

**Jelentés a kínzás elleni ENSZ egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvének
Magyarország általi ratifikációjáról,
valamint a nemzeti megelőző mechanizmus kijelöléséről**

Készítette: Elina Steinerte
Human Rights Implementation Centre
University of Bristol

1. Összegzés	3
2. Bevezetés: A projekt háttere	4
3. Módszertan	4
4. A jelenlegi helyzet	5
(i) Csatlakozás a jegyzőkönyvhöz	6
(ii) A nemzeti megelőző mechanizmus kijelölése.....	7
5. Elemzés	8
(i) Csatlakozás a jegyzőkönyvhöz.....	8
(ii) A nemzeti megelőző mechanizmus kiválasztása.....	10
6. Következtetés.....	16
7. Ajánlások.....	17
A kormány részére	17
Az ombudsmani hivatal részére	18
Az civil társadalom részére	19
I. Melléklet: A találkozók menetrendje.....	21

1. Összegzés

E jelentés¹ megírásának időpontjáig – annak ellenére, hogy 2006 óta több nemzetközi fórumon számos alkalommal fejezte ki az erre irányuló szándékát – Magyarország nem csatlakozott a kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódról és büntetésről szóló ENSZ Egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét (a továbbiakban: fakultatív jegyzőkönyv vagy jegyzőkönyv). A magyar kormány 2011. május 31-én elfogadta a 1176/2011. kormányhatározatot a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény fakultatív jegyzőkönyvéhez való csatlakozás előkészítéséhez szükséges jogalkotási feladatok ütemezéséről. A kormányhatározat egyrészt elismeri a fakultatív jegyzőkönyvhöz való csatlakozás szükségességét, és felhívja a külügyminisztert és a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy tegyék meg a fakultatív jegyzőkönyvhöz történő csatlakozás előkészítéséhez szükséges lépéseket. Másrészt felhívja a minisztereket arra, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait az alapvető jogok biztosa² lássa el, valamint jelzi, hogy Magyarország élni kíván a fakultatív jegyzőkönyv 24. cikkében biztosított, a jegyzőkönyv nemzeti megelőző mechanizmussal kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtására vonatkozó három éves halasztási lehetőséggel. Mindezen lépések teljesítéséhez a kormányhatározat a 2012. január 1-jei határidőt írja elő.

E jelentés a fakultatív jegyzőkönyv magyarországi ratifikálása körüli folyamatokat ismerteti, megvizsgálja a nemzeti megelőző mechanizmus kijelölésének különböző lehetőségeit, melyet a Jegyzőkönyv – annak ratifikálásakor – is elvár Magyarországtól. A jelentés végül ajánlások három csoportját fogalmazza meg a kormány, az ombudsman és a civil társadalom számára. A legfontosabb ajánlások összefoglalása az alábbi:

1. Az érintettek számára világossá kell tenni, hogy a kormány mikor kívánja ratifikálni a fakultatív jegyzőkönyvet.
2. A kormány ne éljen a 24. cikk által lehetővé tett nyilatkozat lehetőségével.
3. Sürgősen nyílt és átlátható konzultációt kell kezdeményezni a jegyzőkönyvhöz való magyarországi csatlakozással és annak végrehajtásával, valamint a nemzeti megelőző mechanizmus kijelölésének lehetőségeivel kapcsolatban, amelybe be kell vonni az összes fontos érintettet, különösen a civil társadalmat.
4. Meg kell ismertetni a fakultatív jegyzőkönyv hatályát és mibenlétét és a nemzeti megelőző mechanizmus hatáskörét a büntető igazságszolgáltatási rendszer szereplőivel és a fakultatív jegyzőkönyv 4. szakaszában meghatározott szabadságelvonást végrehajtó helyekkel, továbbá felügyeleti szerveikkel.
5. Felül kell vizsgálni az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt – amelyet Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában 2011. július 26-án hirdettek ki – a fakultatív

¹Külön köszönöm Debra Longnak (Human Rights Implementation Centre, Bristol), a jelentés első változataihoz tett fontos észrevételeit. A tévedésekért a szerzőt terheli.

²A jelentésben egymással megegyező fogalomként használjuk az „alapvető jogok biztosa”, az „állampolgári jogok országgyűlési biztosa”, az „országgyűlési biztos” és az „ombudsman” kifejezéseket (a fordító).

jegyzőkönyv nemzeti megelőző mechanizmusra vonatkozó követelményeinek szempontjából. Továbbá egyeztetést kell kezdeményezni a törvény szükséges módosításairól, illetve a nemzeti megelőző mechanizmus működéséről szóló új törvény előkészítésének szükségességéről.

6. Az ombudsmant a civil szervezetekkel együtt kell kijelölni a nemzeti megelőző mechanizmus mandátumának betöltésére.
7. Tisztázni kell a beteg- és ellátottjogi képviselők jogállását és jövőjét.
8. Valamennyi, a jegyzőkönyv ratifikációja, végrehajtása tárgyában tartott konzultációra, ide értve a nemzeti megelőző mechanizmus kiválasztását és kijelölését, meg kell hívni az ENSZ Kínzás Megelőzési Albizottságának egy tagját is.

2. Bevezetés: A projekt háttere

E jelentés a 2011. június 27. és 30. között Budapesten lebonyolított látogatás eredménye, amelyre az „Emberi jogi jogsértések megelőzése szabadságelvonást végrehajtó intézményekben” című projekt keretében került sor. A projektben az Emberi Jogok Védelme Romániában Egyesület - Helsinki Bizottság (APADOR) által vezetett konzorcium vesz részt. A magyarországi projektelemeket a Magyar Helsinki Bizottság koordinálja. A projekt átfogó célja az emberi jogok megsértésének megelőzése a magyarországi és romániai szabadságelvonást végrehajtó intézményekben. E cél elérése érdekében a projekt olyan eszközrendszer létrehozását kívánja előmozdítani a két országban, melynek segítségével megvalósítható a fogvatartást foganatosító intézetek átfogó monitoringja, és lehetővé válik a büntetés-végrehajtás költségvetési bevételeinek és kiadásainak nyilvánosság általi nyomon követése. E jelentés az első célkitűzés megvalósítása érdekében készült. A budapesti látogatás célja a fakultatív jegyzőkönyv végrehajtása körüli jelenlegi helyzet feltérképezése volt.

3. Módszertan

A projekt nem kvantitatív célokat tűzött ki, így a jelen kutatás elkészítéséhez is a kvalitatív eljárások bizonyultak a leginkább megfelelőeknek. Két módszert alkalmaztunk: a rendelkezésre álló szakirodalom feldolgozását, valamint kvalitatív mélyinterjúk készítését.

Először a vonatkozó irodalom áttekintésér került sor, ez magában foglalta több nemzetközi és regionális emberi jogi szervezet dokumentumainak elemzését, kiterjedt az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa Magyarországot érintő 2011 májusában végrehajtott Egyetemes Időszakos Felülvizsgálatával (*Universal Periodic Review*, UPR) kapcsolatos anyagokra³, a magyar hatóságok által a UPR számára elkészített anyagokra⁴, valamint az ENSZ Kínzás Elleni Bizottságának (*Committee Against Torture*, CAT) legutóbbi, 2007-es ajánlásaira⁵, továbbá az Európa Tanács Kínzás és embertelen vagy megalázó

³ Lásd: A/HRC/WG.6/11/HUN/2 (2011. február 21.) és A/HRC/WG.6/11/HUN/3 (2011. január 28.).

⁴ Lásd: A/HRC/WG.6/11/HUN/1 (2011. február 16.).

⁵ Lásd: CAT/C/HUN/CO/4 (2007. február 6.); lásd továbbá a Negyedik Időszakos Jelentés figyelembe vett szempontjait (CAT/C/55/Add.10) CAT/C/HUN/Q/4 (2006. július 4.), valamint a Magyar Helsinki Bizottság Alternatív Jelentését az Egyesült

büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság (*Committee for the Prevention of Torture, CPT*) 2009 tavaszi magyarországi látogatása alapján készített jelentésre.⁶ A szakirodalmi áttekintés magában foglalta a releváns magyar jogszabályok vizsgálatát, különös tekintettel az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló törvényre, valamint a biztos által a közelmúltban közzétett, angol nyelven is elérhető éves jelentésre.⁷ Ez a módszertan lehetővé tette egy átfogó kép kialakítását a fakultatív jegyzőkönyv ratifikálásáról és a nemzeti megelőző mechanizmus kijelölése körüli folyamatok háttéréről. Az előzetes kutatás lehetővé tette az érintettek azonosítását, és fontos részét képezte a kvalitatív mélyinterjúk előkészítésének.

