



Magyar Helsinki Bizottság

# MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1074 Budapest, Dohány utca 20. II/9.

1242 Budapest, Pf. 317.

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

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

## Dr. Kozma Ákos

Alapvető Jogok Biztosa

R70 Irodaház

1074 Budapest, Rákóczi út 70-72.

## Tisztelt Biztos Úr!

Mindenekelőtt engedje meg, hogy gratuláljak megválasztásához, örömet fejezzem ki azzal kapcsolatban, hogy bizottsági meghallgatása alkalmával hangsúlyozta a civilszervezetekkel való együttműködés fontosságát, és megköszönjem, hogy ezen együttműködési készség jegyében rövid konzultációra invitált.

Hangsúlyozni szeretném, hogy számos területen már eddig is példaértékű volt az alapvető jogok biztosa és a Magyar Helsinki Bizottság közötti együttműködés. A szabálysértési jogszabályi előírások kapcsán például többször fordultunk az alapvető jogok biztosához, és ezekben az ügyekben számos rendkívül alapos és előremutató [jelentés](#) készült, amelyek a mindennapi munkánkat is segítik.

Ugyanakkor több területen van szükség megítélésünk szerint az együttműködés javítására és az ombudsmani aktivitás növelésére. E tekintetben különös aktualitást ad megbeszélésünknek, hogy néhány napja került nyilvánosságra a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Világszövetsége (GAHNRI) Akkreditációs Albizottságának [jelentése](#) az alapvető jogok biztosának, mint Magyarország nemzeti emberi jogi intézményének A-státuszú nemzeti emberi jogi intézményként való re-akkreditációjáról. A jelentés szerint az akkreditáció megerősítéséről szóló döntést 2020 októberéig elhalasztják, mivel a 2012 és 2019 közötti ombudsmani tevékenység kérdéseket vetett fel azzal kapcsolatban, hogy az intézmény valamennyi lényeges alapjogi kérdés vonatkozásában kellő határozottsággal lép-e fel, függetlenül annak politikai összefüggéseitől és érzékenységétől.

A Magyar Helsinki Bizottság rendkívül fontosnak tartja, hogy Magyarországnak olyan A-státuszú nemzeti emberi jogi intézménye legyen, amely valóban megfelel a legmagasabb státusz eléréséhez szükséges formai/eljárási és tartalmi/funkcionális függetlenség követelményeinek. Ezt szem előtt tartva ajánlom megbeszélésünk előtt az Ön figyelmébe az alábbi témákat.

### 1) A külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvény

Az Akkreditációs Albizottság kifejezetten nevesíti azon ügyek között, amelyekben az ombudsman nyilvános megszólalását hiányolta, a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló 2017. évi LXXVI. törvényt.

A törvényt bírálta és az egyesülési szabadság aránytalan korlátozásának találta – egyebek mellett – a Velencei Bizottság, az Európa Tanács emberi jogi biztosa és az ENSZ három speciális jelentéstevője (a véleménynyilvánítási szabadságért, a békés gyülekezés és egyesülés szabadságért, valamint a jogvédők helyzetéért felelős speciális jelentéstevő).

Amint azt többször is hangsúlyoztuk: egyetértünk azzal, hogy a civilszervezetek működésének, támogatási struktúrájának átláthatónak kell lennie. A civil társadalmi szervezetek azonban már a jelenleg hatályos rendszerben is számos adatszolgáltatási kötelezettségeknek vannak alávetve az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (Ectv.),



Magyar Helsinki Bizottság

# MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1074 Budapest, Dohány utca 20. II/9.

1242 Budapest, Pf. 317.

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

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

valamint a civil szervezetek gazdálkodása, az adománygyűjtés és a közhasznúság egyes kérdéseiről szóló 350/2011 (XII. 30.) Korm. rendelet (Kormányrendelet) alapján.

Az egyesületek, alapítványok valamennyi regisztrált adata nyilvánosan elérhető a civil szervezetek jegyzékében online és a bíróságokon. Emellett a Kormányrendelet 12. § (2) bekezdése szerint az illetékes miniszter közzéteszi az éves beszámoló részét képező közhasznúsági melléklet benyújtásának formáját. A standard elektronikus minta előírja, hogy a civil szervezetek megnevezzék az egyes adományokat, támogatásokat, és azt, hogy ezen támogatások „nemzetközi” jellegűek-e.

