



**KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM  
KÖZIGAZGATÁSI ÉS IGAZSÁGÜGYI MINISZTER**

**dr. Kádár András Kristóf részére**  
társelnök

iktatószám:KIM/XX-AJFO/43/ /2012.

Magyar Helsinki Bizottság  
Budapest  
Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.  
1054

**Tárgy: a jogalkotási folyamattal kapcsolatos észrevételek**

Tisztelt Társelnök Úr!

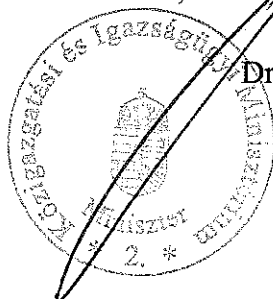
A tárgybeli megkeresésében jelzett, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Törvény) alkalmazásának egyes következtelenségei miatti kifogásait tudomásul véve tájékoztatom arról, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium fontosnak tartja a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételt, és a rendelkezésére álló eszközökkel törekszik a Törvényben foglaltak érvényesítésére.

Nem vitatva azt, hogy a jogalkotás folyamatának felgyorsulása folytán a jogszabálytervezetek véleményezése sok esetben nehézséget okozhat a társadalmi szervezeteknek, megjegyzem, hogy a kifogásokkal érintett tervezetek esetében a véleményezési határidő – a Törvénynek megfelelően – megegyezett a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel.

A tárgybeli megkeresésben hivatkozott, a feladat- és hatáskörömbé tartozó – az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló, valamint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló – törvénytervezetekre a Magyar Helsinki Bizottság által a társadalmi egyeztetés során tett észrevételekkel kapcsolatos álláspontomat mellékelten megküldöm.

Budapest, 2012. január ,, ”

Tisztelettel,



Dr. Navracsics Tibor  
miniszter

## **I. Az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló törvény tervezetére a társadalmi egyeztetés során tett észrevételekkel kapcsolatos álláspont összefoglalása**

1. A Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért (a továbbiakban: MHB-TASZ) álláspontja szerint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Btk.) a közügyektől eltiltásra vonatkozó rendelkezést tartalmazó 62. § (1) bekezdése nem felel meg az Emberi Jogok Európai Bírósága által 2010-ben, a Frodl v. Austria ügyben meghozott ítéletnek. Ebben az ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága azt is hangsúlyozta, hogy a választójogból való kizárás alapjául szolgáló bűncselekménynek összefüggésben kell állnia a demokratikus intézményrendszerrel és a választásokkal; a választójogból való kizárásra kivételes lehetőségként kell tekinteni az elítéltek esetében is. Az MHB-TASZ e határozatra is tekintettel javasolta a Btk. említett rendelkezésének módosításával azon bűncselekmények meghatározását, amelyek esetében lehetőség van a bíróságnak számára a közügyektől eltiltás mellékbüntetés kiszabására.

Az említett rendelkezés szerint a közügyektől eltiltás egyik feltétele, hogy a terhelt méltatlan legyen a közügyekben való részvételre. E rendelkezés alapján a közügyektől eltiltás kiszabása nem kötelező, mert a rendelkezés mérlegelési lehetőséget biztosít a bíróságnak. Ezáltal a bíróságnak lehetősége van a büntetéskiszabási körülmények értékelésével dönteni arról, hogy a terhelttel szemben indokolt-e ennek a mellékbüntetésnek a kiszabása. Mivel minden szabadságvesztéssel büntethető bűncselekmény esetében merülhetnek fel olyan körülmények, amelyek ezt indokoltá tehetik szabadságvesztés kiszabása esetén, nincs alap a közügyektől eltiltás alkalmazhatóságának meghatározott bűncselekményekre történő leszűkítésére.