Az érintettekkel készített kvalitatív mélyinterjúkra a magyarországi látogatás alkalmával került sor. A megkérdezettek köre a szakirodalom feldolgozása révén azonosított személyeken túl a budapesti partnerszervezettel, a Magyar Helsinki Bizottsággal történt egyeztetések alapján állt össze. Összességében nyolc interjú készült, ezekről, egy kivételével, minden esetben hangfelvétel készült (a találkozók menetrendjét az I. melléklet tartalmazza). A találkozókra részt venni nem tudó három szervezet képviselőinek kérdéseket küldtünk. E három szervezet a következő: Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány (*Mental Disability Advocacy Center, MDAC*)⁸, a beteg- és ellátottjogi képviselők, illetve a koordinációjukat ellátó Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, és a Pszichiátriai Érdekvédelmi Fórum. A beteg- és ellátottjogi képviselőktől sajnos többszöri megkeresésre sem érkezett válasz.⁹

A fenti módszerek alkalmazásának indoka az, hogy ezek biztosították a fakultatív jegyzőkönyv ratifikációja és a nemzeti megelőző mechanizmus kijelölése körüli kérdések az érintettek szemszögéből történő megvilágítását. E kvalitatív módszerek lehetővé tették az érintettek nézőpontjainak részletes feltérképezését, és mindez elősegítette, hogy a jelentés célzottabb és a részletkérdésekre is figyelemmel levő következtetéseket vonhasson le.

4. A jelenlegi helyzet

A fakultatív jegyzőkönyvet körülvevő helyzetkép tárgyalása előtt két fontos és egymással szoros összefüggésben álló kérdést kell vizsgálni, hiszen mindkettő hatással van a fakultatív jegyzőkönyvvel kapcsolatos magyar álláspontra.

Egyrészt, az országban alkotmányos reform ment végbe, amely az új alkotmány elfogadásában csúcspontot ért el. Ezt 2011. március 14-én terjesztették az Országgyűlés elé és tették nyilvánossá.¹⁰ Az elfogadásra ezt követően 2011. április 18-án került sor, majd a köztársasági elnök 2011. április 25-én írta alá az alaptörvényt, amely a záró rendelkezéseknek megfelelően 2012. január 1-jén fog hatályba

Nemzetek a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezménye szerinti Negyedik Időszakos Felülvizsgálatról, 2006. március 30.

⁶ Lásd: CPT/Inf (2010) 16. pont (2010. június 8.).

⁷ Lásd: J/11903 Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2009. évi tevékenységéről.

⁸ Ez az ugyanazon szervezet által életre hívott találkozótól kívül történt.

⁹ A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal a jelentés elkészítését követően továbbította válaszait a kérdésekre a Magyar Helsinki Bizottság részére.

¹⁰ Állásfoglalás a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három kérdéstről (Velencei Bizottság, 86. plenáris ülés, Velence, 2011. március 25-26.); 614/2011. sz. állásfoglalás 2011. március 24.; CDL-AD(2011)001 14. pont.

lépni.¹¹ Az alkotmányozási folyamattal kapcsolatban súlyos kritikák fogalmazódtak meg. Így például a Velencei Bizottság a folyamatot olyan gyorsnak ítélte meg, mely „számos aggodalmat vet föl, melyeket a magyar hatóságoknak körültekintően kell vizsgálniuk”.¹² A Velencei Bizottság úgy érvelt, hogy: „[aggodalmat jelent] a folyamat átláthatóságának hiánya; az új alkotmány tervezetének közzétételére csupán 2011. március 14-én történt került sor, vagyis alig néhány héttel a dokumentum elfogadásának tervezett dátuma előtt; a kormányzó pártok és az ellenzék közötti párbeszéd hiányosságai; az alapvető jelentőségű folyamat nyilvános vitájának lefolytatására nem biztosítottak megfelelő lehetőséget, valamint az alkotmányozási folyamatra nagyon szűkös időkeret állt rendelkezésre.”¹³

Másrészt, a fakultatív jegyzőkönyv körüli folyamatok szempontjából kiemelkedően fontos tényező, hogy az új alkotmánynak megfelelően az országgyűlési biztosi intézménye radikális változáson megy keresztül. Ezeket a változásokat a Velencei Bizottság a következőképpen foglalja össze:

„A 30. szakasz szerint az alapvető jogok biztosa egy személyben fogja felváltani a működő négy országgyűlési biztost (az általános és a speciális feladatokra 'szakosodott' különbiztosokat), akinek általános feladata lesz az „alapvető jogok védelme”. Helyettesei fogják 'a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét' ellátni (30. § (2) bekezdés).”¹⁴

Az e jelentés alapját jelentő látogatás ideje alatt tárgyalta az Országgyűlés az alapvető jogok biztosáról szóló új törvényjavaslatot, melyet ezt követően 2011. július 26-án fogadtak el, hatályba pedig 2012. január 1-jén lép.¹⁵

(i) Csatlakozás a jegyzőkönyvhöz

A jelen kutatás időpontjáig Magyarország annak ellenére nem írta alá és hirdette ki a fakultatív jegyzőkönyvet, hogy csatlakozási szándékáról 2006-ban szóbeli biztosítékot adott az ENSZ Kínzás Elleni Bizottságának (CAT).¹⁶ Hasonló eredménnyel járt, a magyar kormány az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának 2006-ban tett ígérete,¹⁷ és a magyar civil szervezetek kifejezett kérése a jegyzőkönyv ratifikálására vonatkozóan.¹⁸ Megjegyzendő, hogy a jegyzőkönyvhöz való csatlakozás az Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat (UPR) kifejezett ajánlásai között szerepel.¹⁹ Ezt az ajánlást Magyarország elfogadta és vállalta, hogy végrehajtásának folyamatáról 2011 szeptemberében beszámol.²⁰

¹¹ Állásfoglalás Magyarország új alkotmányáról (Velencei Bizottság, 87. plenáris ülés, Velence, 2011. június 17-18.); 621/2011. sz. állásfoglalás 2011. június 20.; CDL-AD(2011)016 8. pont.

¹² Állásfoglalás a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három kérdéstről (Velencei Bizottság, 86. plenáris ülés, Velence, 2011. március 25-26.); 614/2011. sz. állásfoglalás 2011. március 24.; CDL-AD(2011)001 71. pont.

¹³ Állásfoglalás a magyarországi alkotmányozási folyamat során felmerült három kérdéstről (Velencei Bizottság, 86. plenáris ülés, Velence, 2011. március 25-26.); 614/2011. sz. állásfoglalás 2011. március 24.; CDL-AD(2011)001 72. pont.

¹⁴ Állásfoglalás Magyarország új alkotmányáról (Velencei Bizottság, 87. plenáris ülés, Velence, 2011. június 17-18.); 621/2011. sz. állásfoglalás 2011. június 20.; CDL-AD(2011)016 114. pont.

¹⁵ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában jelent meg 2011. július 26-án.

¹⁶ CAT/C/HUN/CO/4 (5.); 2007. február 6.

¹⁷ A/HRC/WG.6/11/HUN/2 73. pont, 2011. február 21.

¹⁸ A/HRC/WG.6/11/HUN/3 1. pont, 2011. január 28.

¹⁹ A/HRC/18/17 94.1-94.5 pont.

²⁰ A/HRC/18/17 95.1 pont.

Eközben 2010. március 9-én az 1040/2010. (III.9.) kormányhatározat felhívta a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy vizsgálja meg a fakultatív jegyzőkönyv ratifikációjának lehetőségét. Ez 2011 elején elindította a kormányzati szervek közötti egyeztetést.

Továbbá, Magyarország kormánya 2011. május 31-én elfogadta az 1176/2011. (V.31.) kormányhatározatot a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény fakultatív jegyzőkönyvéhez való csatlakozás előkészítéséhez szükséges jogalkotási feladatok ütemezéséről. Ez a kormányhatározat egyrészt elismeri a fakultatív jegyzőkönyvhöz való csatlakozás szükségességét, és felhívja a külügyminisztert és a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy tegyék meg a fakultatív jegyzőkönyvhöz történő csatlakozás előkészítéséhez szükséges lépéseket. Másrészt felhívja a minisztereket arra, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait az alapvető jogok biztosja lássa el, valamint jelzi, hogy Magyarország élni kíván a fakultatív jegyzőkönyv 24. cikkében biztosított, a jegyzőkönyv nemzeti megelőző mechanizmussal kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtására vonatkozó három éves halasztási lehetőséggel. Mindezen lépések teljesítéséhez a kormányhatározat 2012. január 1-jei határidőt írja elő.

