasításával szembesült.

Ehhez hozzá kell tenni, hogy az egységes gyakorlat kialakulása ellen ható körülményként értékelhetjük, hogy a büntetés-végrehajtási bírói eljárások olyan szempontból „mostohagyermek” szerepben vannak, hogy a Bv.tv. 50. § (1) bekezdés f) pontja szerint a büntetés-végrehajtási bíró az e fejezetben szabályozott eljárása során az ügy érdemében – ide nem értve a bírósági felülvizsgálati eljárást – ügydöntő végzést hoz, amely ellen az fb) alpont alapján a jogerőre emelkedést követően a Be. 649. § (1)–(2) és (6) bekezdése szerinti felülvizsgálati indítvány nem terjeszthető elő. Ebből kifolyólag a legfelsőbb rendes bírósági fórumra, a Kúriára olyan ügyek nem is kerültek, amelyek magának a panasznak mint jogintézménynek a gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos értelmezésén alapultak.⁴ Erre utal Feleky is: „[...] [o]lyan jogterületről van tehát szó, amelyek a Kúriának – leszámítva a hatásköri vagy illetékességi összeütközés kapcsán az eljáró bíróság kijelölésére irányuló és (közvetve) az egyébiránt csakis elutasításhoz vezető felülvizsgálati, illetőleg törvényességi jogorvoslati eljárást, valamint az országos büntető kollégiumvezetői értekezlet keretében választ igénylő kérdéseket – nem tartoznak a rendes jogorvoslati hatáskörébe, azaz ezekre nincs közvetlen rálátása.”⁵

Ezzel párhuzamosan alkotmányjogi panasz eljárás

⁴ A Kúria leginkább az illetékességi összeütközés folytán az eljáró bíróság kijelölése (lásd: Kúria Bkk.I.1.477/2019.), a bv. bíró illetékessége (lásd: Kúria Bkk.I.926/2017/5.számú végzése) és a véglegessé válás tárgyában (lásd: Kúria Bfv.II.1.326/2018.) hozott határozatokat.

⁵ FELEKY István (2020): A kártalanítás és a feltételes szabadságra bocsátás feltételei a büntetés-végrehajtási bírói gyakorlatban. Forum Sententiarum Curiae 2020/1. 4–9., 4. oldal.

³ Boda 2020: 20. hivatkozta: Fővárosi Törvényszék 2018. december 15. napján kelt összefoglaló anyagának 6. oldala.

keretében fejtette ki több esetben álláspontját az Alkotmánybíróság a Bv.tv. helyesnek vélt értelmezéséről, ám ezen eljárások során bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vizsgál – szigorúan egyedi ügyekben –, nem vállalkozott „szuperbírósi” szerepkörre, mint azt a gyakorlatában a testület többször hangsúlyozta. Vagyis az Alkotmánybíróság sem végez szakjogi jogértelmezést, csupán a jogszabályok alaptörvénykonform értelmezéséhez nyújt keretet a bíróságoknak, az alkotmánybírói döntés végrehajtása, a következtetések levonása már a rendes bíróságok feladata.⁶

Az első érdekes kérdésként a panasz jogintézményének hatálybalépését követő kezdeti időszakban rögtön eltérő értelmezési gyakorlatok alakultak ki annak kapcsán, hogy a Bv.tv. 144/B. §-a szerinti panaszt csak a fogvatartás során vagy azt követően is előterjeszthetőnek tekintették-e. Ennek oka az volt, hogy a Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdése a panasz-előterjesztési kötelezettséggel kapcsolatban semmilyen határidőt és egyéb részletszabályt nem rögzített. Megjegyezni szükséges, hogy határidőt olyannyira nem részletezett a jogszabály, hogy a kártalanítási ügyek kezdeti intézésekor bizony sokáig olyan gyakorlat is ismert volt – melyre a jogi képviselők kivétel nélkül minden fellebbezésben hivatkoztak is –, amely a panasz előterjesztésére a szabadulást követően is lehetőséget biztosított, hiszen a jogszabály szigorú nyelvtani értelmezése szerint kizárólag annyit kívánt meg a jogalkotó, hogy a kártalanítási igényt előzze meg a panasz benyújtása. Az nem került szabályozásra, hogy erre pontosan mikor kell, hogy sor kerüljön. A kártalanítási igény érvényesítésével kapcsolatban igen hosszú – 6 hónapos – elévülési határidő áll rendelkezésre, mely magában foglalja azt is, hogy jóval a szabadulást követően kerül sor a kérelem előterjesztésére. Ez maga után vonta azt a véleményt is, hogy a panasz előterjeszthető volt szabadulás után, és még csak nem is kell, hogy minden esetben az megelőzze az igény érvényesítését.

Például a Debreceni Törvényszék előtt 3.Bv.205/2019. szám alatt folyamatban volt ügyben a jogi képviselő fellebbezésében hivatkozott⁷ a Miskolci Törvényszék 1.Beüf.1241/2018/3.számú határozatára, melynek 2. oldalának 2. bekezdésétől a következőket rögzítette:

„[A] Bv.tv. hatályos rendelkezései – így a 10/A. §,

70/A. § és 144/B. § – értelmében a panasz megléte vagy hiánya a kártalanítási eljárás szempontjából *nem minősül előzetes anyagi jogi kérdésnek*, hiszen a panasz alapján lefolytatott eljárás eredménye (a panasz elutasítása vagy annak való helyt adás) jelen ügyben *a kártalanítás iránti kérelem elbírálására annak tartalmi megalapozottsága szempontjából semmilyen hatással nem bír*. E körben az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az idézett jogszabályhelyi rendelkezés csupán a panasz büntetés-végrehajtási intézetnél történő előterjesztését írja elő a kártalanítási kérelem előterjesztésnek feltételként, azonban a panasz tárgyában történő érdemi döntéshozatal nem.

A panasz megléte *ekként csupán eljárásjogi feltétele lehet a kártalanítási eljárás lefolytatásának, annak előterjesztésére vonatkozóan ugyanakkor a Bv.tv. nem állapít meg határidőt*. Ez egyrészt következik abból, hogy a *jogalkotó sem a Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdésében, sem a Bv.tv. 144/B. §-a kapcsán nem írta elő azt, hogy a panasz előterjesztésének a kártalanítási kérelem előterjesztését megelőzően kell történnie*. Így kártalanítási eljárás lefolytatásnak akkor is helye van, ha az elítelt a kártalanítási kérelmet és a panaszt egyidejűleg terjeszti elő.

Emellett amennyiben a jogalkotó a panasz előterjesztését illetően bármilyen határidőt kívánt volna megállapítani, úgy azt kifejezetten rögzítette volna. Erre lehet következtetni abból is, hogy a törvényszöveg a Bv.tv. 10/A. § (4) bekezdésében a kártalanítási kérelem esetében szó szerint (*expressis verbis*) állapít meg jogvesztő határidőt.

Ilyen rendelkezést azonban a törvény a panasz előterjesztése kapcsán nem tartalmaz, és a másodfokú bíróság álláspontja szerint a Bv.tv. hatályos rendelkezései értelmezésével *nem lehet levezetni egy olyan – az ügyészi fellebbezés alapját képező – eljárási kötelezettséget, hogy a fogvatartottak a kártalanítás iránti igény előterjesztésére nyitva álló határidő kezdő időpontját megelőzően panaszt terjesszenek elő*.”

A panasz előterjesztésének „határidejével” kapcsolatban egy fentivel ellentétes gyakorlat azonban azt munkálta ki:

„[A] fenti törvényhely értelmezése szerint a panasz benyújtásának célja, hogy azt kivizsgálva és kötelezően tizenöt napon belül elbírálva, a bv. intézet parancsnoka a panaszt tevő fogvatartottat érintő, alapvető elhelyezési jogokat sértő elhelyezési körülményeken javítson, vagy annak ellensúlyozása érdekében megtegye a szükséges intézkedéseket [a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 10/A. § és 10/B. §].

A panasz így értelemszerűen csak a fogvatartás ideje alatt nyújtható be joghatályosan, csak így érheti el a fenti célját és csak így szolgálhat megalapo-

⁶ BODA (2020): 7., 10.

⁷ A jogi képviselő emellett hivatkozott pl. a Kecskeméti Törvényszék 3.Bpkf.917/2018/2.számú végzésére is, melyben a másodfokú bíróság azt „rótta fel” az elsőfokú bíróságnak, hogy nem vizsgálta a Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdése utolsó mondatában foglaltakat, mely kimondja, hogy nem róható az elítelt, vagy az egyéb jogcímen fogvatartott terhére, ha rajta kívül álló okból nem tudta a panaszjogát érvényesíteni. A másodfokú határozat 2. oldalának 8. bekezdése szerint: „[F]ogvatartásából, a bv. intézet szabályaiból, korlátaiból következően a kérelmező szabadulásaig, 2018. június 19. napjáig *csak korlátozottan tudta követni a kívüllág eseményeit. Így a bekövetkezett jogszabály változás tartalmáról, annak konkrét szabályairól is csak korlátozottan tudott ismereteket szerezni*. Ennek megfelelően a Bv.tv. 144/B. §-ában írt – a fogva tartása alatt preventív jogorvoslati eszközként szabályozott speciális, a kártalanítási igény benyújtásának feltételeként meghatározott – panasz joggal, annak bejelentése elmaradásának következményeivel kapcsolatosan sem rendelkezett, rendelkezhetett feltétlenül kellő információkkal, ismeretekkel.”

zott feltételül a kártalanítási igényhez. Az öncélúan, pusztán a kártalanítási kérelem benyújtásával előterjesztett kártalanítási igény a fenti célt nem érheti el, így ahhoz joghatály nem kapcsolódhat.”⁸

Álláspontunk szerint az utóbb hivatkozott gyakorlat által közvetített értelmezés volt a helyes és kövendő, mely egyebekben teljesen összhangban állt a fentebb hivatkozott, a jogszabályhelyhez fűzött részletes indokolásban foglaltakkal, vagyis azzal, hogy a bv. intézet parancsnoka a panasz alapján lehetett abban a helyzetben, hogy az elhelyezési körülmények javítása vagy ellensúlyozása érdekében a lehetőségekhez mérten megtegye a szükséges intézkedéseket, ez pedig a szabadulást követően fogalmilag kizárt volt.

