



PANASZELJÁRÁSOK A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI INTÉZETEK BEN



Kézikönyv a Nemzeti Megelőző Mechanizmusoknak





A jelen tanulmány az Európai Unió pénzügyi támogatásával készült.

Ez a kézikönyv az Európai Unió pénzügyi támogatásával készült. A kiadvány tartalmáért kizárólag a Ludwig Boltzmann Institute of Fundamental and Human Rights és projektpartnerei felelnek, az semmilyen módon nem tekinthető az Európai Unió álláspontjának.

Panaszeljárások a büntetés-végrehajtási intézetekben

Kézikönyv a Nemzeti Megelőző Mechanizmusoknak

Szerző

Ezt a kézikönyvet Kirs Eszter, a Magyar Helsinki Bizottság munkatársa írta.

A kézikönyv „Az uniós együttműködés elősegítése a fogvatartási körülmények kapcsán – a Nemzeti Megelőző Mechanizmusok szerepe” című projekt keretében készült, amelyet a Ludwig Boltzmann Institute of Fundamental and Human Rights valósított meg az Associazione Antigone (Olaszország), a Bolgár Helsinki Bizottság (Bulgária) és a Magyar Helsinki Bizottság (Magyarország) közreműködésével.

Köszönetnyilvánítás

A projekt csapata szeretne köszönetet mondani az NMM-ek képviselőinek és mindazoknak, akik részt vettek a projekt keretében tartott konzultációkban. Nagyra becsüljük elkötelezettségüket és odaadásukat.

A legőszintébb hálával tartozunk a külső tanácsadó testület tagjainak, Dirk van Zyl Smitnek, Wolfgang Gratz-nak, Nora Sveaass-nak és az Association for the Prevention of Torture (APT) szervezetnek.

Külön köszönet Barbara Bernathnak, aki a kézikönyv első tervezetét lektorálta és nagyon hasznos tanácsokat adott.

Munkájuk, hozzájárulásuk és visszajelzésük nagyban növelte a kiadvány értékét.

Budapest, 2021. március

Tartalom

Összefoglaló	4
Bevezetés	5
Nemzetközi standardok	8
A panasz benyújtásának joga	9
Tájékoztatás a panasz benyújtásához való jogról	10
A panasz címzettjei	13
A panasz eljárás hatékonysága és tisztességessége	15
Adatkezelés	18
A megtorlások elleni védelem	19
Az NMM-ek szerepe	20
Tájékoztatás a panasz benyújtásához való jogról	21
A panasz címzettjei	25
A panasz eljárás hatékonysága és tisztességessége	24
Adatkezelés	28
Megtorlásokkal szembeni védelem	34
Záró gondolatok	37

Összefoglaló

Mitől hatékony egy panaszjelzési rendszer? Milyen szabályok vonatkoznak a tájékoztatáshoz való jogra, a személyzet hozzáférhetőségére vagy a megtorlás elleni védelemre? Mik a vonatkozó nemzetközi standardok? Mi a bevett gyakorlat a panaszjelzések hatékonyságának és tisztességességének megítélésében? Milyen eszközök állnak az NMM-ek (Nemzeti Megelőző Mechanizmus) rendelkezésére mindezek monitorozása során? A kézikönyv célja az NMM-ek működésének megkönnyítése (1) a nemzetközi standardok és jó gyakorlatok összegyűjtésével és (2) a vonatkozó monitorozási módszerekre tett javaslatokkal. A könyv mindkét tekintetben a panaszjelzéshez kapcsolódó kulcskérdések alapján került felosztásra.

A panaszok címzettjeinek mindenkor rendelkezésre kell állnia, akár egyidőben is. Hasonló módon a tisztességes és hatékony eljárás alapja a közérthető tájékoztatás a panasz benyújtásának jogáról. A fogvatartottakat tájékoztatni kell a mindennapi kérdésekről és azokról az emberi jogi sérelmekről, amelyek panasz tárgyát képezhetik, valamint a panaszjelzés szabályairól. A hatékony kommunikáció érdekében figyelembe kell venni a fogvatartottak mentális és nyelvi képességeit. A tájékoztatásnak közérthetőnek kell lennie és figyelembe kell vennie a fogvatartottak egyéni és sajátos igényeit.

A panaszjelzések hatékonyságát és tisztességességét illetően kerülnek szóba a büntetés-végrehajtási intézetek lehetséges mulasztásai és a monitorozó testületek bizalmas kommunikációval kapcsolatos nehézségei, az eljárás hossza, a panaszosok részvétele, az indoklással ellátott határozathoz és fellebbezéshez való jog. A fogvatartottak számára biztosítani kell a jogot az embertelen fogvatartási körülmények miatti jogorvoslatra. Ugyanakkor a jövőbeni kompenzáció kilátása nem legitimálhatja az embertelen és megállító bánásmódot, és nem gyengítheti ezáltal a tagállamok jogi kötelezettségét arra, hogy összhangba hozzák a fogvatartási körülményeket a nemzetközi követelményekkel.

A megbízható és alapos panaszkezelés az általános adatkezelő rendszer részeként a büntetés-végrehajtási intézetek hatékony irányításának előfeltétele. Az adatok egyedi esetekben való gondos kezelésén felül az államoknak kötelessége az összes beérkező panaszról rutinszerűen átfogó és tételes statisztikai információkat összeállítani és közzéadni. Az alapos adatkezelés magában foglalja a beérkező panaszok elemzését a visszatérő problémák beazonosítása céljából.

A megtorlás elleni védelem a panasz benyújtásának jogához kapcsolódó kulcskérdés. Csak abban az esetben gyakorolható hatékony panaszjelzés, ha a fogvatartott nincs kitéve semmiféle megtorlásnak, megfélemlítésnek vagy bármilyen negatív következménynek panasz benyújtása esetén. A büntetés-végrehajtási intézetek kötelesek megtenni minden lehetséges védelmi intézkedést (pl. a megfélemlítésért felelős személyzet szigorú szankcionálása) a megtorlás vagy megfélemlítés megelőzésére, és tartózkodni a panasztételtől elrettentő hozzáállástól.

Bevezetés

A panasztételi mechanizmusok alapvető biztosítékot teremtenek a kínzás, ember-telen és megalázó bánásmód, illetve a fogvatartottak jogai megsértésének bármely formája ellen. A hatékony kérelmezési és panasztételi mechanizmusok megléte nem csupán a fogvatartottak érdeke, hanem a büntetés-végrehajtási rendszer egészé-nek érdeke is. Ugyanakkor ez a fontos kérdés különböző mértékben jelenik meg a Nemzeti Megelőző Mechanizmusok (NMM-ek) jelentéseiben. Bizonyos orszá-gokban a panaszjárások rendszerint kiemelt figyelmet kapnak a jelentésekben, míg más országokban szinte teljes mértékben figyelmen kívül hagyják őket.

A hatékony panasztételi mechanizmus nem csupán a fogvatartottak érdeke, ha-nem a büntetés-végrehajtási rendszer érdeke is, mivel segít a büntetés-végrehajtási igazgatásnak a rendszerszintű problémák azonosításában és a megoldások kidol-gozásában. A hatékony panaszjárások kulcsszerepet játszanak a fogvatartottak és a személyzet közötti pozitív viszony kiépítésében, és segítenek a fogvatartottaknak hallatni a hangjukat a büntetés-végrehajtási intézetekben. Ahogy a ciprusi NMM fogalmazott, „a panaszok hatékony és igazságos kezelése hozzájárulhat a stabil kör-nyezethez a büntetés-végrehajtási intézetekben”.¹

A fogvatartottaknak a büntetés-végrehajtási intézet mindennapi életével kap-csolatos kérelmeivel (pl. más intézménybe való áthelyezési kérelem, oktatásban való részvétel vagy foglalkoztatás iránti kérelem, vagy a könyvtárban tölthető idő meghosszabbítása iránti kérelem, stb.) ellentétben a panaszok olyan problémákra vonatkoznak, amelyek a fogvatartottak jogai megsértésének minősülnek. A je-len kézikönyv szóhasználatában a büntetés-végrehajtási intézetekben felmerülő panasznak számít – a Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CPT) definíciója szerint – minden, a szabadságuktól megfosztott egyének által vagy nevé-ben emelt panasz a végrehajtásért felelős szerv intézkedése vagy döntése ellen, illet-ve annak mulasztása miatt különböző kérdéskörökben, így különösen: a személyzet kötelességzegése, nem megfelelő védelem biztosítása más, rájuk esetlegesen veszélyt jelentő, szabadságuktól megfosztott személyektől, rossz fizikai körülmények, tevékenységek hiánya vagy az egészségügyi ellátás elégtelensége esetén. Panasznak számít minden panasztétel a kifogásolt probléma súlyosságára való tekintet nélkül, függetlenül attól, hogy az rossz bánásmódnak minősül-e.² A pa-nasz a fogvatartottak jogainak megsértésére vonatkozó jogorvoslat nélkülözhetet-len eszköze.

1. A ciprusi NMM írásos válasza a projektinterjú kérdőívére. 2020. június 10.

2 CPT: Panaszkezelési mechanizmus - Részlet a CTP 27. általános jelentésből, Inf(2018)4-part, 2018

Következésképpen a fogvatartási intézményeknek rendelkezniük kell hatékonyan működő hivatalos eljárással, amely lehetővé teszi a fogvatartottak számára a panasztételt a bánásmód vagy a fogvatartás körülményei miatt.

A kézikönyv kitér mind a belső (büntetés-végrehajtási intézet személyzetéhez és a vezetéséhez benyújtott), mind a külső (egy, a büntetés-végrehajtási intézettől független intézményhez, pl. a Nemzeti Emberi Jogi Intézményhez, az NMM-hez, vagy egy, a fogvatartottak számára jogi képviselőt nyújtó civil társadalmi szervezethez benyújtott) panaszokra.

A panasz és a kínzásmegelőzés közötti kapcsolat egy példán keresztül nyilvánvalóvá válik: a fogvatartottnak az élettársa által küldött levél túlságosan későn érkezik meg. Ennek többféle oka lehet. Lehet az adminisztratív személyzet túlterheltsége miatt, a rendszerből fakadó problémák miatt, amelyek elsősorban szabályozási hibákra vezethetők vissza, például arra, hogy a leveleket kötelező ellenőrizni a fogvatartottnak való továbbítás előtt, vagy a levelek kézbesítésével kapcsolatos szabályok szándékos megsértése miatt. Az utóbbi számos okból fakadhat: előfordulhat, hogy a személyi állomány egyik tagja kiégés vagy a szóban forgó fogvatartottal való korábbi konfliktus miatt szisztematikusan aláássa a jogainak tiszteletben tartását. Amennyiben nincs belső panasztételi rendszer, vagy az nem hatékony, a fogvatartottnak nem áll módjában megtudni, mi a levelek késői kézbesítésének oka, ami érzelmileg kimerítő és megterhelő, hiszen a fogvatartottak egyedül a párjuktól és a családjuktól kapnak kedves szavakat a fegyházon kívülről. A rendszeres késedelem oka fölötti bizonytalanság vagy a téves feltételezés, miszerint a büntetés-végrehajtási intézet személyzetének valamely tagja szándékosan okozza azt, feszültséget válthat ki, amely akár fizikai erőszakká is fajulhat a büntetés-végrehajtási intézet személyzete és a fogvatartottak között. Így fordulhat elő, hogy egy kisebb ügy miatt, amely a büntetés-végrehajtási intézet falain kívül nem vezetne ehhez hasonló szélsőséges helyzethez, a nemzetközi emberi jogi standardok által kínzásnak vagy a rossz bánásmód más formájának minősülő helyzet alakul ki. Ugyanazoknak a dolgoknak egészen más jelentésük, jelentőségük és következményeik vannak a büntetés-végrehajtási rendszeren belül és kívül. Hasonló hipotetikus – de valójában valószínű – eseteket vég nélkül sorolhatnánk. A fenti példa is csupán azt mutatja, hogy a panasztételi rendszer és a kínzásmegelőzés alapvető funkciója szorosan összefonódik, még akkor is, ha a kapcsolat első ránézésre nem egyértelmű.

A büntetés-végrehajtási intézet panasztételi rendszerének megléte és minősége fontos a kínzásmegelőzés céljából, ami természetesen azt jelenti, hogy a kínzásmegelőzési mechanizmusoknak szerepe van a panasztételi rendszer monitorozásában és elemzésében, javaslatokat tesznek, ahol az indokolt.³

3. Tóth Balázs hozzájárulása, Magyar Helsinki Bizottság

Ahogy Coyle és Fair összefoglalta, „a büntetés-végrehajtási igazgatás egyik fő célja kell hogy legyen annak elkerülése, hogy egy egyszerű kérelem panasszá, a panasz hivatalos panasszá, vagy egy hivatalos panasz felsőbb szervhez történő fellebbezéssé súlyosbodjon”.⁴ Más szemszögből nézve egy megfelelő panasztételi rendszer a személyzetet is megvédi a visszaélészerű vádaskodásoktól, és megóvja az egyes intézetek hírnevét.⁵

A panaszok alacsony száma nem szükségszerűen jelzi a fogvatartás körülményeihez kapcsolódó szisztematikus problémák hiányát. Előfordulhat, hogy a fogvatartottak a büntetés-végrehajtási intézet személyzete vagy a többi fogvatartott megtorlása vagy eltántorító magatartása miatt tartózkodnak a panaszbenyújtástól. A büntetés-végrehajtási intézetekben uralkodó negatív kultúrára bizonyítékot gyűjteni nagyon nehéz, ezért az NMM-ek rendkívüli kihívásokkal néznek szembe a panaszjeljárások hatékonyságának monitorozásakor. Ugyanakkor alapvető fontosságú, hogy az NMM-ek szorgalmazzák egy hatékony panaszjeljárási rendszer kidolgozását, mivel a fogvatartottak panaszai fontos mutatói a fogvatartási körülményekkel kapcsolatos rendszerszintű problémáknak.