A közügyektől eltiltás jogintézménye alkalmas arra, hogy a bíróság mérlegelhesse: az adott bűncselekmény, illetve az adott bűncselekmény elkövetési körülményei olyan jellegűek-e, amelyek a választójog gyakorlásából való kizárást is megalapozhatják. A kulcsfontosságú követelmény, az tehát, hogy ne automatikusan, kizárólag a szabadságvesztés kiszabásának a tényére alapozva kerüljön sor a választójog korlátozására, hanem egyedi mérlegelés alapján, a bírói döntésben kifejtett indokok alapján, teljesül tehát a szabályozás révén. A MHB-TASZ által javasolt megoldás – azaz, hogy a jogalkotó határozza meg azokat a bűncselekményeket, amelyek esetében teljesül a „demokratikus intézményrendszerrel és a választással” való összefüggés – jogszabályi szinten kivitelezhetetlen, az így előálló jogi szabályozás szükségképpen rugalmatlan és a felmerülő jogalkalmazási helyzetek szempontjából hiányos eredményre vezetne. Ezzel szemben a bírói mérlegelés, illetve a „közügyekben való részvételre való alkalmatlanság” feltétele megfelelő jogi eszköz annak elérésére, hogy minden helyzetben az arányosság követelményének megfelelően legyen alkalmazható ez a szankció.

2. Az MHB-TASZ elfogadhatatlannak tartotta a tanú érdekében eljáró ügyvéd jelenléti jogának korlátozhatóságát. A módosítást az indokolta, hogy a védelemhez való jogból nem következik a tanú érdekében eljáró ügyvéd jelenléti joga biztosításának kötelezettsége, mivel a védelemhez való jog nem a tanút illeti meg, hanem a terheltet. A módosítás további indoka a

visszaélések megakadályozása, a vád és a védelem jogai közötti megbomlott egyensúly helyreállítása volt.

3. Az MHB-TASZ javasolta a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) kártalanításra vonatkozó szabályainak kiegészítését a büntethetőséget megszüntető okok esetével. Ez azért nem indokolt, mert ezen okok esetében megvalósul a bűncselekmény, csak egy utólag bekövetkező körülmény zárja ki a büntethetőséget. A kártalanításra alapot nem adó büntethetőséget megszüntető okok, esetek olyanok, amelyek természetüknél, jellegüknél fogva eltérnek attól a helyzettől, mint amikor a bíróság ugyan megállapítja az elkövető bűnösségét, de nem szabja ki a törvényben felsorolt büntetéseket. Így például a tevékeny megbánás esetén nem a bíró mérlegelése lesz a büntetés elmaradásának az oka, hanem a terheltnek utóbb (ebben az esetben azt követően, hogy vele szemben a meghatározott kényszerintézkedéseket alkalmazták) hozott döntése, amelynek révén a tett megbánását és a sérelem jóvátételét követően a további büntetőjogi következményektől mentesülhet. A kegyelem esetén szintén az elkövető által később kezdeményezett eljárás ad okot a nyomozás megszüntetésére.

4. Az MHB-TASZ bírálta az enyhébb végrehajtási fokozat kijelölése szabályaira vonatkozó módosítás indokolását, ezzel kapcsolatban azonban javaslatot nem fogalmazott meg. A módosítás célja az volt, hogy ne legyen szinte automatikus az enyhébb végrehajtási fokozat kijelölése pusztán amiatt, hogy a fogva tartott passzívan viselkedik. Ezért szükséges valamilyen „többlet” magatartást, jelen esetben a társadalomba való beilleszkedési készséget is vizsgálni.

5. Az MHB-TASZ javasolta a különleges biztonságú zárkába vagy különleges biztonságú körletre helyezés okainak törvényi szabályozását. Álláspontom szerint a szabadság megvonását kell törvényben szabályozni, ahhoz képest a már elvont szabadság mikénti korlátozása rendeleti szinten is szabályozható. Ebből a szempontból figyelembe veendő a büntetés-végrehajtási jog szabályozásának a történetéből fakadó „szabályozási hagyomány” is.

6. Az MHB-TASZ javasolta, hogy a közvetítői eljárásban kötött eltérő megállapodás hiányában a sértett érdekkörében felmerült valamennyi költséget az állam viselje. A költségek minden fajtája azonban nem látható előre. Felmerülhet olyan, előre nem látható költség is, amely esetében nem indokolt, hogy azt az állam viselje.

7. Az MHB-TASZ javasolta a tevékeny megbánás lehetősége időbeli kiterjesztésének megfontolását annak érdekében, hogy az ne csak a vádemelést megelőzően tett beismerés esetére korlátozódjon. A módosítás nem indokolt, ugyanis azáltal olyan helyzet is előállhatna, hogy a terhelt kivár, és csak az ítélethozatal előtt fordul a tevékeny megbánáshoz, ha már úgy látja, hogy elítélik.