Újabb értelmezési kérdés: 3 havonta vagy sem?

Ebben a kérdésben a kiindulópontot a Fővárosi Törvényszék Büntető Kollégium által 2018. december 15. napján kiadott összefoglalója rögzítette, miszerint azt, hogy a folyamatos jogsértés esetén változatlan elhelyezési körülmények mellett mikor és hány alkalommal kell panaszt előterjeszteni a bírói gyakorlatnak kell kimunkálnia.⁹

Az összefoglaló anyagban lefektetett álláspont szerint az ilyen normapótló jogértelmezés során a jogintézmény célját és a jogintézmény mögötti életviszonyokat nem szabad figyelmen kívül hagyni. A kártalanítási eljárás megalkotását előidéző körülményekben – nevezetesen a magyar börtönök telítettségében – a bevezetés óta eltelt években lényegi változás nem történt, férőhelybővítésre elenyésző mértékben került sor, így a túlszűfoltosság továbbra is fennálló probléma. A panasz jogintézménye a valódi célját, jelentőségét jelenleg nem tudja betölteni, annak a feltétele az, hogy a börtönfejlesztési program eredményeként legyenek szabad kapacitással rendelkező büntetés-végrehajtási intézetek. A panasz eredményeként tehát a sérelem megszüntetésére jelen körülmények között gyakorlatilag nem kerülhet sor, legfeljebb az elszenvedett sérelem súlya csökkenthető, de az a kártalanításhoz való jog megalapozottságát nem érinti. Erre figyelemmel a panaszt, mint a kártalanítási eljárás előfeltételét ennek tükrében kell értelmezni, és az előterjesztés gyakoriságára vonatkozó szigorúbb értelmezés és ennek hiánya miatt a kérelem elutasítása a kártalanításhoz való jog elvonását eredményezi.¹⁰

Ehhez képest a 2018. november 12–14. között megtartott Országos Büntető Kollégiumvezetői Értekezletről készített összefoglaló a Miskolci Törvényszék

által, a Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdésben foglalt értelmezési kérdés tekintetében azt rögzítette, hogy a háromhavonta panasz előterjesztése szükséges. Megjegyezzük, hogy a Miskolci Törvényszék által a kérdéshez fűzött álláspont szerint „bár az ügyészség az adott időben a folyamatos töltés esetén 3 havonta történő ismételt panasz-előterjesztést „kívánt meg”, annak ellenére, hogy ennek az álláspontnak a következetes végig vitele a gyakorlatban nem lehetséges.”

Itt kell utalni arra is, hogy a Büntető Kollégiumvezetők Országos Értekezletéről szóló összefoglaló (2019. április 8–10.) megerősítette azon álláspontját, hogy a kártalanítási eljárásban, ha a Bv.tv. 144/B. § alapján előterjesztett panasz óta három hónap eltelt, új panaszt kell előterjeszteni.¹¹

A következő időszakban tehát ezzel az aktuálisan eltérő törvényszéki gyakorlatokat leginkább a „három hónapon belül újabb panaszt előterjeszteni nem kell” rendelkezésnek az eltérő értelmezése eredményezte. Az Országos Értekezlet értelmezését vélelmezhetően a hivatkozott kitétel azon ad contrario értelmezése adta, hogy ha 3 hónapon belül nem kell újabb panaszt előterjeszteni, akkor 3 hónap elteltével szükséges újabb panasz előterjesztése.

Fenti értelmezés alapján született határozatok¹² alapján meg kellett követelni, hogy az elítélt vagy egyéb jogcímen fogvatartott a kártalanítási igényének érvényesítése érdekében háromhavonta panaszt terjesszen elő a büntetés-végrehajtási intézet parancsnokához, jelezvén, hogy sérelmezi az elhelyezési körülményeit. Amennyiben ezt nem tette meg, az volt megállapítható, hogy az elítélt nem törekedett az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményeinek a megszüntetésére, amely azt eredményezte, hogy a teljes kérelmezett időszakra nem lehetett a kártalanítást megállapítani. Erre tekintettel a fogvatartott számára a panasz és az ezzel egyidejűleg benyújtott kártalanítási kérelem benyújtását megelőző három hónap időtartama lehetett a kártalanítást megállapítani.¹³

Szintén a 3 havonta történő panasztétel „megkövetelése” szerinti értelmezés mellé állt a Debreceni Törvényszék másodfokú tanácsa és a következő megállapításokat tette¹⁴.

„[A] törvényszék álláspontja szerint a Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdése szerint csak három hónapon belül nem kellett a panaszt ismételt előterjeszteni, a hivatkozott normaszöveg helyes értelmezése nem hagyhatott kétséget afelől, hogy az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények huzamosabb időn át tartó fennállása esetén, háromhavonta a panasz előterjesztése ugyanakkor nem volt mellőzhető. Megjegyezte a másodfokon eljáró tanács, hogy ezzel egyező álláspontot alakított ki a 2018. november

⁸ Debreceni Törvényszék 18.Bpkf.411/2018/2. számú végzése.

Ugyanezt az álláspontot tükrözi: Egri Törvényszék 17.Bv.472/2020/2. és 3.Bpkf.217/2020/2.szám alatti határozatai.

⁹ Fővárosi Törvényszék Büntető Kollégium által 2018. december 15. napján kiadott összefoglaló 7. oldal.

¹⁰ BODA (2020): 22.

¹¹ Büntető Kollégiumvezetők Országos Értekezletéről szóló összefoglaló (2019. április 8–10.) 12. oldal 6. bekezdés.

¹² Például: Budapest Környéki Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 12.Bv.219/2019/4. szám, 12.Bv.618/2018/15. szám.

¹³ Boda 2020: 21.

¹⁴ Debreceni Törvényszék 18.Bpkf.939/2019/2. szám. [BODA (2020): 21.].

12-14. között megtartott, a bírói gyakorlatot elemző országos büntető kollégium-vezetői értekezlet is.

A Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdésében foglaltak összegzéseként az alábbiakat állapította meg egyedi ügyben a Debreceni Törvényszék:

- A panasz benyújtása nem mellőzhető, amennyiben az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények 30 napot meghaladóan fennállnak.

- Ha e körülmények huzamosabb ideig érvényesülnek, háromhavonta a panaszt meg kell ismételni.

- Ebből adódóan a panasz csak három hónapra visszamenőleges hatállyal terjeszthető elő, aminek következménye ugyanakkor az is, hogy az első panaszt a sértő körülmények kezdőnapjától számított legkésőbb a harmadik hónapig elő kell terjeszteni.”

Ha ezt a jogértelmezést követjük, akkor meg kellett adni azon kérdésekre is az egyértelmű választ, hogy 3 hónap elteltével pontosan mikortól, milyen időközönként, milyen rendszerességgel kell a panaszt előterjeszteni. Erre ugyanis sem a jogszabály, sem annak indokolása egyáltalán nem utaltak.

Álláspontunk szerint a gyakorlatban – kártalanítás megállapítása esetén napokra lebontva – kiszámíthatatlanná tette a megítélendő összeget az, ha a kérelmezett időszak kezdetétől 3 havonta terjeszt elő panaszt a fogvatartott. Példaként kétséges lehetett a megítélése annak, hogy mi a helyes eljárás akkor, amikor a fogvatartott pl. 4 hónap elteltével panaszol. Hadd emeljük ki még egyszer azt, hogy a jogszabály csak azt rögzíti megengedő jelleggel, hogy „három hónapon belül újabb panaszt előterjeszteni nem kell”, az azonban nem volt szabályozott, hogy 3 hónap elteltével milyen formában, milyen gyakorisággal kell újat előterjeszteni. Álláspontunk szerint az a kérelmező is eleget tett a követelményeknek, aki pl. 6 hónap elteltével terjeszt elő újabb panaszt (hiszen a sértő körülmények hosszabb időn át fennálltak és 3 hónapon belül nem terjesztett elő panaszt, de 3 hónap elteltével igen).

A gyakorlatban „követhetetlen” esetekre az adott volna alapot, amikor valamely kérelmező úgymond rendszertelenül terjeszt elő több panaszt.

Több törvényszéken alkalmazták azt a gyakorlatot, hogy „meg kell követelni” a panasz 3 havonta történő benyújtását.¹⁵ Ugyanakkor ennek minden kérelemre való átültetése komoly nehézségekbe ütközött annak okán, hogy a Bv.tv. más rendelkezéseivel való összhang megteremtése is szerepet kellett kapjon.