A jelen kézikönyv az NMM-ek munkájának megkönnyítése céljából szisztematikusan foglalja össze a nemzetközi standardokat és a monitorozás módszereit. A kézikönyvben szereplő megállapítások az NMM-jelentések elemzésén túl az NMM-ek által a büntetés-végrehajtási intézetekben alkalmazott panaszjeljárásokról folytatott interjúk és műhelybeszélgetések során adott tájékoztatásán alapulnak. Két online műhelybeszélgetésre került sor 2020. április 27-én és 30-án, illetve egy zárókonferenciára 2020. november 3-án az NMM-ek, az akadémia, valamint nemzetközi és civil szervezetek képviselőinek részvételével. Az események lehetővé tették a panaszjeljárások tisztességességének és hatékonyságának monitorozása során felmerülő gyakorlati kihívások megvitatását. Minden közös következtetést összegyűjtöttünk, azok beépültek a jelen kézikönyv szövegébe. Nyolc interjúalannal készültek online interjúk: független szakértőkkel, jogi szakemberekkel és 5 NMM (Horvátország, Ciprus, Magyarország, Szlovénia, Hollandia) képviselőivel.

A kézikönyv célja az idevágó nemzetközi standardok és monitorozási módszerek bemutatása tematikusan felépítve, a panaszjeljárások alapvető szempontjaival összhangban, ezáltal biztosítva könnyen hozzáférhető segédletet a releváns monitorozási tevékenységek főbb kérdéseiről.

4. Andrew Coyle – Helen Fair: A Human Rights Approach to Prison Management – Handbook for Prison Staff, ICPR, 2018, 188. old.

5. OSCE ODIHR: Guidance Document on the Nelson Mandela Rules, 2018, 31. old.

Nemzetközi standardok

A nemzetközi standardok és szakmai iránymutatások a fogvatartottaknak a panaszjelzésben való helyzete és az eljárás minősége alapján az alábbi lényeges kérdések mentén osztályozhatók: (1) a panasz benyújtásának joga, (2) a tájékoztatás a panasz benyújtásának jogáról, (3) a panasz címzettjei, (4) a panaszjelzések hatékonysága és tisztességessége, (5) az adatkezelés és (6) a megtorlás elleni védelem.

Ezek azok a kérdések, amelyekkel kapcsolatban visszatérő problémákat találunk, például azokat, amelyeket a CPT is megfogalmaz: a panaszjelzéssel kapcsolatos tájékoztatás hiánya vagy hiányossága, indokolatlan késelem a panaszok kivizsgálásában, az alaposág hiánya, a panaszokat kezelő szervek függetlenségének vagy elfogulatlanságának hiánya vagy a megfélemlítés vagy megtorlás elleni elégtelen védelem.⁶ A monitorozó látogatások során a CPT különböző gyakorlatokat talált a fogvatartottak jogainak megsértésére a panaszjelzés minőségéhez kapcsolódóan, úgy mint a bizalmasság hiánya (pl.: írásos panaszok nyitott borítékban való átadására való kötelezettség előírása,⁷ a személyzet tagjainak jelenléte, miközben a monitorozó a fogvatartottakkal beszélt⁸), a függetlenség látszatának hiánya⁹, a hatékonyság hiánya (pl.: panaszokra adott válasz hiánya¹⁰, a panaszokra adott felületes válasz¹¹), vagy a gyorsaság hiánya.¹² A monitorozó látogatások során a CPT a panaszokhoz kapcsolódó megtorlások és fenyegetések különböző formáit tapasztalta, illetve olyan elrettentő gyakorlatokat, mint a panaszok külső panaszkezelő szervekhez való továbbításának elmulasztása, a fogvatartottak fenyegetése kiváltságaik, például a kimenők megvonásával panasz esetén,¹³ magánelzárás (fenyítés) végrehajtására kialakított zárkába történő helyezés panasz esetén, nyomás gyakorlása a fogvatartottakra, hogy hamis nyilatkozatot írjanak alá más fogvatartottak által benyújtott panaszok hitelének rontása céljából,¹⁴ vagy a fogvatartottak

6. CPT: Complaints mechanisms - Extract from the 27th General Report of the CPT, CPT/Inf(2018)4-part, 2018, 69

7. Report to the Slovenian Government on the visit to Slovenia carried out by the CPT from 28 March to 4 April 2017, CPT/Inf(2017)20, 73.; Report to the Croatian Government on the visit to Croatia by the CPT from 14 to 22 March 2017, CPT/Inf(2018)44, 68.

8. Report to the Croatian Government on the visit to Croatia by the CPT from 14 to 22 March 2017, CPT/Inf(2018)44, 70; Report to the Slovenian Government on the visit to Slovenia carried out by the CPT from 28 March to 4 April 2017, CPT/Inf(2017)20, 74.; Report to the Romanian Government on the visit to Romania carried out by the CPT from 7 to 19 February 2018, CPT/Inf(2019)7, 145.

9. Report to the Russian Government on the visit to the Russian Federation carried out by the CPT from 21 May to 4 June 2012, CPT/Inf(2013)41, 157.; Report to the Romanian Government on the visit to Romania carried out by the CPT from 7 to 19 February 2018, CPT/Inf(2019)7, 145.

10. Report to the Government of Cyprus on the visit to Cyprus carried out by the CPT from 2 to 9 February 2017, CPT/Inf(2018)16, 106.

11. Report to the Government of the United Kingdom on the visit to the United Kingdom carried out by the CPT from 30 March to 12 April 2016, CPT/Inf(2017)9, 78.

12. Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the CPT from 25 September to 6 October 2017, CPT/Inf(2018)15, 108.

13. Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the CPT from 25 September to 6 October 2017, CPT/Inf(2018)15, 108.

14. Report to the Russian Government on the visit to the Russian Federation carried out by the CPT from 21 May to 4 June 2012, CPT/Inf(2013)41, 157.

kötelezése arra, hogy nyitott borítékban nyújtsák be a panaszukat.¹⁵

A panaszokkal kapcsolatos visszatérő problémák orvoslására specifikus nemzetközi standardokat rögzítettek mind az univerzális, mind a regionális forrásokban, köztük Az ENSZ fogvatartottakkal való bánásmódra vonatkozó standard minimum-szabályai (Nelson Mandela Szabályok), az Európai Börtönszabályok (EBSZ), a Kínzás Elleni Bizottság (Committee against Torture, CAT) által kiadott jelentések és a CPT vagy az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) által hozott ítéletek. Jelen kézikönyv a panaszeljárások általános szabályaira korlátozódik, és nem terjed ki azokra a specifikus szabályokra, amelyek a fizikai erőszakkal kapcsolatos, bűnügyi nyomozást igénylő vádak esetében alkalmazandók.

A panasz benyújtásának joga

A panasz benyújtására elsődlegesen jogosult személyek maguk a fogvatartottak. A Nelson Mandela szabályok szerint „minden fogvatartottnak joga van kérelem előterjesztésére vagy panasz benyújtására a vele való bánásmóddal kapcsolatban a tartalomra vonatkozó cenzúra nélkül a központi büntetés-végrehajtási igazgatáshoz és az igazságügyi vagy egyéb kompetens hatóságokhoz, beleértve a felülvizsgálati vagy jogorvoslati jogkörrel rendelkező hatóságokat.”¹⁶ Ideális esetben a fogvatartottnak lehetősége van a fogvatartási körülményekkel vagy a fogvatartott jogainak bármilyen formában történő megsértésével kapcsolatos panaszával megkeresni a személyzet illetékes tagjait, a büntetés-végrehajtási intézet vezetőjét és külső hatóságokat. A gyakorlatban azonban vannak olyan esetek, amikor a fogvatartott akadályba ütközik a panaszbenyújtási jogának gyakorlásában, és segítségre van szüksége fizikai akadályozottság, a megtorlástól való félelem vagy szakszerű segítségnyújtás szükségessége miatt. Következésképpen a nemzetközi standardok jogot biztosítanak panasz benyújtására a fogvatartott nevében az alábbi harmadik személyeknek.

Az ENSZ és az Európa Tanács által alkotott szabályok¹⁷:

A panaszbenyújtás jogának jogosultjai:

- Elsősorban a fogvatartott,
- A jogi tanácsadó/képviselő

15. Report to the Croatian Government on the visit to Croatia by the CPT from 14 to 22 March 2017, CPT/Inf(2018)44, 68.

16. United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela Rules), GA Res. 70/175, Annex, 17 December 2015, Rule 56, 3.

17. United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela Rules), GA Res. 70/175, Annex, 17 December 2015, Rule 56, 4.; Európai Börtönszabályok, 70.10-12

- A fogvatartott családjának tagja » amennyiben sem a fogvatartottnak, sem jogi tanácsadójának nem áll módjában
- A fogvatartottak jóllétével foglalkozó szervezetek » az érintett fogvatartott beleegezése szükséges
- Bármely más személy, akinek tudomása van az ügyről

Amennyiben a fogvatartottnak bármilyen okból kifolyólag nem áll módjában panaszt benyújtani, nem szükséges bizonyítékot szolgáltatni a fogvatartott panasztételre való képtelenségéről.¹⁸ A családtagok és más látogatók kulcsszerepet játszhatnak a panasz benyújtásához való jog hatékony gyakorlásában, például hozzásegíthetik a fogvatartottakat a tanácsadáshoz és a megfelelő jogi képviselőhöz.¹⁹

A CPT szerint a fogvatartottak rokonai jogosultak írásos panaszt benyújtani abban az esetben, ha a fogvatartott jogainak megsértése okkal feltételezhető.²⁰ A CPT elvárja, hogy a monitorozást végző szervek alaposan vizsgálják felül a fogvatartási létesítményekben mind a belső, mind a külső panasztételi mechanizmusokat, amelyek alapvető feltételei az emberi jogokkal való visszaélések és a rossz bánásmód megelőzésének a büntetés-végrehajtási intézetekben és más fogvatartási intézményekben.²¹

Tájékoztatás a panasz benyújtásához való jogról

A fogvatartottak kizárólag akkor gyakorolhatják teljeskörűen a panasz benyújtásához való jogukat, ha hozzáférhető formában tájékoztatást kapnak azon emberi jogi jogsérelmekről, amelyek panasz tárgyát képezhetik, valamint a panasz eljárás intézményi szabályairól. A fogvatartottak panaszbenyújtási jog gyakorlására való képességének ez az előfeltétele szerepel az összes idevágó nemzetközi dokumentumban, és kritikus pontja a nemzetközi szerződésekkel létrehozott szervezetek által végzett monitorozó látogatásoknak. A fogvatartottak pontos tájékoztatáshoz való jogát sértő gyakorlatokat, például azt, hogy a fogvatartottak nem tudtak a panasztételi mechanizmusok létezéséről (pl.: a tájékoztatás nem volt kihelyezve a körletükben) a CPT monitorozó látogatásokon keresztül azonosította.²²

18. Essex paper 3, Initial guidance on the interpretation and implementation of the UN Nelson Mandela Rules, Penal Reform International, 2017, 114. old.

19. OSCE ODIHR: Essex paper 3, Initial guidance on the interpretation and implementation of the UN Nelson Mandela Rules, Penal Reform International, 2017, 114. old.

20. CPT: Complaints mechanisms - Extract from the 27th General Report of the CPT, CPT/Inf(2018)4-part, 2018, 77

21. Jim Murdoch – Vaclav Jiricka: Combatting Ill-treatment in Prison, CoE, 2016, 8. fejezet – Complaints, inspections and the duty to investigate, 80. old.

22. Report to the Estonian Government on the visit to Estonia carried out by the CPT from 30 May to 6 June 2012, CPT/Inf(2014)1, 102.

A büntetés-végrehajtási intézeteknek a panaszeljárásról történő tájékoztatáshoz való joggal kapcsolatos sajátos kötelezettségei szerepelnek a nemzetközi szabályozásoknak mind az univerzális, mind a regionális szintjén. A tájékoztatáshoz való jog alább felsorolt vonatkozásai mind alapvető fontosságúak a panaszbenyújtási jog hatékony gyakorlásához.

Az ENSZ és az Európa Tanács által alkotott szabályok²³:

A fogvatartottak számára nyújtott tájékoztatás tartalma (befogadáskor + azt követően, amikor csak szükséges; írásban + szóban):

- A büntetés-végrehajtási intézetre vonatkozó törvények és jogszabályok
- A fogvatartottak jogai, beleértve az tájékozódás engedélyezett módjait
- Bármely jogi eljárás, amelyben a fogvatartottak részt vesznek
- Jogi tanácsadáshoz való hozzáférés, jogsegélyrendszereken keresztül is
- Amennyiben ítéletüket töltik, a letöltendő büntetés tartama és a feltételes szabadlábra bocsátás lehetőségei
- A kérelmek vagy panaszok benyújtására vonatkozó eljárások
- A fogvatartottak kötelességei, beleértve az alkalmazható fegyelmi szankciókat
- Bármely más kérdés, amely ahhoz szükséges, hogy a fogvatartott alkalmazkodjon a büntetés-végrehajtási intézet életéhez

Közérthetőség és rendelkezésre állás:

- A tájékoztatást írott és szóbeli formában kell biztosítani olyan nyelvezettel, hogy a fogvatartottak megértsék
- A fogvatartottak számára engedélyezni kell, hogy birtokukban tarthassák a tájékoztató egy írott példányát
- Az információnak hozzáférhetőnek kell lennie a leggyakrabban használt nyelveken a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott személyek igényeinek megfelelően
- Amennyiben egy fogvatartott nem beszél egyik gyakran használt nyelvet sem, tolmácsolást kell számára biztosítani
- A külföldi állampolgárságú fogvatartottak számára részletes tájékoztatást kell adni a jogi segítségnyújtásról egy, az általuk beszélt nyelven

23. United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela Rules), GA Res. 70/175, Annex, 17 December 2015, Rule 54-55.; Európai Börtön szabályok, 23.3, 30.1-3, 37.6, 38.3, 70.4

- Amennyiben az egyik fogvatartott írástudatlan, a tájékoztatást szóban kell számára közvetíteni
- Az érzékszervi fogyatékkal élő fogvatartottakat az igényeiknek megfelelő módon kell tájékoztatni
- A tájékoztatásról összefoglalót kell kifüggeszteni a büntetés-végrehajtási intézet közös helyiségeiben
- Minden fogvatartott számára hatékony gyakorlati tájékoztatást kell nyújtani a kérelmezési és panaszjeljárásokról

A tájékoztatáshoz való jog érvényesítésének egyik kulcskérdése a közérthetőség. A fogvatartottakat szükség esetén szóban, részletesen kell tájékoztatni. Figyelembe kell venni a speciális igényeket, úgy, mint a Braille-írás, a könnyen olvasható formátumok és a jelnyelv.²⁴ A tagállamok azon köteletségét, hogy biztosítsák a fogvatartottak panaszjeljárásról történő tájékoztatáshoz való jogát, az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága (CAT) is megerősítette.²⁵

Az univerzális és a regionális normák nem különböznek jelentősen a tájékoztatás tartalma tekintetében. Mindkét szabályozás a fogvatartottak büntetés-végrehajtási intézeten belüli jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatos tájékoztatásra, a fegyelmi szabályokra, a kérelmi és panaszjeljárások szabályaira és a jogi segítségnyújtás lehetőségére hivatkozik. Ugyanakkor az EBSZ, a Nelson Mandela szabályokkal ellentétben hangsúlyozza, hogy ezt az alapvető tájékoztatást nemcsak a befogadás-kor kell megejteni, hanem azután is, amilyen gyakran csak lehetséges. A regionális szabályozás az EBSZ magyarázatával együtt részletesebb iránymutatást nyújt a tájékoztatás hozzáférhetőségével és közérthetőségével kapcsolatban.