A nyomtatványon a kettős könyvelést vezető a civil szervezetek kötelesek részletes információkat adni az adott évi tevékenységükről, a bevételeikről és a kiadásairól, valamint a bevételeik forrásairól. A közhasznú jogállású szervezet az Ectv. 27. § (2) bekezdése alapján kizárólag kettős könyvvitelt vezethet. Ebben a szabályozási környezetben fel kell tüntetnie forrás szerinti bontásban a bevételeket, ismertetve a központi és helyi önkormányzati költségvetésből, nemzetközi forrásokból és egyéb támogatóktól származó támogatásokat. A jelenlegi jogszabály által előírt módon benyújtandó éves beszámolók a vonatkozó honlapon ([www.birosag.hu](http://www.birosag.hu)) jelenleg is közzétételre kerülnek, azok bárki számára ingyenesen elérhetőek.

Aki tehát arra kíváncsi, hogy a civil szervezetek milyen – hazai vagy külföldi – forrásokból milyen tevékenységet végeznek, jelenleg is könnyűszerrel megtalálhatja ezeket az információkat. Ehhez képest a jelenlegi magyarországi politikai nyilvánosságban a külföldről támogatott jelző kizárólag arra alkalmas, hogy a szervezetek hitelességét és az irántuk megnyilvánuló közbizalmat aláássa. Mindez pedig sérti a civilek Alaptörvényben biztosított jó hírnévhez, a magánszféra tiszteletben tartásához fűződő jogát, valamint csorbítja a véleménynyilvánítás és egyesülési jogukat. Ráadásul a szabályozás diszkriminatív is, hiszen bizonyos civil szervezeteket, például a sport vagy vallási egyesületeket nem kötelezi arra, hogy a külföldi források miatt az eddigiektől eltérő előírásoknak tegyenek eleget.

A törvényt 23 érintett civilszervezet az Alkotmánybíróság előtt megtámadta. Az Alkotmánybíróság az eljárását – az Európai Unió Bírósága előtt folyó eljárásra tekintettel – felfüggesztette, így az alkotmányjogi panasz tárgyában döntés még nem született, ami lehetőséget biztosít Önnek arra, hogy amennyiben a [panaszban foglalt érveinkkel](#) egyetért, akár *amicus curiae* beadvánnyal forduljon az Alkotmánybírósághoz, akár más formában hozza nyilvánosságra a kérdéssel kapcsolatos alapjogi álláspontját, megfelelően az Akkreditációs Albizottság ezirányú ajánlásának.

## 2) A nemzeti megelőző mechanizmus működése

Magyarország 2012-ben csatlakozott a kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódról és büntetéséről szóló 1984. évi egyezmény fakultatív jegyzőkönyvéhez, 2015 januárja óta az alapvető jogok biztosa látja el a nemzeti megelőző mechanizmus (a továbbiakban: NMM) Fakultatív jegyzőkönyvben meghatározott funkcióit. Az ENSZ Kínzás Megelőzési Albizottsága 2017-es magyarországi látogatását követő [jelentésében](#) kifejtette, hogy „[...] *aggasztja, hogy a pénzügyi források hiánya komolyan akadályozza a nemzeti megelőző mechanizmus eredményes és hatékony működését. Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának nemzeti megelőző mechanizmussá történt kijelölését nem követte az ennek a kiegészítő feladatnak az ellátásához minimálisan szükséges források allokációja.*”

Úgy véljük, hogy a forrás- és emberi erőforráshiány az oka annak, hogy az NMM átlagosan 10-11 látogatást tud végezni évente, ez azonban a kínzás megelőzésének nem hatékony eszköze egy olyan országban, ahol hozzávetőlegesen 500 fogvatartási hely van. Így például a menedékkérők és idegenrendészeti eljárás alatt álló



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1074 Budapest, Dohány utca 20. II/9.

1242 Budapest, Pf. 317.

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

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

harmadik országbeli állampolgárok elhelyezéséül szolgáló fogvatartási intézményekben az NMM az elmúlt két és fél évben egyetlen ellenőrzést sem folytatott le.