Kérdésként felmerült az is többek között, hogy a panasztételi kötelezettség fennállt-e abban az esetben, ha a kérelmező adott időpontban megfelelő körülmények között van, illetve a 30 napot meg nem haladó mértékű, megfelelő körülmények között töltött időszak kiesik-e a három hónapos határidőből, vagy az együtt értelmezendő-e?

További példát említve értelmezésre szorult az a kérdés is, hogy vajon az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények Bv.tv. 10/A. § (4) bekezdése szerinti – vagyis, hogy 30 napot meghaladóan biztosítva volt a kérelmező részére az előírt élettér – megszűnése milyen „viszonyban” van a panasz 3 havonta történő előterjesztésével. Ez továbbá azt az újabb kérdést is szülte, hogy az ezt követően vizsgálendő időszakban mi lesz a kezdő nap, amit figyelembe kell venni a panasz előterjesztésére meghatározott határidő vizsgálatakor.

A fenti kérdéskör például a Debreceni Törvényszék előtt 3.Bv.1619/2019.szám alatt folyamatban volt ügyben felmerült az alábbi történeti tényállása alapján:

Az elítélt fogvatartása során 2019. december 10. napján jelentett be panaszt a Hajdú-Bihar Megyei Bv. Intézet parancsnokához az alapvető jogokat sértő körülmények miatt, aki panaszát 2019. december 13. napján az intézet parancsnoka P-4115 sorszámú határozatával megalapozottnak minősített. Az elítélt 2019. december 13. napján keltezetten kártalanítás megállapítása iránti kérelmet terjesztett elő, a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben 2019. június 12. napjától 2019. december 13. napjáig fogvatartásban töltött időszak vonatkozásában.

Az elítélt részére 2019. július 12. napjától 2019. november 20. napjáig 30 napot meghaladóan biztosítva volt a jogszabályban előírt élettér [16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 121. § (1) bekezdése szerinti 4 négyzetméter].

Fentiekre tekintettel a törvényszék azt állapította meg, hogy a sértő körülmények, vagyis a kérelmezett időszak első napjától kezdődő 3 hónapos határidőt megszakította az a körülmény, hogy az elítélt részére 30 napot meghaladóan biztosítva volt a jogszabályban előírt élettér. A Bv.tv. 10/A. § (4) bekezdésének törvényszék általi értelmezése szerint az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény megszűnése az e körülmény fennálltának 30 napot meghaladó megszakadásakor, a 31. napon következik be, hiszen a 31 napot tekintette a jogszabályalkotó olyan időintervallumnak, mely esetében a fogvatartott alappal bízhat abban, hogy elhelyezési körülményei pozitív irányban tartósan megváltoztak, ezért az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény megszűnése tehát a 31. napra tehető [Debreceni Törvényszék 1.Bpkf.726/2019/3. számú határozata]. A 3154/2019. (VII. 3.) AB határozat indokolásából is levezethetően tehát megállapította, hogy az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények 2019. augusztus 12. napján megszűntek (2019. július 12. napjától számított 31.nap) és az elítélt 2019. november 20. napjáig megfelelő körülmények között volt elhelyezve, sértő elhelyezési körülmények közé 2019. november 21. napjától került ismét és ettől a naptól számítottan 3 hónapon belül terjesztett elő panaszt az elítélt. Erre figyelemmel pedig a törvényszék tehát a teljes kérelmezett, a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben 2019. június 12. napjától 2019. december 13. napjáig fogvatartásban töltött idő-

¹⁵ Például: Debreceni Törvényszék 3.Bv.113/2020/7., 3.Bv.199/2020/2., 3.Bv.211/2020/2., 3.Bv.212/2020/2., 3.Bv.241/2020/2. és 3.Bv.274/2020/2. számú végzései.

szakot érdemben vizsgálta és állapított meg kártalanítást az elítelt részére.

A Debreceni Törvényszék 3.Bv.212/2020.számú ügyében szintén felmerült az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények azon okból történő megszüntése, hogy a kérelmező részére 30 napot meghaladóan biztosították a 4 négyzetméter életteret.

Ezen ügy alapját képező tényállás szerint elítélt 2020. február 3. napján jelentett be panaszt az intézet parancsnokához az alapvető jogokat sértő körülmények miatt, aki panaszát 2020. február 10. napján P-4381. sorszámú határozatával megalapozottnak minősített. Az elítélt 2020. február 11. napján keltezten kártalanítás megállapítása iránti kérelmet terjesztett elő a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben 2019. március 26. napjától 2020. február 11. napjáig fogvatartásban töltött időszak vonatkozásában.

Azt állapította meg a törvényszék, hogy a fogvatartottnak első panaszát tehát 2019. március 26. napjától számított legkésőbb a harmadik hónapig (2019. június 26.) elő kellett volna terjesztenie. Ezzel azonban a kérelmező nem élt és az iratok alapján nem is merült fel olyan körülmény, amely miatt a fogvatartott panaszjogának érvényesítésében akadályoztatva lett volna [Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdés utolsó fordulata]. Erre tekintettel a fogvatartott számára a kérelmezett időszak (a sértő elhelyezési körülmények) első napjától számított 3. hónap elteltéig tartó időszakra kártalanítás megállapítására a törvényszék szerint nem volt lehetőség, a 2019. június 27. napja előtti időszakot érdemi vizsgálat nélkül hagyta.

Megállapította, hogy a kérelmezőnek következő panaszát 2019. június 27. napjától számítottan kellett volna előterjesztenie, azonban a további sértő körülmények kezdő napjától (2019. június 27. napjától) kezdődő 3 hónapos határidőt megszakította az a körülmény, hogy az elítélt részére 2019. július 31. napjától 2019. november 6. napjáig 30 napot meghaladóan biztosítva volt a jogszabályban előírt életter [16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 121. § (1) bekezdése szerinti 4 négyzetméter]. Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények 2019. augusztus 31. napján megszűntek (2019. július 31. napjától számított 31.nap) és az elítélt 2019. november 6. napjáig megfelelő körülmények között volt elhelyezve, sértő elhelyezési körülmények közé 2019. november 7. napjától került ismét és a 3. Bv.212/2020/2. számú végzés szerint ettől a naptól számítottan 3 hónapon belül terjesztett elő panaszt az elítélt.

Újabb kérdésként merült fel az, hogy ha van olyan időszak a kérelmező által kártalanítási kérelemben megjelölt teljes időszakon belül, amely tekintetében érdemi vizsgálat nélküli elutasítási ok áll fenn [pl. Bv.tv. 70/A. § (5) bekezdés], akkor mely időszakot érintően kell a három hónapos időtartamot vizsgálni? A teljes időszak, vagy csak az érdemben vizsgálható időszakban vizsgálható-e a három hónapos időtartam?

Következő kérdésként merül fel az is, ha az elítélt a három hónapos időtartamon belül terjeszti elő a pa-

naszát, akkor a következő három hónapos időtartam számításakor mit tekintünk kezdő napnak, azt, amikor elő kellett volna terjesztenie, vagy azt, amikor ténylegesen előterjesztette?

Fentiek is jól példázzák, hogy a gyakorlatban számos esetben problémaként merült fel, hogy kötelezettségeként kellett felfogni a háromhavonkénti panasz előterjesztését, a kérelmezők több esetben is méltánytalan helyzetekbe kerülhettek. Az pedig nem várható el egy kérelmezőtől, hogy ezeket kiküszöbölje, különös figyelemmel arra is, hogy lehetséges, hogy éppen megfelelő körülmények között volt, amikor neki panasz-tételi kötelezettsége állt fenn. Amellett, hogy az elítélt vagy egyéb jogcímen fogvatartott nyilvánvalóan nem tudhatja előre, hogy mikor kerül a megfelelő körülmények közül alapvető jogokat sértő körülmények közé.

Vissza a kiindulási pontra: mégsem kell 3 havonta

Ezen aggályokat is figyelembe véve, a fentiekben kifejtett állásponttól eltérő bírói gyakorlat tört utat, amelyre példa a Debreceni Törvényszék 1.Bpkf.429/ 2020/8. számú végzése, amely a következőket rögzítette:

„[A] törvényszék nem osztotta az ügyészi fellebbezésben írt azon álláspontot, mely szerint a panasz csak három hónapra visszamenőleges hatállyal terjeszthető elő, csak a panasz előterjesztését megelőző három hónap vonatkozásában folytatható le az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények érdemi vizsgálata.

A törvényszék előtt is ismert az ügyész által hivatkozott gyakorlat, mellyel azonban, utalva a Fővárosi Törvényszék Büntető Kollégiuma 2018. december 15. napján kelt, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt indított kártalanítási eljárásról készült összefoglalójában írtakra is, az alábbi indokokra figyelemmel nem ért egyet.

A Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdésének 3. mondatában írtakból nem következik egyértelműen, hogy ha a jogsértés folyamatos, a panaszt háromhavonta meg kell ismételni.

A fenti jogszabályhely csak azt rögzíti, hogy három hónapon belül nem kell újabb panaszt előterjeszteni, ha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény hosszabb időn át fennáll.

Mint, ahogy azt a jelen ügy is példázza, a Bv.tv. kártalanítási eljárással kapcsolatos szabályainak bevezetése óta a panasz jogintézménye nem tudja betölteni valódi célját, jelentőségét, ugyanis a büntetés-végrehajtási intézetek telítettségében lényegi változás nem történt. A panasz eredményeként a sérelem megszüntetésére a legtöbb esetben gyakorlatilag nem kerülhet sor.