(ii) A nemzeti megelőző mechanizmus kijelölése

Mint a fent említett kormányhatározat megjegyzi, a kormány az alapvető jogok biztosát részesíti előnyben a fakultatív jegyzőkönyv alapján kijelölendő nemzeti megelőző mechanizmus szerepének betöltésére. 2011 elején egyeztetés folyt a kormányzati szervek között a magyarországi nemzeti megelőző mechanizmus kérdéséről, amely három lehetséges utat jelölt meg: (1) egy új intézmény felállítását, (2) a Legfőbb Ügyészség kijelölését, (3) az országgyűlési biztos kijelölését a nemzeti megelőző mechanizmus feladatának ellátására.

Az első opcióval kapcsolatban az egyeztetés során arra jutottak, hogy új intézmény létrehozása jogszabály elfogadását követelné meg, valamint hogy az új intézmény, feladatait tekintve több szempontból megegyezne a már létező országgyűlési biztos hivatal mandátumával. Felállításához jelentős pénzügyi forrásokra lenne szükség, valamint partvonalra helyezné azt a szakértelmet, amelyet az Országgyűlési Biztos Hivatala a fogvatartást foganatosító intézmények éveken keresztül történő monitorozása során megszerzett.

Rátérve a második felvetésre, a Legfőbb Ügyészség mandátumára: az egyeztetéseken arra a következtetésre jutottak, hogy a Legfőbb Ügyészség mind politikailag, mind szakmailag független, emellett rendelkezik a követelményeknek megfelelő jogszabályi felhatalmazással. Azzal együtt, hogy a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló törvény a szervezet kötelezettségeként határozza meg a büntetés-végrehajtási intézetek működésének, a büntetések, intézkedések és kényszerintézkedések végrehajtása jogszerűségének ellenőrzését, az egyeztetések arra az eredményre jutottak, hogy – a fakultatív jegyzőkönyv követelményeivel összhangban – az ügyészek hozzáférhetnek a szabadságtól megfosztott emberek számára vonatkozó valamennyi információhoz, a szabadságelvonást végrehajtó intézményekhez, valamint hatáskörükbe tartozik a szabadságtól megfosztott emberekkel való bánásmód, továbbá a fogvatartási körülmények vizsgálata, csakúgy, mint a fogvatartott személyek tanúk nélküli, személyes meghallgatása. A konzultáció rámutatott, hogy a Legfőbb Ügyészség, nemzeti megelőzési mechanizmusként való kijelölésének egyetlen gátja az, hogy nem felel meg a funkcionális függetlenség követelményének, hiszen nyomozati hatásköre van.

A konzultáción számításba vett harmadik opció az országgyűlési biztos kijelölése volt. Az egyeztetésen megállapították, hogy az országgyűlési biztos függetlensége Magyarország alkotmánya által biztosított, szaktudása pedig kielégíti a fakultatív jegyzőkönyvben meghatározottakat. Azonban az ombudsmanról szóló törvény alapján csak akkor kezdeményezhet vizsgálatot, ha alapvető jog megsértésének gyanúja áll fenn. Mindazonáltal megállapították, hogy az új alkotmány alapján új törvény fog készülni, mely tartalmazza az ombudsman feladatait és hatásköreit, ez lehetővé teszi a fakultatív jegyzőkönyv rendelkezéseinek átültetését, így a megfelelő jogszabályi környezet kialakítását.

Az egyeztetések során tehát az a döntés született, hogy az országgyűlési biztos a legjobb választás a nemzeti megelőző mechanizmus mandátumának betöltésére, különös tekintettel az országgyűlési biztosról szóló előkészítendő új törvényre.

Megjegyzendő, hogy a kérdésről nem folyt nyilvános és átlátható egyeztetés, melyben a civil társadalomnak lehetősége lett volna részt venni.

Az Országgyűlési Biztos Hivatalát bevonták az egyeztetésbe, a hivatal belső felmérést végzett arról, hogy milyen következményeket jelentene számára a nemzeti megelőző mechanizmus mandátumának betöltése, amely alapján költségbecslést készített. A becslés magában foglalja a szabadságelvontást végrehajtó különböző intézményekről és azok elhelyezkedéséről szóló áttekintést. A feladat ellátásához a becslés szerint szükséges egy huszonöt fős, főosztályvezető irányítása alatt működő külön szervezeti egység, és különböző logisztikai költségek – így irodafelszerelés, gépjárművek – biztosítása. A teljes pénzügyi terv 272.181.000 forint, közel egymillió euró.²¹

Mint azt korábban megjegyeztük, az országgyűlési biztosok (ombudsmanok) rendszere Magyarországon alapvető változásokon megy keresztül a 2011-ben elfogadott új alkotmánynak megfelelően. Az alapvető jogok biztosáról szóló új törvényt is elfogadták,²² ez számos, a nemzeti megelőző mechanizmus körüli viták szempontjából fontos rendelkezést előre jelez. Leginkább figyelemreméltó az 1. szakasz, mely szerint az alapvető jogok biztosa „független, nemzeti megelőző, illetve ellenőrző jogvédelmi feladatokat lát el, ha erre nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében kijelölik”.

5. Elemzés

(i) Csatlakozás a jegyzőkönyvhöz

A jegyzőkönyvhöz való csatlakozás és (a korábban már bemutatott 2006-ban nyilvánosan kifejezett csatlakozási szándékhoz képest) a késedelem okai vonatkozásában az interjúalanyok egyhangúlag úgy vélték, hogy Magyarország fakultatív jegyzőkönyv-tagságának gátja a politikai akarat hiánya volt. Érdeemes megjegyezni, hogy ezt az álláspontot a megkérdézett nem-kormányzati és kormányzati szervek egyaránt osztották. Arra is felhívták a figyelmet, hogy a kormányzati szervek

²¹ Az Európai Unió havi elszámolási árfolyamán (2011. augusztus): 1 HUF = 0.00372856077554 EUR; 1 EUR = 268.200 HUF <http://ec.europa.eu/budget/infoeuro/index.cfm?Language=en>.

²² Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény, amely a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában jelent meg, 2011. július 26-án.

körében bizonytalanságot okoz, hogy van-e mód az eleve komplikált helyzetben (alkotmányos reform, az Országgyűlési Biztos Hivatalát és a hasonló szervezeteket is érintő radikális változások, amely központi jelentőségűek a fakultatív jegyzőkönyv szempontjából) a fakultatív jegyzőkönyv alkalmazásával kapcsolatos kérdések felvetésére.

Érdemes arra is kitérni, hogy a kérdésre, miszerint a jegyzőkönyvhöz való csatlakozásra miért nem az alkotmányos reform előtt került sor, a megkérdezettek szintén egyhangúlag azt válaszolták, hogy az előző kormány számára a kérdés nem volt elsődleges fontosságú, valamint először arra volt szükség, hogy a létező intézményeket átvizsgálják a megelőző mechanizmus feladatainak ellátására való alkalmasságuk szempontjából.

Mindazonáltal minden megkérdezett kormányzati szerv kitért a fent említett 1176/2011. (V.31.) kormányhatározatra, mely a 2012. január 1-jéig megteendő előkészítő lépésekről rendelkezik, illetve megjegyzi, hogy a ratifikációra ezen időpont után fog sor kerülni. A megkérdezett civil szervezetek óvatosabban fogalmaztak azzal kapcsolatban, hogy a ratifikáció szükségszerűen következik-e a fenti dátum után. Bár egyetértettek abban, hogy ez az első egyértelmű kormányzati dokumentum, amely a jegyzőkönyv ratifikációjának szándékát kinyilvánítja, azonban kétségesnek találták, hogy valóban gyorsan sor kerül-e 2012. január 1-je után a ratifikációra, tekintettel a kormány a témával kapcsolatos korábban tapasztalt vonakodására. A civil szervezetek megjegyezték, hogy fenntartásaikat az okozza, hogy 2006 óta a kormány a jegyzőkönyvhöz történő csatlakozási szándékát már számtalan fórumon kinyilvánította feljűk, azonban nagyon kevés előrelépés történt az elmúlt öt év során.

Megállapíthatjuk, hogy a fakultatív jegyzőkönyv ratifikációjának szükségességéről nem zajlott nyilvános konzultáció – a nemzeti megelőző mechanizmusként kijelölhető lehetséges szervezetekről folytatott egyeztetéseken csak a kormányzati szervek valamint az Országgyűlési Biztos Hivatala vettek részt, azonban a civil szervezeteket nem vonták be, még azokat sem, amelyek szabadságelvonást végrehajtó helyeken monitoring tevékenységet folytatnak. A megkérdezett kormányzati szervek válaszaik jelezték azt, hogy nem is terveznek a jövőben ilyen konzultációt, a civilek álláspontját tisztázottnak tekintik, tekintettel a fakultatív jegyzőkönyvhöz való csatlakozást sürgető beadványaikra.

