

Fogvatartott alapjogok

A proaktív jogvédelem új intézménye Magyarországon

Jelige

Foucault

Tartalomjegyzék

I. Bevezető gondolatok	3
II. A fogvatartotti jogokat védő új intézményrendszer igényéhez vezető nemzetközi út ..	7
III. A Nemzeti Megelőző Mechanizmus által védett csoport.....	10
IV. A Nemzeti Megelőző Mechanizmus mint nemzeti emberi jogi intézmény	14
<i>Funkcionális elvárások.....</i>	<i>14</i>
<i>Intézményi elvárások</i>	<i>18</i>
V. A Nemzeti Megelőző Mechanizmus Magyarországon	22
<i>A függetlenség mint a működés kulcsa</i>	<i>25</i>
<i>A szakismeret mint a hatékony és teljes körű működés kulcsa</i>	<i>27</i>
<i>Pluralizmus, etnikai sokszínűség</i>	<i>28</i>
VII. A javaslat.....	30
VIII. Záró gondolatok.....	33
Forrásjegyzék	35
<i>Felhasznált irodalom.....</i>	<i>35</i>
<i>Jogszabályok.....</i>	<i>37</i>
<i>Az Alkotmánybíróság határozatai</i>	<i>37</i>
<i>Internetes oldalak</i>	<i>37</i>

I. Bevezető gondolatok

Az alapvető jogokkal, valamint azok eredeztetésével összefüggésben eltérő tudományos álláspontok fogalmazódtak meg az alapjogi gondolkodás történeti fejlődése során. A természetjogi megközelítés egyfajta morális alapokon nyugvó érvelést alkalmazva jogon kívüli, az emberiséggel egyidős, eredendő jogosultságoknak, emberi jogoknak tekinti őket, amelyek az egyént emberi mivoltánál fogva illetik meg. Ezzel szemben például a jogpozitivistá irányzat – amely egy képzeletbeli skálán akár a másik végpontnak is tekinthető – kizárólag egy adott állam jogi konstrukciójában megfogalmazva, azáltal elismerve tartja értelmezhetőnek az egyén vonatkozásában ezen jogosultságokat. Ez utóbbi álláspont – az előbbihez képest szűkítő feltétele – nem gátolja azonban a következőkben tárgyalt kérdéskör közös alapokról induló vizsgálatának lefolytatását. Amint ugyanis ezek az emberi jogok megfogalmazásra kerülnek egy adott ország valamely jogi dokumentumában – jellemzően a jogrendszerének alapját adó normában, alkotmányában –, tételes és egyben olyan, az embereket, illetőleg bizonyos – főként politikai jogok esetében – állampolgárokat megillető alapvető jogokká válnak, amelyek védelmét az állam alapjogvédelmi, avagy – a német alapjogi terminológiából átvett kifejezéssel élve – intézményvédelmi feladatai közé sorolják mindkét gondolkodásmód képviselői. Ez a közös minimum elvárás kerül megfogalmazásra az Alaptörvény (továbbiakban: At.) Szabadság és felelősség című rész I. cikkének (1) bekezdésében is: „Az *EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.*”

Az állam védelmi kötelezettsége összetett feladat. Egyrészt biztosítani kell, hogy az egyén élhessen alanyi jogával, ennek során ne ütközzön akadályokba, a joggyakorlásának esetleges korlátozása pedig csak a megfelelő módon, mértékben, garanciális szabályok által övezett eljárás során történhessen.¹ Másrészt ügyelnie kell arra, hogy az alapvető jogok sérülésének lehetőségét is megakadályozza. Abban a kerülendő esetben pedig, ha a jogsértés mégis megtörtént, megfelelően kialakított, gyors és hatékony jogorvoslati rendszer kell, hogy az egyén rendelkezésére álljon, amelynek kiépítése és működtetése fontos eleme az általános jogvédelmi kötelezettségnek. Ez az elv nemzetközi szinten is megfogalmazódik, továbbá megfigyelhető egy a jogvédelem működésével kapcsolatos alapvető változás is: az egyre erősödő nemzetközi tendencia azt látszik ugyanis alátámasztani, hogy a jogsérelem orvoslása

¹ Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. (At. I. cikk (3) bek.)

helyett a legfontosabb célnak az alapvető jogok legkisebb sérülésének az elkerülését, a megelőzés – mint az általános jogvédelemmel szembeni új elvárás – által annak teljes kizárását tekinti.

