



Magyar Helsinki Bizottság

# MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

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

1242 Budapest, Pf. 317

+ 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

## Igazságügyi Minisztérium

1357 Budapest, Pf.: 2.

E-mail: [bunteto@im.gov.hu](mailto:bunteto@im.gov.hu), [nandor.patkai@im.gov.hu](mailto:nandor.patkai@im.gov.hu), [peter.laszlo.salgo@im.gov.hu](mailto:peter.laszlo.salgo@im.gov.hu)

**Tárgy:** a Magyar Helsinki Bizottság véleménye az egyes büntető tárgyú törvényeknek az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Varga és társai kontra Magyarország ügyben hozott ítéletéhez kapcsolódó módosításáról szóló törvénytervezet kapcsán

## Tisztelt Igazságügyi Minisztérium!

A Magyar Helsinki Bizottság a nyári szabadságolások és a viszonylag rövid véleményezési határidő miatt késedelmesen tudta áttanulmányozni és belső egyeztetések során véglegesíteni a véleményét az egyes büntető tárgyú törvényeknek az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Varga és társai kontra Magyarország ügyben hozott ítéletéhez kapcsolódó módosításáról szóló törvénytervezet kapcsán. Ennek ellenére szíves felhasználásra megküldjük az álláspontunkat, bízva abban, hogy amennyiben a felvetéseinkkel egyetértenek, a jogalkotás ezen fázisában (a módosító javaslat Országgyűlésnek történő benyújtását megelőzően) mód van azokat figyelembe venni. Különösen azért tartjuk fontosnak megküldeni a véleményünket, mert az alapügyben a szervezetünk megbízásából eljáró ügyvédek képviseltek három fogvatartottat, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Önök által is ismerten korábban is készítettünk szakértői anyagokat az ítélet végrehajtásával kapcsolatban, 2016 májusában pedig javaslatcsomagot nyújtottunk be az Igazságügyi Minisztériumnak a büntetés-végrehajtási intézetek túlzásfoltosságának csökkentésére.<sup>1</sup> Azt pedig elengedhetetlennek tartjuk, hogy a kritikáinkat, javaslatainkat először hazai fórum előtt vessük fel, jogalkotói egyetértés esetén lehetővé téve a korrigálást.

## ÁLTALÁNOS MEGJEGYZÉSEK

1. A tervezetből hiányzik egy olyan „megelőző jogorvoslat” (*preventive remedy*), amelynek megalkotását az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előírta, és amelyre az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a 2016. március 8–10-én tartott találkozásán a törvénytervezet tárgyát képező ítélet végrehajtásával kapcsolatban megfogalmazott javaslatok között a 6. pontban utalt.<sup>2</sup> A panasz intézménye nem tekinthető ilyennek, ezt alább részletesen kifejtjük. A lehetséges preventív intézkedések szélesebb körét a májusi, 18 oldalas anyagunkban részleteztük, melyekre ezért itt csak utalunk.
2. A bevezetni tervezett *sui generis* kártalanítási eljárás üdvözlendő jogintézmény, magunk egy évvel korábban hasonló irányt tartottunk helyesnek nyilatkozatainkban, azonban a részletszabályok miatt a tervezet ebben a formában azt a kockázatot vállalja, hogy továbbra sem lesz hatékony hazai jogorvoslat, viszont a hazai büntetés-végrehajtási szervezetrendszer és a bv. bírakat hatalmas többletmunkára kötelezi.
3. A reintegrációs őrizet alkalmazásának kiterjesztésével messzemenően egyetértünk.

<sup>1</sup> Lásd: [http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB\\_javaslatok\\_tulzsufoltsag\\_201605-1.pdf](http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_javaslatok_tulzsufoltsag_201605-1.pdf).

<sup>2</sup> The Deputies [...] noted with regret that no information has been received as regards the putting in place of a preventive remedy in respect of alleged violations of Article 3 of the Convention on account of inhuman and degrading conditions of detention and called on the Hungarian authorities urgently to provide information on a time-frame in which to put in practice such a preventive remedy, as requested by the Court in its pilot judgment; [...].”



Magyar Helsinki Bizottság

# MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

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

1242 Budapest, Pf. 317

+ 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

4. Kifejezetten üdvözljük a véleményezett törvénytervezettel együtt közzétett, a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló törvénytervezetben szereplő, az anya-gyermek körlettel, a fogvatartott anyák és gyermekük együttes elhelyezésével kapcsolatban tervezett módosításokat.