Hasonlóan, néhány megkérdezett kormánytisztviselő által kifejezett igény ellenére, a fakultatív jegyzőkönyv ratifikációja és a nemzeti megelőző mechanizmus kijelölése nem merült fel az alkotmány jelenlegi reformja keretében. Ez leginkább egyértelmű az alapvető jogok biztosáról szóló új törvény esetében, amelyet egészen biztosan módosítani kell, amennyiben az alapvető jogok biztosa lesz nemzeti megelőzési mechanizmus. Ezt részletesen az alábbiakban elemezzük.

A fentiek alapján arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a fakultatív jegyzőkönyvhöz való csatlakozásról szóló döntés nem írható le egy olyan, jól átgondolt folyamat eredményeként, melybe bevonták volna, vagy a jövőben be kívánnák vonni az érintettek széles körét, így a civil szervezeteket. Úgy tűnik inkább, hogy a fakultatív jegyzőkönyvhöz való csatlakozásról szóló döntés külső nyomás eredménye, különösen az Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat ajánlásaié. Az Egyetemes Időszakos Felülvizsgálatból kiderül, hogy a fakultatív jegyzőkönyv ügyét túlnyomórészt az európai államok

vetették fel,²³ amely talán nem meglepő annak fényében, hogy Magyarország egyike azon négy európai uniós országnak,²⁴ amelyek még alá sem írták²⁵ a fakultatív jegyzőkönyvet.

Azt az állítást, mely szerint Magyarországon az alkotmányozási folyamat, és különösen az ombudsmani intézmény reformja során figyelemmel voltak a fakultatív jegyzőkönyvhöz való csatlakozásra, illetve a nemzeti megelőző mechanizmus kijelölésére, jelen tanulmány nem találta megalapozottnak. Éppen ellenkezőleg: elszalasztották azt a lehetőséget, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló új jogszabályt a fakultatív jegyzőkönyv nemzeti megelőző mechanizmussal kapcsolatos rendelkezéseihez igazítsák, amint ezt alább részletezzük.

Végül, ugyan a fent említett, 1176/2011. (V.31.) kormányhatározat rendelkezik a fakultatív jegyzőkönyvhöz való a 2012. január 1-jéig elvégzendő előkészítő lépésekről, a magyar hatóságok nem jelölték meg egyértelműen, hogy ezt az időpontot követően megtörténik-e a fakultatív jegyzőkönyv ratifikációja, és ha igen, akkor mikor.. Bár az interjúk során megkérdezett kormányzati szereplők feltételezték a csatlakozás bekövetkeztét, azonban ők sem tudtak pontos időpont meghatározni vagy jelezni. Magyarország, az üggyel kapcsolatos korábban említett a nemzetközi fórumok előtt vállalt kötelezettségei teljesítésére vonatkozó vonakodása alapján a civil társadalom igen skeptikus azzal kapcsolatban, hogy egyáltalán bekövetkezik-e a csatlakozás.

(ii) A nemzeti megelőző mechanizmus kiválasztása

Az interjúk fényt derítettek arra, hogy a kormányzati egyeztetés során csak a három, fent említett opciót vették fontolóra az interjúalanyok.

A megkérdezettek mindannyian egyetértettek abban, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátására egy új intézmény létrehozása nem lenne jó választás Magyarország számára. Úgy érveltek, hogy ez nem lenne a rendelkezésre álló szűkös anyagi és személyi erőforrások legjobb felhasználása. Néhány civil szervezet megjegyezte, hogy egy teljesen új intézmény létrehozása alapvetően ideális megoldás lehetne, de a korlátozott anyagi és humán erőforrások ezt a gyakorlatban nem teszik lehetővé. Így tehát teljes konszenzus volt abban, hogy Magyarország számára ez nem járható út.

Az ügyészség vonatkozásában, nagyon meglepő volt látni, hogy – ellentétben a fakultatív jegyzőkönyvvel való egyértelmű összeegyeztethetlenségével – némely kormányzati szerv és a Legfőbb Ügyészség képviselői is meg voltak győződve arról, hogy ez az intézmény legalábbis részét kell, hogy képezze a nemzeti megelőző mechanizmusnak. Elmondták, hogy a fogvatartási helyek ellenőrzését a Legfőbb Ügyészség egy olyan osztálya végzi, amely elkülönül a Legfőbb Ügyészség azon szervezeti egységeitől, amelyek a büntetőeljárásokban járnak el. A megkérdezettek azt elismerték, hogy mivel az ügyészség hatásköre nem terjed ki nem klasszikus fogvatartási helyekre, például a pszichiátriai intézetekre, így a nemzeti megelőző mechanizmus mandátumát nem tudná önállóan betölteni, ennek következtében, vélték, az ombudsmannal közösen kell kijelölni a feladatra.

²³ A Cseh Köztársaság, Dánia és Franciaország kifejezett ajánlásokat fogalmazott meg: lásd A/HRC/18/17 94.1-94.5. pont, míg Lengyelország és Spanyolország a ratifikációra ösztönözte Magyarországot: A/HRC/18/17 különösen 39. és 67. pontok.

²⁴ A másik három tagállam Lettország, Litvánia és Szlovákia.

²⁵ Ausztria, Belgium, Bulgária, Finnország, Görögország, Írország, Olaszország és Portugália csak aláírta a fakultatív jegyzőkönyvet; a többi 15 EU tagállam a jegyzőkönyv tagjai.

Ez az álláspont meglepőnek tűnik, mert egy olyan szervezet kijelölése nemzeti megelőző mechanizmusként, mint az ügyészség, ellentétben áll a fakultatív jegyzőkönyv alapvető létevel. Ahogy a fakultatív jegyzőkönyv preambuluma is kimondja, a jegyzőkönyv létrehozásának egyik célja a szabadságuktól megfosztott emberek védelmének nem bírói, preventív jellegű eszközökkel való erősítése a szabadságelvonást végrehajtó intézmények rendszeres látogatása révén. Az ügyészség minden országban nyilvánvalóan része a büntető igazságszolgáltatás rendszerének, ebből kifolyólag minden, az ügyészség által végzett felügyeleti, ellenőrzési tevékenységnek alapvetően a fentiektől különböző célja van. Továbbá, a fakultatív jegyzőkönyv 17. cikke megkívánja, hogy a kijelölt nemzeti megelőző mechanizmus független intézmény legyen, a Kínzás Megelőzési Albizottsága (*Subcommittee on Prevention of Torture, SPT*; a továbbiakban: Megelőzési Albizottság) pedig iránymutatásaiban előírja, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus működésének minden vonatkozásában olyan módon lépjen fel, melynek során sem ténylegesen sem látszólagosan nem merül fel összeférhetlenség.²⁶ Habár a fogvatartási helyek felügyeletét külön ügyészségi egység végzi, amelynek nincs kapcsolata a vádhatósági funkcióval, nyilvánvaló, hogy ez a finom különbségtétel nem lesz egyértelmű azoknak, akiket fogva tartanak, tehát az összeférhetlenség nyilvánvaló. Így tehát, mivel az ügyészség integráns része a büntető igazságszolgáltatás rendszerének, érthetetlen, hogyan tehetne eleget a fakultatív jegyzőkönyv nemzeti megelőző mechanizmussal szemben támasztott követelményeinek.

A harmadik opcióra, az Országgyűlési Biztos Hivatalára térve, a legtöbb megkérdezett úgy vélte, hogy ez lenne a leginkább alkalmas intézmény a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátására. Érdekes módon azonban ezen opciót is különböző módon látták a megkérdezettek: a kormányzati szervek képviselői vélték úgy, hogy az országgyűlési biztos képes a feladat ellátására, míg a civil szervezetek, és maga az Országgyűlési Biztos Hivatala is úgy látták, hogy a hivatal csak a civilekkel együtt tudná ezt megtenni, és csak akkor, ha pénzügyi támogatást kapna a nemzeti megelőző mechanizmus mandátumának betöltésére. Az indokok, amelyek megalapozták, hogy az ombudsman alkalmas nemzeti megelőző mechanizmusként eljárni a következők voltak: az Országgyűlési Biztos Hivatala függetlenségét garantálja, hogy az ombudsman személyét az Országgyűlés választja, az intézmény Magyarország alkotmányában rögzített; az ombudsmant függetlennek tartják, jó a megítélése a kormányzati és civil társadalom, valamint Magyarország lakossága körében; szakértelemmel rendelkezik a szabadságelvonó intézmények monitoringjában és létező infrastruktúrája van, mely könnyedén felhasználható a nemzeti megelőző mechanizmus feladataira is. A szakértelem kérdésével kapcsolatban ki kell emelnünk azt, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény a hivatalt tradicionális ombudsmani hivatalként határozza meg, amennyiben független entitásként a hozzá intézett, az alapvető jogok megsértésével kapcsolatos panaszokat vizsgál ki.²⁷ A hivataltól indított vizsgálatokat lehetővé tévő rendelkezések alapján²⁸, az Országgyűlési Biztos Hivatala évente nagyságrendileg 3-4 monitoring vizsgálatot végzett szabadságelvonást végrehajtó intézetekben, valamint tematikus tanulmányokat készített, például 2008-ban a fiatalok fogvatartásáról,²⁹ vagy 2009-ben a pszichiátriai betegeknek nyújtott szolgáltatásokról.³⁰

²⁶ Lásd: CAT/OP/12/5 30. pont.

