



Magyar Helsinki Bizottság

A Magyar Helsinki Bizottság véleménye

a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvény tervezetéről

2011. október 21.

A jogszabályalkotás folyamatára vonatkozó észrevételek

Az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvénynek megfelelően a Kormány honlapján közzétette a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (a továbbiakban: Fakultatív Jegyzőkönyv) kihirdetéséről szóló törvény tervezetét (a továbbiakban: Tervezet). Csupán négy teljes munkanap állt rendelkezésre arra, hogy a Tervezetet a nem kormányzati szervek véleményezhessék. Ez a **határidő** – ismét csak – **nem volt elegendő a Tervezet kimerítő értékelésére**. A társadalmi egyeztetés folyamata általános jelleggel is kifogásolható a Tervezettel kapcsolatban, mert a Kormány a Tervezet kulcselemét jelentő nemzeti megelőző mechanizmus kijelölésének folyamatából szinte kizárta a civil szervezeteket, illetve utóbbiak által több alkalommal megszervezett találkozók¹ eredményei egyáltalán nem köszönnek vissza a Tervezetben. Az átlátható és széleskörű egyeztetés hiánya ellentmond a Fakultatív Jegyzőkönyv által létrehozott ENSZ Megelőzési Albizottság által a nemzeti megelőzési mechanizmusokra vonatkozó irányelvekben (a továbbiakban: irányelvek) meghatározott kötelezettségeknek.²

Ezen túlmenően a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény értelmében a jogszabály előkészítője az indokolásban bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. A Tervezet azonban **semmilyen indokolást nem tartalmaz**. Ez annál is inkább kifogásolandó, mert így nem áll rendelkezésünkre semmilyen hivatalos információ például arról, hogy milyen indokok alapján jelölték ki egyedül az alapvető jogok biztosát a megelőzési feladatok ellátására, vagy például, hogy a költségvetési hatások milyen számításon alapulnak, és így tovább.

A Tervezetre vonatkozó észrevételek

Általános észrevételek

1) **Üdvözljük**, hogy a Kormány – 2006-ban az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának tett szóbeli kötelezettségvállalását követően öt évvel – a közeljövőben **csatlakozik az Fakultatív Jegyzőkönyvhöz. Pozitívumnak tartjuk**, hogy a Tervezet értelmében az **alapvető jogok biztosa látná el a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait** (szemben a korábban felmerült ügyészséggel).

2) Ugyanakkor **kifogásoljuk**, hogy a fogvatartási helyek monitorozásában jelentős tapasztalatot szerzett **civil szervezeteket semmilyen formában nem kívánják a munkába bevonni**. Ezen

¹ például: 2008. április 29-én az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a Magyar Helsinki Bizottság által szervezett szakmai kerekasztal. Ld: http://helsinki.hu/Fogvatartas_es_rendvedelem/Projektek/htmls/420. Vagy 2011. június 29-én a KIM BKFO és AJFO, valamint Elina Steinerte közötti találkozó a Magyar Helsinki Bizottság szervezésében.

² 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. 16. pont.

túlmenően fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy az előremutató kormányzati lépés ellenére a kihirdető jogszabály és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtv.) módosításai több – alább részletesen elemzett – **hiányosságot** mutatnak, amelyek alááshatják a megelőzési tevékenység hatékonyságát.

3) A Tervezet szövegezéséből – így például az 5. § (6) bekezdésében megjelölt felelős miniszterek felsorolásából – kitűnik, hogy a Kormány az ellenőrző mechanizmus által látogatott fogvatartási helyek között **csak a klasszikus szabadságelvonó intézményekkel számol**. Egyáltalán nem veszi figyelembe például az időskorúak, pszichiátriai betegek, szenvedélybetegek, fogyatékos személyek olyan otthonait, amelyekből az érintettek nem távozhatnak szabad elhatározásukból. Ez nem felel meg a Fakultatív Jegyzőkönyv előírásainak és szellemének, valamint az irányelveknek.³

4) Kifogásoljuk, hogy a Kormány a Megelőzési Albizottság ajánlásai ellenére **nem folytatott átlátható egyeztetést a nemzeti megelőző mechanizmus kijelölése** érdekében, illetve nem vette figyelembe az ombudsman álláspontját sem, amelynek értelmében meg kell vizsgálni az ún. ombudsman plusz modell (azaz az megelőzési mechanizmus feladatainak az ombudsman és civil szervezetek általi közös ellátása) alkalmazásának lehetőségét. Ez a modell megoldást nyújthatna az alább vázolt problémákra is.