Alapvetésként fogadható el azon állítás, hogy a hatalom demokratikus gyakorlása elengedhetetlen követelménye bármely alapjog érvényesülésének,² ugyanakkor kifejezetten erre a célra létrehozott intézményekkel is szükséges az állami védelem biztosítása. Ezen elvnek megfelelően a hazai alapjogvédelmi intézményrendszert több, eltérő hatáskörrel rendelkező, elsősorban állami szerv alkotja.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányosság őreként – még a hatáskörét korlátozó alaptörvényi rendelkezések³ ellenére is – fő pillére az alapvető jogok védelmi rendszerének. Az egyéni érintettségéből fakadó jogsérelemre az alkotmányjogi panasz specializált helyzetben igénybe vehető intézménye mellett a bírói jogérvényesítés rendszere ad választ, amely hatékonyság szempontjából első helyen áll, tekintve hogy a bíróság garanciákkal övezett eljárása végén kikényszeríthető határozatot hoz. Meg kell említeni ugyanakkor, hogy ez a típusú jogvédelem utólagos korrekcióval tud csak szolgálni a sérült alapjogok esetében. A valódi alkotmányjogi panasz intézménye is csak megerősíteni látszik ezt az állítást, mivel személyes érintettséget kíván, ezzel pedig általában megköveteli, hogy az alany alapvető jogának sérelme megtörténjen.

Kiemelkednek a teljes bírósági rendszer mellett olyan szervek is, amelyek az előzőektől eltérő eszközökkel – bizonyos eljárásaikkal akár megelőző funkciót is betöltve – szolgálják a sérelmes helyzetek elkerülését, illetőleg orvoslását. Így ide sorolható az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, valamint a speciális csoportok védelmét ellátó specializált intézmények, mint az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Független Rendészeti Panasztestület vagy a 2012 szeptemberében felállított Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ.⁴

Szerves részét képezik a jogvédelemnek az intézményvédelmi rendszert kiegészítve az államtól költségvetési szempontból is függetlenül működő civil szervezetek, továbbá fontos rendszerelem a hazai jogérvényesítési lehetőségek kimerítését követően igénybe vehető

² Sári János, Somody Bernadette: Alapjogok. Alkotmánytan II., 365.o.

³ At. 37. cikk (4) bek.

⁴ Az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ felállítására 2012. szeptember 1-jéig tűzött határidőt az ezt elrendelő, 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet. Funkciója a betegjogi képviselők összefogása, koordinálása, a kormányrendelet értelmében „*ellátja a jogvédelmi képviselők foglalkoztatásával összefüggő feladatokat, működteti a jogvédelmi képviselők hálózatát, irányítja, szervezi és ellenőrzi a jogvédelmi képviselők szakmai munkáját*”. Egyértelműen kitűnik ebből az a jogalkotói szándék, amely a specializált csoportok specializált jogvédelmét erősíteni látszik.

nemzetközi eljárás, amely során a sérelmet szenvedett egyén a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága előtt szerezhethet érvényt megsértett jogainak.

Nemzetközi egyezmények jelölik ki azt a közös szintet, minimum sztenderdet is, amely alá az ezt már meghaladó állami alapjogvédelem szintje nem csökkenhet, illetőleg amely szintet elérendő célként kell kitűznie az egyezményeket újonnan aláíró és ratifikáló demokratikus közösségnek ahhoz, hogy megfeleljen a nemzetközi fórumok által megfogalmazott elvárásoknak. Hazánk is részese több ilyen nemzetközi egyezménynek. Csatlakoztunk az 1948-as Emberi Jogok Nyilatkozatában foglaltakhoz,⁵ illetőleg hazai jogrendszerünkbe integráltuk az Emberi Jogok Európai Egyezményét, amely az EJEB ítélkezési gyakorlatának alapját adja. A ratifikált egyezmények közé sorolhatók – a teljesség igénye nélkül – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya,⁶ a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya⁷ és nem utolsósorban a – dolgozat tárgya szempontjából kiemelkedő jelentőségű – Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény⁸ is.

