



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

A Magyar Helsinki Bizottság véleménye a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló T/12179. számú törvényjavaslatról

2016. szeptember 26.

A Magyar Helsinki Bizottság 2016. szeptember elején véleményezte¹ az egyes büntető tárgyú törvényeknek az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Varga és társai kontra Magyarország ügyben hozott ítéletéhez kapcsolódó módosításáról szóló törvénytervezetet, amely a T/12179. számú törvényjavaslat egyik alapjául szolgált. A tervezet meglátásunk szerint tartalmazott előremutató lépéseket, ugyanakkor számos megoldandó problémát is jeleztünk véleményünkben. A T/12179. számú törvényjavaslat releváns rendelkezéseinek szövege túlnyomó részben megegyezik a tervezet szövegével, így a Magyar Helsinki Bizottság véleménye szerint továbbra sem biztosítja a hatékony jogorvoslat garanciáit a Magyarországon embertelen, megalázó körülmények között fogva tartott személyek számára.

ÁLTALÁNOS MEGJEGYZÉSEK

1. A javaslatból továbbra is hiányzik egy olyan „megelőző jogorvoslat” (*preventive remedy*), amelynek megalkotását az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a Varga és mások kontra Magyarország ügyben meghozott ítéletében előírta, és amelyre az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a 2016. március 8–10-én tartott találkozáján a törvényjavaslat tárgyát képező ítélet végrehajtásával kapcsolatban megfogalmazott javaslatok között a 6. pontban utalt.² A panasz intézménye nem tekinthető ilyennek, ezt alább részletesen kifejti. A lehetséges preventív intézkedések szélesebb körét az Igazságügyi Minisztériumnak 2016 májusában a büntetés-végrehajtási intézetek túlzásfóltóságának csökkentésére benyújtott javaslatcsomagunkban³ részleteztük, ezekre 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 javaslat 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.

RÉSZLETES MEGJEGYZÉSEK

¹ A Magyar Helsinki Bizottság az Igazságügyi Minisztériumnak is megküldött véleménye itt érhető el: http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_velemeny_by_kartalanitas_20160908.pdf.

² 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

FIATALKORÚAK ELŐZETES LETARTÓZTATÁSÁNAK VÉGREHAJTÁSI HELYE

(A JAVASLAT 15., 18. ÉS 41. §-AI)

Helyesnek és szükségesnek tartjuk annak tisztázását, hogy a különböző életkorú fiatalok előzetes letartóztatását milyen típusú intézetben (javítóintézetben vagy büntetés-végrehajtási intézetben) kell végrehajtani. Kifogásoljuk viszont a javaslatban azt, hogy a Be. 454. § (2) bekezdés új a)–d) pontjai csak az előzetes letartóztatás elrendelésekor vennék figyelembe a fiatalok életkorát, és a javaslat a 41. §-ában szabályozott megoldással nem él akkor, ha a fiatalok nem a 21. életévét töltötték 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 javaslatban szereplő szabályozással összhangban az előzetesen letartóztatott fiatalok 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 fiatalok az előzetes letartóztatása alatt tölti be a 18. vagy 20. évét, és a kényszerintézkedés felülvizsgálatáig több mint három hónap van hátra, a javaslatnak megfelelő szabályozás mellett kell felülvizsgálni a kényszerintézkedést végrehajtó intézet típusát.

KÁRTALANÍTÁSI ELJÁRÁS

(A JAVASLAT 22., 23., 25., 26., 31., 40. ÉS 42. §-AI)

1. A Bv. tv.-be beiktatni javasolt 10/A. § szerint amennyiben a „jogsabályban 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 m² szabad mozgástérrel követel meg, amennyit a Varga és mások kontra Magyarország ügyben kevésnek ítélt az EJEB: az ügyben született ítélet 3-4 m²-t vár el, az egyéb fogvatartási körülményektől függően. Ezért **vagy a magyar szabályozást érdemes megváltoztatni oly módon, hogy 4 m² legyen a fogvatartottak számára biztosítandó szabad mozgástér, vagy a javaslatban az utaló szabályt módosítani 4 m²-re, mert a 3 és a 4 m² közé eső szabad mozgástérrel rendelkező fogvatartottak számára a javaslat 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 m²-rel számítják.

2. **A kártalanítás tervezett összegének alacsony mértéke szintén azt a veszélyt veti fel, hogy ha meg is kapja minden érintett az 1 200–1 600 forintos napi tételű kártalanítást, akkor sem lesz biztosított a hatékony jogorvoslat.**

Az eddig a magyar fogvatartási körülményekkel kapcsolatban meghozott strasbourgi ítéletekben megítélt átlagos napi tétel kb. 3 000 forint volt, vagyis a javaslat szerinti legmagasabb napi tétel alig több mint a fele az EJEB által megítélt átlagos összegnek, 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 a javaslat indoklásával⁴ ellentétben álláspontunk szerint a szövegben jelenleg szereplő összegek nem felelnek meg „az EJEB által elvárt »ésszerű összeg« követelményének”. Vagyis 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.

⁴ Lásd: a T/12179. számú törvényjavaslat indoklása, 28. o.



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

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 javaslat szerint a kártalanítási eljárás megindításának előfeltétele a panasz benyújtása, tehát ezzel minden érintett élni fog. Egyes intézetekben **a fogvatartottak akár 90%-a is törvényt sértő körülmények között van fogva tartva, ami azt jelenti, hogy több száz, a legnagyobb intézetekben akár ezer fölötti panaszt is el kell majd a törvényjavaslat 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.