5) A vélhetően feszített tempójú jogalkotás eredményeként a Tervezet **nyelvileg erősen kifogásolható**, magyartalan megoldásokat tartalmaz. Ezt szemléltetik az alábbi, a teljesség igénye nélkül felhozott példák:

- A Tervezet szerint (4. cikk) fogvatartási helynek minősül az a hely, „ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával *vagy elfogadásával* megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól” (javasoljuk a hatóságok „elfogadása” helyett a „tudomásulvétele mellett” fordulatot).
- A Tervezet szerint (5. cikk) a Megelőzési Albizottság tagjait „olyan személyek közül kell kiválasztani, akik erkölcsileg feddhetetlenek, bizonyítottan *sikeres szakmai tapasztalatokat* szereztek az igazságszolgáltatás, különösen a büntetőjog, a büntetés-végrehajtás vagy a rendőrségi igazgatás terén”. Amellett, hogy a „sikeres tapasztalat” nehezen értelmezhető fordulat ebben a kontextusban, az eredeti angol szöveg („proven professional experience”) nem is tartalmaz olyan szót, amely magyarul a „sikeres” kifejezésnek felelne meg, ezért javasoljuk az „igazolt szakmai tapasztalattal rendelkeznek” kifejezés alkalmazását.
- A 13. cikk szerint a látogatásokban olyan szakértők is részt vehetnek, akiket „*arról a szakértői névjegyzékből*” kell kiválasztani, amelyeket a részes államok állítanak össze.
- A 17. cikk „a decentralizált egységek által létrehozott mechanizmusokról” beszél, noha az angol szöveg alapján világos, hogy itt a nem ezen egységek *által*, hanem a részes állam által decentralizált egységek *formájában* létrehozott mechanizmusokról van szó.

Ezen észrevételek alapján elengedhetetlen az Fakultatív Jegyzőkönyv fordításának felülvizsgálata.

Részletes észrevételek

A Tervezetet olyan módon elemezzük, hogy a Fakultatív Jegyzőkönyv egyes cikkeiből fakadó követelmények ismertetését követően megvizsgáljuk, hogy az Ajbtv.-nek a Tervezet által javasolt módosításai kielégítő módon rendezik-e az adott kérdést

1) A **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

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. 20. pont.

szakértőinek összetétele tekintetében törekednek a nemek egyensúlyára és az adott ország „etnikai és kisebbségi” csoportjainak megfelelő képviselőre.

- A **szaktudás** követelményének teljesítése érdekében a Tervezet az Ajbtv.-be iktatja, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus tizenegy új munkatársa közül kettő-kettőnek jogásznak, orvosnak és pszichológusnak kell lennie.

A Fakultatív Jegyzőkönyv végrehajtásáról szóló kézikönyvek⁴ nyilvánvalóvá teszik, hogy a büntetés-végrehajtással, rendőrséggel, emberi jogokkal kapcsolatos, továbbá pszichiátriai és pszichológiai kérdésekkel foglalkozó, a beteg- és idősgondozásra, szociális munkára specializálódott szakértőknek kell részt venniük a nemzeti megelőző mechanizmus munkájában.

A Párizsi Alapelvek (lásd alább) továbbá azt javasolják, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusba vonjanak be olyanokat, akik a fogvatartás szempontjából különösen sérülékeny csoportba tartoznak, illetve személyes tapasztalattal rendelkeznek a Fakultatív Jegyzőkönyv által érintett területeken, így kínzás túlélőit, fogyatékosokkal élő, korábban intézménybe utalt személyeket.