A nemzetközi okmányok sorozatos ratifikálásával, továbbá az alapjogok egyre cizelláltabb védelmi rendszerének kiépítésével egyidejűleg új elvárások látszanak megfogalmazódni. Egyre több demokratikus állam teszi magáévá azt az elképzelést, miszerint az alapjogsérelmet megelőzni legalább olyan fontos – ha nem még fontosabb –, mint megfelelő jogorvoslati rendszert biztosítani a sérelem bekövetkezése esetén. Nem akkor beszélhetünk ugyanis az alkotmányokban biztosított, mindenkit egyenlően megillető alapjogok érvényesüléséről, ha a jogsérelemre reagáló, azt orvosló intézmények mind szélesebb körben állnak az egyén rendelkezésére. Ez már „csak” egy olyan elengedhetetlen minimum feltétel, amelyet minden államnak szükséges biztosítania. Ugyanakkor legtöbbjük csak egy utólagos korrekciós mechanizmus, amely mindenképp feltételezi az alapjogok sérülését. Ennél sokkal hatékonyabb és a jogállami elveket szem előtt tartva az állam intézményvédelmi kötelezettségének is jóval inkább megfeleltethető egy olyan rendszer, amely a proaktivitás célkitűzésével olyan cselekvési tervet állít fel és hajt végre működése során, amely a jogsérelem lehetőségére még azelőtt hívja fel a figyelmet, hogy az bekövetkezzon. Ezáltal egy olyan preventív funkciót tölt be, amely sokkal inkább elősegíti az

⁵ A Nyilatkozat egyfajta nemzetek közötti konszenzusként került elfogadásra, nem általános értelemben vett szerződés, így nincs is az államok általi ratifikációra nézve semmilyen előírása. Ebből következően hazánkban sem került a formális értelemben kihirdetésre, ugyanakkor mára a nemzetközi szokásjog részévé vált, így annak minden eleme hazánk és a Nyilatkozatot elfogadó többi állam számára is kötelező, megsértése esetén pedig egyaránt hazai és nemzetközi érdek és feladat a jogsértéssel szembeni fellépés.

⁶ Kihirdetve: 1976. évi 8. tvr.

⁷ Kihirdetve: 1976. évi 9. tvr.

⁸ Kihirdetve: 1988. évi 3. tvr.

alapvető jogok érvényre jutását. Garanciákkal övezett működésének eredményeként csökken a jogsérelem, teljesen idealizált esetben pedig a nemzeti alkotmányok és törvények szintjén elvben biztosított jogok gyakorlatban történő teljes érvényesülését szolgálja, a visszas helyzetek abszolút redukálásával.

Ez az elképzelés eddig is megjelent már egyes jogvédelmi intézmények eljárásaiban, különösen olyan esetekben, amikor nem egyedi panaszra reagálva lépett működésbe valamely szerv, hanem pl. hivatalból általános vizsgálatokat folytatott, és javaslatokat fogalmazott meg adott állam törvényhozó vagy végrehajtó hatalma számára.⁹ Arra, hogy ez a tendencia egyre erősödő jelleget ölt, bizonyítékként szolgál, hogy nemzetközi szinten megjelentek az olyan intézmények, amelyek kimondottan proaktív funkciót töltenek be az alapjogvédelem területén. A nemzetközi sztenderdek pedig egyre szélesebb körben találnak befogadó államokra, így hazánkban is megfogalmazódnak ezen elvárások.