Az EBSZ kifejti, hogy a technológiai segédletek, például bemutatkozó videók, hasznosak lehetnek a fogvatartottak jogaikkal és kötelezettségeikkel kapcsolatos, számukra is érthető tájékoztatásában. A fogvatartottak megfelelő és folyamatos tájékoztatását biztosítani kell. A hatékony kommunikáció alapvető fontosságú annak biztosításához, hogy a fogvatartottak tisztában legyenek a kérelem előterjesztésére és panasz benyújtására való jogukkal és az általuk elindított eljárás gyakorlati vonatkozásaival. A hatékony kommunikáció magában foglalja a fogvatartottak nyelvi és mentális képességeinek figyelembe vételét, és annak biztosítását, hogy különleges figyelmet fordítsanak a külföldi állampolgárságú, illetve a fogyatékos-sággal, köztük pszichológiai vagy tanulási nehézségekkel élő fogvatartottak számára nyújtott tájékoztatásra.²⁶ A szabályzat nem követeli meg, hogy a panaszokat írásban nyújtsák be. Az írástudatlan fogvatartottaknak lehetőséget kell biztosítani, hogy kérelmezhessék a személyzet illetékes tagjaival való találkozást a kérelem vagy

24. Essex paper 3, 114. old.

25. UN CAT: Concluding observations on the eighth periodic report of Norway, CAT/C/NOR/CO/8, 2018. június 5., 11.

26. Európai Börtön szabályok és Magyarázatuk, 30. sz. szabály

panasz szóbeli továbbítása céljából. Ilyen esetben ezeknek a szervezeteknek kötelességük a panaszt írásba foglalni.²⁷

Ezenkívül a CPT a tájékoztatáshoz való jog elégséges érvényesítésének előfeltételeit részletesebben fejtí. Az EBSZ-szel összhangban a Bizottság hangsúlyozta, hogy a fogvatartottakat tájékoztatni kell minden belső és külső panasztételi fórumról, beleértve a fellebbviteli eljárásokat is. A büntetés-végrehajtási intézeteknek egyszerű, felhasználóbarát és nem jogi szaknyelven megfogalmazott formában kell tájékoztatást adniuk, hogy a fogvatartottak pontosan értsék a panasztételi joguk gyakorlásának módozatait. Megfelelő tájékoztatási eszköz lehet a lényegre törő tájékoztatók kihelyezése a közösségi terekben, a panasz eljárásoknak szentelt külön bekezdés a házirendben, a panaszkezelő szervek által terjesztett tájékoztató füzetek vagy tájékoztató videók.²⁸ Különös figyelmet kell fordítani a speciális igényű személyekre, úgy mint a fiatalok, a pszichoszociális fogyatékosokkal és/vagy tanulási nehézséggel éló személyek, vagy olyan személyek, akiknek nehézségeik vannak az érintett ország hivatalos nyelvének vagy nyelveinek megértésével, használatával, olvasásával vagy írásával, ideértve a külföldi állampolgárokat.²⁹

A panasz címzettjei

Az ENSZ és az Európa Tanács által alkotott szabályok³⁰:

A panaszok lehetséges címzettjei:

- A büntetés-végrehajtási intézet igazgatója
- A büntetés-végrehajtási intézet személyzetének felhatalmazott tagjai
- A büntetés-végrehajtás törvényességét felügyelő szerv
- A központi büntetés-végrehajtási igazgatás, vagy bármely más illetékes hatóság a büntetés-végrehajtási rendszeren belül
- Igazságügyi vagy bármely más illetékes és független, felülvizsgálati és jogorvoslati hatáskörrel rendelkező hatóságok

A belső panasztételi mechanizmusokon felül (ahol a büntetés-végrehajtási intézet igazgatója és a büntetés-végrehajtási intézet személyzetének illetékes tagjai a

27. Európai Börtönszabályok és Magyarázatok, 70. sz. szabály

28. CPT: Complaints mechanisms - Extract from the 27th General Report of the CPT, CPT/Inf(2018)4-part, 2018, 79-80

Coyle és Fair szerint a panasz eljárásról történő tájékoztatást össze kell kötni a tájékoztató csomaggal, amelyet minden fogvatartott megkap a fogvatartási létesítménybe való érkezésükkor, és amennyiben korlátozottak az erőforrások, a szabályokat és rendelkezéseket plakátra kell kiírni, és egy feltűnő helyen kifüggeszteni a falra.

Coyle – Fair: 2018, 117. old.

29. CPT: Panaszkezelési mechanizmus - Részlet a CTP 27. általános jelentésből, Inf(2018)4-part, 2018

30. Mandela Rules, Rule 56; Európai börtönszabályok, 70.1

lehetséges címzettek) a fogvatartottaknak lehetőséget kell biztosítani, hogy a külső panaszeljárások keretein belül a büntetés-végrehajtási intézeten kívüli hatóságokhoz és független szervekhez forduljanak (a büntetés-végrehajtás törvényességét felügyelő szervek, a központi büntetés-végrehajtási igazgatás, az ombudsman, a nemzeti emberi jogi intézmények vagy a civil szervezetek).

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) a Nelson Mandela szabályokra vonatkozó kommentárjában hangsúlyozta, hogy minden lehetséges címzettnek elérhetőnek kell lennie és a fogvatartottak rendelkezésére kell állnia bármikor, akár egyidőben is, az alábbiak szerint: „A fogvatartottak részére biztosítani kell a lehetőséget, hogy kérelmet és panaszt terjesszenek elő a fent felsorolt egyének vagy szervek bármelyikéhez vagy mindegyikéhez, bármilyen sorrendben. Nem lehet előírni, hogy a fogvatartottak kimerítsenek egy kérelmi vagy panasztételi lehetőséget, mielőtt egy másikhoz fordulnának. A fogvatartottaknak érthető tájékoztatást kell biztosítani arról, kihez fordulhatnak kérelmeikkel és panaszukkal, és ezt hogyan tehetik meg.”³¹ Az essexi szakértői csoport a Nelson Mandela Szabályokhoz fűzött megjegyzéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy ha a személyzet munkát nem végző tagjait „kapcsolattartó tisztviselőkként” alkalmazzák, ez a gyakorlat kevésbé fenyegetőnek és megközelíthetőbbnek tűnik. Ugyanakkor a szakértői csoport a lehetséges visszaélések miatt óva int attól, hogy „körletfőnököt” nevezzenek ki az informális panaszok címzettjének.³²

Az Európai Börtönszabályok magyarázata az EJEB ítélkezési gyakorlatára utalva további részletekbe megy, és hangsúlyozza, hogy a belső panasztételi mechanizmus önmagában nem tesz eleget a hatékony jogorvoslat követelményeinek. Az Emberi jogok európai egyezménye (EJEE) 13. cikke szerint³³ a panaszokat be lehet nyújtani közvetlenül egy külső panasztételi mechanizmushoz (igazságügyi vagy más független hatósághoz). Különböző szervek gyakorolhatják a külső panasztételi mechanizmus funkcióját több megbízással és eljárással a hazai körülmények és jogalkotás függvényében, de kötelező érvényű rendelkezések meghozatalára vonatkozó hatáskörrel kell rendelkezniük.³⁴ A hatékony panasztételi mechanizmusok átláthatók és nem engednek teret a hátrányos megkülönböztetésnek. A panasz fókuszában álló problémát meg kell próbálniuk orvosolni, és a fogvatartottakat biztosítani kell arról, hogy a jogaik megsértéséért felelős személyeket felelősségre vonják.³⁵

Az akár szalvétára írt panaszokat is komolyan kell venni. A panasz vagy kérelem benyújtási jogának gyakorlását nem korlátozhatja semmilyen, a benyújtáshoz

31. OSCE ODIHR: Guidance Document on the Nelson Mandela Rules, 2018, 36. old.

32. Essex paper 3, 116. old.

33. Európai Börtönszabályok és Magyarázatuk, 70. sz. szabály

34. A CTP 27. általános jelentése, [CTP/Inf (2018) 4], 71. bekezdés

35. OSCE ODIHR: Guidance Document on the Nelson Mandela Rules, 2018, p 34

kapcsolódó formai követelmény. Ami a panaszeljárást illeti, Coyle és Fair szerint minden munkanapon a büntetés-végrehajtási intézet igazgatójának vagy az igazgató által kinevezett magas rangú munkatársnak kell mérlegelnie minden panaszt. Ideális esetben a fogvatartottaknak lehetőséget kell biztosítani panaszuk személyes kifejtésére. Ugyanakkor a panaszok nagy száma esetén biztosítani kell az írásbeli benyújtás lehetőségét.³⁶ A gyakorlatban a munkateher nem feltétlenül teszi lehetővé, hogy a büntetés-végrehajtási intézet vezetésének legmagasabb rangú tagjai napi szinten elérhetőek legyenek a belső panasztétel céljaira, de a nemzetközi szabályozások mind univerzális, mind regionális szinten előírják a rendelkezésre állás kötelezettségét.

A CPT hangsúlyozta a belső panasztételi mechanizmusok külső panaszkezelő vagy monitoring testületek (pl.: büntetés-végrehajtási ügyekre szakosodott ügyészek vagy bírók, ombudsmanok vagy közigazgatási bíróságok) által történő általános ellenőrzésének fontosságát. Egyedi esetekben ezek a külső intézmények kötelesek befogadni a panaszokat, akár szabványos, akár nem szabványos formában kerültek benyújtásra. A külső panaszkezelő szervezeteknek el kell különülniük a szabadságuktól megfosztott személyek felügyeletéért felelős szervektől. Alapvető fontosságú, hogy függetlenek kell lenniük és annak is kell tűnniük.³⁷

A monitorozó látogatások kapcsán tett megállapításai alapján a CPT az alábbi fontos szempontot fogalmazta meg a külső intézményekhez benyújtott egyedi panaszok hiányával kapcsolatban: „Lehetséges, hogy a panaszok csaknem teljes hiánya a fogvatartás helyén a fogvatartottak nagy mértékű elégedettségét jelzi. Másrésztől azonban azt is mutathatja, hogy valamely okból kifolyólag a rabok nem bíznak az érintett panaszeljáráásokban. [...A független panaszkezelő szervek] nem korlátozhatják arra a tevékenységüket, hogy találkoznak azokkal a fogvatartottakkal, akik azt kifejezetten kérték, hanem magukhoz kell ragadniuk a kezdeményezést és meglátogatniuk az illető létesítmények fogvatartási helyszíneit, és kapcsolatba kell lépniük a fogvatartottakkal. Az ellenőrző funkciót gyakorlóknak beszélgetniük kell a fogvatartottakkal és a személyzettel a fogvatartási helyszíneken, és szűrőpróbaszerű ellenőrzéseket kell végeznie a gyakorlatokat és körülményeket illetően.”³⁸

A panasz eljárás hatékonysága és tisztességessége

Az SPT és az ENSZ kínzás elleni jelentéstevője egyaránt kiemelte a panasz eljárás függetlenségének, pártatlanságának, a tisztességesség látszatának, az eljárás

36. Coyle – Fair: 2018, p 118

37. CPT: Complaints mechanisms - Extract from the 27th General Report of the CPT, CPT/Inf(2018)4-part, 2018, 71-73, 79-84, 87

38. Report to the Croatian Government on the visit to Croatia by the CPT from 14 to 22 March 2017, CPT/Inf(2018)44, 69-70.

hatékonyságának, gyorsaságának és bizalmasságának fontosságát.³⁹ A CAT hangsúlyozta az államok azon kötelezettségét, hogy biztosítsák a fogvatartottak számára a hatékony panaszjelzési mechanizmus elérhetőségét még a terroristák számára fenntartott magas biztonsági kockázatú körleteken is.⁴⁰

Az ENSZ és az Európa Tanács által alkotott szabályok⁴¹:

A legfontosabb alapelvek és követelmények:

- Szabad kommunikáció » a monitorozást végző személyek esetén az igazgató vagy más alkalmazott jelenléte nélkül
- Teljes bizalmasság, amennyiben a panaszos kérelmezi
- A cenzúra teljes hiánya a kérelmek és panaszok tartalmát illetően
- Gyorsaság
- Jog az indoklással ellátott határozathoz
- Igazságügyi vagy más hatósághoz való fellebbezés joga » visszautasítás vagy indokolatlan késedelem esetén
- A fogvatartottak részvétele
- Adott esetben az alternatív vitarendezési módszerek előnyt élveznek » rossz bánásmód vagy az emberi jogok más módon történő súlyos megsértése esetén tilos
- A rossz bánásmódhoz vagy halálesethez kapcsolódó panaszok hatékony kivizsgálása

Az univerzális szinttel ellentétben a regionális szabályozás lehetőséget nyújt az alternatív, informális vitarendezésre amennyiben lehetséges, kivéve a rossz bánásmóddal vagy az emberi jogok bármely más, súlyos megsértésével kapcsolatos eseteket. Az EBSZ magyarázata szerint a mediációval meg lehet bízni egy helyi felügyeleti bizottságot vagy igazságügyi hatóságot. Amennyiben a konfliktust nem sikerül mediációval megoldani, a fogvatartottnak lehetőséget kell biztosítani, hogy hivatalos panaszt is benyújtsanak.⁴² A fogvatartottnak joga van fellebbezni, amennyiben panaszukat visszautasítják, az EBSZ és magyarázatuk pedig hozzáteszi, hogy ha a panaszt indokoltnak találják, a büntetés-végrehajtási intézet vezetőségének konkrét lépéseket kell tennie a panaszhoz vezető körülmények orvoslásáért.⁴³ Ami a gyorsaságot illeti, Coyle és Fair kiemelte a fogvatartottak tájékoztatáshoz való jogát,

39. Essex paper 3, 116-117. old.

40. UN CAT: Concluding observations on the seventh periodic report of the Netherlands, CAT/C/NLD/CO/7, 18 December 2018, 28.