Nyilvánvaló, hogy a korlátozott humán erőforrás-keret miatt az alapvető jogok biztosának tizenegy leendő munkatársa valamennyi szakterületet nem tudja lefedni. E problémára – a Párizsi Alapelvekkel összhangban – megoldást a civil szervezeteknek a nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységébe történő bevonása jelenthet. A nem kormányzati szervek bevonása biztosíthatja a teljes körű feladatellátást.

- A **kisebbségi csoportok** 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”.

Álláspontunk szerint ez a megoldás a Fakultatív Jegyzőkönyv által megfogalmazott követelmény teljesítésére nem elégséges, többek között azért sem, mert a „Magyarországon élő nemzetiségek” – a jövőben sarkalatos törvényben meghatározandó – 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 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 etnikai és kisebbségi csoportok érdekvédelmével foglalkozó civil szervezetek bevonása a probléma megoldásának hatékony eszköze. Ez az eljárás megfelel a Párizsi Alapelvekben foglalt elvárásoknak is.⁵

2) A **18. cikk (4) bekezdése** kifejezetten rendelkezik arról, hogy „a nemzeti megelőző mechanizmusok létrehozásakor a részes államok kellő figyelmet szentelnek az emberi jogok előmozdítása és védelme érdekében létrehozott nemzeti intézmények jogállásával kapcsolatos alapelveknek”. Ezeket az úgynevezett **Párizsi Alapelvek** („Paris Principles”), a nemzeti emberi jogi intézményekkel szemben támasztott ENSZ követelmények tartalmazzák.⁶ Az alapelvekből származó ajánlásokat az előző szakaszban elemeztük.

⁴ Köztük pl.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos: *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual*. Geneva 2010.

⁵ 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.

⁶ Lásd: <http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

Az 1) és 2) pontban meghatározott észrevételek alapján javasoljuk tehát, hogy a Kormány az állampolgári jogok országgyűlési biztosa véleményével⁷ egyezően vonja be a munkába a civil szervezeteket, **tekintse példának a szlovén, ún. ombudsman plusz rendszert.** Itt a nemzeti megelőzési mechanizmus munkáját koordináló ombudsman évente kiírt pályázat keretében választja ki azokat a civil szervezeteket, amelyek részt vehetnek a mechanizmus munkájában, speciális szakértelmükkel és emberi erőforrásaikkal egészítve ki az alapvető jogok biztosának és munkatársainak tevékenységét.

A Fakultatív Jegyzőkönyvhöz „csatlakozott államok tapasztalatai azt mutatják, hogy a civil szervezeteknek a nemzeti megelőző mechanizmus munkájába [...] történő bevonása [...] mind a társadalmi bizalom erősítésének, mind a hiányzó – főleg nem jogi természetű – szakértelem biztosításának hatékony és költségtaókarékos módja lehet.”⁸

3) A **18. cikk (3) bekezdése** (a logikai sorrend miatt a 4. bekezdés után tárgyaljuk) értelmében biztosítani kell a megelőző mechanizmus működéséhez szükséges erőforrásokat. A Tervezet hatásvizsgálati lapja *IV. Költségvetési hatások* része szerint – feltehetően aktuális árakon számolva – évi 172 millió forint többletterhet jelent az alapvető jogok biztosának nemzeti megelőző mechanizmusként való kijelölése. Ez az **összeg minden bizonnyal nem elegendő** a monitoring-tevékenységgel kapcsolatos feladatok megfelelő ellátásához. Ezt mi sem bizonyítja jobban, minthogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által készített költségbecslés – amelyet továbbított az előterjesztő Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak – is évi 272,2 millió forintot irányozott elő a feladatok ellátására. A költségtervezés szerint a hivatal 25 munkatárssal, 3 sofőrrel látná el a feladatokat. Ha az ombudsman költségbecslését vesszük alapul, azonban a 25 új munkatárs helyett a Tervezetben szereplő 11 munkatárssal számolunk, a költségvetés szükséges összege akkor is 260 millió forint (ennek 10%-a a gépkocsivezetők és a gépkocsik költsége), amely a tervezetben szereplő összeg másfélszerese. Így elképzelhetetlen, hogy három év múlva ennyi pénzből hogyan fogja ellátni az alapvető jogok biztosa az ellenőrzési, megelőzési feladatait.

