



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

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

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

2012. október 26.

A Magyar Helsinki Bizottság véleménye

a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLI. törvény módosításának tervezetéről

I. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) 2012-ben előkészített törvénymódosítási javaslata két pontra irányul

1. Annak biztosítására, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus **bármely személyt meghallgathat.**

A KIM által tervezett módosítás megfelelő, annak eredményeként a nemzeti megelőző mechanizmus által meghallgatható személyek körét semmilyen formában nem korlátozza a jogszabály.

2. A módosítás tervezete kiszélesíti azon **személyek körét**, akik a **nemzeti megelőző mechanizmus feladatait elláthatják**. A módosítás értelmében a jövőben nem lenne kötelező alkalmazási feltétel a felsőfokú végzettség. Az új jogszabályszöveg értelmében: „A felhatalmazott munkatársak a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot érintő szakterületen felsőfokú végzettséggel vagy legalább öt éves szakmai gyakorlattal rendelkező szakértők lehetnek.”

A tervezett módosítás iránya támogatandó. Azonban a tervezett szöveg alapján olyan felsőfokú végzettségű szakember (pl. egy főiskolai karon BA képzésen három évet hallgató személy) is az NPM munkatársa / tagja lehet, akinek szinte nincs gyakorlati tapasztalata, elméleti tudása pedig a felsőfokú intézményben szerzett tudásra korlátozódik. E hiátus kiküszöbölése érdekében javasoljuk, hogy a módosított törvényszöveg a következő legyen: „A felhatalmazott munkatársak a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot érintő szakterületen legalább öt éves szakmai gyakorlattal vagy kiemelkedő elméleti tudással rendelkező szakértők lehetnek.” A javasolt módosítás eredményeként a jogszabályszöveg egyszerűbbé, könnyebben értelmezhetővé válik.

II. További észrevételek a 2011. évi CXLI. törvénnyel kapcsolatban

Az alábbi észrevételek jelentős részét a törvénytervezet előterjesztésekor tettük. Ezek érvényességét a KIM válasza és 2012-ben történt egyeztetések alapján továbbra is fenntartjuk. Az észrevételek legitimitása azért áll fenn továbbra is, mert a KIM által az alábbi felvetésekre adott válasz alapján a megjelölt problémákra jellemzően a fakultatív jegyzőkönyv szabályai maguk nyújtanak megoldást. A gyakorlati tapasztalatok alapján azonban, ha egy adott kérdés – pl. mentesség a szankciók alól, adatok nyilvánossága, munkatársak mentessége, stb. – más jogterület „szférájába” kerül, akkor a jegyzőkönyv szabályainak alkalmazása nem egyértelmű, illetve következetes (például ilyen eset a Genfi Egyezmény 31. cikke alapján való büntethetőséget kizáró ok alkalmazásának hiánya).

1. A fakultatív jegyzőkönyv 14. cikke értelmében a részes állam korlátlan hozzáférést biztosít a fogvatartási helyekről, azok számáról és földrajzi elhelyezkedéséről, az őrzött személyek számáról, stb. A 2011. évi CXLI. törvény 39/B. (2) szakasza e kötelezettséget a nemzeti megelőző mechanizmus által vizsgált hatóságra telepíti, amely felelősségi kör sokkal szűkebb, mint ahogy azt a

jegyzőkönyv meghatározza. Értelmezési nehézségekhez vezethet a gyakorlatban, hogy az információszolgáltatásra mely szerv kötelezett. Ezért – meglátásunk szerint – a jogszabályszöveg pontosítására van szükség.

2. A fakultatív jegyzőkönyv 18. cikk (2) bekezdése első mondata értelmében „A részes államok biztosítják, hogy **a nemzeti megelőző mechanizmus szakértői** rendelkezzenek a szükséges képességekkel és szaktudással”. A második mondat szerint pedig a részes államok a nemzeti megelőző mechanizmus szakértőinek összetétele tekintetében törekednek a nemek egyensúlyára és az adott ország **„etnikai és kisebbségi” csoportjainak megfelelő képviselőire**.

- A **kisebbségi csoportok** képviselőjét a hatályos törvény úgyoldja meg, hogy az Ajbtv.-be illeszt egy rendelkezést, amely szerint „a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésére felhatalmazott munkatársak között kell lennie legalább egy, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes biztos által javasolt személynek”.