41. Nelson Mandela Rules, Rule 56-57; European Prison Rules, 70.1-8

42. Európai Börtön szabályok és Magyarázatuk, 70. sz. szabály

43. Uo.

amennyiben a panaszukat az ügy összetettsége miatt nem dolgozzák fel kellő időben. Ebben az esetben az érintett fogvatartottat tájékoztatni kell az eljárás várható hosszáról. A panaszok tartalmától függően a gyorsaságra vonatkozó követelmény eltérő: értelemszerűen egy kínzásra vagy embertelen bánásmódra vonatkozó állítás rendkívül sürgős, azonnali cselekvést kíván.⁴⁴

Monitorozó látogatásai során a CPT a panasz eljárás tisztességességének hiányát tükröző olyan visszatérő problémákat azonosított, mint például a fogvatartottak bizalmának hiánya a belső panasztételi rendszerben. (Ez annak volt betudható, hogy ugyan elérhetőek voltak zárt panaszládák, de a panaszokra mégsem érkezett soha válasz, illetve számos esetben a panaszokat a fogvatartottak szeme láttára tépték össze.)⁴⁵ A CPT hangsúlyozta, hogy a belső panasztételi mechanizmust azonnal elérhetővé kell tenni a fogvatartottak számára. A panaszokat első körben szóban is be lehet nyújtani, és azokat a személyzet egy szolgálatban lévő tagja lejegyzi. A belső panasz eljárások során a közvetlen elérés és a bizalmasság a panaszosok számára elérhető, zárt panaszládákkal biztosítható, amelyeket kizárólag a kifejezetten a panaszok bizalmas voltának biztosítására kijelölt személyek nyithatnak ki. A személyzet azon tagjai, akiknek a szabadságuktól megfosztott személyek közvetlenül a gondjaira vannak bízva, nem lehetnek olyan helyzetben, hogy ők szűrjék a beérkező panaszokat.

Az EJEB vonatkozó gyakorlata:

- Az EJEB érvelése szerint (az ügyésznek betervezett panaszokkal kapcsolatosan és az EJEE 13. cikkének értelmében) a fogvatartottaknak a panasz eljárásban való érdemi részvétele az eljárás hatékonyságának előfeltétele. A tényt, hogy a fogvatartási intézményeket monitorozó ügyész nem volt köteles meghallgatni a panaszost, a Bíróság eljárási hiányosságnak minősítette.⁴⁶
- Az EJEB szerint az azonnali jóvátétel előfeltétele egy hatékony jogorvoslatnak.⁴⁷
- A megelőző és kompenzációs jogorvoslatokat illetően az EJEB azokat a nemzeti jogorvoslati lehetőségeket találta a leghasznosabbnak, amelyek véget vetnek az EJEE 3. cikke folyamatos megsértésének a fogva tartás fizikai körülményeinek javítása által. Ugyanakkor a fogvatartottak számára biztosítani kell az érvénye-

44. Coyle – Fair: 2018, p 118-119

45. Report to the Government of Cyprus on the visit to Cyprus carried out by the CPT from 2 to 9 February 2017, CPT/Inf(2018)16, 106.

46. Ananyev and Others v. Russia, nos. 42525/07 and 60800/08, para 104; Neshkov and Others v. Bulgaria, nos. 36925/10 et al., para 212.

47. A Bíróság Horvátország ügyében azt mondta ki, hogy „azzal, hogy a kérelmező panaszát nyolc hónapon át nem válaszolták meg, amely időt a kérelmező ugyanazon körülmények között töltött, a nemzeti hatóságok nem feleltek meg a gyorsaság követelményének”.

Longin v. Croatia, No. 49268/10, para 41.

síthető jogot az embertelen fogvatartási körülmények miatti kompenzációra. Egy jövőbeni kompenzáció kilátása azonban nem legitimálhatja a 3. cikk megsértését, gyengítve ezáltal az államok jogi kötelezettségét a fogvatartási körülményeknek az Egyezmény előírásaival való összhangba hozására. Ahhoz, hogy egy fogvatartási körülményekre vonatkozó megelőző jogorvoslat egy közigazgatási hatóság előtt hatékony legyen, a hatóságnak (a) függetlennek kell lennie a büntetés-végrehajtási rendszerért felelős hatóságoktól, (b) biztosítania kell a fogvatartottak érdemi részvételét a panasz eljárásban, (c) biztosítania kell a fogvatartottak panaszainak gyors és gondos kezelését, (d) rendelkezésére kell állnia az ezen panaszok mögött álló problémák felszámolásához szükséges jogi eszközök széles választékának, valamint (e) képesnek kell lennie kötelező erejű és jogerős döntések meghozatalára a kellő időben. A fogvatartás körülményeire vonatkozó kompenzációs jogorvoslatok esetében a kérelmezőre háruló bizonyítási teher nem lehet túlzott. Noha a fogvatartottaktól megkövetelhetik, hogy első látásra elfogadható ügyet terjesszenek elő, és olyan azonnal hozzáférhető bizonyítékokat produkáljanak, mint a kifogásolt feltételek részletes leírása, tanúvallomások, vagy a büntetés-végrehajtási hatóságoknak vagy felügyeleti szerveknek címzett panaszok és az általuk írt válaszok, az állítások megcáfolása azonban már a hatóságok feladata.⁴⁸

Adatkezelés

A kínzásról és rossz bánásmódról szóló panaszokkal kapcsolatos adatkezelést illetően az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága arra biztatja a vizsgált tagállamokat, hogy rendszeresen állítsanak össze és publikáljanak átfogó, nem aggregált statisztikai adatokat az összes beérkező panaszról és jelentésről.⁴⁹ A beérkező panaszok szisztematikus elemzése megkönnyíti a visszatérő problémák azonosítását.

A megbízható és alapos panaszkezelés egy általános és hatékony adatkezelő rendszerbe kell, hogy illeszkedjen, amely viszont a büntetés-végrehajtási intézetek és fogvatartási létesítmények hatékony vezetésének, illetve a fogvatartottak emberi jogai tiszteletben tartásának előfeltétele, amint azt az ENSZ Kábítószer- és Bűnügyi Hivatala (UNODC) felvázolta.⁵⁰

48. Neshkov and Others v. Bulgaria, nos. 36925/10 et al., para 97-98, 183-184; Varga és mások kontra Magyarország, 14097/12. sz. 106-110. bekezdés

49. UN CAT: Concluding observations on the sixth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, CAT/C/GBR/CO/6, 2019. június 7., 14.

50. UN CAT: Concluding observations on the sixth periodic report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, CAT/C/GBR/CO/6, 2019. június 7., 14.

Az Európa Tanács által alkotott szabályok⁵¹:

- A büntetés-végrehajtási hatóságnak nyilvántartást kell vezetnie a benyújtott kérelmekről és panaszokról
- A bizalmas eljárás elvét...
- és a biztonság elvét tiszteletben kell tartani.

Az Európai börtönszabályok magyarázata kiemeli, hogy a panaszokat a büntetés-végrehajtási rendszer igazgatása érdekében és a monitorozást végző szervek vizsgálatának céljaira nyilvántartásba kell venni.⁵² Ezen kívül a CPT az alábbi standardokat határozza meg. A nyilvántartásnak tartalmaznia kell a panaszosok nevét, a panaszok típusát és tárgyát, a panasz eljárás és az esetleges fellebbviteli eljárások eredményét, a kifogásolt helyzet orvoslására tett utánkövető intézkedéseket és a panaszosok számára nyújtott mindennemű kártérítést. A nyilvántartás segít a büntetés-végrehajtási intézet vezetésének beazonosítani

- az alkalmazottakat, akikre több panasz érkezik,
- a fogvatartottak bizonyos csoportjait, akik szinte soha nem emelnek hivatalos panaszt,
- a visszatérő problémás ügyeket, amelyeket általános szinten kell kezelni, valamint
- az elégedetlenség fő területeit a büntetés-végrehajtási intézeten belül.

A teljes személyzet számára képzést kell biztosítani a panasztételi rendszer fontosságáról és a saját szerepükről a rendszeren belül.⁵³

A megtorlások elleni védelem

A panasz benyújtásához és a hatékony panasz eljáráshoz való jog csak akkor gyakorolható, ha a fogvatartottnak nem kell számítnia semmiféle büntetésre, megfélemlítésre vagy bármely negatív következményre (pl.: fenyegetések, magánelzárás, vagy más elrettentő intézkedés, például egy kevésbé berendezett zárkába való áthelyezés) a panasz benyújtása esetén. A norma, miszerint a fogvatartottak semmilyen módon nem büntethetők panasz benyújtásáért, benne foglaltatik mind az univerzális, mind az európai szabályozásokban.⁵⁴ Az essexi szakértői csoport hivatkozott az ENSZ Kínzás Elleni Bizottságának egy, a rendelkezésre álló és hasonló megtorlások megelőzését célzó védelmi intézkedéseket (pl.: áthelyezés, helyszíni védelem,

51. Európai Börtönszabályok, 70.13

52. Európai Börtönszabályok és Magyarázatuk, 70. sz. szabály

53. Report to the Government of Cyprus on the visit to Cyprus carried out by the CPT from 2 to 9 February 2017, CPT/Inf(2018)16, 106.

CPT: Complaints mechanisms - Extract from the 27th General Report of the CPT, CPT/Inf(2018)4-part, 2018, 90.

54. Mandela Rules, Rule 57.

Európai börtönszabályok, 70.9

segélyvonal, illetve bírói jogvédelem) érintő javaslatára.⁵⁵

A monitorozási tapasztalatok alapján a CPT kiemeli, hogy bármilyen információ, amely arra utal, hogy a fogvatartott fenyegetés és/vagy megtorlás áldozata lett panaszbenyújtási jogának gyakorlása miatt, az ügy alapos kivizsgálását és megfelelő szankcionálást kell, hogy vonjon maga után.⁵⁶ A CPT közvetlen összefüggést fedezett fel a rossz bánásmód egyes fogvatartási helyeken tapasztal gyakorisága és a monitorozó látogatások utáni megfélemlítés és megtorlás kockázata között. Hangsúlyozta, hogy a fogvatartási intézmények személyzetének minden tagját tájékoztatni kell arról, hogy azok a fogvatartottak, akik fel kívánják venni a kapcsolatot a Bizottsággal a panaszukkal kapcsolatban, nem eshetnek áldozatául semmiféle megfélemlítésnek vagy megtorlásnak, és ha a személyzetből bárki ezen szabály ellen cselekszik, szigorú büntetésre számíthat. További különös megelőző intézkedések kezdeményezhetők azon szabályok bevezetésére, amelyek megtiltják az intézet vezetésnek és a személyzetnek a külső monitorozást végző szervek által kihallgatott személyek nevének feljegyzését. Adott esetben a megtorlások áldozatai beleegyezésükkel áthelyezhetők egy másik fogvatartási létesítménybe.⁵⁷

Az NMM-ek szerepe

Az NMM-ek különleges kihívásokkal néznek szembe a panaszeljárások hatékonyságának monitorozásakor. Ugyanakkor alapvető fontosságú, hogy szorgalmazzák egy hatékony panaszeljárási rendszer kidolgozását, mivel a fogvatartottak panaszai fontos mutatói a fogvatartási körülményekkel kapcsolatos rendszerszintű problémáknak. Az NMM-eknek széleskörű megbízatásuk van: hatáskörükbe tartozik az esetleges hiányosságok kivizsgálása és a büntetés-végrehajtási intézetekben működő panasztételi rendszer elégtelenségeinek felfedezése.

A jelen fejezet egy kérdéslisztát tartalmaz, és számos javaslatot kínál a monitorozási módszertannal kapcsolatban. A megállapítások alapját képezik többek között a projekt online műhelybeszélgetési során folytatott beszélgetések és az európai NMM-ek képviselőivel és a fogvatartási körülmények és monitorozási gyakorlatok szakértőivel folytatott projektinterjúk.

55. Essex paper 3, 118. old.

56. Report to the Russian Government on the visit to the Russian Federation carried out by the CPT from 21 May to 4 June 2012, CPT/Inf(2013)41, 157.

57. 24th General Report of the CPT, CoE, 1 August 2013-31 December 2014, 21-23.

Tájékoztatás a panasz benyújtásához való jogról

Az akták áttekintése

→ **Tartozik az egyedi aktákhoz a fogvatartott által aláírt nyilatkozat, amely bizonyítja, hogy befogadásukkor kaptak írásbeli és érthető szóbeli tájékoztatást a jogaikról, beleértve a kérelemhez és panaszhoz való jogukat?**

Azt, hogy a fogvatartottak megfelelő tájékoztatást kaptak a jogaikról a befogadásukkor, az egyik legkézenfekvőbb módon egy általuk aláírt nyomtatvánnyal lehet bizonyítani, amely igazolja, hogy megkapták az érthető tájékoztatást. Ez ugyan nem jelenti azt, hogy minden egyes fogvatartott az esetleges (fogvatartottságból vagy írástudatlanságból következő) speciális igényeinek megfelelő tájékoztatást kapott, de az aláírt nyomtatványok első garanciaként szolgálnak a fogvatartottak tájékoztatáshoz való jogának tiszteletben tartására. Az NMM-eknek monitoroznia kell a vizsgált büntetés-végrehajtási intézetek vonatkozó gyakorlatát.⁵⁸

→ **A fogvatartottaknak a befogadásukkor adott írásbeli tájékoztatás minden lényeges információt tartalmaz?**

A nemzetközi standardok alapján ez a tájékoztatás kiterjed a büntetés-végrehajtási intézetre vonatkozó törvényekre és jogszabályokra, a fogvatartottak jogaira, beleértve a jogi tanácsadáshoz való hozzáférést, a kérelmek és panaszok benyújtására vonatkozó eljárások szabályaira, a fogvatartottak kötelességeire, beleértve az alkalmazandó fegyelmi szankciókat, valamint bármely más kérdésre, amely ahhoz szükséges, hogy a fogvatartott alkalmazkodjon a büntetés-végrehajtási intézet életéhez.

