

HATÁSVIZSGÁLATI LAP

Előterjesztés, tervezet címe: a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvénynek az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Varga és társai kontra Magyarország ügyben hozott ítéletéhez kapcsolódó módosításáról

I. Költségvetési hatások:

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) 2015. március 10-én hozta meg vezető ítéletét a Varga és társai kontra Magyarország ügyben (a továbbiakban: Varga ügy) a börtönsúfoltságot kifogásoló panaszokról, melyben hazánkat a nem megfelelő fogvatartási körülmények megszüntetésére, valamint preventív, illetve kompenzációs jogorvoslat kialakítására hívta fel. A Bíróság a Varga ügy óta 2016. január 7-éig eltelt időszakban 99 fő részére összesen 1.544.650 euro kártérítési összeget ítélt meg, a legutóbbi adatok szerint pedig a Bírósághoz benyújtott ilyen jellegű újabb panaszok száma meghaladja a 4.500-at.

2016. január 1-eje óta a Magyarország 2016. évi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény X. fejezetében meghatározott, 500 millió forint felülről nyitott előirányzat szolgál a magán- és jogi személyek kártérítésére, így ennek terhére kerülnek kifizetésre a Bíróság által megállapított kártérítési összegek is.

Abból a célból, hogy a Bíróság helyett hazai fórum előtt legyenek orvosolhatók a zsúfolt körülmények közötti fogvatartás miatti jogsérelmek, az előterjesztés új, sui generis jogintézményként kívánja bevezetni a jogsérelemmel arányban álló, hatékony kompenzációt biztosító kártalanítási eljárást. Amennyiben ezt a Bíróság hatékony jogorvoslatnak tekinti, a hozzá e tárgykörben benyújtott további kérelmeket már nem vizsgálná, hanem azok megítélését nemzeti hatáskörbe utalná vissza. Az előterjesztés szerinti kártalanítási eljárásban a pénzbeli kártalanítás mértékét napi tétel törvényi rögzítése mellett a büntetés-végrehajtási bíró határozná meg a 3. cikkbe ütköző fogvatartási körülmények között töltött fogvatartási napok szorzataként.

Figyelemmel kell lenni ugyanakkor arra is, hogy a Kormány által 2016. március 10-én elfogadott, a büntetés-végrehajtási intézetek férőhely-bővítéséhez szükséges források biztosításáról szóló 1125/2016. (III. 10.) Korm. határozatot tartalmazó előterjesztésben szereplő adatok szerint a 2015. december 31-ei fogvatartotti összlétszámból, azaz a 17.449 főből csak mindössze 11.694 fő elhelyezése lehetséges a strasbourgi elvárásnak megfelelő 4 négyzetméteren, tehát 5.755 fő számára a jelen feltételek mellett nem biztosítható a kellő mozgáster.

A Torreggiani and Others ügyben meghozott vezető ítélete hatására az Olaszország által bevezetett kompenzációs jellegű jogorvoslati rendszerben napi 8 eurós összeg (átszámítva kb. 2.500 forint) jár az elítéltnak, amit a Bíróság megfelelőnek talált. A hazánkban kiépítésre kerülő új kompenzációs rendszerben a kártalanítás egynapi összege – az Eurostat adatait alapul véve, amíg az átlagkereset Magyarországon 871 euro, addig a követendő példaként javasolt Olaszországban 2.002 euro – 3-5 eurónak felelne meg, forintban számolva 800 forinttól 1.500 forintig terjedne. Ha átlagosan

1.100 forintos napi kártalanítási összeget veszünk alapul, akkor a már benyújtott 4.500 panasz esetében átlagosan egy éves kifogásolt elhelyezési időszakra számítva kb. 1,8 milliárd forint kártalanítási összeg kifizetésével lehet számolni. Amennyiben az említett, alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között elhelyezett 5.755 főre vetítjük a fenti kalkulációt, akkor kb. 2,31 milliárd forint kifizetését lehet előre jelezni. Ellenben ha a panaszok kivizsgálása a Bíróság eljárásában történne, akkor az átlagos 15.000 euro/fő kártérítési összeget alapul véve a már benyújtott 4.500 panasszal számítva kb. 67,5 millió eurós (átszámítva kb. 21,2 milliárd forint), míg az 5.755 létszámmal számolva 86,3 millió eurós (átszámítva kb. 27,2 milliárd forint) kifizetéssel kellene kalkulálni. Megjegyzendő azonban, hogy a Bíróság által meghatározott kártérítési összegek az ügyvédi díjakat is tartalmazzák.