Álláspontunk szerint ez a megoldás a fakultatív jegyzőkönyv által megfogalmazott követelmény teljesítésére nem elégséges, többek között azért sem, mert a „Magyarországon élő nemzetiségek” köre bizonyosan nem fedi majd le az országban élő etnikai és kisebbségi csoportokat. Ide ugyanis olyan csoportok (migránsok, menedékkérők, menekültek) is tartoznak, amelyek nem tekinthetők – a jelenlegi terminológia szerint – nemzeti vagy etnikai kisebbségnek, de helyzetüknél fogva különösen sérülékeny csoportnak minősülnek a fakultatív jegyzőkönyv célterülete – a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód – szempontjából.

A Párizsi Alapelvekből¹ az is következik, hogy célszerű olyanok személyek bevonása a nemzeti megelőző mechanizmusba, akik a fogvatartás szempontjából különösen sérülékeny csoportba tartoznak, illetve személyes tapasztalattal rendelkeznek a fakultatív jegyzőkönyv által érintett területeken, így kínzás túlélőit, fogyatékossgal élő, korábban intézménybe utalt személyeket. Utóbbi személyekkel való munkát a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény (CRPD) – amelynek Magyarország tagja – kifejezett kötelezettségként határozza meg.

Annak érdekében, hogy a kisebbségi csoportok megfelelő arányban reprezentálva legyenek a nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységében, az etnikai és kisebbségi csoportok érdekvédelmével foglalkozó civil szervezetek bevonása a probléma megoldásának hatékony eszköze. Ez az eljárás megfelel a Párizsi Alapelvekben foglalt elvárásoknak is.²

- További problémákat, de legalábbis bizonytalan helyzetet, értelmezési nehézséget vet fel az, hogy a 2011. évi CXLI. törvény a nemzeti megelőző mechanizmus tagjaiként eljáró szakértőket **„munkatársakként”** definiálja. A munkatárs a munkavégzésre irányuló huzamos ideig tartó jogviszonyban, rendszerint határozatlan időtartamban, jellemzően a munkáltató szék- vagy telephelyén foglalkoztatott, a munkáltató általa biztosított eszközökkel ellátott munkavállalót vagy közszolgálati jogviszonyban állót jelenti. Csak jelentős értelmezési nehézségekkel értehető a fogalom alá például a megbízási jogviszonyban álló személy. Ennek következtében a külső szakértők a nemzeti megelőző mechanizmusba való bevonásának, a szakértők jogosultságokkal való felruházásának akadálya lehet a törvényszöveg, ezért annak módosítását vagy kiegészítését javasoljuk olyan formában, hogy a külső szakértők, civil szervezetek bevonására lehetőség nyíljon.

3. A fakultatív jegyzőkönyv 21. cikk (1) bekezdése szerint **nem alkalmazható semmilyen szankció** azon személyek, vagy szervek ellen, amelyek a nemzeti megelőző mechanizmussal valamilyen, a működéséhez kapcsolódó információt közölnek, még akkor sem, ha az információ nem bizonyul valósnak.

Elképzelhetők azonban olyan helyzetek, amelyekben ennek a szabálynak az érvényesülése a jelenlegi jogszabályi keretek között nem biztosítható egyértelműen. Ha pl. az alapvető jogok biztosa feljelentést tesz egy olyan ügyben, amelyet a nemzeti megelőző mechanizmus keretében ismert meg, és a

¹ Lásd: <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

² Lásd: Haraszi M. Katalin: A „nemzeti megelőző mechanizmus” mint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzésének eszköze. Acta Humana 2009. 3. sz. 3-26. o.