## RÉSZLETES MEGJEGYZÉSEK

### Fiatalkorúak előzetes letartóztatásának végrehajtási helye

Helyesnek és szükségesnek tartjuk annak tisztázását, hogy a különböző életkorú fiatalkorúak előzetes letartóztatását milyen típusú intézetben (javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben) kell végrehajtani. Kifogásoljuk viszont a tervezetben azt, hogy a Be. 454. § (2) bekezdés új b)–d) pontjai csak az előzetes letartóztatás elrendelésekor vennék figyelembe a fiatalkorú életkorát, és a tervezet az annak 10. §-ában szabályozott megoldással nem él akkor, ha a fiatalkorú nem a 21. életévét töltötte be az előzetes letartóztatása alatt, hanem a 18. vagy a 20. életévét. Álláspontunk szerint ha az előzetes letartóztatás meghosszabbítása/fenntartása időpontjában került sor ezen életkorok betöltésére, akkor is indokolt megfontolni a tervezetben javasolt szabályozással összhangban az előzetesen letartóztatott fiatalkorú más típusú intézményben történő elhelyezését. Kérdés, hogy szükséges-e ugyanezt megtenni akkor, ha az előzetes letartóztatás tárgyában hozott két döntés között tölti be a letartóztatott a 18. vagy a 20. életévét. Álláspontunk szerint a rendszeres felülvizsgálati időközök miatt ez nem szükségszerű, de javasolt megfontolni akár egy olyan szabályt, amelynek értelmében ha a fiatalkorú az előzetes letartóztatása alatt tölti be a 18. vagy 20. évét, és a kényszerintézkedés felülvizsgálatáig több mint három hónap van hátra, a tervezetnek megfelelő szabályozás mellett kell felülvizsgálni a kényszerintézkedést végrehajtó intézet típusát.

Ez orvosolná azt a kollíziót is, amely a jelenlegi szabályozás alapján akkor merülhet fel, ha valakit 14 éves kora előtt elkövetett bűncselekmény miatt 14 éves kora után (ad absurdum – az eljárás elhúzódása vagy megisméltése esetén időközben felmerült körülmények alapján – a huszadik életéve betöltése után) helyeznek előzetes letartóztatásba.

### Kártalanítási eljárás

**1.** A Bv. tv.-be beiktatni javasolt 10/A. § szerint amennyiben a jogszabályban előírt életteret nem tudja biztosítani az intézet, akkor jár a kártalanítás a fogvatartottnak. (Az „életter” fogalmat a súlyosan negatív konnotációk miatt javasoljuk „mozgástérre” cserélni.). Azonban a magyar szabályozás 3 m<sup>2</sup> szabad mozgástérrel követel meg, amennyit a Varga és mások kontra Magyarország ügyben kevésnek ítélt az EJEB: az ügyben született ítélet 3-4 m<sup>2</sup>-t vár el, az egyéb fogvatartási körülményektől függően. Ezért **vagy a magyar szabályozást érdemes megváltoztatni oly módon, hogy 4 m<sup>2</sup> legyen a fogvatartottak számára biztosítandó szabad mozgástér, vagy a tervezetben az utaló szabályt módosítani 4 m<sup>2</sup>-re, mert a 3 és a 4 m<sup>2</sup> közé eső szabad mozgástérrel rendelkező fogvatartottak számára a tervezet elfogadása esetén sem lesz elérhető a *sui generis* kártalanítás, így ők továbbra is csak az EJEB előtt tudják igényüket érvényesíteni.** Az újonnan létrehozott büntetés-végrehajtási intézetekben a férőhelyet már egyébként is 4 m<sup>2</sup>-rel számítják.

**2.** A kártalanítás tervezett összegének alacsony mértéke szintén azt a veszélyt veti fel, hogy ha meg is kapja minden érintett az 1 200–2 000 forintos napi tételű kártalanítást, akkor sem lesz biztosított a hatékony jogorvoslat.