**II. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvény tervezetére a társadalmi egyeztetés során tett észrevételekkel kapcsolatos álláspont összefoglalása**

1. A Magyar Helsinki Bizottság (a továbbiakban: MHB) észrevétele szerint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvény közzétett tervezete (a továbbiakban: tervezet) semmilyen indokolást nem tartalmaz.

Ezzel szemben valójában a tervezethez kapcsolódóan egy általános indokolás közzététele a tervezet honlapon történő közzétételével egyidejűleg megtörtént. Részletesebb indokolást valóban csak az Országgyűléshez benyújtott tervezet tartalmaz, de a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény nem is írja elő kifejezetten a részletes indokolási kötelezettséget.

2. Az MHB álláspontja szerint a tervezet szövegezéséből – így például az 5. § (6) bekezdésében megjelölt felelős miniszterek felsorolásából – az tűnik ki, hogy a tervezet az ellenőrző mechanizmus által látogatott fogvatartási helyek között csak a klasszikus szabadságelvönő intézményekkel számol, és emiatt nem felel meg a fakultatív jegyzőkönyv előírásainak.

Ezzel kapcsolatos álláspontom szerint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtv.) új, a tervezet által megállapított 39/B. § (1) bekezdéséből teljesen egyértelmű, hogy az alapvető jogok biztosa a nemzeti megelőző mechanizmusból eredő feladatait a fakultatív jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási helyeken szabadságuktól megfosztott személyek vonatkozásában látja el. A magyar jogban is kihirdetésre kerülő fakultatív jegyzőkönyvre tett törvényi utalásból eredően fogalmilag kizárt, hogy ellentét merülhessen fel a tervezet és a fakultatív jegyzőkönyv fogalom meghatározása és ezáltal hatálya között. A tervezet 5. § (6) bekezdésében foglalt, valamennyi nemzetközi szerződést kihirdető jogszabályban szereplő, a végrehajtásért felelős szervek megjelölését tartalmazó rendelkezésnek önmagában a tervezet hatályát, érdemi tartalmát korlátozó hatása és jelentősége nincsen. Mindemellett megjegyzem, hogy a közzétett tervezettől eltérően a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény 2012. január 1-jétől hatályos 5. § (6) bekezdése a végrehajtásért felelősök között említi az egészségügyért felelős minisztert, valamint a gyermekek és az ifjúság védelméért felelős minisztert is.

3. Az MHB kifogásolja, hogy – állítása szerint – a Kormány nem vette figyelembe az ombudsman álláspontját, amelynek értelmében meg kell vizsgálni az ún. ombudsman plusz modell (azaz az ellenőrzési mechanizmus feladatainak az ombudsman és civil szervezetek általi közös ellátása) alkalmazásának lehetőségét.

Ezzel kapcsolatban a valóság az, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a tervezetet véleményezésre megkapta, azzal egyetértett, az ún. „ombudsman plusz” modellre irányuló észrevételt nem tett.

4. Az MHB észrevétele szerint a tervezet nyelviileg erősen kifogásolható, magyartalan megoldásokat tartalmaz. Az általános észrevételei 5) pontjában az MHB erre vonatkozóan négy példát említ, amelyek mindegyike a fakultatív jegyzőkönyv magyar fordítását érinti.

Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy a hiteles angol nyelvű szöveg magyar nyelvű fordítását és lektorálását az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt. készítette. A vonatkozó észrevétel első két alpontjában tett nyelvi pontosításokat helyesnek tartom, ugyanakkor álláspontom szerint a lektorált fordítás sem változtat érdemben a jelentéstartalomra. A tervezet közzétételét követően a szövegnek a harmadik alpontban tett észrevétellel azonos tartalmú pontosításáról intézkedtem, a kihirdetett törvényben az idézett szövegrész már helyesen szerepel. A negyedik alpontban tett észrevétellel nyelvtanilag nem értek egyet, az angol nyelvű szöveg alapján nem tartom indokoltnak azt, hogy az észrevételben javasolt magyar szöveget kellett volna szerepeltetni a tervezetben.

5. Az MHB álláspontja szerint a tervezet nem megfelelően érvényesíti a fakultatív jegyzőkönyvből fakadó, a szaktudás megkövetelésére vonatkozó kötelezettséget, mivel nem sorol fel minden olyan speciális szakértőt, akiknek a fakultatív jegyzőkönyv végrehajtásáról szóló – nem kötelező erejű – kézikönyvek szerint részt kell venniük a nemzeti megelőző mechanizmus munkájában, valamint a civil szervezetek bevonásáról sem rendelkezik.