A fogvatartottaktól ilyen körülmények között nem várható el, hogy minden fogvatartásban töltött

nap tekintetében informálódjanak az élettér pontos nagyságáról – különösen annak esetleges folyamatos változása esetén –, és adott esetben háromhavi gyakorisággal jelezzék a megfelelő élettérre vonatkozó igényüket a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka részére. A büntetés-végrehajtási intézeteknek jogszabályi kötelezettsége a megfelelő élettér biztosítása, és mivel minden nap tekintetében pontos nyilvántartást vezetnek a zárkákban elhelyezettek számáról, pontos tudomásuk van a jogszabálysértő elhelyezésről is.

A fenti körülmények mellett a háromhavi rendszerességű panasztételi kötelezettség elvárása úgy, hogy az gyakorlati jelentőséggel nem bír, indokolatlan munkaterhet ró a büntetés-végrehajtási intézetekre, és méltánytalan a fogvatartottra nézve, emellett nem vezethető le egyértelműen a jogszabályi előírásokból sem.

Általánosságban megmutatkozott, hogy a Debreceni Törvényszék büntetés-végrehajtási ügyszakában 2020. év tavaszán már az az álláspont uralkodott, hogy elegendő a panasz fogvatartás alatti egy alkalommal történő benyújtása, de ha az elítélt esetében a kártalanításra alapot adó körülményekben pozitív változás következik be – mégpedig 30 napon túl –, majd ismétlenül kártalanítást megalapozó elhelyezési körülmények közé kerül, akkor ismételt panasz előterjesztése volt elvárható a fogvatartott részéről.¹⁶

Csak emlékeztetőül, ebben az időben a Büntető Kollégiumvezetők Országos Értekezletéről szóló összefoglaló (2019. április 8–10.) megerősítette azon álláspontját, hogy a kártalanítási eljárásban, ha a Bv.tv. 144/B. §-a alapján előterjesztett panasz óta három hónap eltelt, új panaszt kell előterjeszteni.¹⁷

Fentiekből láthatjuk, hogy a Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdésében foglalt egy kitétel, miszerint, hogy „három hónapon belül újabb panaszt előterjeszteni nem kell”, milyen ellentmondásos jogértelmezést és ezáltal milyen sok gyakorlati problémát vont maga után. Az ügyeket intéző bíróságok voltak azok, amelyek alapvetően a gyakorlatban megvalósítható értelmezést próbálták követni, majd a felsőbb bírósági fórumok általi kinyilatkozás után igyekeztek ahhoz igazítani a gyakorlatukat, azonban éppen amiatt, hogy kiderült, hogy a háromhavonta történő ismételt panasz előterjesztése követelményének következetes végigvitele ténylegesen nem lehetséges, a bírói gyakorlat is ekként alakult.

Összegezve álláspontunkat: a harminc napot meghaladó alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények mellett a panasz előterjesztésének *gyakoriságát* a törvény nem írta elő, annak kimunkálását a joggyakorlatra bízta azzal, hogy kizárólag egy megengedő szabályt rögzített a jogalkotó, miszerint három hónapon belül nem kell újabb panaszt előterjesztenie a kérelmezőnek. A jogszabály szövegének értelmezése so-

rán a bíróság a norma rendelkezésének kétsége esetén a terhelt javára dönthet, a norma szövegét a terhére nem értelmezheti.

Minden kétséget nélkülöző bizonyossággal a törvény szövegéből csupán az volt megállapítható egyértelműen, hogy a kártalanítás iránti kérelem benyújtásának a feltétele a Bv.tv. 144/B. §-a szerinti panasz előterjesztése, mely kérelmezett időszakonként egy alkalommal történő előterjesztést jelent, és nem okoz aránytalan terhet a fogvatartottnak, viszont a jogalkotói akaratnak megfelelően a terhelt kifejezésre juttathatja, hogy sérelmesnek érzi az adott időszakban az elhelyezés körülményeit. A jogszabályban előírt élettér, korábban mozgástér biztosítása a büntetés-végrehajtási szerv jogszabályi kötelezettsége, a kötelezettség teljesítésének ellenőrzésére is elsősorban a büntetés-végrehajtási szervnek vannak meg az eszközei, a büntetés-végrehajtási szerv jogszabályi kötelezettsége teljesítésének elmaradása esetén a panasznak, mint jogorvoslatnak a háromhavonként való előterjesztését a törvény határozott rendelkezése hiányában a fogvatartottól elvárni nem lehet. A kártalanítás iránti igény benyújtásának csupán formai feltétele, hogy a fogvatartott az egyezményesértő elhelyezés miatt mérítse ki a sérelem elhárítását még preventív eszközként lehetővé tévő speciális panaszjogát. *A panaszjog gyakorlásának rendszerességét a törvény indokolása sem rögzíti.* Így Magyarország Alaptörvényének XXVIII. cikk (7) bekezdésével összhangban a Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdése céljának a hatékony jogorvoslat biztosítása, az elítélt nem vagyoni kárának vagyoni kompenzálása tekinthető, melyet nem segít a 3 havonkénti panasz előterjesztésének elvárása. Elegendő szabad fogvatartási férőhely hiányában annak ellenére sem képes hatékonyan ellátni célját, hogy a büntetés-végrehajtási intézeteknek jogszabályi kötelezettségük a megfelelő élettér biztosítása (Budapest Környéki Törvényszék 1.Bpkf.329/2019/2.)

Álláspontunk szerint, ha kötelezettségként fogtuk fel a háromhavonkénti panasz előterjesztését, akkor a fenti példákban látszik, hogy az elítélt több esetben is méltánytalan helyzetbe kerülhetett. Az pedig nem várható el az elítélttől, hogy ezeket kiküszöbölje, különös figyelemmel arra is, hogy lehetséges, hogy éppen megfelelő körülmények között van, amikor neki panasztételi kötelezettsége áll fenn. Amellett, hogy az elítélt nyilvánvalóan nem tudhatja előre, hogy mikor kerül a megfelelő körülmények közül alapvető jogokat sértő körülmények közé.

A megoldást az a jogszabály értelmezés jelenthette, ha a 30 napon túl fennálló alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények esetén azt követően, három hónap elteltével kellett volna panaszt előterjesztenie az elítéltnek, de ez megtörténhet három hónapon túl is és lényegi elem, hogy elegendő legyen fogvatartási helyenként (bv. intézetenként) egy alkalommal panaszt előterjesztenie az elítéltnek.

A Debreceni Törvényszék 1.Bpkf.429/2020/8.számú végzése már a következőket rögzítette:

¹⁶ Debreceni Törvényszék Büntető Tanácselnöki értekezletről készült feljegyzés (2019. El. II. E. 12/2. szám), 2019. április 7.

¹⁷ A Büntető Kollégiumvezetők Országos Értekezletéről szóló összefoglaló (2019. április 8–10.) 12. oldal 6. bekezdés.

„[A] Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdésének 3. mondatában írtakból nem következik egyértelműen, hogy ha a jogsértés folyamatos, a panaszt három havonta meg kell ismételni.

A fenti jogszabályhely csak azt rögzíti, hogy három hónapon belül nem kell újabb panaszt előterjeszteni, ha az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény hosszabb időn át fennáll.

Mint, ahogy azt a jelen ügy is példázza, a Bv.tv. kártalanítási eljárással kapcsolatos szabályainak bevezetése óta a panasz jogintézménye nem tudja betölteni valódi célját, jelentőségét, ugyanis a büntetés-végrehajtási intézetek telítettségében lényegi változás nem történt. A panasz eredményeként a sérelem megszüntetésére a legtöbb esetben gyakorlatilag nem kerülhet sor.

A fogvatartottaktól ilyen körülmények között nem várható el, hogy minden fogvatartásban töltött nap tekintetében informálódjanak az élettér pontos nagyságáról – különösen annak esetleges folyamatos változása esetén –, és adott esetben háromhavi gyakorisággal jelezzék a megfelelő élettérre vonatkozó igényüket a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka részére. A büntetés-végrehajtási intézeteknek jogszabályi kötelezettsége a megfelelő élettér biztosítása, és mivel minden nap tekintetében pontos nyilvántartást vezetnek a zárakban elhelyezett számáról, pontos tudomásuk van a jogszabálysértő elhelyezésről is.

A fenti körülmények mellett a háromhavi rendszerességű panasztételi kötelezettség elvárása úgy, hogy az gyakorlati jelentőséggel nem bír, indokolatlan munkaterhet ró a büntetés-végrehajtási intézetekre, és méltánytalan a fogvatartottra nézve, emellett nem vezethető le egyértelműen a jogszabályi előírásokból sem.”

Érdekességképpen megemlítjük, hogy a Miskolci Törvényszék 7.Beüf.697/2019/3. számú határozatának indokolása is a következőket rögzíti:

„[A] Bv.tv. 144/B. §-ában írt panasz preventív jellegű eszköz, amit értelemszerűen csak a fogvatartás során lehet benyújtani. A Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdés III. mondata rögzíti, hogy három hónapon belül nem kell újabb panaszt előterjeszteni, ha a jogsértés folyamatos. Annak elbírálása, hogy a három hónapot követően – akár három hónaponként – kell-e újabb panaszt/panaszokat előterjeszteni értelmezési kérdés, melynek során nem lehet figyelmen kívül hagyni a panasz bevezetésével kapcsolatos jogalkotói szándékot és a jogintézmény mögötti életviszonyokat, a büntetés-végrehajtási intézetek túltelítettségét.