Amint az Ön előtt nyilvánvalóan ismert, az alapvető jogok biztosáról szóló törvény 39/D. §-a értelmében a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésében való közreműködésre az alapvető jogok biztos a köztisztviselő munkatársak mellett eseti vagy állandó jelleggel más szakértőket is felhatalmazhat. A Magyar Helsinki Bizottság több mint két évtizedes tapasztalattal rendelkezik a fogvatartási helyek monitorozása terén, ideértve a büntetés-végrehajtási intézetek és a rendőrségi fogdák mellett a speciális nyelvi, interkulturális és jogi tudást és tapasztalatot igénylő menekültügyi és idegenrendészeti fogvatartási helyszíneket is. A Magyar Helsinki Bizottság tapasztalatait, munkatársainak tudását többször is felajánlotta és továbbra is készséggel bocsátaná az NMM rendelkezésére, mivel úgy gondoljuk, hogy ez legalább átmeneti megoldást jelenthetne az erőforrások hiányára a hivatalon belül.

A múltban az volt az NMM álláspontja, hogy a kérdéses rendelkezés jogász-szakértők felhatalmazására nem vonatkozik, azonban ilyen korlátozást a jogszabálysöveg nem tartalmaz, és maga a Megelőzési Albizottság is azt ajánlotta jelentésében (29-30-as pontok), hogy az NMM-nek erősítenie kellene a civil társadalommal való együttműködését, „minimálisan azzal, hogy nagyobb mértékben vonja be a civileket a monitorozó látogatásokba, [...] a jelentések megírásába és a hazai hatóságokkal való párbeszédbe”. Az albizottság konkrét javaslatai közé tartozik a civil szakértőknek a látogatásokba való bevonásán kívül, hogy a meglátogatandó fogvatartási helyek legalább egyharmadát a civilek javaslatai alapján válassza ki az NMM, és hogy a jelentéseket legalább két héttel a közzétételük előtt kapják meg véleményezésre.

Szintén az NMM működésével kapcsolatos problémaként merült fel az utóbbi időben, hogy amikor az egyedi panaszokon túlmutató ügyben fordultunk az alapvető jogok biztosához mint NMM-hez, megkeresésünket – a megítélésünk szerint – megalapozatlan érveléssel hátrította el az ombudsman.

A Magyar Helsinki Bizottságnak egymástól függetlenül számoltak be a Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben fogva tartott személyek arról, hogy kezüket hátrabilincselve fájdalmas helyzetben órákon keresztül tartották őket kikötve, úgy, hogy maguk alá ürítettek. A kikötésről továbbá egy felügyelő maga számolt be a Bizottság ügyvédjének. Tudomásunk volt arról is, hogy legalább két büntetőeljárás van vagy volt folyamatban hasonló tényállású ügyek miatt. Úgy gondoljuk, hogy az esetek súlyossága és száma megalapozottá tette az indítványunkat, hogy az NMM folytasson előzetes bejelentés nélküli vizsgálatot azonban az ombudsman beadványunkat, tekintettel arra, hogy az abban jelzett cselekmények bűncselekmények gyanúját vetik fel, a Legfőbb Ügyésznek és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságára tette át (ld. AJB-4576/2018.).

Hangsúlyozzuk ezzel kapcsolatban, hogy az alapvető jogok biztosának, mint Nemzeti Megelőző Mechanizmusnak az ügyben vizsgálati kötelezettsége keletkezik a bejelentés alapján. Az ügyészégi eljárásától eltér az NMM vizsgálatának célja, ebből következően pedig annak módszerei, és lehetséges eredménye is. Az NMM-nek feladata az ügyészégi nyomozással párhuzamosan, akár annak hiányában is a különféle forrásokkal alátámasztott intézetbeli bánásmód vizsgálata, ráadásul az ombudsmani vizsgálat és az az alapján tett megállapítások és javaslatok más célt szolgálnak (a bántalmazást lehetővé tevő, illetve indukáló rendszerszintű problémák feltárását és a megszüntetésükre tett javaslatok megfogalmazását), mint az esetlegesen elítéléssel záruló büntetőeljárások, amelyek csak az egyéni felelősségről szólnak.

Egy másik ügyben a Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben tapasztal visszáságokra hívtuk fel a figyelmet. Az alapvető jogok biztos AJB 3142/2019 számú válaszában arra hivatkozott, hogy az érintettek panaszainak hiányában nincs jogosultsága eljárni. Ez azonban szintén nem helytálló: NMM-ként nem egyéni



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1074 Budapest, Dohány utca 20. II/9.