Ezzel kapcsolatos álláspontomat az alábbiak szerint foglalom össze.

Az Ajbvtv. új 39/D. § (3) bekezdése szerint a felhatalmazott munkatársak a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot érintő szakterületen kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább öt éves szakmai gyakorlattal rendelkező, felsőfokú végzettségű szakértők lehetnek. Ez a szabály garantálja, hogy az érintett feladatot ellátó valamennyi személy rendelkezzen a fakultatív jegyzőkönyv szerinti „szükséges képességekkel és szaktudással”. Ehhez képest csupán egy kiegészítő szabály az Ajbvtv. új 39/D. § (4) bekezdése, amely azt írja elő, hogy 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, és legalább két-két jogász, orvos, illetve pszichológus végzettségű személynek”. Nem önmagában ez az utóbbi szabály jelenti tehát a szaktudás követelményének érvényesítését, és semmiképpen nem jelenti azt, hogy jogászokon, orvosokon, pszichológusokon kívül [akiknek egyébként szintén meg kell felelniük a (3) bekezdés szerinti általános feltételeknek] más szakemberek ne vehetnének részt a nemzeti megelőző feladatok ellátásában. Az Ajbvtv. új 39/D. § (4) bekezdése – egyébként a Megelőzési Albizottság nemzeti megelőzési mechanizmusokról szóló iránymutatásainak 20. pontjával is teljes összhangban (amely szintén a jogi és egészségügyi képesítést emeli ki) – csupán egy minimumszabály, amely nem zárja ki egyéb szakemberek közreműködését. A nemzeti megelőző mechanizmus szakértőinek összetételét a tervezet szándékosan nem kívánja zártan meghatározni, az alapvető jogok biztosának feladata és felelőssége lesz, hogy ezeken a minimumkereteken belül ő maga válassza meg, hogy milyen szakértőkkel kíván együtt dolgozni. Hangsúlyozni kell, hogy a tervezet szerint a 11 fős létszám is csupán irányadó minimumlétszám, és semmi nem zárja ki, hogy az alapvető jogok biztosa – eseti vagy állandó jelleggel – ennél több szakértővel dolgozzon. A tervezetben az „alapvető jogok biztosának munkatársa” szándékosan egy általános megfogalmazás, amely nem utal konkrétan köztisztviselői jogviszony fennállására, és meghagyja a lehetőségét annak, hogy az ombudsman munkatársaként eseti megbízás, felkérés alapján akár civil szervezetek is eljárjanak.

6. Az MHB nem tartja megfelelőnek azt, hogy a kisebbségi csoportok – a fakultatív jegyzőkönyvből fakadóan szükséges – képviselőt a tervezet úgy kívánja megoldani, 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”. Álláspontja szerint ez a megoldás nem elégséges, mivel a „Magyarországon élő nemzetiségek” köre nem fedi le az országban élő migránsokat, menedékkérőket, menekülteket. Másrészt megjegyzi az MHB, hogy a hatályos jogi szabályozás szerint az ombudsman nem gyűjthet adatokat munkatársai nemzeti hovatartozásáról. Annak érdekében, hogy a kisebbségi csoportok megfelelő arányban reprezentálva legyenek a nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységében, az MHB az etnikai és kisebbségi csoportok érdekvédelmével foglalkozó civil szervezetek bevonását tartja a probléma megoldásának hatékony eszközének. Az észrevétellel kapcsolatban megjegyzem, hogy a tervezet semmilyen módon nem célozza azt, hogy az ombudsman adatokat gyűjtsön munkatársai nemzeti hovatartozásáról. Ehelyett azt az ombudsmani intézményrendszer 2012-től hatályos keretei között kézenfekvő megoldást választja, hogy a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes ombudsman által javasolt legalább egy személy vegyen részt a nemzeti megelőző feladatok ellátásában. Ez a megoldás pontosan ugyanazon a logikán alapul, mint amely megfontolás alapján a fenti észrevétel a kisebbségi csoportok érdekvédelmével foglalkozó civil szervezetek bevonását szorgalmazza. Mivel az ombudsman is, illetve annak helyettese is foglalkozik a kisebbségi csoportok érdekvédelmével, joggal lehet feltételezni, hogy munkatársai ugyanolyan jól fogják végezni feladataikat és képviselni az érintett kisebbségek érdekeit, mint ahogyan azt a civil szervezetek munkatársai tennék. A nemzetiségek jogaiért felelős helyettes biztosnak a felsorolásban történő kiemelése – amely az ombudsmani intézményrendszer általános logikájából fakad – egyébként semmiképp nem csorbítja az egyéb sérülékeny csoportok (migránsok, menedékkérők, menekültek) képviselőtételének lehetőségét, azt, hogy az ombudsman – aki az ő jogvédelmükért is felelős – kifejezetten az ő jogvédelmükre szakosodott szakértőket is alkalmazzon vagy felkérjen.