→ **Az írásbeli tájékoztatás elérhető a leggyakrabban használt idegen nyelveken?**

A leggyakrabban használt idegen nyelvet az adott büntetés-végrehajtási intézet populációjának igényei alapján határozzák meg.⁵⁹

→ **Van valamiféle tájékoztatás a fellebbezéshez való jogról a belső panaszjelzések során hozott írásos határozatban?**

Nem elég az, hogy a fogvatartottakat a büntetés-végrehajtási intézetbe való befogadásukkor tájékoztatják a fellebbezési jogukról és annak feltételeiről.

58. A projekt interjúkérdőívére adott írásbeli válaszában a ciprusi NMM megosztotta a kérdésben alkalmazott szisztematikus megközelítésük gyakorlatát. A fogvatartottak aktáit az NMM monitorozó csapata szisztematikusan átnézi, hogy ellenőrizze, tartalmaz-e olyan nyomtatványokat, amelyeket a fogvatartottak aláírtak, elismerve, hogy megkapták a tájékoztatást a panaszvételi jogukról.

59. Németországban minden hivatalos eljárásnak német nyelven kell lezajlania. A szakértő interjúalany, Christine Graebisch (Dortmundi Műszaki Egyetem, az interjú készült 2020. május 20-án) megemlítette egy fogvatartott ügyfelének az esetét, akinek nem sikerült angol nyelven panaszt benyújtania. A történet további problematikus része az, hogy az ügyfél ezután az ombudsmanhoz fordult a panaszával, ám az ombudsman visszautasította, mondván, hogy kizárólag német nyelven írt panaszokkal tudnak foglalkozni, és azt javasolta az ügyfélnek, hogy kérje meg egy zárkatársát, hogy fordítsa le a panaszát. Ez a hozzáállás súlyosan sérti a tájékoztatáshoz való jogra vonatkozó nemzetközi standardokat.

A norvég NMM 2016-os éves beszámolója az alábbi módon szövegezte a kérdéssel: „sok külföldi fogvatartott, akivel az NMM

Minden egyes panasz eljárás során tájékoztatni kell őket. A fellebbezéshez való jog gyakorlásának szabályait és a vonatkozó határidőket közölni kell az írásos határozatban.⁶⁰

→ **A fogvatartottak megfelelő tájékoztatást kapnak a belső panasz eljárásokat vagy hatósági kompenzációs jogorvoslatokat érintő jelentős változásokról?**

A fogvatartási körülményekkel kapcsolatos jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó rendelkezéseket érintő széleskörű, rendszerszintű változások esetében minden fogvatartottat írásban, hozzáférhető módon tájékoztatni kell az új szabályozásokról. A jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatos rendelkezéseket érintő rendszerszintű változások lehetnek egy nemzeti vagy nemzetközi monitorozást végző szerv ajánlása végrehajtásának vagy egy felsőbb hazai vagy nemzetközi bíróság által hozott ítéletnek a következményei.⁶¹ Fontos, hogy a fogvatartottak tisztában legyenek az aktuális, hatályos és vonatkozó szabályokkal. Az új szabályozásokkal kapcsolatos információ széles körben történő terjesztése nélkülözhetetlen a panasztételi jog hatékony gyakorlásához.

→ **Van olyan fogvatartotti csoport, akik az akták szerint nem nyújtanak be panaszt?**

A fogvatartottak bizonyos csoportjaiból (pl.: külföldi vagy fogyatékossgal élő fogvatartottak) beérkező alacsony számú panasz jelezheti a tájékoztatás hiányát a panasztétel lehetőségeiről. Amennyiben hasonló jelenség jut az NMM tudomására, az ügyet kivizsgálják a fogvatartottak érintett csoportjának tagjaival folytatott interjúk segítségével.

beszél, nagyfokú frusztrációját fejezte ki amiatt, hogy érkezésükkor nem kapták meg a lényeges információkat, vagy nem értették őket. Néhány külföldi fogvatartott kifejtette, hogy a többiekre kénytelen támaszkodni, ha tájékoztatást akar. Az eljárásokról és jogokról szóló nem megfelelő tájékoztatás hozzájárulhat a fogvatartottak bizonytalanságához, főleg a külföldi fogvatartottak esetében, akik gyakran távol vannak családjuktól és szociális kapcsolatrendszerüktől, és elszigetelve érezhetik magukat az információ hiánya miatt.”

https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2017/05/SIVOM_FOREBYGGENH_A%CC%8ARSMLD_ENGELSK_2016_WEB.pdf, 21. old.

60. Németországban a fellebbezés szabályai nem jelennek meg a belső panasz eljárások során hozott írásos határozatokban. Következésképpen nem minden fogvatartott van tisztában velük, amennyiben panaszukra elutasító határozatot kapnak válaszul.

Interjú Christine Graebchscl (Dortmundi Műszaki Egyetem), online, 2020. május 20.

61. Magyarországon a Varga és mások kontra Magyarország ügyben az EJEB által hozott ún. pilot ítélet (14097/12 sz. kérelem) értelmében új kártalanítási eljárást vezettek be. A bíróságokhoz való sikeres eljutás feltétele a panasz megfelelő eljuttatása a büntetés-végrehajtási intézet vezetőjéhez. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága által kiadott utasítás szerint minden büntetés-végrehajtási intézetnek tájékoztatnia kell a fogvatartottakat erről és minden más, az új kártalanítási eljárásról kapcsolódó szabályról. A fogvatartottaknak írásbeli nyilatkozatot kellett tenniük, hogy megfelelő tájékoztatásban részesültek. A gyakorlatban, ahogy egy interjúalany, egy gyakorló ügyvéd elmondta (online interjú, 2020. április 28.), a fogvatartottak nem kaptak tájékoztatást; egyetlen ügyfele sem volt, akit informáltak volna az új eljárás szabályairól. Amikor kérte a bíróságot, hogy kötelezze a büntetés-végrehajtási intézeteket arra, hogy bizonyítsák, a fogvatartottak megfelelő tájékoztatásban részesültek az új eljárás szabályzatáról, általában visszautasító választ kapott. A bíróság magyarázata az volt, hogy feltételezhető, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek eleget tettek a fogvatartottak tájékoztatására vonatkozó köteletségüknek, és nincs szükség bizonyítási eljárásra az ügyben. Az illető ügyvéd praxisában egyetlen bíró kért információt az ügyben érintett büntetés-végrehajtási intézetből. Ráadásul még ez a bíró is elegendőnek ítélte azt az ügy lezárásához minden további bizonyíték nélkül, pusztán a büntetés-végrehajtási intézet bevallása alapján, mely szerint ők minden szükséges tájékoztatást biztosítottak a fogvatartottaknak.

A büntetés-végrehajtási intézet épületeinek bejárása:

→ **A házirend vagy a tájékoztatók elérhetők a közös helyiségekben? Ezek nem csak a fogvatartottak kötelességeit, hanem a jogait is részletezik?**

A fogvatartottak számára a jogaikról, ideértve a kérelem és a panasz benyújtásának jogát, szóló írásbeli tájékoztatót hozzáférhetővé kell tenni a börtön minden körletében és a fogvatartási intézmények minden szárnyában. Az NMM-eknek éberrel kell monitoroznia, hogy a fogvatartottak bármi módon akadályoztatva vannak-e a házirend vagy a tájékoztatók elérésekor.

→ **A házirend és a büntetés-végrehajtás alapvető szabályai elérhetőek a monitorozott fogvatartási intézmény leggyakrabban használt idegen nyelvein?**

→ **Az alkalmazandó jogszabályokkal kapcsolatos adatbázisok, kézikönyvek elérhetőek a fogvatartottak számára?**

Az elektronikus adatbázisokhoz nyújtható elérés esetleges korlátozottsága miatt hozzáférést kell biztosítani legalább olyan aktuális kézikönyvekhez és iránymutatásokhoz, amelyek a fogvatartásra vonatkozó nemzeti és nemzetközi jogi normákat bemutatják.⁶² Az NMM-ek kezdeményezhetik az együttműködést az tudományos élet képviselőivel és a civil társadalom más szereplőivel, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek hozzáférést szerezzenek az általuk publikált kézikönyvek példányaihoz és fontos jelentésekhez.

→ **Léteznek megfelelő szakmai, interaktív képzések a büntetés-végrehajtási intézet személyzete számára a közérthető tájékoztatásról?**

Az írásbeli tájékoztatás kötelezettsége könnyebben teljesíthető. Ugyanakkor a büntetés-végrehajtási intézet személyzetének rendelkeznie kell a jogok és a házirend érthető, szóbeli ismertetéséhez szükséges készségekkel. Az NMM-eknek monitoroznia kell, hogy ezek a készségek fejlődtek-e a szakértők által tartott interaktív képzéseknek köszönhetően. A szükséges készségeket specifikusan meg kell nevezni az NMM ajánlásaiban. Ha lehetséges, az NMM-ek javasolhatják az illetékes hatóságoknak vagy a nemzeti emberi jogi intézményeknek (NHRI), hogy térképezzék fel a közérthető kommunikáció és a szakképzések terén kompetens szakértők és intézmények tevékenységét, és ez alapján konkrét konstruktív ajánlásokat fogalmazzanak meg.

62. Az egyik német szakértő megosztotta a tapasztalatát arra vonatkozóan, hogy felkínálta a könnyen érthető monográfiáját (a német büntetés-végrehajtási rendszerről és a fogvatartási körülményekre vonatkozó standardokról) a büntetés-végrehajtási intézetek könyvtárainak, ám felajánlását visszautasították.

Interjú Christine Graebeschel (Dortmundi Műszaki Egyetem), online, 2020. május 20.

→ **Minden fogvatartott kap tájékoztatást a panasztételi jogról és a panasz-eljárás szabályairól?**

Ha a büntetés-végrehajtási intézet személyzete nem tájékoztatja megfelelően a fogvatartottak minden csoportját, előfordulhat, hogy az a hazai jogszabályoknak tudható be; annak például, hogy a letartóztatásban lévő terheltek jogai más jogszabályban kerültek rögzítésre, mint a szankciók végrehajtása.⁶³ Ezekben az esetekben az NMM-eknek meg kell fontolniuk egy jogszabály-módosítás kezdeményezését azzal a céllal, hogy a letartóztatásban tartott személyeknek és az elítélt fogvatartottaknak ugyanolyan jogaik legyenek.

→ **A fogvatartottak befogadásukkor mind írásbeli, mind szóbeli formában kapnak tájékoztatást a kérelem és panasz benyújtására vonatkozó jogokról?**

A hozzáférhető szóbeli tájékoztatást megkönnyíthetik a szociális munkások. A fogvatartottakkal végzett interjúkban alapvető fontosságú az NMM-ek számára, hogy ellenőrizzék, a fogvatartottak valóban megértették-e a kérelem és panasz benyújtására való jogaikra vonatkozó szabályokat. Nem elegendő azt ellenőrizni, hogy a fogvatartottak az interjú során tisztában vannak-e a szabályokkal, mivel elképzelhető, hogy a zárkatársaik a fogvatartottak közösségébe történő integráció során már tájékoztatták őket. A fogvatartási intézmények nem támaszkodhatnak más fogvatartottakra abban a reményben és feltételezésben, hogy ők majd tájékoztatják az újonnan befogadott fogvatartottat. A büntetés-végrehajtási intézet személyzetének kötelessége közérthető tájékoztatást adni az összes fogvatartottnak, és az NMM-ek dolga a vonatkozó gyakorlat alapos felmérése.⁶⁴

→ **A fogvatartottak értik a házirendet, ideértve a kérelmezési és panasz-eljárásokra vonatkozó szabályokat?**

Az NMM-eknek éberem kell figyelniük az egyéni interjúk során, hogy a fogvatartottak tényleg értik-e, milyen esetekben, hogyan és kihez fordulhatnak az intézményen belül vagy kívül, ha kérelmük vagy panaszuk merül fel, és mit tehetnek, ha a kérelmüket vagy panaszukat elutasítják. Ha értik is, abból még

63. Horvátországban egyedül a büntetőeljárás törvénykönyv határoz meg szabályokat a letartóztatásra. Azonban ez a törvénykönyv nem tér ki a letartóztatásban levő személyek fogvatartási körülményekhez kapcsolódó jogaira. Ezért az elítélt fogvatartottakkal ellentétben ők nem kapnak írásbeli tájékoztatást a fogvatartási körülményekről vagy a panasztételi jogról a befogadáskor. A horvát NMM az igazságügyi minisztériumhoz fordult törvénymódosítási javaslattal a letartóztatásban lévő egyének jogainak biztosítására.

Interjú Anica Tomšić-Stojkovskával (horvát NMM), online, 2020. május 22.

64. Az egyik NMM interjúalany azt a nézetet vallotta, hogy a monitorozást végző munkatársak „érezékelik”, hogy a fogvatartottak mennyire vannak tájékoztatva a házirendről és a panasz-eljárás szabályairól. A fogvatartottak számára nyújtott írásbeli tájékoztatást is monitorozzák. Sok esetben a monitorozást végzők úgy találták, hogy a fogvatartottak korábban már kaptak írásbeli felvilágosítást, amelyet a zárkatársaik magyaráztak el nekik.

Interjú Haraszi Katalinnal (magyar NMM), online, 2020. április 27.

nem feltétlenül következik, hogy a büntetés-végrehajtási intézet személyzete teljesítette a fogvatartottak megfelelő tájékoztatására vonatkozó kötelességét. Ugyanakkor, ha több fogvatartott sem értette meg egyértelműen a tájékoztatást, az a személyzet mulasztásának erős indikátora lehet.

→ **A speciális igénnyel élő fogvatartottak értik a házirendet, ideértve a kérelmezési és panaszeljárásokra vonatkozó szabályokat?**

A sajátos igényű fogvatartottakra (pl.: az írástudatlan fogvatartottakra, a fogyatékkal élőkre, a fiatalokra vagy a külföldi állampolgárokat) különös figyelmet kell fordítani. A szabályok egyszerű, érthető nyelven történő összefoglalása alapvető fontosságú a tájékoztatáshoz való jog biztosításában.

A panasz címzettjei

Az akták áttekintése:

→ **Az ombudsmannak vagy civil szervezeteknek beküldött egyéni panaszok rendszerszintű problémát jeleznek a belső panasz eljárás tekintetében egy bizonyos büntetés-végrehajtási intézetben?**

Akár az ombudsmantól függetlenül működik, akár az ombudsman irodájának részeként, az NMM együtt tud működni az ombudsmani hivatal panaszkezelő osztályával azáltal, hogy információt gyűjt a beérkező egyéni panaszokról. Ugyanez a gyakorlat lehet érvényben a civil társadalom azon szervezeteivel való együttműködés során is, melyeknek célja a fogvatartottak képviseletének biztosítása.⁶⁵ További hasznos információ szerezhető a nemzetközi szervezetek beszámolóiból és a médiából. Az egyéni panaszok és más információforrások segítségével megrajzolt minta elemzése alapján az NMM prioritást biztosíthat a fogvatartás bizonyos területeinek vagy a fogvatartottak bizonyos csoportjainak, amelyek különleges figyelmet igényelnek a monitorozó látogatás során.