1242 Budapest, Pf. 317.

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

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

panaszok alapján jár el, bármiféle bejelentés megalapozhatja egy ad hoc vizsgálat lefolytatását, de ombudsmanként is lehetősége van hivatalból eljárni, az állítások ellenőrzésére vizsgálatot folytatni, és amennyiben szükséges, gyors intézkedéseket tenni.

### 3) A fogvatartotti jogok érvényesülése a büntetés-végrehajtási intézetekben

A Magyar Helsinki Bizottság megalakulása óta küzd a fogvatartotti jogok érvényesüléséért. Az elmúlt 30 évben számos alkalommal működöttünk együtt az alapvető jogok biztosával ezen a területen.

A legfontosabb fogvatartotti panaszokkal kapcsolatban (látogatók fogadásának szabályozása, kapcsolattartás rendje, mobiltelefon használat és óvadékfizetés, zárkában található tárgyak körének korlátozása) az alapvető jogok biztosa is megkereste az Igazságügyi Minisztériumot (ld. például az AJB-3995/2017. számú ügyet). Információink szerint azonban ezek a problémák továbbra is fennállnak, sőt, az elmúlt időszakban romlottak.

A legégetőbb problémának pillanatnyilag a kapcsolattartás mutatkozik. A büntetés-végrehajtási rendszer Központi Házirendje alapján az intézetek túlnyomó részében a látogató és a fogvatartott egy plexiüvegen keresztül beszélhet csak egymással és semmilyen testi érintkezés nem engedélyezett a látogatások teljes ideje alatt, még üdvözléskor és az elbúcsúzás alkalmával sem. Ez a szigorítás már nagyjából egy éve hatályban van, ettől függetlenül az Emberi Jogi Tanácsadó Irodánkhoz beérkező panaszok nagy részét a mai napig az ezzel kapcsolatos megkeresések teszik ki, mind fogvatartotti, mind hozzátartozói oldalról.

A büntetés-végrehajtási kódex az Alapvető rendelkezések között nevesíti az egyéniesítés elvét, tehát azt, hogy a büntetés-végrehajtás során figyelmet kell fordítani a fogvatartottak fokozatok szerinti elkülönítésére, valamint tekintettel kell lenni a különböző személyi körülményeikre, szükségleteikre. A 83. § kimondja, hogy a szabadságvesztés végrehajtása során az elítéltet csak a büntetés céljának eléréséhez szükséges mértékben lehet elkülöníteni a társadalom tagjaitól. Az elítélt számára biztosítani kell a büntetés céljával, valamint az intézet rendjével és biztonságával nem ellentétes családi, személyes és társadalmi kapcsolatok létesítését, fenntartását, illetve fejlesztését. Az, hogy a Központi Házirend látogatás rendjére vonatkozó része a biztonsági kockázatra tekintet nélkül minden fogvatartottra egységes előírásokat tartalmaz, ellentétes a büntetés-végrehajtás céljaival és alapelveivel, és nem csak a fogvatartottat bünteti, hanem az összes kapcsolattartót, különös tekintettel a gyermekekre. Ezen álláspontunk egybecseng az Európa Tanács Kínzás, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottságának (a továbbiakban: CPT) álláspontjával is, amely már a 2013-as Magyarországon tett látogatásáról szóló jelentésének 112. pontjában is hangsúlyozta: a fogvatartottaknak biztosítani kell a megfelelő körülményeket a kapcsolattartói látogatás során, különös tekintettel arra, hogy azok, akik esetében nem áll fenn erre vonatkozó biztonsági kockázat, bármilyen fizikai korlátozás nélkül érintkezhessenek a családtagjaikkal.

Nagyon sok megkeresés érkezik hozzánk a fogvatartotti mobiltelefonok használatának feltételeivel kapcsolatban is. Sokan panaszkodnak a magas percdíjakra (93 Ft/perc bruttó egységár belföldi mobiltelefon hívása esetén), valamint arra, hogy a számlázás nem valós idejű, hanem perc alapú. Sokan tartják sérelmesnek azt is, hogy csak 35.000,- Ft óvadék zárolását követően használhatnak saját mobiltelefont a fogvatartottak. A telefonálás rendkívül magas költségei diszkriminatív módon korlátozzák a nehezebb anyagi helyzetben lévők kapcsolattartását, különös tekintettel arra, hogy a korábbi rendszerben alacsonyabb áron is biztosítható volt a bv-s mobilok rendszerének működtetése, tehát nem szükségszerű, hogy a telefonos kapcsolattartás ennyire drága legyen a fogvatartottak számára.