7. Az MHB a civil szervezetek bevonása kifejezett előírásának elmaradását kifogásolva utal arra, hogy a fakultatív jegyzőkönyv szerint „a nemzeti megelőző mechanizmusok létrehozásakor a részes államok kellő figyelmet szentelnek az emberi jogok előmozdítása és védelme érdekében létrehozott nemzeti intézmények jogállásával kapcsolatos alapelveknek”. Ezeknek az ún. Párizsi Alapelveknek („Paris Principles”) a figyelembe vételéből az „ombudsman plusz” rendszer alkalmazásának, a civil szervezetek bevonásának kellene következnie.

Ezzel összefüggésben ismételten hangsúlyozom, hogy egyrészt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a tervezetre vonatkozóan nem tett olyan észrevételt, amelyben az ún. „ombudsman plusz” modell alkalmazását javasolná, másrészt a tervezet semmilyen módon nem zárja ki azt, hogy az ombudsman a civil szervezetekkel együttműködjön, és nem érinti azt, az Ajbtv. 2. § (5) bekezdésében kifejezetten is rögzített általános – ekképpen a nemzeti megelőző feladatok ellátására is értelemszerűen irányadó – szabályt, miszerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során együttműködik azon szervezetekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása. Meg kell mindemellett jegyezni, hogy a Párizsi Alapelvek hatóköre nem korlátozható csupán a civil szervezetekkel való együttműködésre,

azok számos más követelményt is megfogalmazznak. Különös tekintettel arra is, hogy az ENSZ nemzeti emberi jogi intézmények akkreditációjával foglalkozó testülete az állampolgári jogok országgyűlési biztosát már nemzeti emberi jogi intézménynek ismerte el, és az alapvető jogok biztosáról szóló új törvény fényében az egyelőre „B” kategóriás akkreditáció „A” kategóriásra változtatását is kilátásba helyezte, semmiképpen nem állítható, hogy az ombudsman nemzeti megelőző mechanizmusként való kijelölésével a tervezet nem szentelt „kellő figyelmet” a Párizsi Alapelveknek.

**8.** Az MHB álláspontja szerint az aktuális árakon számolt évi 172 millió forintos költségvetési többletösszeg nem elegendő a monitoring-tevékenységgel kapcsolatos feladatok megfelelő ellátásához. Ezt azzal indokolja, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által készített költségbeclés – amelyet továbbított az előterjesztő Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak is – évi 272,2 millió forintot irányozott elő a feladatok ellátására, 25 új munkatárssal és 3 sofőrrel számolva.

Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által készített költségbeclésre támaszkodott, az abban foglalt költségeket arányosította, a 25 fős személyi állomány helyett 11 fővel számolva, a szakértői díjakat, tolmácsolási és egyéb költségeket változatlanul hagyva. A mind lakosságszámában, mind területi kiterjedésében Magyarországhoz hasonló méretű Csehország mintájára a 25 fős helyett a 11 fős létszámot tartom reálisnak, hangsúlyozva, hogy ez egy minimumszám. Jövőbeli költségvetési források rendelkezésre állásától függően, indokolt esetben nem kizárt a létszám növelése, eseti szakértőkkel pedig a létszám álláspontom szerint a jelenlegi keretek között is bővíthető.

**9.** Az MHB észrevétele szerint a tervezet módosításának elmaradása esetén a nemzeti megelőző mechanizmus vizsgálata alá vont szervezetek köre nem lenne teljes, mivel a fakultatív jegyzőkönyv szerinti fogvatartási hely nem csak „hatóság” lehet.