Önmagában a három hónaponként előterjesztett újabb panasz – a feltételek változásának hiányában – nem tudja betölteni a jogintézmény valódi célját, így a másodfokú bíróság álláspontja szerint azon esetekben amikor az elítélt ugyanazon büntetés-végrehajtási intézetben tölti a büntetését az előterjesztett panaszt a kártalanítási kérelem érdemi

elbírálása céljából nem kell újból akár három hónaponként, vagy kérelmezett időszakonként előterjeszteni, mert ha ezt a feltételek lehetővé teszik a büntetés-végrehajtási intézetek a kérelemre okot adó körülményeket panasz nélkül is megszüntetik.”

A hivatkozott ügy előzményi tényállása röviden a következő volt. L. A. volt fogvatartott 2017. szeptember 11. napjától 2018. szeptember 27. napjáig volt fogva tartásban, akkor feltételes szabadság kedvezményével szabadult a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetből. A volt fogvatartott fogva tartása alatt jogi képviselője útján 2018. február 8. napján panaszt és kártalanítási kérelmet terjesztett elő, mely alapján a Miskolci Törvényszék Bv.1973/208/7. szám alatt – a Miskolci Törvényszék mint másodfokú bíróság 2.Beüf.1057/2018/2. szám alatti végzésével – 2018. november 29. napján véglegesé vált végzésével 2017. szeptember 11. napjától 2018. február 9. napjáig terjedő időre kártalanítást állapított meg. A volt fogvatartott fogva tartása alatt újabb panaszt nem terjesztett elő. Erre tekintettel a Miskolci Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 9.Bv.1495/2019/3. számú végzésével a volt fogvatartott 2018. február 9. napjától 2018. szeptember 27. napjáig terjedő időszakra előterjesztett kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasította.

A végzés ellen bejelentett fellebbezés folytán indult másodfokú eljárásban fogalmazta meg a fentebb hivatkozottakat a Miskolci Törvényszék másodfokú tanácsa.

Azért emeljük ki az ügy előzményét, mert a másodfokú határozat a jogi indoklás végén még azt is rögzíti, hogy „Ezért **téves** a 2018. február hó 09. napjától 2018. szeptember hó 27. napjáig terjedő időszakra a kérelem érdemi vizsgálat nélküli **elutasítása**, pusztán azon okból, hogy a korábban elbírált időszakot követően az elítélt újabb három hónap elteltével nem nyújtott be panaszt a szabadulását megelőzően.”

A Miskolci Törvényszék fenti határozatában foglalt álláspont szerint tehát olyannyira nem kellett újabb panaszt előterjeszteni, hogy a kártalanítási igényre az is jogosulttá válhatott, aki korábban végleges határozattal elbírált időszak alatt legalább egy panaszt előterjesztett (amely tehát így „kihatott” a későbbi kérelmezett időszakokra is).

Tiszteletben tartva ezen álláspontot is, véleményünk szerint azonban – ez egy újabb értelmezési kérdést is szült (!) – ez helytelen értelmezésen alapult, hiszen a jogszabály abban egyértelmű rendelkezést rögzített, hogy a kártalanítási igény benyújtásának előfeltétele a panaszjog gyakorlása. Úgy véljük, hogy a kérelemhez kötöttség elvéből is az következett, hogy több igény esetén több panasz előterjesztését is el kellett várni, vagyis minden kártalanítási kérelmet meg kellett előznie egy-egy külön panasznak.¹⁸

¹⁸ Megfogalmazhatjuk kérdésként azt is akár, hogy a Bv.tv. 10/A. § (4) bekezdése – mely szerint „... [E] bekezdés alkalmazásában nem tekinthető az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény megszűnésének, ha e körülmény fennállása rövid időtartamra, de legfeljebb harminc napra megszakad azért, mert az elítélt vagy az egyéb jogcímen fogvatartott elhelyezése során a jogsza-

Álláspontunk szerint is a három hónapos kitétel arra utal, hogy a fogvatartottnak nem lett volna szükséges (ilyen rövid) időközönként jeleznie az intézet felé a panaszát, aminek egyik nyomós oka, hogy az nagymértékű adminisztrációs terhet is jelentett volna a végrehajtásért felelős szervnek.

Ezen teherre utalt a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panasz- és kártalanítási eljárásról szóló 60/2017. (IX. 20.) OP szakutasításának 8. pontja is, mely szerint: „Ha az elítélt három hónapon belül ismételt panasszal fordul a bv. intézet parancsnokához az elhelyezési körülményekkel kapcsolatosan, annak kivizsgálásától a Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdése alapján csak akkor lehet eltekinteni, ha az előző panasz óta végleg történő átszállítására, illetve a bv. intézeten belüli elhelyezésnek harminc napot meghaladó tartamú megváltoztatására nem került sor.”

A bevezetőben említett vizsgálat tárgya volt az a kérdés is, hogy elszállítás esetén a már megtett panaszt ismételtelen elő kell-e terjeszteni a végrehajtást tovább folytató bv. intézetnél?

Le kell szögezni, hogy a Bv.tv.-ben nem szerepelt ilyen kötelezettség. A Bv.tv. azt rögzítette a 10/A. § (6) bekezdésében, hogy a kártalanítási kérelem benyújtásának feltétele, hogy a fogvatartott a Bv.tv. 144/B. §-ában meghatározott panaszt előterjessze, erre tekintettel a gyakorlat azt mutatta, hogy kártalanítási kérelemként legalább egy panaszt előterjesztése volt szükséges a fogvatartott (elítélt) részéről a nem megfelelő elhelyezési körülmények miatt.

A következő vizsgált kérdés az volt, hogy a panasz megelőzheti-e a kártalanítási kérelmet, avagy azzal egyidejűleg kell előterjeszteni?

A jogszabály helyes értelmezése alapján a véleményünk az, hogy a panasz megelőzheti a kártalanítási igényt és azzal egyidejűleg is benyújtható volt. Általánosnak volt mondható az a gyakorlat, hogy a panaszt és a kártalanítás iránti kérelmet a védők szokták egyidejűleg előterjeszteni. Az önállóan eljáró fogvatartottak (elítéltek) általában elsőként a panaszt terjesztették elő, majd annak bv. intézet parancsnoka által történő elbírálását követően nyújtották a kártalanítás iránti kérelmet.

A gyakorlat azt mutatja, hogy a bv. intézet parancsnoka határozatában akkor nem találta megalapozottnak a panaszt, ha akkor az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények nem álltak fenn. A határozat bírósági felülvizsgálata annak vizsgálatára terjed ki, hogy megalapozott döntés született-e egy-egy ilyen esetben. A vizsgált ügyek mindegyikében – és az általános gyakorlat alapján ebben a körben azt lehet leszögezni, hogy – a bv. intézet által előterjesztett adatok alapján megállapítható volt, hogy a panasz előterjesztésének idején nem állt fenn az élettérhiány – amire a bv. intézet pa-

rancsnoka alapította azon döntését, hogy a panasz nem megalapozott –, ezért a bv. bíró a végrehajtásért felelős szerv határozatának helybenhagyásáról rendelkezett minden vizsgált esetben. Nem is tehetett volna másképpen, hiszen valóban a rendelkezésre álló adatok szerint a panasz előterjesztésekor a jogszabályban előírt élettér biztosítva volt – persze az nem biztos, hogy erről az elítélt akkor tudomással bírt vagy bírhat –, amely alapján megalapozott döntést hozott a végrehajtásért felelős szerv, majd a határozat felülvizsgálatát végző büntetés-végrehajtási bíró is. Ebből is jól megmutatkozik, hogy a panasznak nem volt érdemi szerepe a kártalanítási eljárásokban.

A következő vizsgált kérdés volt, hogy az élettér állított hiánya már megvalósult, akkor valóban feltétel kell képezze panasz előterjesztése, annak ellenére, hogy érdemi változtatás ez alapján már nem lehetséges?

Véleményünk szerint igen, feltételt kellett hogy képezze, tekintettel arra, hogy a Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdése akként fogalmazott, hogy a kártalanítás iránti igény benyújtásának az is feltétele, hogy az elítélt vagy az egyéb jogcímen fogvatartott az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt a 144/B. §-ban meghatározott panaszt előterjessze a végrehajtásért felelős szerv vezetőjéhez. Továbbá nem elvárható, hogy a fogvatartott tisztában legyen azzal, hogy számára mely napokon biztosítják az előírt élettérrel és mely napokon nem.

Ki kell emelni azt is, hogy a Bv.tv. 70/A. § (5) bekezdés c) pontja értelmében a büntetés-végrehajtási bíró a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül az iratok alapján elutasítja, ha az elítélt a 144/B. §-ban meghatározott panaszt nem terjesztette elő. Ebből is az következett, hogy mindenképpen feltételt kellett képeznie a hatályos szabályozás alapján, a Debreceni Törvényszék is ezen gyakorlat mentén haladt, mert a jogszabály ezt írta elő.

Általános tapasztalatként rögzíthető, hogy addig, amíg a kártalanítás iránti kérelem a szabadulást követő 6 hónapon belül bármikor benyújtható, addig a panasz – ami feltétel – rendeltetésénél fogva nyilvánvalóan a fogva tartás alatt volt előterjeszthető. Ennek ellenére rendszeresen előfordult, hogy a panasz benyújtására a fogva tartás utolsó napján került sor, ami így csak formalitás lehetett, és teljesen kiüresítette a panasz jogintézményét.