65. Például a szlovén NMM gyümölcsöző együttműködést ápol a civil szervezetekkel, és nemcsak információcsere révén, hanem az NMM monitorozó látogatásaiban való részvétel által is. A civil szervezeteket nyilvános felhívás útján hívják meg az együttműködésre. Az NMM kiválasztja az illetékes civil szervezeteket az együttműködéshez, majd a kiválasztott civil szervezetek kijelölik munkatársaikat, akik szakértőként hozzájárulnak az NMM munkájához (jelenleg 9 civil szervezet több mint 40 szakértője vesz részt az NMM-mel való hivatalos együttműködésben). A konkrét monitorozó látogatás során az NMM erről a listáról kiválasztja a szakértőket, akik majd részt vesznek a látogatáson. Ezek a személyek külön megállapodást kötnek az NMM-mel, titoktartási nyilatkozatot írnak alá, és az NMM monitoring csoportjának teljes jogú tagjává válnak.

A szlovén NMM írásbeli beszámolója; Interjú Ivan Šelihel (szlovén NMM), online, 2020. május 25.

A horvát NMM jelenleg 15 civil szervezettel van hasonló kooperatív kapcsolatban. A civil szervezetek munkatársai hasonló módon részt vesznek a monitorozó látogatásokban. A horvát NMM megosztott egy további pozitív tapasztalatot. Egy civil szervezet egy, a női fogvatartottak egészségügyi körülményeire összpontosító monitorozó látogatást folytatott. A látogatás során bizonyos fogvatartottak megosztották velük egyéni panaszukat, ám mivel a civil szervezetnek nem volt rá kapacitása, hogy képviselje őket, átadta ezeket a panaszokat az NMM-nek.

Interjú Anica Tomšić-Stojkovskával (horvát NMM), online, 2020. május 22.

→ **A büntetés-végrehajtási intézet igazgatója rendelkezésre állt közvetlen panaszok esetén?**

A kérdés, hogy a büntetés-végrehajtási intézet igazgatója rendelkezésre áll-e a fogvatartottak közvetlen panaszai esetén, a kapcsolódó akták áttekintésével ellenőrizhető, hiszen ideális esetben a börtön igazgatójával folytatott összes interjút rögzítik,⁶⁶ hogy külső ellenőrző szervek, például az NMM-ek is, hozzáférjenek a részletekhez. Ha ez a fajta adatrögzítési gyakorlat hiányzik, az NMM-nek mérlegelnie kell az egyes interjúk rögzítési kötelezettsége bevezetésének kezdeményezését a belső panasz eljárásokra nézve. Értelemszerűen a büntetés-végrehajtási intézet igazgatója csak azoknak a panaszoknak a megfelelő címzettje, amelyek a hatáskörébe tartozó problémákat vetnek fel.⁶⁷

→ **A börtön személyzetének többi tagja rendelkezésre állt és elérhető volt a fogvatartottak panaszai és kérelmei esetén?**

A büntetés-végrehajtási intézet épületeinek bejárása:

→ **Milyen jellegű panaszokkal fordulnak a fogvatartottak a pszichológushoz, a lelkészhez, a szociális munkáshoz vagy a tanárokhoz?**

Annak ellenére, hogy a személyzet felsorolt tagjai nem hivatalos címzettjei a nem orvosi jellegű panaszoknak, hasznos lehet megkérdezni őket nemcsak a tevékenységük körébe tartozó kérdésekről és azok kezeléséről, hanem a mindennapi panaszokról is, amelyek orvosi értelemben nem tekinthetők fontosnak. Talán ők a személyzetnek azon tagjai, akikhez a fogvatartottak a legnagyobb bizalommal fordulnak. Másrészt érdemes további kérdéseket feltenni, ha az orvos arra a kérdésre, hogy milyen panaszok érkeznek napi szinten a fogvatartottaktól, azt válaszolja, hogy a panaszok témája többnyire jelentéktelen, például egy kis fej- vagy fogfájás. Ez azt jelzi, hogy a fogvatartottak bizalommal fordulnak az orvoshoz, és valószínűleg megosztják vele nem orvosi jellegű panaszukat is olyan problémákról, amelyeket ideális esetben a börtön vezetőségéhez intézett hivatalos belső panaszokban kellene felvetni. Ez sokat elmond a börtön vezetésével szembeni bizalom hiányáról, a hivatalos belső panaszok

66. Ivan Šelih javaslata (szlovén NMM), online interjú, 2020. május 25.

67. A Cseh Köztársaságban 2016-ban, fogvatartottakat érintő egészségügyi szolgáltatások területén az NMM jogkörében eljáró hivatalból kirendelt védő jelezte a hatékony jogorvoslati lehetőségek hiányát és a panaszkezelési rendszerről kijelentette, hogy az „abszurd [...] már ami az egészségügyi ellátást biztosító szolgáltatót illeti, ahol az egészségügyi szolgáltatási törvény 93. § (5) bekezdése szerinti panaszokat általában a börtön igazgatója kezeli – egy olyan személy, akinek nincs orvosi végzettsége, ráadásul a betegek hozzájárulását kéri az egészségügyi aktáiba való betekintéshez. Többször találkoztam olyan esettel, ahol az elítéltek nem járultak hozzá, hogy a börtönigazgató ilyen betekintésen az egészségügyi aktáikba, ami lehetetlenné tette panaszok kezelését.”

Prisons – Report on Systematic Visits Carried Out by the Public Defender of Rights, 2016. p 26.

https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Veznice/2016_prisons.pdf

alacsony számának okairól és az intézmény mindennapi problémáiról.⁶⁸

→ **A törvényességet felügyelő ügyészség és az igazságügyi szervek hatékonyak-e a büntetés-végrehajtási intézet monitorozásában, illetve hatékony jogorvoslatot biztosítanak-e azoknak a fogvatartottaknak, akiknek a jogait megsértették?**

Ugyan sok NMM nem jogosult az ügyészségek és a bíróságok működésének felülvizsgálatára és hivatalos véleményezésére,⁶⁹ de ha egy monitorozó látogatás során az NMM hibákat vagy kötelezettségszegést észlel, fel kell hívnia az ombudsman vagy az NHRI figyelmét a kérdésre, aki aztán szélesebb körű ombudsmani/NHRI felhatalmazása révén megteheti a megfelelő lépéseket.⁷⁰ Ezenkívül az NMM-ek javasolhatnak az igazságügyi és ügyészi hatóságok számára a fogvatartottak panaszai megfelelő kezelésének jelentőségéről és annak gyakorlati vonatkozásairól szóló szakmai továbbképzéseket még akkor is, ha nem jogosultak e szervek működésének felülvizsgálatára.

Interjúk:

→ **Kihez fordulnak először a fogvatartottak kérelem vagy panasz esetén?**

Egy kifejtendő kérdés (pl.: „Mit tenne, ha bármilyen problémája lenne?”) megkönnyítheti azoknak a legmegbízhatóbb személyeknek az azonosítását, akikhez a fogvatartottak kéréseikkel és panaszaikkal fordulnak, és a válaszok az NMM monitorozó csapatának is hasznos információkkal szolgálnak a fogvatartottak jogaikkal és lehetőségeikkel kapcsolatos tudatosságáról. A kifejtendő kérdéseket mindig specifikusabb, a külső és belső lehetőségekre vonatkozó kérdések kövessék.

→ **A fogvatartottak teljes mértékben tudatában vannak az NMM megbízásának és feladatkörének?**

A fogvatartottak bizalmának kiépítéséhez első lépésként elengedhetetlen annak tisztázása, hogy pontosan mit várhatnak és mit nem várhatnak el az NMM-től. A monitorozó látogatás során megkérdezett, fogvatartott interjúalanyoknak tisztában kell lenniük azzal a ténnyel, hogy az NMM nem lehet címzettje az esetleges egyedi panaszoknak.⁷¹ Az NMM és az ombudsman hivatala közötti

68. Interjú Fliegauf Gergellyel (kriminológus, pszichológus, Magyarország), online, 2020. április 28.

69. A francia NMM jogosult felülvizsgálni az ügyészség büntetés-végrehajtási intézetek monitorozására irányuló tevékenységét. Interjú Fliegauf Gergellyel (kriminológus, pszichológus, Magyarország), online, 2020. április 28.

70. A szlovén NMM írásbeli válaszában javasoltak szerint:

A jó kormányzás szempontjából az ombudsman a vonatkozó törvény szerint jogosult javaslatot tenni a szabálytalanság orvoslására, az eljárás megismétlésére és a szabálytalanság által okozott kár megtérítésére. Az ombudsman fegyelmi eljárást is indíthat az adott hatóság azon alkalmazottjával szemben, aki felelős a feltárt szabálytalanságért.

71. Vannak olyan NMM-ek, amelyek egyéni panaszokat kezelnek és azokról döntenek. Például Hollandiában minden büntetés-végrehajtási intézetben van egy felügyelő bizottság, egy független szerv az NMM rendszerében. Ha a panaszt benyújtó fogvatartott nem elégedett a Bizottság határozatával (a Bizottság jogosult kompenzáció megítélésére), határozata ellen fellebbezéssel lehet élni a Büntető Igazságszolgáltatás és Fiatalkorúak Védelmének Tanácsánál. A Tanács (többek között) bírókból áll, és döntései publikusak. Ezenfelül a fogvatartottak az Igazságügyi és Biztonsági Felügyelőséghez, mint felügyeleti szervhez fordulhatnak.

gyakori intézményi kapcsolat miatt a fogvatartottaknak az a téves benyomásuk lehet, hogy egyéni panaszukat maga az NMM kezeli még akkor is, ha utóbbi intézmény megbízatása nem terjed ki az egyedi panaszok kezelésére. Ez szükségtelen csalódottsághoz vezethet. Ezért ezekben az esetekben fontos minden interjú elején kiemelni, hogy (az NMM illetékes hatókörétől és az ombudsmannal való intézményi kapcsolatától függően⁷²) az NMM képes lehet a beérkező egyedi panaszok továbbítására, de akkor nem az NMM kezeli őket. Esetleg tájékoztató füzetek megkönnyíthetik az egyes intézmények különböző szerepeinek elmagyarázását.

→ **Vannak egyéni panaszai a megkérdezett fogvatartottaknak?**

Bár az NMM-ek nem kötelesek az egyéni panaszokkal foglalkozni, ha egy monitorozást végző csapattag tudomást szerez a megkérdezett fogvatartott általános fogvatartási körülményekkel kapcsolatos egyéni panaszáról és feljegyzi az adott panaszt, az NMM-nek továbbítania kell azt az ombudsmannak, vagy a panaszkezelési osztálynak további vizsgálat céljából.

A panasz eljárás hatékonysága és tisztességessége

Az akták áttekintése:

→ **Létezik-e a fogvatartottak fellebbezési jogával kapcsolatos megfelelő intézményi vagy normatív keretrendszer?**

Az NMM könnyen meg tudja állapítani, hogy a fogvatartottak a panaszukkal kapcsolatban született belső döntések elleni fellebbezési jogával kapcsolatos intézményes vagy normatív keretrendszer megfelelő-e. A fellebbviteli folyamatok hatékony és pártatlan bonyolítása elejét veszi az önkényes döntéseknek és biztosítja a büntetés-végrehajtási intézet személyzetének egyedi elszámoltathatóságát személyi hiba vagy jogsértő magatartás esetén. Amennyiben hiányzik az alapvető intézményi vagy normatív keretrendszer, az NMM-nek javaslatokkal kell élnie az illetékes hatóságok felé.

→ **Sikeres panasztétel esetén a belső panasz eljárás biztosít-e megfelelő kompenzációs és preventív jogorvoslati lehetőségeket?**

Bár az NMM hozzáfér a fogvatartottak valamennyi személyi aktájához, korlátozott kapacitása miatt nem tud minden egyes személyi aktát áttekinteni.

Interjú az NMM képviselőjével (holland NMM), online, 2020. máj. 27.

72. Az NMM hatékonyságával kapcsolatos előny lehet, ha integrálják az ombudsman irodájába (pl. Horvátországban vagy Magyarországon), mivel a monitoring látogatás előtt könnyen beszerezhetők az előzetes információk az ombudsmanhoz érkezett panaszokból. Ezekben az esetekben azonban nem érdemes szóba hozni a monitorozott intézményből érkező panaszokat a látogatás során, illetve az esetleges zavarok elkerülése érdekében el is kell magyarázni a fogvatartottaknak az NMM megbízatását.

Interjú Anica Tomšić-Stojkovskával (horvát NMM), online, 2020. május 22.

A véletlenszerűen kiválasztott személyi akták alapos felülvizsgálata elegendő lehet a panaszjelzési gyakorlat hiányosságainak feltárásához.

→ **Lehetőségük van-e a fogvatartottaknak részt venni a panaszukkal kapcsolatos meghallgatáson?**

Az összetettebb panaszok gondos vizsgálatához és az ilyen ügyekben hozott megalapozott döntéshez elengedhetetlen, hogy a döntéshozó minden érintett felet meghallgasson az ügy részleteivel kapcsolatban. Az írásbeli panasztételre csupán az ügy összefoglalásaként kell tekinteni, amelyet a panasz részleteire összpontosító alapos kikérdezésnek kell követnie. E kikérdezés a panaszjelzés tisztességes lefolytatásának előfeltétele.