Ismételten hangsúlyozom, hogy álláspontom szerint az Ajbvtv. új 39/B. § (1) bekezdéséből teljesen egyértelmű, hogy az alapvető jogok biztosa a nemzeti megelőző mechanizmusból eredő feladatait a fakultatív jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási helyeken szabadságuktól megfosztott személyek vonatkozásában látja el. A magyar jogban is kihirdetésre kerülő fakultatív jegyzőkönyvre tett törvényi utalásból eredően fogalmilag kizárt, hogy ellentét merülhessen fel a tervezet és a fakultatív jegyzőkönyv fogalommeghatározása és ezáltal hatálya között. Nem mond ellent a fakultatív jegyzőkönyvnek továbbá az sem, hogy az alapvető jogok biztosának eljárásával összefüggésben a tervezet a „hatóságokra” utal. A „hatóság” fogalma ugyanis az Ajbvtv. fogalomrendszerében magában foglalja az Ajbvtv. 18. § (1) bekezdésében felsorolt összes szervet, köztük a közszolgáltatást végző szerveket is. A közszolgáltatást végző szerv Ajbvtv. 18. § (2) bekezdése szerinti definíciójából fakadóan pedig – tekintettel például arra, hogy a bármilyen szervezeti formában működő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó vagy abban közreműködő szerv is beletartozik – kizártnak tartom, hogy az Ajbvtv. szerinti „hatóság” fogalomba ne lenne beleérthető valamennyi olyan potenciális – bírói, közigazgatási vagy más hatósági utasításra önként el nem hagyható – fogvatartási helyet működtető szerv, amely a jegyzőkönyv alkalmazása szempontjából releváns.

**10.** Az MHB hivatkozik arra, hogy a fakultatív jegyzőkönyv szerint a nemzeti megelőző mechanizmust fel kell arra hatalmazni, hogy a jogszabályokkal és azok tervezetével kapcsolatban észrevételeket nyújthasson be. Az MHB szerint az ennek való megfeleléshez nem elegendő az Ajbvt. hatályos 2. § (2) bekezdése, amely a véleményezési jogosultságot rögzíti. A fakultatív jegyzőkönyv végrehajtásáról szóló irányelvekre hivatkozással az MHB azt is szükségesnek tartja kifejezetten előírni, hogy a fogvatartással összefüggő jogszabálytervezeteket kötelező véleményezésre megküldeni a megelőzési mechanizmusnak.

Az észrevétel az alábbiak szerint nem megalapozott, a javasolt megoldást a hatályos jogi szabályozás már tartalmazza. Ahogyan arra az észrevétel is utal, az Ajbvt. 2. § (2) bekezdése biztosítja a jogot az alapvető jogok biztosának, hogy a feladat- és hatáskörét, így a nemzeti megelőző mechanizmust, illetve a fogvatartást érintő jogszabályok tervezetét véleményezze. Ennek garanciájaként a jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény 19. § (1) bekezdése előírja, hogy ha törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.

**11.** Az MHB álláspontja szerint ellentmond a fakultatív jegyzőkönyvnek a tervezet azon szabálya, amely arról és csak arról rendelkezik, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus a vizsgált hatóság munkatársait és a szabadságtól megfosztott személyeket hallgathatja meg.

A jegyzőkönyv hivatkozott 20. cikk d) pontja alapján bármely személy meghallgatásának lehetővé tételére vonatkozik a vállalt kötelezettség. Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy semmi nem zárja ki azt, hogy az alapvető jogok biztosja bárkit bármikor meghallgasson. A tervezet csak azokra az esetekre nézve tartalmaz kifejezett előírást, amikor a helyzet jellegéből adódóan fennáll annak veszélye, hogy e meghallgatásra az érintettek szabad akaratából adódóan, kifejezett előírás hiányában nem kerülhetne sor. Ezek a tipikus helyzetek a szabadságtól megfosztott személyek esetében, illetve a vizsgált hatóság munkatársainak meghallgatása vonatkozásában állhatnak elő. A tervezet továbbá az Ajbvt. általános rendszeréhez igazodóan ezeket a rendelkezéseket a helyszíni ellenőrzés során történő eljárással kapcsolatban rögzíti. A fentiek mellett ebből is adódik, hogy a tervezet azokat a személyeket emeli ki, akik jelen vannak a „helyszínen”, és egyébként felettesi utasítás vagy megfélemlítés okán nem lenne garantált a meghallgathatóságuk. A tervezet a „munkatárs” fogalmat általános jelleggel használja, és szándékai szerint az nem korlátozódik a hatósággal „munkaviszonyban” álló személyekre. A civil szervezetek, családtagok és egyéb személyek meghallgathatóságát a tervezet nem zárja ki, az ő esetükben erre szabad akaratukból sor kerülhet, illetve bizonyos körben az Ajbvt. 26. §-a értelmében még közreműködési kötelezettség is terhelheti őket. Másodlagos érvként megjegyzem továbbá, hogy a törvényben kihirdetett jegyzőkönyv 20. cikk d) pontja az érintett hatóságokra közvetlen kötelezettségként is értelmezhető, az is közvetlen hivatkozási alapul szolgálhat velük szemben arra az esetre, ha a releváns személyek meghallgatása elé bármilyen okból akadályt kívánnának gördíteni.