Magyar Helsinki Bizottság

# MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

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

1242 Budapest, Pf. 317

+ 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

Az eddig a magyar fogvatartási körülményekkel kapcsolatban meghozott strasbourgi ítéletekben megítélt átlagos napi tétel kb. 3 000 forint volt, vagyis a tervezet legmagasabb napi tétele 33%-kal kisebb, mint az EJEB által megítélt átlagos összeg, a legalacsonyabb tétele pedig annak felét sem éri el. Az nem kétséges, hogy a kártalanítás mértékének meghatározása során az államnak van mérlegelési jogköre (*margin of appreciation*), de fennáll annak a veszélye, hogy ha a hazai kompenzáció nem éri el a strasbourgi átlagos kompenzáció felét sem, akkor semmit nem ér el a jogalkotó. Lefolynak a hazai, a kártalanítási igényt kötelezően megelőző panaszeljárások ezrei, majd a bv. bíró előtti kártalanítási eljárások, és a végén ugyanúgy Strasbourgban köt ki az ügyek jelentős része, mint a *sui generis* kártalanítási eljárás hiányában. Ennél rosszabb forgatókönyv elképzelhetetlen.

A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint ezért a kártalanítás minimális napi tételének el kell érnie a strasbourgi átlagos érték 2/3-át, és a felső tételének a strasbourgi átlagos értéket. Ez 2 000–3 000 forintos napi tételt jelentene. Az állam ebben az esetben is spórolna: a minden egyes strasbourgi eljárásban megítélt, ügyenkénti 300 euró ügyvédi költséget, valamint az átlagos strasbourgi napi tétel és a konkrét esetben megítélt hazai napi tétel közötti különbséget mindenképpen, ami a potenciális jogkeresők számának tízezres nagyságrendjét figyelembe véve így is százmillió nagyságrendű tétel.

### **3. Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panasz álláspontunk szerint tévűt, sőt egyenesen káros és fölösleges.**

A tervezet szerint a kártalanítási eljárás megindításának előfeltétele a panasz benyújtása, tehát ezzel minden érintett élni fog. Egyes intézetekben a fogvatartottak akár 90%-a is törvénysértő körülmények között van fogva tartva, ez azt jelenti, hogy több száz, a legnagyobb intézetekben akár ezer fölötti panaszt is el kell majd a törvénytervezet szerinti 15 napos határidőben bírálni. Ez a bv. szervezetrendszer jelenlegi leterheltségi szintje mellett nehezen tűnik kivitelezhetőnek.

De mi történik a panasz benyújtása esetén? Ha valakinek meg is oldják az intézetben belül a jogszabályban előírt szabad mozgástér hiányából eredő problémáját, azzal szükségszerűen máshol lesz zsúfoltabb az intézet – ugyanannyi fogvatartott és ugyanakkora átlagos zsúfoltság mellett az egyedi panaszok érdemi részét bizonyosan nem lehet kezelni, a fizika és a matematikai törvényei teszik ezt lehetetlenné. Az átszállítás pedig a régóta folyó telítettségkiegyenlítési program fényében már szintén nem jelenthet megoldást – amit eddig a bv. szervezetrendszer „házon belüli eszközökkel” meg tudott oldani, azt megtette. Ráadásul mindkét típusú döntéssel szemben halasztó hatályú, bv. bírónál előterjeszhető felülvizsgálati kérelemmel kell számolni. Átszállítás esetén a kapcsolattartáshoz való jog sérelme ráadásul valószínűleg azon fogvatartottak többsége esetén fenn fog állni, akit látogatnak az intézetben, ami a fogvatartottak többsége. A belső áthelyezés pedig az említettek szerint nagyon ritkán lesz megoldás.

Szintén kérdéses, hogy az alapvető jogokat sértő egyéb elhelyezési körülmények „javítása vagy ellensúlyozása érdekében” tudnak-e majd valóban hatékony intézkedéseket tenni a fogva tartó intézetek. Vonatkozó ítéleteiben ugyanis rendre értékelte az EJEB például azt, hogy a WC nem volt elkülönítve a zárka többi részétől, poloskával fertőzött volt a zárka, nem volt megfelelő a fűtés és elegendő a természetes fény, csak hideg víz volt elérhető a zárkában, csak hetente egyszer volt lehetősége fürdésre a fogvatartottnak, stb. [Ezekre részben a Bv. tv. új 10/A. § (1) bekezdése is utal.] E problémák jelentős részét az adott bv. intézet nyilvánvalóan nem fogja tudni a panaszhoz képest záros határidőn belül megoldani (pl. forráshiány okán). A magyar kormány az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2016. július 1-jén megküldött akciótervében e körben javasolt (a tervezetben konkrétan sajnos nem szereplő) intézkedések (pl. a szabad levegőn tartózkodás vagy a fürdés gyakoriságának, illetve a látogatási időnek a növelése) pedig – bár kétségkívül jó irányt jelentenek – csak korlátozottan tudják majd ellensúlyozni a fenti fizikai körülményeket. (Megjegyzendő, hogy a bv. szervezetrendszer jelenlegi leterheltsége mellett számos intézetben a fenti intézkedések