Ezt támasztja alá a hazai alapjogvédelmi rendszer fejlődésében az a tény, hogy az 1984-ben elfogadott kínzás és más kegyetlen bánásmód elleni ENSZ egyezmény Nemzeti Megelőző Mechanizmus felállításáról szóló kiegészítő jegyzőkönyvét a 2011. évi CXLI. törvényben hirdette ki hazánk, azzal a céllal, hogy a fogvatartott személyek jogainak – így főként az emberi méltósághoz való jogukkal összefüggésben, a kínzás és kegyetlen bánásmód tilalmának – érvényesülését elősegítse.

Dolgozatomban rövid elemzést kívánok adni ezen kiegészítő jegyzőkönyv mibenlétéről, céljáról és a jegyzőkönyvben foglaltak nemzetközi végrehajtási változatairól. Kritikai vizsgálat tárgyává teszem továbbá a magyarországi intézményrendszer kialakítását, különös tekintettel annak proaktív jogvédelmi funkciót betöltő nemzeti szintű elemére. A tanulmány célja, hogy a hazai rendszer vizsgálatát és értékelését adja mindenekelőtt annak az elvnek az érvényesülése tükrében, hogy az alapjogok sérelmének megelőzése egy olyan, kiemelten fontos feladat, amelynek hatékony ellátására csak egy széles társadalmi és szakmai konzultációs folyamat során kijelölt, megfelelő jogosultságokkal és hatáskörrel rendelkező szervezet képes. Figyelembe véve, hogy az alapjogvédelmi rendszer minél kifinomultabbá tétele is cél, kiemelten fontos szem előtt tartani, hogy az intézmény belső felépítése és a jogvédelmi rendszerbe tagozódással összefüggésben értelmezendő külső kialakítása is szigorú, garanciális elemek törvényi szinten való kimondásával biztosítható megfelelően.

⁹ Az igazságszolgáltatás, mint a harmadik hatalmi ág bizonyos szempontból kivételt képezhet, mert noha nem ismeretlen olyan mechanizmus, amely ezen tevékenységet vizsgálja és észrevételezi, ennek szigorúbb garanciális szabályok által övezett módon kell végbemennie, tekintettel olyan speciális alapelvekre, mint a bírói függetlenség, amely az egész intézményt áthatja.

II. A fogvatartotti jogokat védő új intézményrendszer igényéhez vezető nemzetközi út

Az emberi jogok francia deklarációjától kezdődően egyre szélesebb körben kerültek elismerésre az egyént megillető alapvető jogosultságok. A klasszikus, első generációs alapjogok, mint az élethez és emberi méltósághoz, a személyes szabadsághoz és mozgásszabadsághoz, vagy éppen a véleménynyilvánításhoz való jog állam általi elismerését¹⁰ követően a második generációs szociális, gazdasági és kulturális jogosultságok kerültek be az alapokmányokba.¹¹ Az emberi jogok ilyen módon való érvényre juttatásának üteme azonban lelassult az 1930-as évektől kezdődően,¹² majd megtorpant, ahogy azt a II. világháború eseményei is igazolják. Az ekkor végbement cselekmények, az alapjogok mindenki által ismert mértékű megsértése, mondhatjuk kiiktatása egyértelműen rámutatott arra, hogy fokozott figyelmet kell fordítani az állam által védendő és érvényre juttatandó, az egyéneket egyenlően megillető jogosultságok teljességére.

Ennek eredményeként az Egyesült Nemzetek Szervezete alapvető nemzetközi dokumentumokba igyekezett foglalni azokat a minimális követelményeket, amelyek általános mércéül kell, hogy szolgáljanak az emberi jogok érvényesítését zászlajukra tűző országok számára.¹³ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint az ehhez kapcsolódó két fakultatív jegyzőkönyv egymást követő megszövegezésével és aláírásával az ENSZ államai tételesen kimondták az egyes alapjogok, így pl. a kínzás és kegyetlen bánásmód kapcsán felmerülő élet és emberi méltóság védelmének szükségességét.

¹⁰ Az 1791-es francia alkotmány, majd az Európában terjedésnek induló eszme nyomán az 1831-es belga alkotmány is rögzítette ezeket az alapjogokat. Ugyanígy említhetők az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányának "Jogok törvénye" névvel illetett, 1791-ben elfogadásra került első tíz kiegészítése is.