²⁷ Lásd az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. szakaszát.

²⁸ Lásd: Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2009. évi tevékenységéről.

²⁹ Lásd: Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2009. évi tevékenységéről.

³⁰ Lásd: Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2009. évi tevékenységéről.

Az Országgyűlési Biztos Hivatala megvizsgálta, hogy milyen gyakorlati vonatkozásai lennének annak, ha nemzeti megelőző mechanizmusként jelölik ki, továbbá becslést készített a szükséges pénzügyi és személyi erőforrásokról: huszonöt fős, főosztályvezető irányítása alatt működő szervezeti egység; irodaberendezés, gépjárművek, további hasonló logisztikai költségek. A teljes pénzügyi becslés összege 272 181 000 forint, közel egymillió euró.³¹ Szabó Máté országgyűlési biztos az interjú során világosan fogalmazott: hivatala lelkes, hogy vállalja a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak a civil szervezetekkel közösen történő ellátását, abban az esetben, ha a szükséges pénzügyi és személyi erőforrásokat rendelkezésére bocsátják.

Ahogy azt korábban említettük, az országgyűlési biztosok jelenlegi rendszere alapvető változásokon megy keresztül, az ombudsmanokról szóló új törvényt pedig mostanában fogadták el. E jelentés időpontjában a megkérdezett kormányzati szervek többsége tartózkodott annak megítélésétől, hogy vajon az alapvető jogok biztosáról szóló új törvény majd megfelel-e a fakultatív jegyzőkönyv nemzeti megelőző mechanizmusra vonatkozó kritériumainak, ha az ombudsmant jelölik ki e feladatra. Másrészt az Országgyűlési Biztos Hivatalának képviselői szerint az új törvény lényegi módosításra szorul, illetve a nemzeti megelőző mechanizmusról egy új törvényt kell alkotni. A civil társadalom képviselőinek többsége nem ismerte az új jogszabály pontos tartalmát, hiszen velük a szabályozás részleteiről nem egyeztettek, tehát azokról nem tudtak véleményt nyilvánítani.

Mivel az alapvető jogok biztosáról szóló új törvényt időközben elfogadták,³² lehetőség nyílt az új törvény rendelkezéseit a fakultatív jegyzőkönyv követelményeinek fényében megvizsgálni. A vizsgálat egy sor hiányosságra mutat rá, így:

1. A törvény nem tér ki arra, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus az Országgyűlési Biztos Hivatalán belül külön egységben működjön, az új törvény első szakasza csak annyit jegyez meg, hogy elképzelhető, hogy az ombudsmant jelölik ki a mandátumra. A Megelőzési Albizottság ajánlására ezen a ponton fel kell hívnunk a figyelmet: először is a nemzeti megelőző mechanizmus – a fakultatív jegyzőkönyvnek megfelelő – feladatát és hatáskörét világosan meg kell határozni a jogszabály szövegében,³³ másodsor pedig a nemzeti megelőző mechanizmust külön szervezeti egységben kell működtetni saját személyi állománnyal és költségvetésével.³⁴
2. Mivel az új törvény nem tér ki a mechanizmusnak az Országgyűlési Biztos Hivatalán belüli kialakítására, nem világos az sem, hogyan jelölnék ki annak munkatársait. Emlékeztetni kell arra, hogy a Megelőzési Albizottság előírja, hogy a jogalkotónak pontosan meg kell határoznia a nemzeti megelőző mechanizmus és tagjainak hivatali idejét, valamint megbízatásuk megszűnésének bármely lehetséges indokát, a megbízatás idejének elő kell segítenie a nemzeti megelőző mechanizmus független működését.³⁵ A Megelőzési Albizottság követelményként határozza meg azt is, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus tagjai összességében rendelkezzenek a szükséges szaktudással és tapasztalattal a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak hatékony ellátásához, különösen szem előtt tartva a

³¹ Az Európai Unió havi elszámolási árfolyamán (2011. augusztus): 1 HUF = 0.00372856077554 EUR; 1 EUR = 268.200 HUF <http://ec.europa.eu/budget/infocore/index.cfm?Language=en>.

³² Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény. Ezt a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában hirdették ki 2011. július 26-án

³³ CAT/OP/12/5 6-7. pont.

³⁴ CAT/OP/12/5 32. pont.

³⁵ CAT/OP/12/5 9. pont.

fakultatív jegyzőkönyv 18. cikkében előírt szakmai sokféleséget;³⁶ valamint hogy, a nemzeti megelőző mechanizmus függetlenségét biztosítani kell azáltal, hogy tagjának nem jelölnek olyan személyt, akinek olyan állása vagy megbízatása van, amely felvethetne az összeférhetetlenséggel kapcsolatos aggályokat.³⁷

3. Míg az új törvény 14. szakasza garantálja, hogy az alapvető jogok biztosát és helyettesét az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg, nem tartalmaz rendelkezést a nemzeti megelőző mechanizmus tagjainak kiváltságaival és mentességeivel kapcsolatban, noha ezt a fakultatív jegyzőkönyv 35. cikke és a Megelőzési Albizottság is előírja.³⁸
4. Az új törvény meghatározza az Országgyűlési Biztos Hivatalának eljárását, mely az eddigi gyakorlatnak felel meg: fő feladata az alapvető jogok feltételezett megsértéséről kapott panasz kivizsgálása. A 18. szakasz (4) bekezdése megengedi a hivatalból indított eljárást, de csak „az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében”. Ez nagyban különbözik a nemzeti megelőző mechanizmusnak a fakultatív jegyzőkönyv 19-23. cikkeiben leírt kezdeményező, proaktív jellegétől. Továbbá, az országgyűlési biztos hatásköre arra vonatkozóan, hogy kapcsolatot teremtsen a szabadságuktól megfosztott emberekkel, korlátozottnak tűnik: az új törvény 22. szakasza szerint a helyszíni ellenőrzés során az ombudsman, vagy a felhatalmazása alapján vizsgálatot végző munkatársa a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja. Ez nyilvánvalóan nem elégséges a nemzeti megelőző mechanizmus funkciója szempontjából, hiszen ahogy a fakultatív jegyzőkönyv 20. (d) cikke előírja, lehetővé kell tenni, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus tanúk nélkül, személyesen hallgasson meg a szabadságától megfosztott vagy bármely más személyt, akinek meghallgatását szükségnek tartja. Tehát egyértelmű, hogy az új rendelkezések nem tesznek eleget a fakultatív jegyzőkönyvben meghatározott, a nemzeti megelőző mechanizmusra vonatkozó feladat- és hatáskör kijelölésnek.
5. Az új törvény nem nyújt garanciákat a nemzeti megelőző mechanizmussal vagy a Megelőzési Albizottsággal kapcsolatos fellebbezők védelmére, pedig ezt megköveteli a fakultatív jegyzőkönyv 15. és 22. cikke, valamint az albizottság is.³⁹
6. Bár a törvény a 28. szakasza jelzi, hogy az Országgyűlési Biztos Hivatala jelentést készít, arra vonatkozóan nincs előírás, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus ajánlásokat készítene, vagy hogy a hatóságok a fakultatív jegyzőkönyv 22. cikkének megfelelően kötelesek párbeszédet folytatni és egyeztetni az ajánlások végrehajtásáról. Továbbá hangsúlyozandó, hogy a Megelőzési Albizottság megköveteli, hogy a párbeszédnek értelmesnek kell lennie.⁴⁰
7. Az új törvény a 40. szakaszában az éves jelentések ésszerű rendszerét határozza meg, megjegyezve, hogy az éves jelentést a Parlament elé kell terjeszteni, amely azt megtárgyalja, majd a parlamenti határozathozatalt követően közlést tesz az országgyűlési biztos honlapján. Ugyanakkor nem világos, hogy ezek a rendelkezések alkalmazhatóak lennének-e a nemzeti megelőző mechanizmus éves jelentéseire is. A Megelőzési Albizottság világosan előírja, hogy

³⁶ CAT/OP/12/5 20. pont.