**12.** Az MHB szerint a teljes jogrendszer áttekintése és tételes módosítások szükségessé teszik annak, a fakultatív jegyzőkönyvből fakadó követelménynek az érvényesítéséhez, amely 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.

Álláspontom szerint a jegyzőkönyv 21. cikk (1) bekezdésében foglalt tilalom érvényesítéséhez nem szükséges a magyar jogszabályok tételes és kazuisztikus módosítása. A törvényben kihirdetett jegyzőkönyvből közvetlenül, illetve magából az Ajbvtv. új 39/E. §-ából is következik, hogy az információt szolgáltató személyt semmilyen hátrány nem érheti. Ahogyan arra az észrevétel is utal, a Büntető Törvénykönyv rendszerében ezek a törvényi rendelkezések büntetethőséget kizáró okot jelentenek, illetve a társadalomra veszélyesség hiánya miatt már magának a bűncselekménnyé minősítésnek is akadályát képezik. Az esetleges egyéb joghátrányok esetében is irányadónak tartom mindezt. Álláspontom szerint, ha törvény értelmében kizárt az, hogy valakit a nemzeti megelőző mechanizmus részére történő információközlés miatt hátrány érhesse, akkor külön ágazati törvényekben tett kifejezett utalás hiányában is egyértelmű, hogy nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy például a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt az információközlésre hivatkozással jogszerűen meg lehet szüntetni. Hasonlóképpen a fegyelmi büntetések jogszerű alkalmazhatósága is kizárt, mivel az információközlés kifejezett törvényi védelmére tekintettel a közlés eleve nem valósíthat meg vétkes kötelezettségszegést.

Megjegyzem továbbá, hogy az alapvető jogok biztosának az Ajbvtv. 35. §-a szerint fennálló, büntetőeljárás kezdeményezésére vonatkozó kötelezettségét az Ajbvtv. 39/A. §-a értelmében az Ajbvtv. III/A. fejezetében foglalt eltérésekkel kell értelmezni. Az abban foglalt, az információközlő védelmére vonatkozó szabályra tekintettel az Ajbvtv. 35. §-a szerinti kötelezettség nem áll fenn, ha annak teljesítésével az információközlő védelme csorbulna.

13. Az MHB problémásnak látja a fakultatív jegyzőkönyv azon szabályának érvényesülését, amely szerint 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. A problémát az MHB abban látja, hogy az Ajbvtv. 35. §-a szerint feljelentési kötelezettsége van az alapvető jogok biztosának akkor, ha vizsgálata során bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúját észleli. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény alapján pedig 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 fakultatív jegyzőkönyv a nemzeti megelőző mechanizmussal együttműködő személyeknek biztosítani kíván, nem érvényesül megfelelően.

A fentiekhez hasonlóan itt is megjegyzem, hogy az alapvető jogok biztosának az Ajbvtv. 35. §-a szerint fennálló, büntetőeljárás kezdeményezésére vonatkozó kötelezettségét az Ajbvtv. 39/A. §-a értelmében az Ajbvtv. III/A. fejezetében foglalt eltérésekkel kell értelmezni. Az abban foglalt, az információközlő védelmére vonatkozó szabályra tekintettel az Ajbvtv. 35. §-a szerinti kötelezettség nem áll fenn, ha annak teljesítésével az információközlő védelme csorbulna. Az Ajbvtv. 39/E. §-ára tekintettel az alapvető jogok biztosának figyelemmel kell lennie arra, hogy az információközlőt a feljelentés következtében nem érheti hátrány, ideértve értelemszerűen azt is, hogy a hozzájárulása nélkül nem lehet a személyes adatait nyilvánosságra hozni. Itt is igaz továbbá, hogy a jegyzőkönyv vonatkozó 21. §-a a törvényben történő kihirdetését követően közvetlenül is irányadónak tekintendő. Mindemellett

álláspontom szerint a személyes adatok nyilvánosságra hozatalára (az angol szövegben „publish”) vonatkozó szövegrész sokkal inkább a közzétételre, mintsem az egyedi adattovábbításra utal. E vonatkozásban az Ajbtv. 28. §-a is kellő garanciát nyújt a személyes adatok nyilvánosságra hozatala ellen.