¹¹ Vö. 1917-ben elfogadott mexikói alkotmány, 1919-ben elfogadott weimari alkotmány.

¹² Többek között ezt támasztják alá azon történelmi tények, hogy noha megjelentek a szocialista országok alkotmányaiban is a nemzetközileg egyre inkább elfogadott alapjogi katalógusok, azok érvényre jutásának garanciális rendszere már nem került kiépítésre, kiüresítve ezzel az alapjogok eredendő célját, hogy az egyén saját belátása alapján élhessen velük és érvényt szerezhessen nekik.

¹³ „Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát a Közgyűlés fogadta el és nyilvánította ki, mint azt a közös eszményt, amelynek elérésére minden népnek és minden nemzetnek törekednie kell abból a célból, hogy minden személy a társadalom minden szerve, állandóan szem előtt tartva a jelen Nyilatkozatot, oktatás és nevelés útján előmozdítsa a jogok és szabadságok tiszteletben tartásának kifejlését, valamint azoknak fokozatosan megvalósuló hazai és nemzetközi jogszabályok útján történő általános és tényleges alkalmazását és elismerését mind a tagállamok népei között, mind pedig a joghatóságuk alatt álló területek népei között.” - áll a Magyar ENSZ Társaság EJENY célját ismertető leírásában.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata külön cikkben is rögzíti a kínzás tilalmát.¹⁴ Ezt a tiltást megerősíti, illetőleg azt ki is egészíti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 7. cikkében.¹⁵ A történelmi folyamatok ugyanakkor azt látszottak igazolni, hogy ezen alapelv megerősített kimondása sem gátolja meg az egyes államokat abban, hogy a kínzás vagy kegyetlen, embertelen bánásmód eszközével éljenek hadifoglyok, elnyomott népek, vagy akár politikai foglyok esetében. Az 1970-es és 1980-as években sorra láttak napvilágot ilyen eseményekről tudósító jelentések, így az ENSZ Svédország kezdeményezésére napirendre tűzte a kérdés specializált rendezését. Ennek eredményeként elsőként egy védelmi nyilatkozatot fogalmaztak meg, amelynek azonban jogi kötelezés hiányában a fenti gyakorlatra nézve kevés előremozdító hatása volt. Ezt követően született meg 1984-ben a Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény¹⁶ (továbbiakban: Egyezmény), amely azon túl, hogy részleteiben szabályozza az eddig csak általánosan megfogalmazott mércét, 1. cikkében a kínzás fogalmának meghatározására is kísérletet tesz.¹⁷ Ahhoz pedig, hogy praktikus is betöltse szerepét az Egyezmény, felállításra került az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága.¹⁸

Hogy mennyire specializáltan kezelendő a kérdés, azt jól mutatja, hogy noha maga az Egyezmény még nem is lépett hatályba, az egyik tagállam a fellépés fontosságát is hangsúlyozva a benne foglaltaknál már kifinomultabb monitorozási rendszer kidolgozásának tervezetét nyújtotta be.¹⁹ A Nemzetközi Vöröskereszt hadi- és politikai foglyokkal összefüggő látogatási metódusára építve olyan típusú intézmény kialakítását javasolta, amely vizsgálja azokat az intézményeket, helyszíneket, ahol a személyek korlátozva vannak a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogukban. A javaslat abból

¹⁴ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 5. cikke szerint: „Senkit sem lehet kínvallatásnak, avagy kegyetlen, embertelen vagy lealacsonyító büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni.”

¹⁵ „Senkit sem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni. Különösen tilos bárkit szabad hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletnek alávetni.”

¹⁶ United Nations Convention Against Torture.