Tekintettel arra, hogy a Tervezet nem tartalmaz indokolást, az sem tudható, hogy – a munkatársak létszámán túl – az előterjesztő pl. látogatások száma, helyszíne vonatkozásában milyen adatokkal számolt a költségvetés elkészítésekor. Ahhoz, hogy felmérhető legyen, hogy a rendelkezésre bocsátott források megfelelő nagyságúak-e, elengedhetetlen megismerni, hogy az előterjesztő mely látogatási helyek milyen gyakoriságú és humán erőforrást igénylő vizsgálatával számolt (kalkulált-e például a tolmácsolás – igen jelentős – költségeivel az idegenrendészeti fogdákon és más olyan helyeken, ahol külföldieket tartanak fogva).

4) A **19. cikk (a) bekezdése** szerint a nemzeti megelőző mechanizmust – többek között legalább arra – fel kell hatalmazni, hogy a szabadságuktól megfosztott személyekkel kapcsolatos bánásmódot a 4. cikk szerinti fogvatartási helyeken vizsgálja. A 4. cikk fogvatartási helyként határoz meg minden olyan helyet, ahol személyeket jogszerűen megfosztanak vagy megfoszthatnak szabadságuktól. A 4. cikk 2. bekezdése szerint a fogvatartási hely állami vagy magántulajdonú is lehet. Az Ajbtv. hatálya csupán egyes hatóságokra és közszolgáltatókra terjed ki, tehát a biztos a jelenlegi szabályozás szerint nem vizsgálhatja pl. a magántulajdonban álló, civil szervezetek által működtetett szociális otthonokat. Ezt a hiányosságot a Tervezet sem orvosolja. A Tervezet módosításának elmaradása esetén **a nemzeti megelőző mechanizmus vizsgálata alá vont szervezetek köre nem lenne teljes**, így a változtatás elengedhetetlen.

A szabályozás hiányosságát jelzi a Tervezet 9.§-a által az Ajbtv.-be illesztendő 39/B. § (2) bekezdésének szóhasználata is, amely szerint a mechanizmus a „hatóságtól” kérhet különböző információkat, holott a kötelezettség nemcsak a hatóságokat, hanem bármely fogvatartó helyet terheli. Ugyanez tükröződik abban, hogy a 39/D. § bizonyos jogosultságokat biztosít az alapvető jogok

⁷ Ezt Dr. Szabó Máté például kifejtette az Elina Steinertével 2011. június 28-án – a Magyar Helsinki Bizottság szervezésében megvalósult – beszélgetésen.

⁸ Haraszti 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.

biztosa munkatársainak, de a törvényszöveg szerint e jogosultságok a munkatársakat kizárólag a hatóságok vonatkozásában – így nem valamennyi fogvatartási hely vonatkozásában – illetik meg.

A fenti észrevételek alapján tehát a Tervezetet felül kell vizsgálni és meg kell teremteni az Ajbtv. olyan tartalmú módosítását, hogy **a nemzeti megelőzési mechanizmus keretében eljáró valamennyi személy valamennyi fogvatartási helyet teljes körűen vizsgálhasson.**

5) A **19. cikk (c) bekezdése** szerint a nemzeti megelőző mechanizmust fel kell arra hatalmazni, hogy a jogszabályokkal és azok tervezetével kapcsolatban észrevételeket nyújthasson be. E jogosultságot a hatályos Ajbtv. 2. § (2) bekezdése is biztosítja. A Fakultatív Jegyzőkönyv ugyanakkor ennél szigorúbb előírásokat tesz: mint ahogy az irányelvek⁹ 28. pontja is rögzíti, a fogvatartással összefüggő **jogszabálytervezeteket kötelező véleményezésre megküldeni** a megelőzési mechanizmusnak. Ezt a jogalkotó szerveket terhelő kötelezettséget célszerű lenne kimondani a Tervezetben.