Az utolsó vizsgált kérdés volt az, hogy amennyiben a jogszabályban előírt élettér aktuálisan biztosított, de a fogvatartott korábbi időszakra igényel kártalanítást, a panasz előterjesztése szükséges-e, melynek rendeltetése éppen a további kártalanítási helyzet megelőzése?

A Bv.tv. 10/A. § (6) bekezdése a panaszt a kártalanítás iránti kérelem benyújtásának előfeltételévé tette, így annak előterjesztésétől nem lehetett eltekinteni ebben az esetben sem, hivatkozva a fent kifejtettekre is.

Az alább megjelenített módosítás indokolásának a panasz intézményének megszüntetése körében kifejtett magyarázatban foglaltakkal alapvetően egyet le-

bályban előírt élettér biztosítva volt” – alapján, ha 30 napon túl biztosítva volt a kérelmező részére az előírt élettér, vagyis az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények megszűntek, akkor kell-e újabb panaszt előterjeszteni, jelezve, hogy a kérelmező sérelmezi újfent az elhelyezési körülményeit.

het érteni, de ezzel kapcsolatban ki kell emelni, hogy a panasz intézménye azért volt nehezen értelmezhető, – és ezáltal nehezen alkalmazható –, mert a jogszabály szövege nem adott pontos iránymutatást.

Álláspontunk szerint a panasz intézménye egy egyértelmű, világos jogalkotás mellett fenntartható lett volna, amellett, hogy igen előremutató lépések történtek a férőhelybővítés területén. A bírói gyakorlat ki-munkálta a jogszabály azon értelmezését, amely észérvek mellett alkalmazható lett volna, azonban a jogalkotó másképp döntött.

Egy új korszak kezdete: a panasz eltörlése és az új szabályozás¹⁹

A 2020. december 18. napján kihirdetésre került a börtönszűfoltosság miatti kártalanítási eljárással összefüggő visszaélések megszüntetése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi CL. törvény, amelynek leglényegibb új szabálya, hogy egyszerűsíti a kártalanítási folyamatot azzal, hogy megszünteti a kérelem benyújtásának előfeltételeként az elhelyezési körülmények miatt benyújtott panasz kötelező előterjesztésének az előírását. Ennek oka talán pontosan a fentebb részletezett folyamat állhatott, a jogalkotónak is feltűntek a jogintézménnyel kapcsolatos értelmezési bonyodalmak. A börtönszűfoltosság miatti kártalanítási eljárással összefüggő visszaélések megszüntetése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló T/13954. számú törvényjavaslat (44. oldal) szerint „...[A] kártalanítás hatályos szabályainak felülvizsgálata annak megállapítására jutott, hogy *ez a jogintézmény valójában csak feleslegesen terheli a büntetés-végrehajtási szervezetet, hiszen nem eredményezi a kártalanítási felelősség alóli mentesülést, ugyanakkor számos esetben jogértelmezési problémát generál.*”

A módosítás eredményeként 2021. január 1. napihatálybalépéssel **egy helyre, önálló, külön fejezetbe (III/A. Fejezet)** kerültek a kártalanítás intézményére és eljárási rendjére vonatkozó szabályok, amelynek célja és tartalma a korábbiszabályozáshoz képest azonban nem változott. A kártalanítás az elítéltnak vagy az egyéb jogcímen fogvatartottnak a fogvatartása során a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiánya és az ehhez esetlegesen kapcsolódó más, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmába ütköző elhelyezési körülmény által előidézett sérelem miatt járhat továbbra is.

A kérelem benyújtására vonatkozó **időbeli, formai és tartalmi követelmények** (75/D. §) annyiban kerültek módosításra, hogy a módosító törvény meghatározott időtartamonként teszi csak lehetővé a kárta-

lanítási igény érvényesítését [Bv.tv. 75/D. § (2) és (3) bekezdés].

Újabb lényegi változásnak tekinthető, hogy a módosító törvény bevezeti az **egyszerűsített kártalanítási eljárás** intézményes kereteit és lefolytatását – taxatív meg határozva (Bv.tv. 75/G. §) azokat a feltételeket, amelyek fennállása esetén a kártalanítási kérelem egyszerűsített elbírálásának van helye – a bv. szervezet feladatává teszi azzal a céllal, hogy az új eljárási forma révén az érintett gyorsabban juthasson hozzá a kártalanításhoz, ugyanakkor – elkerülendő, hogy a bv. intézetre mérlegelést igénylő többletfeladat háruljon – jelenleg a Bv.tv.-ben meghatározott kártalanítási összeg minimuma (1200 Ft/nap) járna ilyen esetben, ellentétben az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények teljes vizsgálatát elvégző bírói elbírálással. Az újonnan hatályba lépő szabályok kártalanítási kérelemről való „döntési fórumot” megosztották a bv. intézet és a bv. bíró között, mely megkülönböztetésnek az az alapja, hogy a kártalanítási kérelemről a bv. intézet által összeállított anyag alapján hozható-e érdemi döntés vagy sem. Amennyiben a sértetti igények felderítését is el kell végezni, akkor mindenképpen bv. bírói eljárást kell lefolytatni (bv. intézet nem végzi el a sértett megkeresését az esetlegesen fennálló polgári jogi igény érvényesítésével kapcsolatban).

A bv. szervezet általi egyszerűsített elbírálásnak nem akadálya, ha az élettéren kívül a kérelmező más körülményt is kifogásol. Azonban a bv. szervezet által lefolytatott kártalanítási eljárás esetében az is lényeges szempont, hogy az érintett minél gyorsabb és egyszerűbb eljárásban jusson hozzá a kártalanítás összegéhez, ezért a kérelem elbírálásakor az élettéren kívül más körülményt nem kell vizsgálni [Bv.tv. 75/G. § (1)–(2) bekezdés].

Az egyszerűsített eljárásban, a bv. szervezet által hozott határozattal szemben nincs helye jogorvoslatnak, azonban az elítélt vagy a védő a határozat kézbesítését követő nyolc napon belül előterjesztett ilyen irányú kérelmére a bv. intézet az elbíráláshoz szükséges iratokkal együtt köteles a kérelmet a bv. bíróhoz továbbítani, egyúttal külön intézkedés nélkül hatályát veszti az ügyben a bv. intézetnek az egyszerűsített elbírálásról szóló határozata [Bv.tv. 75/G. § (6)–(7) bekezdés].

Az egyszerűsített elbírálás mellett a módosító törvény a bv. szervezet hatáskörébe utal egy másik lényegi „hatáskört”, a kártalanítási kérelem **visszautasítását** (Bv.tv. 75/F. §). Mindezt úgy vezette be a jogalkotó, hogy a kérelem visszautasítása esetén a bv. intézetnek tájékoztatást kell adnia a visszautasítás pontos okáról, illetve a visszautasítási ok elhárításához szükséges hiányosságok pótlásának a lehetőségéről [Bv.tv. 75/F. § (2) bekezdés], és az elítélt/egyéb jogcímen fogvatartott vagy a védő a visszautasítást követően nyolc napon belül előterjesztett ilyen irányú kérelmére a bv. intézet az elbíráláshoz szükséges iratokkal együtt köteles a kérelmet a bv. bíróhoz továbbítani, egyúttal külön intézkedés nélkül hatályát veszti az ügyben a

¹⁹ Terjedelmi okokból jelen tanulmányban csak az általunk legfontosabbnak tartott változásokat emeljük ki.

bv. intézetnek a visszautasításról szóló határozata [Bv. tv. 75/F. § (3)-(4) bekezdés].

Azonban itt kérdésként felmerül, hogy ha a panasz elbírálása is komoly terhet jelentett a végrehajtásért felelős szerv részére, akkor mennyiben lesz könnyebb dolga a büntetés-végrehajtási intézeteknek – ahol kérdéses, hogy elegendő számban dolgoznak – e jogi egyetemi végzettségű munkatársak – az egyszerűsített kártalanítási eljárás, a visszautasítás intézésével.

Ki kell emelni a 75/G. § (2) bekezdését – amely meghatározza az egyszerűsített elbírálás eseteit –, amely szerint az (1) bekezdésben meghatározott feltételek fennállása esetén a bv. intézet nem vizsgálja, hogy az elítéltnak a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiányához kapcsolódó más alapvető jogot sértő elhelyezési körülmény fennállására vonatkozó kifogása megalapozott-e.

A törvényjavaslathoz fűzött indokolás (46–47. oldal) szerint taxatíve kerültek meghatározásra azon feltételek, amelyek fennállása esetén a kártalanítási kérelem egyszerűsített elbírálásának van helye. Az egyszerűsített elbírálás esetén a bv. intézet lényegében ugyanazon feltételek esetén állapítja meg a kártalanítást, mint a büntetés-végrehajtási bíró, a fentebb már említettek szerint a lényegi eltérés az, ha a fogvatartás alapjául szolgáló bűncselekménynek volt-e polgári jogi igényt érvényesítő sértettje, mivel ilyen esetben a bv. intézet nem végzi el a sértett megkeresését az esetlegesen fennálló polgári jogi igény érvényesítésével kapcsolatban. Egyszerűsített elbírálás esetén a kártalanítás egy napra eső összege ezerkettőszáz forint, abban az esetben is, ha az elítéltnak a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiányához kapcsolódó más alapvető jogot sértő elhelyezési körülmény fennállására vonatkozó kifogása is volt.