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1074 Budapest, Dohány utca 20. II/9.

1242 Budapest, Pf. 317.

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

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

Rendkívül fontosnak tartjuk, hogy ezekkel a rendszerszintű ügyekkel az ombudsman – civilszervezetek bevonásával – továbbra is foglalkozzon.

#### 4) Az Alapvető Jogok Biztosának intézkedését igénylő további problémák

A 2011. évi CXI. törvény 1 §. (2) bekezdés a) és d) pontja szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. A Magyar Helsinki Bizottság mandátuma alá tartozó területeken folytatott szakmai tevékenységünk során több olyan problémáról szereztünk tudomást, amely e megkülönböztetett figyelemből is adódóan Biztos Úr mihamarabbi intézkedését igényli.

A főtí Károlyi István Gyermekközpont által nyújtott gyermekvédelmi szakellátások jövőbeni helyszíneinek kiválasztásával és kialakításával kapcsolatban az elmúlt években egymásnak ellentmondó nyilatkozatok és döntések születtek, 2019 szeptemberében egy közérdekű adatok kiadása iránt indított perben pedig kiderült, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma nem is rendelkezik szakmai tervvel a Gyermekközpont bezárását illetően. A jelenleg a Gyermekközpont területén különböző intézményekben élő magyar és külföldi gyermekek jövőbeni elhelyezése továbbra is bizonytalan; különösen aggasztóak azok a nyilvánosságra került információk, amelyek szerint a Speciális Gyermekotthonban ellátott gyermekek ellátási szükségleteinek meghatározása és gondozási helyének megváltoztatása nem szakmai szempontok szerint zajlik.

A Gyermekközpontot érintő döntések előkészítésébe, meghozatalába a hatályos jogszabályokkal, különös tekintettel az ENSZ Gyermekjogi Egyezményében foglaltakkal ellentétesen az érintett gyermekeket nem vonták be.

A 2017. március 28-án hatályba lépett törvénymódosítások eredményeként a 14 éven aluli kísérő nélküli kiskorúakat leszámítva minden menedékkérőt a röszkei vagy a tompai tranzitónában kötelez tartózkodásra az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság kérelmük elbírálásának végleges döntéssel történő lezárultáig. A tranzitónákban elérhető szolgáltatások és a tranzitónák fizikai körülményei, különösen a különleges bánásmódot igénylő személyek esetében számos nemzetközi jelentés szerint is elégtelenek.

2018 nyara óta a Főigazgatóság és jogelődje az elutasított menedékkérőknek az idegenrendészeti eljárásuk során szintén a tranzitónákat jelöli ki kötelező tartózkodási helyként, azonban a felnőttek számára (leszámítva a terhes vagy szoptató anyákat) sürgősségi egészségügyi ellátás kivételével semmilyen ellátást nem biztosít, az étkezést is ideértve. A mai napig összesen 27 fő esetében kellett ezért az Emberi Jogok Európai Bíróságának azonnali intézkedésben rendelnie a magyar államot, hogy a magyar hatóságok ellenőrzése alatt álló személyek számára az élelmezést biztosítsák. A tranzitónában elhelyezett külföldiek közel fele 18 éven aluli, ami különösen indokoltá teszi az Ön mihamarabbi személyes látogatását, valamint azt követő intézkedések megtételét.

\*\*\*



Magyar Helsinki Bizottság

## MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1074 Budapest, Dohány utca 20. II/9.

1242 Budapest, Pf. 317.

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

[helsinki@helsinki.hu](mailto:helsinki@helsinki.hu)

[www.helsinki.hu](http://www.helsinki.hu)

### Tisztelt Biztos Úr!

Remélem, egyetért velünk abban, hogy független nemzeti emberi jogi intézményként az alapvető jogok biztosának vannak feladatai a fent felsorolt problémák megoldásában, és abban is, hogy – amint arra a parlamenti meghallgatása során Ön is utalt – ebben szükség van a biztos és a civil társadalom együttműködésére. A magunk részéről örömmel veszünk részt az alapjogok minél hatékonyabb védelmének megvalósítására irányuló közös munkában.

Budapest, 2019. december 2.

Tisztelettel:

dr. Kádár András Kristóf  
társelnök