¹⁷ Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény 1. cikke szerint: „Az Egyezmény szempontjából a „kínzás” kifejezés minden olyan cselekményt jelent, amelyet szándékosan, éles testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés kiváltása céljából alkalmaznak valakivel szemben, hogy tőle, illetőleg harmadik személytől értesüléseket vagy vallomást csikarjanak ki, vagy hogy olyan cselekmény miatt büntessék, amelyet ő, vagy harmadik személy követett el, illetőleg amelynek elkövetésével őt vagy harmadik személyt gyanúsítanak, hogy megfélemlítsék, vagy nyomást gyakoroljanak rá, illetőleg hogy harmadik személyt félemlítsenek meg, vagy hogy harmadik személyre gyakoroljanak nyomást, valamint bármilyen megkülönböztetési formára alapított más okból alkalmaznak, ha az ilyen fájdalmat vagy szenvedést közfeladatot ellátó személy vagy hivatalos minőségben eljáró bármely más személy vagy ilyen személy kifejezett vagy hallgatóságos ösztönzésére vagy ennek hozzájárulásával bárki más okozza.”

¹⁸ A Bizottság egy tíz fős szakmai stáb folyamatos monitorozási eljárását koordinálja a részes államok fogvatartási intézményeinek látogatásai során.

¹⁹ Costa Rica 1980-ban, tehát négy évvel az Egyezmény elfogadása előtt már betervezte javaslatát, amelynek megvitatását azonban elnapolták több tagállam ellenállása miatt.

az alapelvből indult ki, hogy az ilyen funkciót betöltő intézmények és e személyek vonatkozásában fokozottan fennáll az alapjogsérelem lehetősége, kiemelten a kínzás vagy kegyetlen bánásmód alkalmazásának veszélye. Ez világosan kijelöli azt a körülhatárolható csoportot, amely esetében a jogvédelmi mechanizmus működésbe tud majd lépni, ezzel is alátámasztva a nemzetközi elmozdulást a csoportjogok védelme erősítésének irányába.

A fenti kezdeményezésnek az eredményeként fogadták el azt az Egyezményt kiegészítő Fakultatív Jegyzőkönyvet²⁰ (továbbiakban: Jegyzőkönyv), amely által felállításra javasolt intézmény a Nemzetközi Vöröskereszt monitorozásaihoz mérten azzal a többletfunkcióval bír, hogy *külső szakértők által végzett, olyan látogatási rendszer bevezetését javasolja, amely alkalmazása nem kizárólag a konfliktushelyzetek és a humanitárius jog területére korlátozódik.*²¹ Olyan nemzetközi szinten működő, koordinálási feladatot betöltő Megelőzési Albizottság, illetőleg az államokon belül funkcionáló Nemzeti Megelőző Mechanizmus létrehozását szorgalmazza garanciális szabályok által övezett eljárásban és működéssel kiépítve, amely a teljes alapjogi katalógus vonatkozásában hatékonyan tudja szolgálni a fogvatartott személyek jogvédelmét, illetőleg velük összefüggésben a jogsérelem elkerülését, továbbá azok előfordulási gyakoriságának minimalizálását.

Figyelembe véve egyrészt, hogy a nemzetek feletti, segítő és koordináló funkciót betöltő Albizottság kialakítása már megtörtént, működése a csatlakozó országok vonatkozásában pedig csak a tagok delegálására nézve jelent kötelezettséget, továbbá, hogy a két rendszerelem közül a Nemzeti Megelőző Mechanizmus az, amely a proaktív jogvédelmi funkciót a gyakorlatban is betölti, a következőkben az utóbbi több megközelítésből történő vizsgálatát szükséges lefolytatni. Mindenekelőtt fontos azon személyi kör bemutatása, akik vonatkozásában igény merült fel az intézmény felállítására, a speciális jogvédelmi funkció kialakítására.

²⁰ Optional Protocol to the Convention Against Torture, amelyet hazánkban a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLI. tv. hirdetett ki.

²¹ Ld. Haraszi Margit Katalin az *A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében* c. tanulmánya 52.o.