Magyar Helsinki Bizottság

# MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

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

1242 Budapest, Pf. 317

+ 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

megvalósíthatósága is kétséges lehet.) Így az ilyen típusú panaszok jelentős részükben várhatóan csak többlet adminisztrációs terhet jelentenek majd a bv. intézeteknek és a bv. bírónak, és azoktól a fogvatartási körülmények javulása érdemben korlátozottan várható.

Technikai jellegű, de nem jelentéktelen probléma, hogy a fogvatartott számára értelmetlenné válik a panasz beterjesztése akkor, ha éppen már nem abban az intézetben tartózkodik, ahol korábban jogsértő körülmények között tartották fogva, és így elesik a kártalanítás lehetőségétől. A tervezet is számol azzal a lehetőséggel, hogy valaki több intézetet érintően kíván jogérvényesítéssel élni [lásd a Bv. tv.-be bevezetni tervezett 70/A. § (2) bekezdését], ez egyúttal azt is jelenti, hogy mindezen intézetekben panasszal kell élnie ahhoz, hogy a kártalanítási eljárást megindítsa.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a speciális panasz parancsnoki és bv. bírói eljárások ezreit fogja generálni az érdemi megoldás reményének hiányában, jelentős részben az adott bv. intézet által a panasztól függetlenül jól ismert és akár kezelni igyekezett, illetve a rendelkezésre álló keretek között a bv. intézet által fizikailag nem megoldható problémák kapcsán.

Amennyiben a jogalkotó mégis a panasz eljárás megindításának megkövetelése mellett dönt, úgy a joggyakorlat zavarainak elkerülése érdekében érdemes kifejezetten rögzíteni azt az egyébként értelemszerű tételt, hogy a 144/B. § szerinti panasz megindítása nem feltétele a kártalanításnak azoknak az esetekben, akik a módosítás hatálybalépése előtti jogséreleik miatti igényüket érvényesítik.

**4.** Mivel a Bv. tv.-be illeszteni tervezett *sui generis* kártalanítási eljárásról beszélünk, így a bv. bíró eljárására a Bv. tv. 50. §-a értelmében a Be. XXIX. Fejezetében írt szabályok alkalmazandók. **Vagyis a polgári jogi természetű igényről a bv. bíró döntene a Bv. tv. és a Be. szabályai szerint. Összehasonlításképpen: az előzetes letartóztatás kapcsán bevezetett *sui generis* kártalanítási eljárásban polgári bíróság jár el a Pp. szabályai szerint.** Álláspontunk szerint az utóbbi típusú megoldás lenne a helyes, mivel a bv. bírák polgári jogi kérdésekben jellemzően nem rendelkeznek tapasztalattal (polgári jogi igények elévüléséről, polgári végrehajtási kérdésekről is kellene rendelkezni a határozatban a bv. bírónak a tervezet szerint), és eltérő bizonyítási szabályokra és eljárási határidőkre is van szükség egy kártalanítási eljárásban, mint amelyeket a Bv. tv.-ben és a Be.-ben találunk. Egy példával élve: egy 10 éve fogva tartott személy könnyen tölthette már büntetését (és előzetes letartóztatását) 5-6 intézet 30-40 zárkájában. Ha vita van a 8 évvel korábbi zárkörülmények kapcsán, arra bizonyítást kell felvenni, a tárgyalás kitűzésére sem elegendő a Bv. tv.-ben megállapított 30 napos határidő. Ezért javasolt legalább az eljárás kapcsán a Pp. szabályaira utalni.