E körben ki kell térni arra, hogy a törvényjavaslat indokolása szerint a „közeli jövőben megvalósuló nagyobb léptékű férőhelybővítések eredményeként már reálisan lehet számolni azzal, hogy lesznek olyan, a jogszabályban előírt élettér szerinti elhelyezést biztosító bv. intézetek, ahova a túltelített bv. intézetekből a fogvatartottak átszállíthatók”.⁵ Való igaz, hogy a magyar kormány az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2016. július 1-jén megküldött akcióterve⁶ 2019 végéig 6 207 új férőhely megteremtését irányozza elő, de **az évek múlva befejeződő férőhelybővítés nem menti fel a magyar államot azon kötelezettsége alól, hogy a következő években fogva tartásba kerülő terheltek számára valódi preventív jogorvoslatot biztosítson.** Emellett újfent hangsúlyozzuk, hogy álláspontunk szerint a túlszűfolttség pusztán férőhelybővítéssel való „kezelése” költséges és hosszú távon nem kifizetődő megoldás.

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 elhelyezési körülmények összességének „javítása vagy a sérelem ellensúlyozása érdekében” tudnak-e majd valóban hatékony intézkedéseket tenni a fogva tartó intézetek,** pl. ha az áthelyezéssel/átszállítással az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény megszüntetése nem lehetséges. 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

⁵ Lásd: a T/12179. számú törvényjavaslat indokolása, 31. o.

⁶ Lásd:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806975a5>, 9–10. o.



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

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 utalna. 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 és a javaslat indokolásában is szereplő intézkedések (pl. a szabad levegőn tartózkodás gyakoriságának, illetve a látogatási időnek a növelése) pedig – bár kétségkívül jó irányt jelentenek – csak korlátozottan tudják majd ellensúlyozni a fenti fizikai körülményeket. A javaslat indokolása is kitér arra, hogy a „bv. intézetek eltérő adottságaira figyelemmel a Javaslat a normaszöveg szintjén nem határozza meg az intézkedések lehetséges körét”,⁷ ami álláspontunk szerint nem célravezető megoldás, és **példálózó jelleggel indokolt lenne a lehetséges „intézkedések” felsorolása** a Bv. tv. szövegében. Megjegyzendő továbbá, hogy a bv. szervezetrendszer jelenlegi leterheltsége mellett számos intézetben a fenti intézkedések megvalósíthatósága is kétséges lehet – ebből a szempontból sokatmondó a javaslat 31. §-ának azon megfogalmazása, hogy az intézkedésre akkor kerül sor, „ha az a feladatellátást nem akadályozza, valamint annak feltételei egyébként biztosítottak”.

Mindezek megerősítik azt a veszélyt, hogy 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 javaslat 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. Összehasonlítóképpen: 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 javaslat 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.

⁷ Lásd: a T/12179. számú törvényjavaslat indokolása, 30–31. o.



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

5. A kártalanítás fogalma polgári jogi dogmatikát feltételez. A polgári jogi elévülési idő öt év. A javaslat viszont nem rendezte azt a kérdést, hogy folyamatos fogva tartás esetén az öt éven túli igények is érvényesíthetőek-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 javaslat 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? Napi tételenként indíthat kártalanítási eljárást? Ennek lehetőségét a javaslat nem zárja ki, annyit rögzít csak a 22. §-ban, hogy ha az „alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmény hosszabb időn át fennáll, három hónapon belül újabb panaszt előterjeszteni nem kell”, ami ráadásul (figyelemmel a „nem kell” megfogalmazás meglehetősen pontatlan voltára) eleve nehezen értelmezhető rendelkezés. Ha valaki harminc napon túl jogsértő körülmények között van, megindítja a panaszeljárást, amely nem vezet eredményre, és ezért kártalanítási igénnyel él, akkor a panaszeljárás sikertelen lezárulásától számított három hónap múlva (a normaszövegből az sem egyértelmű, hogy a három hónapot honnan kell számítani) újabb panaszt kell benyújtania, hogy annak sikertelensége esetén erre az időszakra is kiterjeszthesse a kártalanítási igényét? És mindez a kártalanítási eljárás végéig így fog menni, újabb és újabb panaszeljárásokat, valamint folyamatosan változó kompenzációs igényt eredményezve? Pergazdaságossági szempontokból indokolt lenne ezt a problémát kezelni. Jogalkotói mérlegelés kérdése, hogy ezt a kockázatot hogyan semlegesítik a szabályozásban, azonban a tömeges eljárásokat mindenképpen szükséges lenne megelőzni.

7. Hatálybalépés

A javaslat 42. §-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 javaslat ezen pontja szerint az is előterjeszthet itthon *sui generis* jogorvoslatot, akinek az elhelyezési körülmények miatt előterjesztett kérelmét az EJEB nyilvántartásba vette. A probléma az, hogy egyes tapasztalatok szerint az EJEB 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 EJEB-hez fordult személy élhet-e a hazai jogorvoslattal vagy sem.

Szintén problémás, hogy a javaslat szerint nem élhet jogorvoslati igénnyel az, aki az EJEB-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 EJEB 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 EJEB eljárási szabályzata szerint, hogy a kérelmeket a panaszosok ilyen módon nyújtsák be. A szabályozás célját értjük: aki korábban elkésett kérelmet nyújtott be az EJEB-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 EJEB-hez címzett kérelmét 2015. június 10. napját követően nyújtotta be, amennyiben a kérelmét az EJEB nem fogadta be vagy érdemben elutasította”.