**14.** Az MHB szerint a tervezet azon rendelkezése, amely kötelezi a nemzeti megelőző mechanizmust a jelentéskészítésre, illetve annak saját honlapján való közzétételére, nem elégíti ki teljes mértékben a fakultatív jegyzőkönyv által támasztott követelményeket, álláspontja szerint a széles körű terjesztés érdekében több állami aktivitásra lenne szükség.

Álláspontom szerint az Ajbtv. értelmében biztosított az, hogy a jelentéseket az Országgyűlés – egyúttal széles nyilvánosságot is biztosítva a jelentésnek – megtárgyalja, valamint a jelentésnek a közzététele is megtörténik – nemcsak az Országgyűlés, hanem az alapvető jogok biztosának a honlapján is. Az egyes egyéb állami szervek terjesztésre vonatkozó kötelezettsége a kihirdetett fakultatív jegyzőkönyvből közvetlenül vezethető le, annak végrehajtása során gondoskodnak arról, az Ajbtv. keretei között ennél több, illetve konkrétabb, az egyes állami szervekre vonatkozó külön szabályok előírását nem tartom indokoltnak.

**15.** Az MHB kifogásolja, hogy Magyarország a fakultatív jegyzőkönyvben foglalt lehetőséggel élve a lehető leghosszabb időtartamra élt a jegyzőkönyvből fakadó kötelezettségek teljesítésére vonatkozó halasztással.

Ezzel összefüggésben arra hívom fel a figyelmet, hogy a halasztásról a Kormány már a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény fakultatív jegyzőkönyvéhez való csatlakozás előkészítéséhez szükséges jogalkotási feladatok ütemezéséről szóló 1176/2011. (V. 31.) Korm. határozatban döntött. Az azonnali kötelezettségvállalás a pénzügyi erőforrások hiányára tekintettel nem volt lehetséges.

**16.** Az MHB kifogásolja, hogy az Ajbtv. a kiváltságokat és mentességeket kizárólag az alapvető jogok biztosának biztosítja, a nemzeti megelőzési mechanizmusként eljáró munkatársainak nem, noha a fakultatív jegyzőkönyv szerint a nemzeti megelőző mechanizmus valamennyi tagját kiváltságok és mentességek illetik meg.

Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy a jegyzőkönyv szerint a nemzeti megelőző mechanizmus tagjait olyan kiváltságok és mentességek illetik meg, amelyek a feladataik független ellátásához szükségesek. A független feladatellátást az ombudsmani intézményrendszer keretében történő szabályozás, illetve a tervezet által számukra biztosított hatáskörök garantálják. A tervezet nem szándékozott a mentelmi joggal rendelkező személyek körét a nemzeti megelőző mechanizmus munkatársaival bővíteni. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság köztisztviselői esetében létrehozott, kiemelt juttatásokkal járó vizsgálói munkakörhöz hasonló munkakörrel a tervezet azért nem rendelkezett, mert nem szándékozott a nemzeti megelőző mechanizmus munkatársainak körét feltétlenül a köztisztviselői körre szorítani.

**17.** Az MHB kifogásolja, hogy a tervezet nem tér ki arra, hogy milyen szervezeti szinten, szervezeti egységben működne a nemzeti megelőzési mechanizmus. Álláspontja szerint, a

függetlenség teljes biztosítása érdekében elengedhetetlen, hogy legalább egy külön szervezeti egység álljon fel a megelőzési feladatok ellátására.

Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy a tervezetnek nem volt célja az, hogy az alapvető jogok biztosának belső szervezetalakítási kérdéseit meghatározza, a külön szervezeti egység felállítása az alapvető jogok biztosának döntésétől függ, a Megelőzési Albizottság nemzeti megelőzési mechanizmusokról szóló iránymutatásai is kifejezetten a nemzeti megelőző mechanizmusnak címzik az erre vonatkozó ajánlást.