büntetőeljárás során kiderül, hogy a feljelentés megalapozatlan, akkor az információt szolgáltató személlyel szemben (amennyiben kiléte ismertté válik – lásd erről a következő bekezdést) többféle szankció jöhet szóba. Büntetőeljárás indulhat vele szemben hamis vád (a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény, Btk. 233-236. §§) vagy hatóság félrevezetése (Btk. 237. §) miatt, de az sem kizárt, hogy a feljelentéssel érintett személy vagy szerv személyiségi jogi pert indít vele szemben (pl. jóhírnév megsértése miatt), vagy fegyelmi eljárás alá vonják, esetleg munkajogi következményei lehetnek az ügynek (pl. a szolgálati jogviszony megszüntetése egy olyan rendőrnél, büntetés-végrehajtási felügyelőnél, aki valótlannak bizonyuló, vagy csupán nem bizonyítható információt ad az alapvető jogok biztosának). Míg a Btk. tartalmaz olyan büntethetőséget kizáró okot, amely alapján a büntetőjogi következmények alól mentesíthető az informátor [a Btk. 22. § i) pontja esetében ugyanis kizárja a büntethetőséget a törvényben meghatározott egyéb ok miatt, és a fakultatív jegyzőkönyvet kihirdető törvényben megjelenő 21. cikk tekinthető ilyennek], a polgári perrendtartásban, a munkaügyi per vagy a különböző fegyelmi eljárások szabályai között hiába keresünk olyan rendelkezést, amely a jegyzőkönyv által megkövetelt büntetlenséget biztosítja. Továbbra is szükségesnek tartjuk ezért a jogrend áttekintését abból a szempontból, hogy a 21. cikk (1) bekezdésében foglaltak érvényesítéséhez milyen módosításokra van szükség.

4. A 21 cikk (2) bekezdése értelmében a nemzeti megelőző mechanizmus által gyűjtött bizalmas információkat titkosan kell kezelni. Az **érintett személy kifejezett hozzájárulása nélkül semmiféle személyes adat nem hozható nyilvánosságra**. Ennek a szabálynak az érvényesülése problémás lehet a gyakorlatban a következők miatt. Az Ajbtv. szerint 35. §-a szerint ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúját észleli, büntetőeljárást kezdeményez az annak megindítására jogosult szervnél. A normaszövegből nyilvánvaló, hogy az alapvető jogok biztosának feljelentési kötelezettsége van. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 171. § (2) bekezdése értelmében a hatóság tagja és a hivatalos személy köteles a hatáskörében tudomására jutott bűncselekményt – ha az elkövető ismert, annak megjelölésével – feljelenteni. A feljelentéshez csatolni kell a bizonyítási eszközöket, ha ez nem lehetséges, a megőrzésükről kell gondoskodni. Ez alapján a rendelkezés alapján – a bizonyítás körében – a biztosnak elvileg fel kell tárnia azt is, hogy a feljelentést megalapozó információ kitől származik, függetlenül attól, hogy az érintett ehhez hozzájárul-e, vagy sem. Ezzel viszont az a védelem, amelyet a 21. cikk (2) bekezdése a nemzeti megelőző mechanizmussal együttműködő személyeknek biztosítani kíván, nem érvényesül megfelelően. (Ez a probléma az alapvető jogok biztosának egyéb, beadványra induló eljárásaival kapcsolatban is felmerülhet, célszerű ezért az ezzel kapcsolatos ombudsmani gyakorlatot is áttekinteni annak átgondolásakor, hogy van-e szükség akár az Ajbtv., akár a Be. módosítására.)

5. A jegyzőkönyv 23. cikke értelmében az **államok közzéteszik a megelőző mechanizmus jelentését és terjesztik azt**. Az Ajbtv. eleget tesz annak az előírásnak, hogy kötelezi a nemzeti megelőző mechanizmust a jelentéskészítésre, illetve annak saját honlapján való közzétételére. Ez az előírás azonban nem elégíti ki a fakultatív jegyzőkönyv által támasztott követelményt, amelyet az irányelvek³ pontosítanak: az állam kötelessége a jelentés közzététele és széleskörű terjesztése. Álláspontunk szerint e kötelezettséget nem meríti ki a jelenlegi gyakorlat, mely szerint az Országgyűlés honlapja egy nehezen elérhető részén publikálja az ombudsman jelentését. Ennél több aktivitásra van szükség.

6. A 35. cikk szerint a **nemzeti megelőző mechanizmus tagjait kiváltságok és mentességek** illetik meg. Az Ajbtv. e kiváltságokat és mentességeket kizárólag az alapvető jogok biztosának biztosítja, de a nemzeti megelőzési mechanizmusként eljáró munkatársainak nem. Ezt a hiányosságot pótolni kell, hiszen hiányában a magyar jogszabály nem felel meg a fakultatív jegyzőkönyv előírásainak.

³ Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment *Guidelines on national preventive mechanisms*. Twelfth session Geneva, 15–19 November 2010. Elérhető: http://www.bayefsky.com/general/cat_op_12_5_2010.pdf. 29. pont.