**5. A kártalanítás fogalma polgári jogi dogmatikát feltételez.** A polgári jogi elévülési idő öt év. A tervezet viszont nem rendezi azt a kérdést, hogy folyamatos fogva tartás esetén az öt éven túli igények is érvényesíthetők-e a hazai jogorvoslat keretében. A strasbourgi gyakorlat ezeket megítéli, de a nemzetközi bírakat értelemszerűen nem köti a magyar Ptk. szabályozása. Egyértelmű törvényi szabály hiányában a gyakorlat várhatóan nem tud egységes lenni ebben a kérdésben sem.

## **6. Az ismételt kérelmek problematikája**

A tervezet elfogadása esetén várhatóan eljárások ezreiben születik döntés. Vegyünk egy példát: valaki 4 éve van fogva tartva, és még 3 évet kell a büntetése kitöltéséig túlszűfolt bv. intézetben töltenie. A 4 éves fogva tartást megpanaszolja, ez nem oldja meg a problémáját, kártalanítási igénnyel fordul a bv. bíróhoz, kap valamennyi kártalanítást. Mi történik a következő 3 évben? Naponta előterjeszthet panaszt és napi tételenként indíthat kártalanítási eljárást? Ennek lehetőségét a tervezet nem zárja ki, márpedig pergazdaságossági szempontokból indokolt lenne ezt a problémát kezelni. Jogalkotói mérlegelés kérdése, hogy ezt a kockázatot hogyan semlegesíti a szabályozásban, de azt álláspontunk szerint elő lehet írni, hogy három hónapnál rövidebb időtartam miatt kártalanítási kérelmet nem lehet előterjeszteni. Ezzel a fölösleges tömeges eljárások érdemben megelőzhetőek.





Magyar Helsinki Bizottság

# MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

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

1242 Budapest, Pf. 317

+ 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

## 7. Hatálybalépés

A tervezet 11. §-a szerint az is élhet az új kártalanítási eljárással, akinek a releváns sérelme a hatálybalépés előtt egy éven belül szűnt meg, praktikusán 2016. január 1-je után szabadult vagy változtak meg tartósan kedvezően a fogvatartási körülményei. Ez világos szabály, a Bv. tv. 436. §-ába beilleszteni tervezett (10) bekezdés b) pontja viszont nem feltétlenül alkalmazható a gyakorlatban. A tervezet ezen pontja szerint az is előterjeszthet itthon *sui generis* jogorvoslatot, akinek az elhelyezési körülmények miatt előterjesztett kérelmét az EJEK nyilvántartásba vette. A probléma az, hogy egyes tapasztalatok szerint az EJEK sok esetben nem küld a nyilvántartásba vételről iratot, vélelmezhetően a több ezer beérkezett kérelem okozta adminisztrációs teher okán. Arról születik döntés, ha nem veszik nyilvántartásba az ügyet, de arról közel sem mindig, ha igen. Így nem lehet majd biztosan tudni a gyakorlatban, hogy a korábban az EJEK-hez fordult személy élhet-e a hazai jogorvoslattal vagy sem.

Szintén problémás, hogy a tervezet szerint nem élhet jogorvoslati igénnyel az, aki az EJEK-hez címzett kérelmét 2015. június 10. napját követően nyújtotta be, amennyiben a kérelem beérkezésekor a jogsértés megszűnésétől számítottan több mint hat hónap telt el. Egyrészt az EJEK nem a kérelem beérkezését, hanem a postára adását tekinti a benyújtás időpontjának, másrészt hacsak az érintett nem ajánlva adta postára a kérelmet, nem lesz igazolható ez az időpont, ami azonban nem róható az érintett terhére, mivel nem követelmény az EJEK eljárási szabályzata szerint, hogy a kérelmeket a panaszosok ilyen módon nyújtsák be. A szabályozás célját értjük: aki korábban elkésett kérelmet nyújtott be az EJEK-hez, annak nem nyitnák meg utólag a hazai jogorvoslat lehetőségét. Ez szakmailag elfogadható cél, de a tervezett szabályozás ezt a legitim célt nem megfelelő módon kívánja elérni. Lehetséges fordulat lehet a jelenlegi helyett a következő: „nem élhet jogorvoslati igénnyel az, aki az EJEK-hez címzett kérelmét 2015. június 10. napját követően nyújtotta be, amennyiben a kérelmét az EJEK nem fogadta be vagy érdemben elutasította”.

Budapest, 2016. szeptember 8.