→ **A panaszokkal kapcsolatos írásbeli döntések tartalmazzak-e részletes indokolást?**

A döntést részletes indokolással kell alátámasztani, különösen akkor, ha a fogvatartott panaszát elutasítják. Enélkül a fogvatartottak nem tudnak élni az érdemi fellebbezés jogával sem.⁷³ Amennyiben az NMM által megvizsgált panaszjelzési aktákból az állapítható meg, hogy a fogvatartottakat nem tájékoztatják írásbeli döntésben az elutasítás okairól, az NMM köteles megtenni a szükséges javaslatokat a büntetés-végrehajtási intézet vezetése felé annak érdekében, hogy megszüntessék ezt a hiányosságot a gyakorlatukban.⁷⁴

→ **Mennyi idő múlva ad a büntetés-végrehajtási intézet igazgatója lehetőséget a fogvatartott számára, hogy beszéljen a benyújtott panaszáról?**

Az NMM-eknek meg kell vizsgálniuk, hogy rendszeresen sor kerül-e a panaszokkal kapcsolatos elbeszélgetésekre a büntetés-végrehajtási intézet igazgatójával, illetve, hogy a panasz benyújtását követően mennyit kell várniuk a fogvatartottaknak arra, hogy az igazgató meghallgassa őket. Fel kell jegyezni a pontos időpontot, amikor sor került a meghallgatás iránti kérelem benyújtására a büntetés-végrehajtási intézet igazgatója felé. Így monitorozhatók a nyilvántartások és nyomon követhető a várakozási idő. Az adott ügytől függ, hogy a panasz igényel-e sürgős fellépést, azonban az ésszerű időben való eljárással kapcsolatos általános elvárásokat meg lehet állapítani.⁷⁵

→ **Mennyi időbe telik, amíg a büntetés-végrehajtási intézet döntést hoz egy panasszal kapcsolatban?**

73. A megkérdezett német szakértő olyan ügyekkel kapcsolatban osztotta meg tapasztalatait, amelyek során bíróságon biztosított jogi képviselket a fogvatartottaknak. Hangsúlyozta, hogy a büntetés-végrehajtási intézet részletes írásbeli döntésének hiánya veszélyeztetheti a bírósági fellebbezési folyamatot. Lehetséges, hogy a büntetés-végrehajtási intézet más érvekkel támasztja alá a döntését, mint amelyeket szóban közölt a fogvatartottal (és amelyek ezért bekerültek a fellebbezési kérelembe).

74. A horvát NMM sikeresen tett javaslatot a horvátországi büntetés-végrehajtási intézetek gyakorlatának e tekintetben való módosítására. Ma már a legtöbb büntetés-végrehajtási intézmény részletes visszajelzést a fogvatartottaknak panaszukról és kérdéseikről.

Interjú Anica Tomšić-Stojkovskával (horvát NMM), online, 2020. május 22.

75. A szlovén NMM általánosságban úgy ítéli, hogy az egy hónapos időtartamot meghaladó várakozás túlságosan hosszúnak tekintendő.

A normatív keretrendszer tartalmazhatja az ésszerű időben való eljáráskövetelményének megfelelő döntéshozatalra vonatkozó megfelelő határidőket. Az NMM-eknek alaposan meg kell vizsgálniuk, hogy ezeket a határidőket valóban betartotta-e a monitorozott büntetés-végrehajtási intézet, illetve, hogy minden egyes panasz eljárásban született-e döntés.⁷⁶

A büntetés-végrehajtási intézet épületeinek bejárása:

→ Megfelelő körülmények között érhetőek-e el a zárt panaszládák a büntetés-végrehajtási intézet minden egyes körletében?

Valamennyi fogvatartottnak könnyen hozzá kell férnie a panaszládához, és biztonságos, a bizalmasságot biztosító módon kell tudnia benyújtani írásbeli panaszait. Sem a büntetés-végrehajtási intézet vezetésének címzett panaszok, sem a külső monitorozást végző szervezeteknek címzett levelek számára kijelölt ládák nem állhatnak kamerás megfigyelés alatt, hogy a büntetés-végrehajtási intézet személyzete ne ismerhesse meg, hogy ki és mikor nyújt be panaszt. Érdemes lehet javasolni azt is, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek egyes körleteiben külön ládákat helyezzenek el az egészségügyi kérvények számára.

→ Elhelyeztek a panaszládákat megfigyelő kamerákat?

A benyújtott panaszok bizalmas jellegét biztosítani kell. A panaszládákat megfigyelő kamerák üzemeltetése aláássa a fogvatartottnak az ily módon benyújtott panaszok méltányos elbírálásába vetett bizalmát.⁷⁷ Ezért a zárt panaszládák megfigyelése elfogadhatatlan gyakorlat.

→ Ki és milyen gyakran üríti a panaszládákat?

A zárt panaszládákat kizárólag a kifejezetten a panaszok bizalmas voltának biztosítására kijelölt személyek nyithatják ki. A személyzet azon tagjai, akiknek a szabadságuktól megfosztott személyek közvetlenül a gondjaira vannak bízva, nem lehetnek olyan helyzetben, hogy ők szűrjék a beérkező panaszokat. Amennyiben az ombudsman hivatalának címzett panaszok számára is kihelyeznek panaszládákat, az NMM-nek monitoroznia kell, hogy azokat kizárólag

Interjú Ivan Šelih-hel (szlovén NMM), online, 2020. május 25.

76. Egy magyar gyakorló ügyvéd, aki számos fogvatartottat képviselt, ismertette, hogy az adott büntetés-végrehajtási intézetek még azoknak a panaszoknak az ügyében sem feltétlenül hoztak döntést, amelyet ő nyújtott be ügyfele nevében. Az egyik ilyen esetben, amikor panaszt tett amiatt, hogy egy 2017-ben benyújtott panasszal kapcsolatban egyáltalán nem született döntés, azt a választ kapta a büntetés-végrehajtási intézettől, hogy ennek az az oka, hogy a fogvatartottat 2019-ben szabadlábra helyezték. Az ügyvéd szerint általános gyakorlat, hogy a büntetés-végrehajtási intézet még 6 hónap múlva sem hoz döntést annak ellenére, hogy a törvény szerint a panaszokat a benyújtástól számított 30 napon belül el kell bírálni.

Interjú egy magyar gyakorló ügyvéddel (online, 2020. augusztus 28.)

77. Jelen projekt zárókonferenciáján (online, 2020. november 3.) a horvát NMM képviselője megosztotta tapasztalatait a macedón NMM-mel kapcsolatban. Az egyik meglátogatott büntetés-végrehajtási intézetben az ombudsmannak címzett panaszok számára kihelyezett ládákat kamerával figyelték meg. A büntetés-végrehajtási intézet vezetésének indoklása szerint erre biztonsági okokból volt szükség, nehogy a fogvatartottak tönkretegyék a ládákat. A megfigyelés következményeként a fogvatartottak nem nyújtottak be írásbeli panaszt az ombudsmannak.

a hivatal személyzete nyitja-e ki. A büntetés-végrehajtási intézet személyzete a bizalmas eljárás elvének értelmében nem férhet hozzá ezekhez a ládákhöz.

→ **A panasz eljárás során biztosítják-e a fogvatartottak ügyvédi segítséghez való jogát?**

Az ügyvédi segítséghez való jog a fogvatartottak jogainak (köztük a rossz bánásmód elleni védelemnek) fontos záloga. Az ügyvéd fontos szerepet tölt be: ismerteti a fogvatartottal a jogait és az azok érvényesítésének szempontjából releváns eljárási kérdéseket. Az ehhez való jog gyakorlása alóli kivételnek minden esetben egyértelműen körülhatároltnak és időben szigorúan korlátozottnak kell lennie. A büntetés-végrehajtási intézetek felelősek azért, hogy biztosítsák a megfelelő lehetőségeket, időt és helyszínt az ügyvédi látogatásokhoz, valamint az ügyvédek és ügyfelek közötti, bizalmas keretek között történő kommunikációhoz. A fogvatartottak számára biztosítani kell a hozzáférést az ügyvéddel való konzultáció tárgyát képező eljárások szempontjából releváns anyagokhoz.

Interjúk:

→ **Biztosítva vannak a bizalmas keretek az NMM-ek fogvatartottakkal folytatott interjúi során?**

A büntetés-végrehajtási intézet személyzete nem lehet jelen az interjúkon. Emellett a fogvatartott kérésére vagy az NMM megítélése alapján biztosítani kell a más fogvatartottak jelenléte nélküli magánbeszélgetéseket is.

→ **Általában mennyit kell várniuk a fogvatartottaknak a belső panaszokra adott válaszokra?**

→ **Amennyiben a panaszukat elutasítják, kapnak-e részletes indokolást?**

→ **Általában meghallgatja-e és megfelelően kezeli-e panaszait és kéréseit a büntetés-végrehajtási intézet személyzete és a büntetés-végrehajtási intézet igazgatója?**

→ **Eredményeztek-e rendszerszintű változást a sorozatosan benyújtott panaszok? A fogvatartottak elégedettek a panaszkezelési eljárások eredményével?**

→ **Megfelelően kezeli a büntetés-végrehajtási intézet személyzete a panaszokat?**

Sok más kérdéshez hasonlóan a belső panasz eljárások hatékonyságának vonatkozásában is kifejezetten hasznos lehet interjút készíteni a büntetés-végrehajtási intézet személyzetének azon tagjaival, akik napi kapcsolatban vannak a fogvatartottakkal. Amennyiben a monitorozást végző csapat a szokásos rutint érintő általános kérdést

tesz fel (például „Hogyan tudnak a fogvatartottak panaszt tenni?” vagy „Mit tesz, ha egy fogvatartott egy zárt borítékot ad Önnek azzal a kéréssel, hogy juttassa el a büntetés-végrehajtási intézet igazgatójának?”), és erre a büntetés-végrehajtási intézet személyzete vonakodva válaszol (például „Nem tudom, túlterheltek vagyunk, nincs időm jelentéktelen kérésekkel foglalkozni.”), az azt mutatja, hogy a panaszokra és kérésekre nem fordítanak megfelelő figyelmet. Ilyenkor feltételezhető, hogy probléma van a belső panaszkezelési mechanizmusok hatékonyságával.

Adatkezelés

Az akták áttekintése:

→ **A büntetés-végrehajtási intézet teljes nyilvántartást vezet a kérelmekről és a panaszkezelési eljárásokról?**

A büntetés-végrehajtási intézet vezetőségének a kérelmezési vagy panasz eljárás minden jelentős részletét rögzítenie kell. Több európai NMM figyelmének középpontjába került a kérelmek és panaszok központosított nyilvántartási rendszere.⁷⁸ Nem csak azt kell vizsgálni, hogy létezik-e ilyen rendszer a monitorozott büntetés-végrehajtási intézetben, hanem azt is, hogy milyen információkat regisztráltak a rendszerben. Ideális esetben ez a következőket foglalja magában:

- A panaszos személye,
- A benyújtás ideje; a panasz típusa és tartalma,
- A panasszal vagy a kérelemmel kapcsolatban hozott döntés dátuma és tartalma,
- A fogvatartott aláírt nyilatkozata arról, hogy tájékoztatást kapott az eljárási szabályokról (ezen belül a fellebbezéshez való jogról és a fellebbezés szabályairól),
- Potenciális fellebbviteli indítványok;

78. „A Bécs-Simmering javítóintézetbe tett látogatása során az intézményvezetés képviselője tájékoztatta a bizottságot a panaszok számának drasztikus (mintegy tizszeres) növekedéséről és a közigazgatási büntetési eljárások számának meredek emelkedéséről”, de „a központosított ügyirat- vagy panasznyilvántartás hiányában nem sikerült objektív dokumentációt vagy áttekintést beszerezni.” Annual Report 2015 on the activities of the Austrian National Preventive Mechanism, 116-117. old. https://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/2kanq/Report%20on%20the%20Activities%20of%20the%20Austrian%20NMM_2015.pdf Horvátország: Egyes büntetés-végrehajtási intézetekben [...] nem vezetnek nyilvántartást a panaszokról. Ezért lehetetlen megállapítani, hogy a fogvatartottak milyen gyakran és milyen okokból nyújtanak be panaszt, vagy hogy a kapnak-e választ a törvényben meghatározott határidőn belül.

Report on the Performance of Activities of the Croatian National Preventive Mechanism for 2016, 16. old. <http://ombudsman.hr/en/reports/send/66-ombudsman-s-reports/999-report-on-the-performance-of-activities-of-the-national-preventive-mechanism-for-2016>

Report on the Performance of Activities of the Croatian National Preventive Mechanism for 2016, 16. old. <http://ombudsman.hr/en/reports/send/66-ombudsman-s-reports/999-report-on-the-performance-of-activities-of-the-national-preventive-mechanism-for-2016>

https://www.defensordelpueblo.es/en/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/NMM_Annual_Report_2015.pdf, 46. old.

- A végső döntés dátuma és összefoglalója,
- Megelőző és jóvátételi intézkedések, amelyeket a panaszok orvoslásaként hajtottak végre.

→ **Végez a büntetés-végrehajtási intézet vezetése szisztematikus panasz-elemzést?**

A beérkezett panaszok elemzése segít a büntetés-végrehajtási intézet vezetésének azonosítani azokat az alkalmazottakat, akikre több panasz is érkezik, valamint azokat a visszatérő és általános problémákat, amelyeket általános szinten kell orvosolni, az elégedetlenség fő területeit, valamint a fogvatartottak azon kategóriáit, akik szinte sohasem nyújtanak be hivatalos panaszt.⁷⁹

→ **A büntetés-végrehajtási intézet személyzetének minden tagja részesült képzésben a panasztételi rendszer fontosságáról és arról, hogy a rendszeren belül mi a szerepe?**

Interjúk:

→ **Minden benyújtott panaszt nyilvántartásba vesznek?**

Az egyedi akták áttekintésével az NMM a nyilvántartásba vett panaszokról szerezhet további információt. Azonban a büntetés-végrehajtási intézetek nem feltétlenül vezetnek lelkiismeretesen a nyilvántartást hosszabb távon. (Az írástudatlan fogvatartottak szóbeli panaszainak írásban történő pontos rögzítése kiemelten fontos.) A fogvatartottakkal készített interjúk során a monitorozást végző csapat további információkat gyűjthet a szóban benyújtott kérelmekről és panaszokról. Ha némelyiket nem regisztrálták, akkor javasolható az összes panasz nyilvántartásban történő rögzítésének szisztematikus gyakorlata.⁸⁰ Ha a monitorozást végző csapat tudomására jut, hogy egy fogvatartott szóbeli panaszt nyújtott be, akkor meg kell kérdezni az érintett fogvatartottat, hogy kivel közölte a panaszát. Ezután a büntetés-végrehajtási intézet személyzet érintett tagjaitól érdeklődni kell öt vagy hat fogvatartott panaszairól, köztük annak a fogvatartottnak a panaszairól, akinek az ügye épp felülvizsgálat alatt áll (így megakadályozható, hogy a fogvatartott az NMM-nél benyújtott panasz miatt esetlegesen megtorlásnak legyen kitéve), és fel kell kérni őket, hogy mutassák be az összes panaszt, amelyet egy adott időszakon belül az érintett személyzet nyilvántartásba vett (ideértve azt az időpontot is, amikor a megkérdezett fog-

79. Az NMM-ek jó gyakorlata a fogvatartottak által a holland felügyeleti bizottságok felé benyújtott panaszok szisztematikus elemzése. Az elemzést a Sounding Board Group of the Commissions of Oversight for Penitentiary Institutions végzi. Interjú az NMM képviselőjével (holland NPM), online, 2020. máj. 27.