Ha nincs ok a kérelem visszautasítására és nincs helye az egyszerűsített elbírálásának sem, a bv. intézetnek a kérelmet a rendeletben meghatározott egyéb iratokkal együtt a büntetés-végrehajtási bíróhoz kell továbbítani.

Azonban a (2) bekezdés alapján az is marginális különbség, hogy az élettér hiányához kapcsolódó más alapvető jogot sértő elhelyezési körülmény (itt gondolni lehet nem megfelelő világításra, fűtésre, szellőzési lehetőségekre, esetleg rovarfertőzöttségre stb.) a bv. intézet nem fogja vizsgálni az egyszerűsített eljárás során, holott a gyakorlat azt mutatja, hogy elenyésző az olyan kérelmek száma, amely kizárólag csak a nem megfelelő mértékű élettér hiányát nevesíti.

Visszautalva a vizsgálat anyagára, hét ügyben nem sérelmezte a fogvatartott (elítelt) az egyéb elhelyezési körülményeket, azaz ez a vizsgált ügyek 1/5-ét jelenti.

A „különösen” kitétellemel kiemelt sérelmes elhelyezési körülmények – amelyekre történő hivatkozás a leggyakrabban előfordul –, a zárkák rovarfertőzöttsége, az illemhely nem megfelelő szellőztetése és leválasztásának hiánya, a zárkákban a meleg víz hiánya, míg a szintenként kialakított zuhanyzóban a hideg és a meleg víz

hiánya, a zárkákban a természetes és a mesterséges fény hiánya, a zárkák ablakain a kilátásgátlók felhelyezése, a zárkákban és a zuhanyzóban a téli hónapokban a nem megfelelő hőmérséklet.

Azokban az esetekben, amikor a fogvatartott által sérelmesnek tartott elhelyezési körülmények a rendelkezésre álló adatok alapján megállapíthatóan nem felelnek meg a jogszabályi előírásoknak, az általunk ismert kialakult gyakorlat szerint a bv. bíró/titkár minden esetben súlyozta az egyéb elhelyezési körülményeket a döntése meghozatalakor, egyéb esetekben kimondta, hogy alaptalan az erre vonatkozó hivatkozás, amely megállapítását indokolta is.

Kétségtelen, hogy a Bv.tv. 75/I. §-a kapcsán a javaslat indokolása (47. oldal) azt is rögzíti, hogy a korábban hatályos rendszerben a bv. intézet kártalanítási eljárásban betöltött szerepét a panasz intézménye jelentősen meghatározza. Bevezetését az a törekvés indokolta, hogy olyan mechanizmust is meg kívánt teremteni a jogalkotó, amely preventív jogorvoslatot is jelent a kompenzáció nyújtására alkalmas vagyoni kártalanítás mellett, vagyis a bv. intézetnek olyan kötelezettséget is kellett előírni, amely alapján biztosítania kell, hogy a sérelmes elhelyezési körülményt a bv. szervezeten belül meg tudja szüntetni.

Mindezen okokból magát az intézményt a jelenleg hatályos szabályozás nem tartja meg, ugyanakkor az intézményt életre hívó követelmények, melyek azt hivatottak biztosítani, hogy a bv. intézet az elhelyezési körülményekkel kapcsolatos sérelmeket mihamarabb orvosolja, intézkedési kötelezettség formájában fennmaradnak (Bv.tv. 75/I. §).

Azonban véleményünk szerint a fent kifejtettek alapján előfordulhat, hogy az egyszerűsített kártalanítási eljárás hasonlóan súlytalan jogintézménnyé válhat, mint a panasz jogintézménye, csak más indokok alapján.

Az eddigi bv. bírói gyakorlat tapasztalatai alapján szintén fajsúlyos kérdés, hogy a kártalanítás iránti kérelmek többségükben azt mutatták, hogy azok az érdemi elbírálást akadályozó mértékben hiányosak, gyakorta a sérelmek részletezése nélkül, pusztán csak az eljárás lefolytatását kéri az elítelt. A Mód tv. ezért a probléma megoldására kifejezetten rendelkezik a **hiánypótlás** lehetőségéről. A kérelemhez kötöttséghez kapcsolódóan a hiánypótlásra előírt határidő leteltét követően döntéshozatali kötelezettség kerül előírásra a bíró számára, vagyis a bv. bíró ilyen esetben a döntését a rendelkezésre álló adatok alapján fogja meghozni [Bv.tv. 75/K. § (3) bekezdés]. Ezzel egyidejűleg a Mód tv. a kérelem **érdemi vizsgálat nélküli elutasítására** vezető esetköröket – a panasz vizsgálatának kötelezettsége nélkül – átveszi, egyúttal ki is egészíti azokat: ilyen a kártalanítás iránti kérelem benyújtására vonatkozó időbeli vagy formai feltételek vizsgálata, továbbá, ha a hiánypótlási felhívás eredményeként sem lehet a kérelemről érdemben dönteni – a gyakorlatban például számos esetben előfordult eddig, hogy a szabadult kérelmező nem adott meg kifizetési számlaszámot, amely

nek hiányában nem kerülhet sor végrehajtható határozat meghozatalára. Ugyanilyen elutasítási okként került bevezetésre az az esetkör, ha azonos sérelmezett időszakra vonatkozóan a kérelmező a Bv.tv. alapján már kapott kártalanítást (Bv.tv. 75/L. §).

A Mód tv. rendezi azokat a „függő” ügyeket is, amelyek végleges befejezését eddig a kérelmező ismeretlen helyre távozása akasztotta meg: ha a kérelmező a kérelem benyújtását követően ismeretlen helyre távozott, és a bv. bíróságot az eljárást **felfüggeszti**, öt év elteltével az **eljárás megszűnik** [Bv.tv. 75/K. § (4) bekezdés].

Végezetül új, lényegi változásként emeljük ki a kártalanítás kapcsán eljáró bv. bírói **illetékességi** szabályok azon módosulását, mely szerint – amelyet valószínűleg olyan célszerűségi szempontok indokoltak, mint pl. hogy az egyes fogvatartási időszakokon belül az alapvető jogokat sértő körülmények között töltött napok számának meghatározásával járó adminisztratív terhek teszik szükségessé – a bv. bírósági illetékessége rögzül, így a kérelmező átszállítása esetén már nem kerül sor áttételre az új fogvatartási hely szerint illetékes bv. bírósághoz (Bv.tv. 75/J. §).²⁰

Egy lehetséges jövőkép

Az elmúlt évek statisztikai adatai azt mutatják, hogy a bv. intézetek átlagtelítettsége a következők szerint alakult: 2016-ban 131%, 2017-ben 129%, 2018-ban 122%, 2019-ben pedig 112% volt.²¹

A börtönzsúfoltsági kártalanításokkal kapcsolatos visszaélések megszüntetése érdekében szükséges haladéktalan intézkedésekről szóló 2020. évi IV. törvény 2. §-ában az Országgyűlés felhívta a Kormányt, hogy a börtönzsúfoltság megszüntetése érdekében 2020. szeptember 30-áig biztosítsa, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek átlagos kihasználtsága ne haladja meg a teljes (százszázalékos) kihasználtságot. A T/9241. számú törvényjavaslatban rögzített, a 2. §-hoz fűzött részletes indokolás szerint: „[A] Kormány célja **nem a tüneti kezelés, hanem a teljes problémakör megoldása, azaz a büntetés-végrehajtási intézmények túlzásúfoltságának – a kártalanítás alapvető jogalapjának – megszüntetése**. Erre tekintettel rendelkezik úgy a törvényjavaslat, hogy legkésőbb 2020. szeptember 30-ig biztosítani kell, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek átlagos kihasználtsága ne haladja meg a száz százalékot.

Ennek érdekében²² többek között az új büntetés-

²⁰ A szabadítást végző bv. intézet székhelye szerint továbbra is a szabadítást végző bv. intézet székhelye szerint illetékes bv. bíróságnak jár el. Emellett pedig az a kivételes illetékességi szabály továbbra is alkalmazandó, amely alapján az kérelmező vagy a védő ilyen irányú kérelmére az elítélt/egyéb jogcímen fogvatartott lakcíme vagy tényleges tartózkodási helye szerint illetékes bv. bíróságnak jár el.

²¹ FELEKY (2020): 4. hivatkozta Börtönstatisztikai Szemle 2019/1.szám 7. oldal.

²² A férőhelybővítéshez szorosan kapcsolódik a büntetés-végrehajtási intézetek férőhelybővítési programjához kapcsolódó egyes kérdésekről szóló 1296/2019. (V. 27.) Korm. határozat és a fogvatartottak átmeneti elhelyezésével összefüggő feladatokról szóló 1070/2020. (III. 5.) Korm. határozat is.

végrehajtási férőhelyek létrehozására irányuló beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé és a beruházások kiemelten közérdekű beruházásokká nyilvánításáról szóló 34/2020. (III. 5.) Korm. rendelet 1. §-a szerint a Kormány a fogvatartottak átmeneti elhelyezésének biztosítása érdekében nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította 10 bv. intézet, továbbá az ezekhez kapcsolódó ingatlanokból a telekalakítási eljárásban hozott döntés véglegessé válását követően kialakított ingatlanok területén könnyűszerkezetes épületegyüttesek telepítésével megvalósuló beruházással összefüggő, az 1. mellékletben meghatározott közigazgatási hatósági ügyeket.