³⁷ CAT/OP/12/5 18. pont.

³⁸ CAT/OP/12/5 26. pont.

³⁹ CAT/OP/12/5 27. pont.

⁴⁰ CAT/OP/12/5 38. pont.

az államoknak közzé kell tenniük és széles körben terjeszteniük kell a nemzeti megelőző mechanizmus éves jelentését, valamint biztosítaniuk kell, hogy a törvényhozás vagy a parlament elé beterjesztett jelentést tárgyalják meg, továbbá, továbbítaniuk kell a jelentést a Megelőzési Albizottsághoz, amely honlapján azt közzéteszi.⁴¹

8. Míg a 2. és 37. szakaszok keretét biztosítanak az országgyűlési biztos a jogalkotásban való részvételének, a Megelőzési Albizottság ajánlását, miszerint az állam köteles értesíteni a nemzeti megelőző mechanizmust minden olyan jogszabály-javaslatról, amely mandátuma szempontjából releváns valamint köteles biztosítani, hogy a mechanizmus javaslatokat és észrevételeket tegyen bármely létező vagy tervezett jogpolitikai (*policy*) dokumentumra vagy jogszabályra, valamint e szabályozásokra vonatkozóan köteles a megelőző mechanizmus bármely javaslatát vagy észrevételét figyelembe venni, mellőzték a szabályozásból.⁴²
9. Az új törvény nem szól a nemzeti megelőző mechanizmus és a Megelőzési Albizottság közti, a fakultatív jegyzőkönyv 20. (f) cikkében meghatározott kapcsolattartásról.

Így tehát egyértelmű, hogy az ombudsmanról szóló új törvény hiányos, és nem elégíti ki a fakultatív jegyzőkönyv nemzeti megelőző mechanizmussal szemben támasztott követelményeit. Ez különösen azért sajnálatos, mert az éppen elfogadott új törvény azt mutatja, hogy a magyar hatóságok elszalasztották annak lehetőségét, hogy a fakultatív jegyzőkönyv kritériumainak megfelelő jogszabályt alkossanak.

Arról sem szabad megfeledkezni, hogy az Országgyűlési Biztos Hivatalának a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak egyedüli ellátására történő kijelölése számos komoly nehézséget okoz.⁴³ Először is az ombudsmani hivatal panaszok alapján jár el, míg a nemzeti megelőző mechanizmus maga kezdeményezi az eljárásokat. Ennek következményei vannak az országgyűlési biztos munkájának minden aspektusára, beleértve a helyszíni látogatásokat is. Annak ellenére, hogy az Országgyűlési Biztos Hivatala hivatalból is indított eljárásokat, ezeket nyilvánvalóan a beérkezett panaszok kivizsgálása során felmerült aggodalmak sarkallták.⁴⁴ A nemzeti megelőző mechanizmusok monitoring tevékenysége a fentiekől alapvetően különbözik, hiszen a látogatások nem valamely panasz ellenőrzését vagy feltérképezését célozzák, hanem átfogó képet igyekeznek kialakítani a fogvatartott személyek bánásmódjával és a fogvatartási körülményekkel kapcsolatos szükséges és végrehajtott fejlesztésekről. Ez tehát megköveteli, hogy az országgyűlési biztos munkamódszereit, valamint a monitoring tevékenységének megközelítését jelentősen felülvizsgálja.

Másodszor: az Országgyűlési Biztos Hivatala kvázi-bírói hatáskörrel rendelkezik, ami veszélyeztetheti a konstruktív párbeszédet, amely a nemzeti megelőző mechanizmus kulcseleme.

Harmadszor: az Országgyűlési Biztos Hivatala egyszemélyi vezetésű intézmény, az ombudsman annak legfőbb döntéshozója, feladatai ellátásában a hivatal munkatársai segítik. Mivel a hivatal

⁴¹ CAT/OP/12/5 29. pont.

⁴² CAT/OP/12/5 28. pont.

⁴³ Részletesebb vizsgálat érdekében lásd: E. Steinerte és R. Murray. *Same but Different? National human rights commissions and ombudsman institutions as national preventive mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture*. In: *Essex Human Rights Review*. Vol.6. No.1, 2009.

⁴⁴ Lásd az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2009. évi tevékenységéről szóló beszámolóját, az angol nyelvű változat 27. o.: Panaszokra reagálva a biztos elrendelte a pszichiátriai betegeknek nyújtott szolgáltatások átfogó utólagos vizsgálatát.

elsődleges feladata a panaszok kivizsgálása, a hivatal munkatársai szinte kizárólag jogászok. Ez problémát jelent, mivel a 18. cikk 2. pontja, a mechanizmus tagjainak szakmai sokféleségét írja elő.

Különös figyelmet igényel az Országgyűlési Biztos Hivatala és a civil szervezetek által kifejtett egyöntetű vélemény, miszerint a nemzeti megelőző mechanizmus feladatára az országgyűlési biztost a civilekkel együtt kell kijelölni. Néhány magyar civil szervezet végez monitoring tevékenységet különböző szabadságelvonást végrehajtó intézményben, de ezek leginkább *ad hoc* látogatások, mivel különböző projektek keretében zajlanak. A civilek jelezték, hogy a fogvatartási helyekhez való hozzáférés nagy különbségeket mutat, a látogatásoknak a legtöbb esetben nincs jogszabályi alapja, inkább azon múlik, hogy az adott civil szervezetnek sikerült-e megállapodást kötnie a fogvatartási helyet felügyelő hatósággal. Ez azt jelenti, hogy az ilyen monitoring nem kötelező, és az teljes mértékben az érintett hatóságok jószándékán és együttműködési hajlandóságán múlik. A civil szervezetek a nemzeti megelőző mechanizmusba való bevonása biztosítaná, hogy a civilek monitoring tevékenysége jogi felhatalmazást kapjon és biztosított legyen a szükséges hozzáférés; továbbá hozzájárulna a magyar nemzeti megelőző mechanizmus tényleges és külső szereplők által érzékelt függetlenségéhez, valamint alkalmazhatóvá válna a civil szervezetek monitoring tevékenységük során megszerzett jól alkalmazható szakértelme és elismertsége. A civilek bevonása ezen túl hozzájárulna ahhoz is, hogy a magyarországi nemzeti megelőző mechanizmus a kívánt rendszerességgel végezze látogatásait és a szakmai sokoldalúság biztosított legyen. Következtetesképpen a civil szervezetek bevonása a nemzeti megelőző mechanizmus munkájába lehetővé tenné legalább néhány hiányosság korrigálását, amely abból adódna, ha az ombudsmant önállóan jelölnék ki nemzeti megelőző mechanizmusnak. Tehát e jelentés egyik ajánlása az, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusként az ombudsmant és a civil szervezeteket közösen jelöljék ki. Ennek következtében az Országgyűlési Biztos Hivatalának a mandátum betöltésének gyakorlati kérdéseiről nyílt és átlátható egyeztetést kell kezdeményeznie az érintett magyar civil szervezetekkel.

Van egy olyan intézmény, amelyet valamelyest mellőztek a megelőző mechanizmus kijelöléséről szóló megbeszélésekből, ez pedig a beteg- és ellátottjogi képviselők intézménye. Legfrissebb jelentésében a Kínzást Megelőzni Hivatott Európai Bizottság (*European Committee for the Prevention of Torture, CPT*) utal a beteg- és ellátottjogi képviselők által pszichiátriai intézetekben végzett munkára, jelzi, hogy a képviselőknek joguk van ahhoz, hogy pszichiátriai intézetekben előre be nem jelentett látogatásokat tegyenek, és tanúk nélkül beszélhessenek a betegekkel;⁴⁵ ezek olyan jogosítványok, amelyek az intézményt megfontolás tárgyává teszik a nemzeti megelőző mechanizmushoz kapcsolódó vitákban.

Az e jelentés elkészítése érdekében tett látogatás során a beteg- és ellátottjogi képviselőkkel való találkozás lehetőségét aktívan kerestük, de próbálkozásaink eredménytelenek voltak. Megtudtuk, hogy a szervezet jelenleg jelentős reformon megy keresztül, azonban sem az átalakítás részleteiről, sem a szervezet fennmaradásáról nincsenek világos információk. Az intézménynek továbbítottunk egy kérdéssort, de a jelentés elkészítésének idejéig nem kaptunk választ a megkeresésre a többszöri emlékeztető ellenére sem.