Tekintettel kell lenni ugyanakkor arra, hogy a fogvatartotti fluktuáció miatt a várható panaszok száma pontosan nem határozható meg, hiszen mindaddig, amíg a bv. intézetek telítettségi arányának 100 %-ra csökkentése nem történik meg, az újonnan bekerülő, nem megfelelő körülmények között elhelyezett fogvatartottak részéről ugyancsak számítani lehet panasz benyújtására. Emellett azok, akik a zsúfolt fogvatartási körülmények miatt kártalanításban részesültek, ismételten benyújthatnak panaszt, ha a feltételek továbbra sem megfelelőek.

A kifizetések kiutalása érdekében az ehhez szükséges költségvetési forrásokat biztosítani kell. Figyelemmel arra, hogy előre nem meghatározható volumenű kifizetésekről van szó, nem prognosztizálható sem a kérelmet benyújtó fogvatartottak száma, sem a bekövetkezett sérelem mértéke és a sérelmes állapot fennállásának hosszára tekintettel megállapított kártalanítások mértéke, ezért célszerű felülről nyitott előirányzatként megállapítani ezt a tételt az Igazságügyi Minisztérium költségvetési fejezetében.

A fenteken túl várhatóan a megnövekedett ügyteher a jelenlegi büntetés-végrehajtási bírói állomány bővítése útján lesz csak kezelhető, azaz a személyi fejlesztésekre szintén szükséges a megfelelő források elkülönítése, miként létszámfejlesztési igénnyel kell számolni az Igazságügyi Minisztérium azon szervezeti egységeinél, amelyek a megítélt kártalanítások kifizetését (adatbekérések, a kifizetés adminisztratív előkészítése és pénzügyi lebonyolítása) intézik.

Végül a kalkulációval kapcsolatban rá kell mutatni arra is, hogy 2018-as befejezéséig a férőhely-bővítési program folyamatos megvalósítása a telítettség fokozatos enyhülését fogja eredményezni, amely a nem az előírtaknak megfelelő méretű zárkában elhelyezett, és emiatt kártérítési kérelem benyújtására jogosultak számát arányosan csökkenteni fogja.

II. Adminisztratív terhek:

Az előterjesztés preventív eszközként kívánja beépíteni a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvénybe (a továbbiakban: Bv. tv.) a zsúfolt elhelyezési körülmények miatti panasz büntetés-végrehajtási intézet parancsnokához való benyújtásának lehetőségét. Az intézet parancsnoka a panasz alapján, ha annak helyt ad, az elhelyezési körülmények javítása vagy ellensúlyozása érdekében a lehetőségekhez mérten megteszi a szükséges intézkedéseket. Az intézetek parancsnokainak a panasz elbírálásával, illetve a

zsúfolt körülmények okozta sérelmek enyhítését szolgáló intézkedések megtételével összefüggésben az adminisztratív terhek emelkedésével kell számolni.

Az újonnan bevezetésre kerülő kártalanítási eljárás lefolytatását a Bv. tv. módosítása a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe utalja. Tekintettel arra, hogy ez új feladatot generál a büntetés-végrehajtási bírák számára, amely ráadásul az ügyek várhatóan nagy számára tekintettel komolyabb ügyteher növekedést fog eredményezni, az új kártalanítási eljárás bevezetése az adminisztratív terhek fokozódását is maga után vonja. Hasonlóan növekedni fog az ügyterhe az Igazságügy Minisztérium azon szervezeti egységeinek, amelyek a jogerősen megítélt kártalanítások kifizetését intézik.

III. Egyéb hatások:

Az előterjesztés által javasolt módosítások bevezetésével Magyarország megfelelne a Bíróság által meghatározott követelményeknek és így a Bíróság a további kérelmek befogadását és vizsgálatát beszüntetné. A kellően hatékony, preventív és kompenzációs jellegű jogorvoslati eljárás megteremtéséig azonban a Bíróság a hozzá beérkező kérelmek kivizsgálását nem függeszti fel, mivel az ügyek folyamatos feldolgozásával is a vezető ítéletből fakadó kötelezettségére kívánják emlékeztetni hazánkat. A Bíróság által megállapított súlyos kártérítések és egyéb költségek (pl. ügyvédi díj) kifizetésével szemben Magyarországra nézve jóval kedvezőbb megoldást jelentene, ha ezen ügyek elbírálása nemzeti hatáskörben történhetne, melynek eredményeként a kompenzáció megfizetésére is a hazai viszonyokhoz jobban idomuló összegben és hazai fizetőeszközben kerülne sor. Ezért a hazai kompenzációs rendszer mielőbbi hatályba léptetése a kiadások jelentős csökkenését eredményezné az ország számára.

Budapest, 2016. május