III. A Nemzeti Megelőző Mechanizmus által védett csoport

Nem új idea az emberi jogi gondolkodásban, hogy a speciális helyzetű alanyok jogai speciális védelmet igényelnek. A jogegyenlőség fogalma egyrészt azt jelenti, hogy minden embert egyformán és egyenlően illetnek meg az alapvető jogosultságok. Ezzel azonban nem azt kívánja kifejezni – egyfajta homogenizáló felfogást hangsúlyozva –, hogy e jogaik érvényre juttatásához azonos szervek segítségét vegyék és vehetik igénybe. Általános feladata az államnak egy komplex jogvédelmi és jogérvényesítő rendszer kiépítése és működtetése, amelyben súlyozott szerephez kell, hogy jusson a különleges helyzetű személyek által alkotott csoportok jogainak különleges intézmények általi biztosítása.²² A Nemzeti Megelőző Mechanizmus speciális alanyai azon személyek, akiket összefoglalóan a *fogvatartottak* elnevezéssel illehetünk. Ez, az első hallásra könnyen beazonosíthatónak tűnő csoport azonban sokkal tágabban értelmezendő, az alanyok köre sokkal kiterjedtebb, mint azt általában gondolnánk.

Éppen ezért szükséges a fentieknél pontosabban meghatároznunk azon személyek körét, akiknek vonatkozásában a Mechanizmus működését egyáltalán értelmezni tudjuk. Erre hivatott a kiegészítő jegyzőkönyv 4. cikkének (2) bekezdése, amely alapján „a *jelen jegyzőkönyv alkalmazásában a szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el.*” Jól látható tehát, hogy nem kizárólagosan a büntetés-végrehajtási intézetek, illetőleg rendőrségi fogdák, de a pszichiátriai kezelőintézetek, a szenvedélybetegeket ellátó intézmények, sőt a skála nagyságát mutatandó, akár az állami nevelő, gondozó intézetek vagy idegenrendészeti fogdák „fogvatartottjai” is alanyai lehetnek a mechanizmus működésének.

Első megközelítésben az ismertetett alanyi kör heterogénnek tűnhet, ugyanakkor az idézett bekezdésből is kirajzolódni látszik az a szempont, amely egyértelműen összeköti őket: eltérő minőségben és indokkal ugyan, de mind szabadságuktól megfosztott egyének, akik

²² Más államok gyakorlatát is figyelembe véve ilyen speciális helyzetű csoportok lehetnek a gyermekek, a nők, az adott államban élő etnikai kisebbségek (nemzetiségek), a homoszexuálisok vagy a fogyatékkal élők. Ugyanakkor a sérült alapjog mentén is elkülönülő intézményrendszerek kerülhetnek kiépítésre a diszkrimináció vagy épp az adatvédelem kapcsán felmerülő jogsérelmek megelőzésére, orvoslására. Magyarország is rendelkezik ilyen különleges szervekkel (EBH, FRP). A megszűnt szakombudsmani tisztségek (jövő nemzedékek országgyűlési biztos, nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztos, adatvédelmi biztos) hiánya ugyanakkor hosszú távon érezhető visszaesést is eredményezhet a hazai alapjogvédelmi rendszer szintjében, még ha utóbbi biztos feladatának ellátására felállításra került a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság.

jogerős határozat alapján vannak rászorítva arra, hogy tartózkodási helyüket szabadon, állami szerv vagy valamely hatóság engedélye nélkül ne változtathassák meg. Ezen helyzetük pedig igazolja azt az állítást, hogy különleges személyek által alkotott olyan csoportról van szó, akiknek megfelelő jogvédelme is különleges szabályozást és intézményt igényel.²³