A Társaság a Szabadságjogokért civil szervezet a következőképpen határozza meg a beteg- és ellátottjogi képviselők hatáskörét:

⁴⁵ Lásd: CPT/Inf (2010) 16. 2010. június 8. 148. bekezdés.

„A betegjogi képviselő, akinek fő feladata, hogy a betegeket segítse jogaik megismerésében és gyakorlásában, fontos szerepet tölt be a panasz eljárás folyamán is. Elsősorban az ő segítségével számíthat az a beteg, akinek panasza van. A betegjogi képviselő közreműködhet abban, hogy a beteg a szükséges orvosi dokumentumaihoz hozzájuthasson, azokról másolatot kérhessen. Segítheti a beteget a panasz benyújtásában. Akár meg is előzheti, hogy a kifogásolt esetben formális panaszindítvány szülessen, ha sikeresen közvetít a beteg és az ügyben érintett ellátók között. A panasz esetek a betegjogi képviselő munkáját is előre vihetik, hiszen tanulsággal szolgálnak az intézmény működésének rendszerszintű problémáira vonatkozóan is.”⁴⁶

Úgy tűnik tehát, hogy a beteg- és ellátottjogi képviselők főleg a panaszkezelési eljárásokhoz nyújtott támogatásukhoz kapcsolódóan tesznek intézeti látogatásokat. Mindenesetre a beteg- és ellátottjogi képviselők szaktudása hasznos lehet a nemzeti megelőző mechanizmus számára, ezért további vizsgálat tárgyává kell tenni.

6. Következtetés

A fakultatív jegyzőkönyv magyarországi ratifikálásának folyamata továbbra sem világos. Egyik oldalról a magyar kormány több alkalommal nyilvános biztosítékot adott arra, hogy csatlakozik a jegyzőkönyvhöz, és úgy tűnik, hogy ennek érdekében a közelmúltban lépéseket is tett a kormányhatározat elfogadásával, amely utasítást ad a csatlakozás érdekében szükséges intézkedések 2012. január 1-ig történő végrehajtására. Másik oldalról, tekintettel arra, hogy a magyar hatóságok a jegyzőkönyvhöz való csatlakozásra több ígéretet tettek a múltban – mint például 2006-ban az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának vagy ugyancsak 2006-ban a Kínzás Elleni Bizottságnak adott szóbeli biztosítékok, továbbá tekintve azt, hogy ezeket vajmi kevés cselekvés követte, érthető a kételkedés, hogy a csatlakozás valaha meg fog-e történni. A magyar kormánynak tisztáznia kell a kérdést, hogy mikor szándékozik a fakultatív jegyzőkönyvhöz csatlakozni, valamint nyílt és átlátható konzultációt kell indítania valamennyi érintett szervezettel, ide értve az Országgyűlési Biztos Hivatalát és a civil szervezeteket, a fakultatív jegyzőkönyvhöz való csatlakozás következményeiről, különös tekintettel a nemzeti megelőző mechanizmus kijelölésére.

A nemzeti megelőző mechanizmus kijelölése folyamatának nyílnak és valamennyi érintett számára hozzáférhetőnek kell lennie. Világos, hogy míg a kormány előnyben részesíti az országgyűlési biztost a nemzeti megelőző mechanizmus betöltésére, az ombudsman csak úgy vállalja a feladatot, ha a civil szervezetekkel együtt jelölik ki, és ha biztosítják a szükséges pénzügyi és személyi feltételeket. Emlékeztetnünk kell arra, hogy az országgyűlési biztos önállóan történő kijelölése számos problémát vet fel, amelyek közül néhányat a civilek közreműködése enyhít.

Két további következtetést kell levonni a jelen kutatásból: először is, a kormányzati szervek kevésbé értik a fakultatív jegyzőkönyv mibenlétét és a nemzeti megelőző mechanizmus hatáskörét. A tény, hogy a Legfőbb Ügyészséget néhány megkérdezett továbbra is a nemzeti megelőző mechanizmusra megfelelő megoldásnak véli, világosan mutatja a fakultatív jegyzőkönyv által a kínzás és más rossz bánásmódok megelőzésére életre hívott rendszer sajátosságai megértésének fájó hiányát.

⁴⁶ TASZ közokirat a betegek jogairól. 8. oldal; Elérhető: http://tasz.hu/files/tasz/imce/betegjogimagyar_uv.pdf (letöltve 2011. augusztus 8.).

Másodszor: több magyar civil szervezet a különböző fogvatartási helyek monitorozására irányuló kiváló kezdeményezései ellenére a civil szervezetek között nincs összehangolt fellépés a fakultatív jegyzőkönyvhöz való csatlakozással vagy a nemzeti megelőző mechanizmus kijelölésével kapcsolatban. Meglepő volt látni, hogy a jelen kutatás volt az első, amely összehozott néhány magyar civil szervezetet a témában.

7. Ajánlások

A kormány részére

1. Világossá kell tenni az érintettek számára, hogy a kormány mikor kívánja ratifikálni a fakultatív jegyzőkönyvet.
2. A kormány ne éljen a jegyzőkönyv 24. cikkében biztosított nyilatkozattétel lehetőségével. Ha mégis ezt teszi, akkor készítsen egyértelmű és nyilvános akciótervet, melyben megindokolja a nyilatkozattétel szükségességét, és kifejti, milyen lépéseket kíván tenni annak érdekében, hogy Magyarország megfeleljen a jegyzőkönyv követelményeinek.
3. A kormány sürgősen szervezzen minden érintett, különösen a civil szervezetek bevonásával, nyílt és átlátható egyeztetést a jegyzőkönyvhöz való csatlakozással és végrehajtásával kapcsolatos kérdésekben. Vegyék figyelembe, hogy ez a javaslat a Megelőzési Albizottság ajánlását jeleníti meg.⁴⁷
4. A kormány magyarázza el a büntető igazságszolgáltatási rendszer szereplőinek és a fakultatív jegyzőkönyv 4. szakaszában meghatározott szabadságelvonást végrehajtó helyeknek, továbbá felügyeleti szerveiknek a fakultatív jegyzőkönyv hatályát és mibenlétét, továbbá a nemzeti megelőző mechanizmus hatáskörét.
5. A kormány sürgősen szervezzen minden érintett, különösen a civil szervezetek bevonásával, nyílt és átlátható egyeztetést a nemzeti megelőző mechanizmus kijelöléséről. Vegyék figyelembe, hogy ez a javaslat a Megelőzési Albizottság ajánlását jeleníti meg.⁴⁸
6. Az országgyűlési biztost a civil szervezetekkel közösen jelölje ki a kormány nemzeti megelőző mechanizmusnak, a kijelölésről szóló döntés a csatlakozás időpontjában legyen nyilvános, konkretizálva, hogy a mandátum az ombudsman és a civilek között megoszlik.
7. A kormány vizsgálja meg az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt – amelyet a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában 2011. július 26-án hirdettek ki – a fakultatív jegyzőkönyv nemzeti megelőző mechanizmusra vonatkozó követelményeinek szempontjából, és indítson egyeztetést a kormány, az Országgyűlési Biztos Hivatala, valamint a civil társadalom részvételével a szükséges módosításokról, illetve a nemzeti megelőző mechanizmus működéséről szóló új törvény előkészítésének szükségességéről. E konzultációt nyílt és átlátható módon kell lebonyolítani.

⁴⁷ CAT/OP/12/5 16. pont.

⁴⁸ CAT/OP/12/5 16. pont.

8. Biztosítsa a kormány a magyarországi nemzeti megelőző mechanizmusként kijelölt intézmény számára a megfelelő finanszírozást, hogy az intézmény alkalmas legyen feladatai a Megelőzési Albizottság által megkívánt hatékony ellátására.⁴⁹
9. A kormány tisztázza a beteg- és ellátottjogi képviselők jogállását és jövőjét.
10. Mindenfajta, a jegyzőkönyv ratifikációjával, végrehajtásával, továbbá a nemzeti megelőző mechanizmusra vonatkozó választás és annak kijelölésével kapcsolatos konzultációra a kormány hívja meg a Megelőzési Albizottság egy tagját.