6) A **20. cikk (d) bekezdése** értelmében Magyarországnak biztosítania kell, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus **bármely személyt meghallgathasson.** A Tervezet 9. §-ának értelmében az Ajbtv. leendő 39/B. § (3) bekezdés c) és d) pontja meghatározza azokat a személyeket, akiket a nemzeti megelőző mechanizmus eljárása keretében meg lehet hallgatni. Utóbbi szakasz szerint a nemzeti megelőző mechanizmus a vizsgált hatóság munkatársait és a szabadságtól megfosztott személyeket hallgathatja meg. Ez egyértelmű ellentmondás a Fakultatív Jegyzőkönyv korábban említett előírásával, hiszen a Fakultatív Jegyzőkönyv értelmében az ellenőrző mechanizmus meghallgathatja például a szabadságától megfosztott személy családtagját, civil szervezetek tagjait, a fogvatartási intézményben nem munkaviszonyban dolgozókat, azaz bárkit. Erre azonban az Ajbtv. nem biztosít lehetőséget. Ezt a hiányosságot mindenképpen orvosolni szükséges.

7) A **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 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 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.** Szükséges ezért a jogrend áttekintése abból a szempontból, hogy a 21. cikk (1) bekezdésében foglaltak érvényesítéséhez milyen módosításokra van szükség.

8) 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

⁹ 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. 28. pont.

problémás lehet a gyakorlatban a következők miatt. Az Ajbtv. szerint 35. §-a szerint ha az alapvető jogok biztos 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.)

9) A **23. cikk** értelmében az államok közzéteszik az ellenőrző 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 irányelvek¹⁰ 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. Előremutató ugyanakkor, hogy a Tervezet szerint a nemzeti megelőző mechanizmus tapasztalatai **külön fejezetet** képeznek az éves jelentésben.

10) A **24. cikk** lehetőséget biztosít a részes államoknak, hogy elhalasszák a Fakultatív Jegyzőkönyvből fakadó kötelezettségeik teljesítését. A Tervezet 4. §-a szerint Magyarország a lehető leghosszabb időtartamra él e joggal. A halasztás okát az előterjesztő kizárólag a többletforrások hiányával indokolja. Álláspontunk szerint a **halasztás nem indokolt, annak hosszú időtartama erőteljesen kifogásolható.** Tekintettel arra, hogy Magyarország már öt évvel ezelőtt is kötelezettséget vállalt a Jegyzőkönyv aláírására, majd e kötelezettségvállalását 2011-ben az ENSZ Időszakos Egyetemes Felülvizsgálatán megerősítette, egyértelmű, hogy megfelelő felkészülési idő állt rendelkezésre a szakmai háttér és pénzügyi erőforrások megteremtésére. A nemzeti megelőzési mechanizmus költségigényeinek fedezésére a decemberben elfogadásra kerülő költségvetési törvényben lehetőség nyílik. Ha a Kormány ennek ellenére a halasztás mellett dönt, akkor **elengedhetetlen szakmai és pénzügyi felkészülési ütemterv összeállítása, a tervezett szakmai program civil szervezetekkel közösen történő kialakítása és megvalósítása.**

11) 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.

12) A Tervezet **9. §-a** határozza meg az Ajbtv. módosításait. A 39/D. § több, a szervezeti rendszerre vonatkozó változtatást tartalmaz. Azonban arra nem tér ki, hogy milyen szervezeti szinten, egységben működne a nemzeti megelőzési mechanizmus. Álláspontunk szerint, a függetlenség teljes biztosítása érdekében az lenne leginkább előremutató, ha a nemzeti megelőzési mechanizmust az ombudsman egy helyettese vezetné, ennek megvalósulása elmaradása esetén azonban

¹⁰ 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.

elengedhetetlen¹¹, **hogy külön szervezeti egység álljon fel a megelőzési feladatok ellátására**, amelynek munkatársait a „klasszikus” ombudsmani feladatok ellátásával nem lehet megbízni, és amely elkülönülő, önálló költségvetéssel rendelkezik.

¹¹ 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. 32. pont.