80. Horvátországban az Igazságügyi Minisztérium szankciók végrehajtásáért felelős igazgatóságának ajánlása nyomán olyan rendszert vezettek be, amelyben valamennyi panasz nyilvántartható.

Interjú Anica Tomšić-Stojkovskával (holland NMM), online, 2020. május 22.

vatartott közölte a felülvizsgálat tárgyát képező konkrét panaszt). Ily módon a panasztevő személye titokban marad a büntetés-végrehajtási intézet személyzete előtt, és a panasz nyilvántartásba kerülésének esetleges megíúsulása is könnyen ellenőrizhető.

A belső panaszok nyilvántartásba vételének elmulasztása sértheti a fogvatartási körülményekkel kapcsolatos fellebbezési jogot is. A fellebbezési eljárások szempontjából nagyon fontos, hogy a fogvatartottak visszajelzést kapjanak arról, hogy sikeresen beadták a kérelmet, hiszen sok államban⁸¹ ez a bíróságok előtt zajló fellebbezési eljárás előfeltétele. Egy egyszerű megoldással is garantálható, hogy egyetlen benyújtott panaszról se „feledkezzenek meg”: minden panaszt benyújtó fogvatartott kap egy írott, keltezett, aláírt dokumentumot a benyújtásról.

Megtorlásokkal szembeni védelem

Az akták áttekintése:

- A büntetés-végrehajtási intézet valamely aktájából kitűnik, hogy alkalmaztak védelmi intézkedéseket (pl.: áthelyezés, helyszíni védelem, segélyvonal, illetve bírói jogvédelem), amelyek célja volt a panaszok megtorlásának megelőzése?
- Vannak érvényben olyan szabályok, amelyek előírják, hogy a kérések és panaszok nyomán elkövetett megfélemlítést vagy megtorlást szigorúan szankcionálni kell?

A büntetés-végrehajtási intézet épületeinek bejárása:

- **Van olyan hozzáférhető videofelvétel, amely (egy fogvatartott által bejelentett) megtorlással kapcsolatos?**

A rutinszerűen alkalmazott módszerek részeként kérni kell a zárt láncú televíziós rendszer videofelvételeihez való hozzáférést. Ha egy fogvatartottal folytatott interjú alapján úgy tűnik, hogy egy panasz benyújtását a büntetés-végrehajtási intézet személyzetének vagy egy másik fogvatartottnak a részéről fizikai vagy

81. A projektinterjúk során Németország és Magyarország vonatkozásában vitatták meg a visszasságokat, amelyek ahhoz kapcsolódtak, hogy a panaszok nyilvántartásba vételének elmaradása miatt bíróság felé benyújtott fellebbezéseket elutasították. Például a megkérdezett német szakértő, aki rendszeresen biztosít jogi képviseletet fogvatartottak számára, beszámolt arról, hogy a fogvatartottak a bírósághoz fordulhatnak, ha a büntetés-végrehajtási intézet három hónapig nem válaszol egy panaszra. Visszatérő probléma, hogy a büntetés-végrehajtási intézet a bíróságon kijelenti, hogy a kérelmezőtől nem érkezett be panasz. A szakértő emiatt tette a fent említett javaslatot.

Interjú Christine Graebisch-sel (University of Applied Sciences and Arts Dortmund), online, 2020. május 20.

szóbeli megtorlás követte, akkor az állítást az incidens helyén és időpontjában készült felvételek áttekintésével kell ellenőrizni.

→ **A büntetés-végrehajtási személyzetnek nyújtott képzések kitérnek a kéréseket és panaszokat követő megtorlások tilalmára?**

A büntetés-végrehajtási intézet személyzete által elkövetett megtorlás esetén kifejezetten nagy kihívást jelent a személyzet tagjai közötti szolidaritási kultúra (és az abból következő büntetlenség) megváltoztatása. A képzéseken az egyén felelősségét kell hangsúlyozni.

Interjúk:

→ **Tapasztalt már megtorlást vagy kevésbé kedvező bánásmódot azon fogvatartottak közül valaki, akik panaszt tettek vagy külső szervekkel beszéltek?**

A monitorozó látogatás során azok a fogvatartottak, akik panaszt nyújtottak be az ombudsmannak vagy egy civil szervezetnek, megkérdezhetők arról, hogy a büntetés-végrehajtási intézet személyzete részéről tapasztaltak-e megalázó bánásmódot vagy eltántorító magatartást (például nyomást gyakoroltak-e rájuk azzal, hogy a panasz benyújtásának szükségességét érintő kérdéseket tettek fel nekik). Ha az NMM az eltántorító magatartásnak bármilyen formáját észleli, a büntetés-végrehajtási intézet igazgatójának figyelmét fel kell hívnia a kérelmekkel és panaszokkal kapcsolatos megtorlás és eltántorító magatartás tilalmára. A monitorozást végző csapatoknak törekedniük kell a megkérdezett fogvatartottakkal szembeni megtorlások kockázatának csökkentésére. Az egyik lehetséges taktika, ha a lehető legtöbb fogvatartottal készítenek interjút, vagy ha a börtön igazgatóját tájékoztatják egy várható jövőbeni nyomonkövetési látogatásról, ahol a monitorozást végző csoport többek között a monitorozó látogatást követő megtorlás lehetséges jeleit vizsgálja majd.

→ **A büntetés-végrehajtási intézet személyzete elrettentően viselkedik, ami hozzájárul a büntetés-végrehajtási intézetben uralkodó, a panasztételt akadályozó kultúra fenntartásához?**

Nem csak a fizikai vagy verbális megtorlás tarthatja vissza a fogvatartottat a panasz benyújtásától. A nem verbális fellépésnek (például a panaszt tartalmazó boríték darabokra tépése a panaszos fogvatartott szeme előtt; a fogvatartott megalapozott indoklás nélküli áthelyezése a panasztétel után egy kevésbé jól felszerelt zárkába vagy körletbe stb.) szintén nagy hatása van a fogvatartottakra. Azt sugallja, hogy a panaszokat és kéréseket nem fogadják szívesen, ezért a fogvatartottaknak tartózkodniuk kell ezek benyújtásától,

ha nem akarnak összetűzésbe kerülni a személyi állomány tagjaival.⁸² Az NMM-ek a trianguláció vizsgálati módszerével igen nehezen tudják csak bizonyítani a büntetés-végrehajtási intézet személyzetének ilyen hozzáállását. Ha az elrettentő magatartás vádját kizárólag a fogvatartott állítása támasztja alá, az kevés lehet ahhoz, hogy a helyzetet az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát sértő helyzetnek minősítsék. Azonban a több fogvatartott által ismertett tényállás már szerepeltethető a monitorozási jelentésben és közölhető a büntetés-végrehajtási intézet igazgatójával, és ennek nyomán követelhető a hasonló esetek megelőzése. Az igazgatónak kötelessége olyan kultúrát támogatni, ahol a professzionalizmus azt is magában foglalja, hogy tartózkodni kell a fogvatartottak kérelmeivel és panaszaival kapcsolatos eltántorító magatartástól.

→ A fogvatartottak elrettentik egymást a panasz benyújtásától?

A büntetés-végrehajtási intézet vezetése és személyzete felelős azért, hogy a fogvatartottak ne tántorítsák el egymást a kérelmek vagy panaszok benyújtásától. Ha az NMM ilyen hozzáállást fedez fel, emlékeztetnie kell a büntetés-végrehajtási intézet igazgatóját kötelezettségére, miszerint biztosítania kell, hogy a panaszeljárásokat minden fogvatartott a büntetés-végrehajtási intézetben zajló mindennapi élet részének tekintse, és hogy mindenki számára nyitva álljon a lehetőség a fogvatartási körülményekkel kapcsolatos problémák és igények kifejezésére. Az NMM-ek nyilvánvalóan komoly kihívásokkal szembesülnek mind a fogvatartottak közötti esetleges megtorlások kivizsgálása, mind a büntetés-végrehajtási intézet légkörében bekövetkező jelentős változások elérése terén. Előfordulhat, hogy a megkérdezett fogvatartottak kifejezetten elzárkóznak az NMM monitorozást végző csoportjával való beszélgetéstől, mert más

82. A problémát tárgyaló NMM-jelentések például:

„A fogvatartottak nem élnek a jogorvoslat lehetőségével, mert nem óhajtják feldühíteni a személyzetet, és mert félnek a negatív következményektől, például attól, hogy alacsonyabb értékelést kapnak majd a teljesítményükre, nem részesülnek kedvezményekben, esetleg elveszítik a munkájukat”.

Report on the Performance of Activities of the Croatian National Preventive Mechanism for 2016, 10. old. <http://ombudsman.hr/en/reports/send/66-ombudsman-s-reports/999-report-on-the-performance-of-activities-of-the-national-preventive-mechanism-for-2016>

„Tapasztalataik szerint a fogvatartott társak által elkövetett bántalmazásokat nem tanácsos a személyzetnek jelezni, mert az megtorlásként fenyegetést vagy újabb erőszakot vonhat maga után”

Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről, 38. old.

<https://www.ajbh.hu/documents/10180/2537582/OPCAT+Elis%C5%91%20%C3%89ves+Jelent%C3%A9s+v%C3%A9gleges.pdf/5b4bcd7-bc38-461c-b42e-9f4333651dd6>

A litván NMM Lukiskes-börtönről szóló 2015. évi éves jelentésében megemlíti, hogy az ajánlások alapján „intézkedéseket vezettek be annak biztosítására, hogy a büntetés-végrehajtási intézet igazgatójához a személyzet esetlegesen nem megfelelő viselkedése miatt intézett panaszokat külön nyilvántartásba vegyék, és kinevezték a fogvatartottak panaszaira adott válaszok elkészítésének ellenőrzéséért felelős munkatársat”

http://www.lrski.lt/images/dokumentai/SeimoKontrolieriai_ataskaita_EN_2015.pdf

fogvatartottak látták a csapatot bemenni a celláikba. Ugyanakkor más mutatók is jelezhetik a többi fogvatartott elrettentő magatartását. További jelzés lehet a büntetés-végrehajtási intézetben élő fogvatartottak közötti hierarchikus rendszer, amelyet az bizonyíthat, hogy bizonyos zárkák a többihez képest sokkal jobban vannak felszerelve (például nagy televízió; jobb minőségű bútorok; a hierarchia csúcsán lévő fogvatartottak zárkája tisztább és kevésbé zsúfolt).⁸³ Ebben az esetben az NMM monitorozást végző csoportjának különös figyelmet kell fordítania a fogvatartottak közötti esetleges megtorlásokra. Ebben a folyamatban szintén elengedhetetlen lépés a legvisszahúzódóbb és legfélénkebb fogvatartottak azonosítása, akik – mint a büntetés-végrehajtási intézet népeségének sérülékeny tagjai – nagyobb valószínűséggel lehetnek kitéve a fogvatartottak közötti megtorlásnak.

Záró gondolatok

A panasztételi mechanizmusok alapvető fontosságúak a fogvatartottak fogvatartási körülményekkel és emberséges bánásmóddal kapcsolatos jogai hatékony gyakorlásának szempontjából. A hatékony kérelmezési és panasztételi mechanizmusok nem csupán a fogvatartottak érdekét, hanem a büntetés-végrehajtási rendszer egészének érdekét is szolgálják. A nemzetközi standardok – mind univerzális, mind regionális szinten – felvázolják a tisztességes és hatékony panaszeljárások előfeltételeit. Ennek során a jelen kézikönyvben kiemelt területekre fókuszálnak: a tájékoztatáshoz való jogra, a panaszok címzettjeire, a hatékonyságra és a tisztességes eljárásra, az adatkezelésre és a megtorlással szembeni védelemre.

Az NMM-ek hatalmas kihívásokkal néznek szembe a panaszeljárások hatékonyságának és tisztességességének, illetve a panaszokkal kapcsolatos ellenséges hozzáállásnak a monitorozása során. Ugyanakkor elengedhetetlen, hogy az NMM-ek gondosan vizsgálják ezeket, mivel a fogvatartottak panaszai a fogvatartási körülményekkel kapcsolatos rendszerszintű problémák fontos mutatói, és az NMM-ek széles körű felhatalmazással és hatáskörrel rendelkeznek a lehetséges hiányosságok kivizsgálására és a büntetés-végrehajtási intézetekben alkalmazott panasztételi rendszerben lévő hibák, rossz gyakorlatok feltárására.

A jelen kézikönyv kérdéseket vet fel és javaslatokat foglal össze a releváns monitorozási módszerekkel kapcsolatban. A projekt keretében szervezett, a panaszeljárásról szóló események során folytatott megbeszélésekre, továbbá az európai NMM-ek képviselőivel, valamint a fogvatartási körülmények és a monitorozási gyakorlatok szakértőivel folytatott projektinterjúkra épült. Az eredmények más forrásokra is hagyatkoznak, többek között az NMM-ek jó gyakorlataira. A kézikönyv célja

83. Interjú Fliegaufer Gergelyvel (kriminológus, pszichológus, Magyarország), online, 2020. április 28.

a jövőbeni kapacitásépítés megkönnyítése azáltal, hogy strukturált összefoglalót nyújt a vonatkozó nemzetközi standardokról, és felsorolja azokat a kulcsfontosságú kérdéseket, amelyeket figyelembe kell venni az akták vizsgálata, a fizikai körülmények monitorozása, valamint a fogvatartottakkal és a büntetés-végrehajtási intézet személyzetével készített interjúk során. Az NMM-ek kulcsfontosságú szerepet játszanak a büntetés-végrehajtási intézetek működésének külső felülvizsgálatában. A panasz eljárások monitorozása során alkalmazott szisztematikus megközelítésük elengedhetetlen ahhoz, hogy a büntetés-végrehajtási intézmények ösztönzést kapjanak arra, hogy a panaszok kezelése során biztosítsák a tisztességes eljárást és a hatékonyságot.