Az ombudsmani hivatal részére

1. Az ombudsmani hivatal kérjen biztosítékokat a kormánytól a jegyzőkönyv ratifikációjának időpontját illetően.
2. Az ombudsman kérje a kormánytól, hogy az sürgősen szervezzen nyílt és átlátható konzultációt a jegyzőkönyvhöz való csatlakozásról és annak végrehajtásáról, különös tekintettel a nemzeti megelőző mechanizmus kijelöléséről, vonjon be minden érdekelt felet, különösen a civil társadalmat. Amennyiben nem lát a kormányzattól erre vonatkozó szándékot, kezdeményezze maga a konzultációt, meghívva az érdekelt kormányzati szerveket és a civil társadalmat is.
3. Kérje meg a kormányt, hogy az ne éljen a jegyzőkönyv 24. cikkében biztosított nyilatkozattétel lehetőségével. Ha az mégis ezt tenné, akkor állítson össze egy világos akciótervet, amely igazolja a nyilatkozat szükségességét.
4. Az ombudsman támogassa a kormányt felvilágosító munkájában, amelyben elmagyarázza a büntető igazságszolgáltatási rendszer szereplőinek és a fakultatív jegyzőkönyv 4. szakaszában meghatározott szabadságelvonást végrehajtó helyeknek, továbbá felügyeleti szerveiknek a fakultatív jegyzőkönyv hatályát és mibenlétét, továbbá a nemzeti megelőző mechanizmus hatáskörét.
5. Az országgyűlési biztos hivatala vizsgálja meg az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt – amelyet a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában 2011. július 26-án hirdettek ki – a fakultatív jegyzőkönyv nemzeti megelőző mechanizmusra vonatkozó követelményeinek szempontjából, és küldje meg észrevételeit a kormánynak, kérve, hogy tartsanak nyilvános egyeztetést a szükséges módosításokról illetve a nemzeti megelőző mechanizmus működéséről szóló új törvény előkészítésének szükségességéről.
6. Az ombudsman kritikus szemmel mérje fel hivatalának rendelkezésre álló kapacitásait a nemzeti megelőző mechanizmus mandátumának ellátása vonatkozásában, készítsen felmérést a fakultatív jegyzőkönyv 4. szakaszában meghatározott szabadságelvonást végrehajtó helyekről és nyújtson be világos pénzügyi követelést a megelőző mechanizmus feladatának ellátásához szükséges erőforrásokról a kormánynak.

⁴⁹ CAT/OP/12/5 11. pont.

7. Az ombudsman tegye világossá álláspontját a kormány számára, hogy önállóan vagy a civil szervezetekkel együtt képes-e betölteni a nemzeti megelőző mechanizmus mandátumát.
8. Kérje, hogy a csatlakozás időpontjában a kormány az ombudsmant és civil szervezeteket egyértelműen közösen jelölje ki a nemzeti megelőző mechanizmus feladatának ellátására.
9. Az ombudsman a civil szervezetek közreműködésével dolgozza ki együttműködésük formáját, hogy betölthessék a nemzeti megelőző mechanizmus mandátumát.
10. Vizsgálja meg az ombudsman a beteg- és ellátottjogi képviselők szaktudását annak érdekében, hogy lássa az intézmény segítheti-e a nemzeti megelőző mechanizmus munkáját.

Az civil társadalom részére

1. A civilek kérjenek biztosítékokat a kormánytól a jegyzőkönyv ratifikációjának időpontját illetően.
2. A civil szervezetek kérik a kormánytól, hogy az sürgősen szervezzen nyílt és átlátható konzultációt a jegyzőkönyvhöz való csatlakozásról és annak végrehajtásáról, különös tekintettel a nemzeti megelőző mechanizmus kijelöléséről, vonjon be minden érdekelt felet, különösen a civil társadalmat. Amennyiben nem látnak a kormányzattól erre vonatkozó szándékot, a konzultációt kezdeményezzék maguk, meghívva az érdekelt kormányzati szerveket és az ombudsmanni hivatalt is.
3. Minden, a kormánnyal vagy az országgyűlési biztossal való egyeztetést megelőzően civil társadalomnak külön saját körében kell konzultációt szerveznie, hogy tisztázza álláspontját a fakultatív jegyzőkönyv végrehajtásáról és a nemzeti megelőző mechanizmus kijelöléséről. Meglepő, hogy e kutatás időpontjában a magyarországi civil szervezetek kevés információval rendelkeznek egymás, a jegyzőkönyvvel kapcsolatos területen végzett munkájáról, és nincs tudomásuk egymás a nemzeti megelőző mechanizmusra vonatkozó álláspontjáról.
4. A civilek támogassák a kormányt felvilágosító munkájában, amelyben az elmagyarázza a büntető igazságszolgáltatási rendszer szereplőinek és a fakultatív jegyzőkönyv 4. szakaszában meghatározott szabadságelvonást végrehajtó helyeknek, továbbá felügyeleti szerveiknek a fakultatív jegyzőkönyv hatályát és mibenlétét, továbbá a nemzeti megelőző mechanizmus hatáskörét.
5. A civil társadalom vizsgálja meg az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt – amelyet a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában 2011. július 26-án hirdettek ki – a fakultatív jegyzőkönyv nemzeti megelőző mechanizmusra vonatkozó követelményeinek szempontjából, és küldje meg észrevételeit a kormánynak és az ombudsmannak, kérve, hogy legyen nyilvános egyeztetés a szükséges módosításokról illetve a nemzeti megelőző mechanizmus működéséről szóló új törvény előkészítésének szükségességéről.

6. A civilek kérik, hogy az ombudsmanról szóló törvény szükséges módosításaival kapcsolatos munka kezdődjön meg a fakultatív jegyzőkönyvhöz való csatlakozást megelőzően, illetve az mielőbb készüljön el.
7. A civil szervezetek kérik meg a kormányt, hogy az ne éljen a jegyzőkönyv 24. cikkében biztosított nyilatkozattétel lehetőségével. Ha mégis ezt tenné, akkor állítson össze egy világos akciótervet, amely igazolja a nyilatkozat szükségességét.
8. A civil társadalom kérje, hogy a csatlakozás időpontjában a kormány az ombudsmant és civil szervezeteket egyértelműen közösen jelölje ki a nemzeti megelőző mechanizmus feladatának ellátására.
9. A civil szervezetek az ombudsman a közreműködésével dolgozzák ki együttműködésük formáját, hogy betölthessék a nemzeti megelőző mechanizmus mandátumát.
10. A civil szervezetek támogassák a kínzás és más rossz bánásmódok túlélőinek, szabadságuktól megfosztott személyek, illetve volt fogvatartottak szervezeteinek a döntéshozatali folyamatokba való bevonását.⁵⁰

⁵⁰APT Policy Paper on *Civil Society and National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Convention against Torture.*, 2008. június, 10. oldal. Elérhető: http://www.apr.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=51&Itemid=257&lang=en.

I. Melléklet: A találkozók menetrendje

dátum	időpont	név	beosztás/felelősségi terület
június 28.	08:30	Páva Hanna	egészségügyi koordinációért és EU ügyekért felelős helyettes államtitkár, Nemzeti Erőforrás Minisztérium
		Marton Sára	ügyintéző, Egészségpolitikai Főosztály, Nemzeti Erőforrás Minisztérium
		Schlamadinger József	főosztályvezető, Jogi Főosztály, Nemzeti Erőforrás Minisztérium
	10:30	Kádár András	társelnök, Magyar Helsinki Bizottság
		Iván Júlia	jogi előadó, Menekültprogram, Magyar Helsinki Bizottság
	14:00	Szabó Máté	állampolgári jogok országgyűlési biztosa
		Péterfalvi Attila	hivatalvezető, Országgyűlési Biztos Hivatala
		Haraszi Katalin	menekültügyért felelős munkatárs, Országgyűlési Biztos Hivatala
		Csóré Erika	rendészeti ügyekért felelős munkatárs, Országgyűlési Biztos Hivatala
		Fogarassy Edit	fogvatartási ügyekért felelős munkatárs, Országgyűlési Biztos Hivatala
	17:00	Sziklay Júlia	nemzetközi jogi ügyek jogi előadója, Országgyűlési Biztos Hivatala
Lewis Oliver		ügyvezető igazgató, Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány	
		Karsay Dorottya	projektmenedzser, fogvatartási monitoring program, Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány
június 29.	09:00	Vókó György	ügyész, Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelemi Önálló Osztály vezetője, Legfőbb Ügyészség
		Pacsek József	ügyész, Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelemi Önálló Osztály helyettes vezetője, Legfőbb Ügyészség
		Szűcs András	ügyész, Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelemi Önálló Osztály munkatársa, Legfőbb Ügyészség
	11:30	Schuchtar Gergely	ügyintéző, Nemzetközi Szervezetek és Emberi Jogok Főosztálya, Külügyminisztérium
	14:00	Miskolczi Barna	főosztályvezető, Büntetőjogi Kodifikációs Főosztály, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
Elek Zsófia		ügyintéző, Büntetőjogi Kodifikációs Főosztály, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	
		Pongrácz Attila	ügyintéző, Alkotmányjogi Főosztály, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
június 30.	08:00	Kapronczay Stefánia	programvezető, Betegjogi Program, Társaság a Szabadságjogokért