A férőhelybővítési program egyik eredményeül Állampusztán, Pálhalmán, Sopronkőhidán és Szegeden 110, Tökölön 220, Baracskán, Veszprémben 330, Kiskunhalason, Tiszalökön 440, Miskolcon 550 fő fogvatartott befogadására alkalmasak azok az új intézeti épületszárnyak, melyeket 2020. július 13-án a Veszprém Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben adott át Varga Judit igazságügyi miniszter. Az elkészült beruházások a büntetés-végrehajtási intézetek telítettségét – várhatóan 2020 szeptemberében – 100% alá csökkentik. A fogvatartottak elhelyezésére szolgáló alapterület összesen 25 950 m²-rel bővült.²³

Ennek hatása a kártalanítási ügyérkezésben is megmutatkozott 2020 második félévében, mert a Debreceni Törvényszék statisztikai adatait elemezve az a megállapítás tehető, hogy az első félévben rögzített ügyérkezési adatokhoz viszonyítva a második félévben átlagosan 1/10-ére (!) esett vissza az érkezett ügyek száma. Ez azt is jelenti, hogy az várható, hogy a kártalanítási eljárások a valóságban „kikopnak” a bv. bírósági eljárások közül.

Ezzel párhuzamosan azonban az a prognózis vetíthető előre, hogy a polgári ügyszakban ügyérkezés-növekedés várható, amelynek kiindulópontja, hogy a bv. bírósági kártalanítás, illetőleg a további kártérítés és sérelemdíj iránti igény jogalapja nem azonos²⁴: a bv. bírósági kártalanítás jogalapja a Bv.tv., míg a további kártérítés és sérelemdíj iránti igény jogalapja a Ptk. által meghatározott feltételrendszer. Kérdéses, hogy az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményekre alapozott igényről kizárólag a bv. bíróságnak döntenie, avagy megválasztható-e, hogy a bv. bíróságnak vagy a polgári bíróságnak adjon elégtételt. Abból azonban, hogy a kártalanítás jogalapját is a Bv.tv. határozza meg, az látszik következnie, hogy igényérvényesítési fórumkényszerről, vagyis (egészében) sui generis jogintézményről van szó,²⁵ s ekként az adott igény elbírálása kizárólagos bv.

²³ forrás: <https://bv.gov.hu/hu/intezetek/bvszervezet/hirek/3825> (2020-01-05).

²⁴ „[...] [A]z alapvető jogot sértő elhelyezési körülmények kártalanítási szabályai nem hozhatók összefüggésbe a kártérítési eljárás szabályaival, ezekre vonatkozóan a jogalkotó eltérő szabályozást alkalmazott. {3254/2019. (X. 30.) AB határozat, indokolás [30]}.

²⁵ Kúria Bt.I.1199/2019/5.számú ítélete.

bírói hatáskörbe tartozik. Másként fogalmazva, *nem kerülhető meg a bv. bírói eljárás, így nincs törvényes lehetőség az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt közvetlenül a polgári bírósághoz fordulni* [BDT 2018.3850].²⁶

A Bvtv. 75/B. § (1) bekezdése szerint kártalanítás jár az elítéltnak a fogvatartása során a jogszabályban előírt **élettér biztosításának hiánya** és az ehhez esetlegesen kapcsolódó más, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmába ütköző elhelyezési körülmény, különösen az illemhely elkülönítésének a hiánya, a nem megfelelő szellőztetés, világítás, fűtés vagy rovarirtás (a továbbiakban együtt: alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények) által előidézett sérelem miatt.

Tehát ha az élettér biztosítva van, akkor a Bv.tv. alapján történő kártalanítási eljárásnak sincs helye, hanem akkor előtérbe kerül a polgári peres eljárás. Úgy tűnik azonban, hogy az új szabályok az egyértelműen egységesebb jogalkalmazást segítik elő.

Zárszó

A panasz jogintézménye bár kikerült a Bv.tv. szabályai közül, mégis jelen tanulmányunk talán arra kellően rávilágított, hogy a büntetés-végrehajtási bírói eljárások kapcsán az aktuális vitás jogértelmezési kérdéseket széles körben és gyakori jelleggel kell a törvényeszek büntetés-végrehajtási csoportjainak egyeztetniük, ha a jogszabályi rendelkezések nem egyértelműek, hiszen ezt – mint ahogy azt a bevezető előtt hivatkoztunk rá – mind a jogbiztonság, mind az egységes gyakorlat iránti igény, mind pedig a törvény előtt egyenlőség elve is megköveteli. Erre már csak azért is szükség lehet, mivel sem a Kúria, sem az Alkotmánybíróság nem tölthet be a bv. bírói eljárásokkal kapcsolatban olyan joggyakorlat-egységesítő tevékenységet, amellyel azonnal képesek hatást gyakorolni a mindennapi gyakorlatra.

A kártalanításokkal kapcsolatba Feleky is így fogalmazott: „[...] [ennek a sajátos, sui generis bv. bírói eljárásnak nincs semmiféle törvénykezési előzménye, ezen törvénykezés egészében a törvényszékre hárul s így nincs országos egységet teremtő rendes jogorvoslati fóruma].²⁷

Elegendő, ha csak arra gondolunk, hogy a panasz jogintézményét ilyen eltérő értelmezésekkel négy évig alkalmazták úgy a bíróságok, hogy az egységes, országos gyakorlat kialakítása még szinte el sem kezdődött, emellett az elméleti és gyakorlati tapasztalat sem igazán közeledett egymáshoz. Az ilyen folyamatok kiküszöböléséhez elsődlegesen jogbiztonságot eredményező jogalkotásra és folyamatos szakmai konzultációkra van szükség.

Felhasznált irodalom

- BODA Zoltán (2020): Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt indított kártalanítás aktuális jogértelmezési kérdései. Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények, 8(1), 7-23.
- FELEKY István (2020): A kártalanítás és a feltételes szabadságra bocsátás feltételei a büntetés-végrehajtási bírói gyakorlatban. Forum Sententiarum Curiae 2020/1. 4-9.
- Fővárosi Törvényszék Büntető Kollégiuma által készített összefoglaló anyagok a kártalanítási eljárásról (2017. február 6., 2018. december 15.)

Jogforrások

- a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Bv.tv.)
- a börtönsúfoltsági kártalanításokkal kapcsolatos visszaélések megszüntetése érdekében szükséges haladéktalan intézkedésekről szóló 2020. évi IV. törvény
- a börtönsúfoltság miatti kártalanítási eljárással összefüggő visszaélések megszüntetése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi Cl. törvény (Mód tv.)
- a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet
- a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló T/12179. számú törvényjavaslat
- a börtönsúfoltság miatti kártalanítási eljárással összefüggő visszaélések megszüntetése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló T/13954. számú törvényjavaslat
- a börtönsúfoltsági kártalanításokkal kapcsolatos visszaélések megszüntetése érdekében szükséges haladéktalan intézkedésekről szóló T/9241. számú törvényjavaslat
- az új büntetés-végrehajtási férőhelyek létrehozására irányuló beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé és a beruházások kiemelten közérdekű beruházásokká nyilvánításáról szóló 34/2020. (III. 5.) Korm. rendelet
- a büntetés-végrehajtási intézetek férőhelybővítési programjához kapcsolódó egyes kérdésekről szóló 1296/2019. (V. 27.) Korm. határozat
- a fogvatartottak átmeneti elhelyezésével összefüggő feladatokról szóló 1070/2020. (III. 5.) Korm. határozat
- a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának az

²⁶ FELEKY (2020): 6.

²⁷ FELEKY (2020): 5.

alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panasz- és kártalanítási eljárásról szóló 60/2017. (IX. 20.) OP szakutasítás

Felhasznált bírósági határozatok

- 3154/2019. (VII. 3.) AB határozat
- Budapest Környéki Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 12.Bv.219/2019/4.
- Budapest Környéki Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 12.Bv.618/2018/15.
- Budapest Környéki Törvényszék 1.Bpkf.329/2019/2.
- Debreceni Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 3.Bv.205/2019.
- Debreceni Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 3.Bv.113/2020/7.
- Debreceni Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 3.Bv.199/2020/2.
- Debreceni Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 3.Bv.211/2020/2.
- Debreceni Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 3.Bv.212/2020/2.
- Debreceni Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 3.Bv.241/2020/2.
- Debreceni Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 3.Bv.274/2020/2.
- Debreceni Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 3.Bv.1619/2019.
- Debreceni Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 3.Bv.212/2020.
- Debreceni Törvényszék 1.Bpkf.726/2019/3.
- Debreceni Törvényszék 1.Bpkf.429/2020/8.
- Debreceni Törvényszék 18.Bpkf.411/2018/2.
- Debreceni Törvényszék 18.Bpkf.939/2019/2.
- Egri Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 17.Bv.472/2020/2.
- Egri Törvényszék 3.Bpkf.217/2020/2.
- Kecskeméti Törvényszék 3.Bpkf.917/2018/2.
- Kúria Bkk.I.1.477/2019.
- Kúria Bkk.I.926/2017/5.
- Kúria Bfv.II.1.326/2018.
- Kúria BH2020.103.
- Miskolci Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja Bv.1973/208/7.
- Miskolci Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 9.Bv.1495/2019/3.
- Miskolci Törvényszék 1.Beüf.1241/2018/3.
- Miskolci Törvényszék 2.Beüf.1057/2018/2.
- Miskolci Törvényszék 7.Beüf.697/2019/3.