Alátámasztja az elvárás, hogy a fogvatartott személyek köre olyan csoport, amely esetében az alapjogok sérelme gyakrabban és fokozottabb mértékben jelentkezik. Ennek okai egyrészt abban keresendők, hogy a fogvatartók és fogvatartottak közötti hierarchizált viszony alapvetően magában hordozza a hatalmi pozícióból eredő túlkapások, összességében pedig a jogsértések lehetőségét. Másrészt figyelembe kell venni azt a tényt is, hogy ezen egyének mind kiszolgáltatott helyzetben élnek. Kiszolgáltatva az őket fogva tartó intézménynek, a hiányos szabályozásoknak, annak, hogy a jogvédelmet ellátó szervek törekvése ellenére is nagyon keveset tudunk az ilyen intézetekben zajló folyamatokról. Nem kis hányaduk még cselekvőképességének sincs teljesen birtokában, gondolva itt a nevelőintézetek lakóira, gondnokoltakra, betegellátó kényszerintézményekben kezeltre, de tágan értelmezve a teljes fogvatartotti csoportra vonatkoztatható ez a kijelentés. A helyzetet tovább súlyosbítja az a tény, hogy a hazai törvényi szabályozás a fogvatartási intézményekre nézve olyannyira rendezetlen, hogy gyakorta az intézmények vezetőinek és dolgozóinak jobb belátására van bízva az emberi méltóságot sértő állapotok és szituációk kiküszöbölésének és elkerülésének megoldása. Belátható, hogy ilyen mértékben az egyes személyek szubjektív és a körülmények által gyakran torzított, kevésbé elfogulatlan elképzeléseire alapozni egy olyan élethelyzet szabályozását, amelyben pontosan e személyek rendelődnek a fogvatartottak fölé, az alapjogok érvényesülését egyáltalán nem szolgálja, sőt kimondottan veszélyezteti azt.

Összegezve, az eddigi állítások több mint valószínűsítik, hogy a csoport tagjainak jogsérelme a nem fogvatartott többséghez képest oly mértékű és gyakoriságú, hogy a hagyományos alapjogvédelmi intézmények a nagyrészt utólagos eljárásukkal már kevésbé alkalmasak bármiféle jogorvoslatra és gyakorta elkésettség jellemzi őket. Jelen tanulmányban vizsgált alanyi kör tehát nemcsak, hogy külön figyelmet érdemel, ami az alapvető jogaik védelmét illeti, hanem az ezt a funkciót ellátó intézmény eljárásának alapeleme kell, hogy legyen a proaktivitás. Olyan súlyú sérelmekről beszélhetünk ugyanis esetükben, amely

²³ Amennyiben megvizsgáljuk a PPJNE 10. cikkében megfogalmazott elvet, amely szerint a „szabadságuktól megfosztott személyekkel emberségesen és az emberi személyiség veleszületett méltóságának tiszteletben tartásával kell bánni”, egyértelműen látszik, hogy ez az elvárás is specializálja a kiterjedt alancsoportot jelentő fogvatartott személyi kör jogvédelmét. Felveti a külön jogérvényesítő funkció szükségességét, és az ezt ellátó intézmény garanciális elvek mellett történő kialakítását és hatékony működését, amely előfeltétele egyben annak, hogy az alapjogvédő intézmény ezen összetett csoport vonatkozásában jól funkcionáljon.

visszafordíthatatlan mértékű károkat okozhat az egyén méltóságában, lelki vagy testi fejlődésében, illetőleg integritásában, így pedig kizárólag a teljes megelőzés lehet az egyetlen elfogadható eszköz esetükben.

Az ismertetett specializált jogvédelem feladatának ellátását nehezíti, hogy noha alapvetésként fogadjuk el az alapjogok végső eszközként, valamint kizárólag szükséges és arányos mértékben történő korlátozását, az ezt elrendelő határozatban foglalt intézkedés végrehajtása során felmerül az egyén további jogainak esetleges csorbulása és csorbítása, amely már nem feltétlenül elfogadható és indokolható mértékű. A helyzetet tovább cizellálja, hogy eltérő intézmények eljárása eltérő megítélés alá kell, hogy essen a járulékos jogsértések vonatkozásában is. Ezt szemléltetendő álljon itt a következő példa a Mechanizmust különböző intézetekben érő kihívások kapcsán.

Ismeretes, hogy a büntetés-végrehajtást szabályozó 1979. évi 11. tvr. úgy rendezi a fogvatartotti jogosultságok kérdését, hogy kimondja, a törvény által hatáskörébe rendelt személyek esetében bizonyos alapjogok szünetelnek, míg más jogaival a büntetés-végrehajtás jellegével összefüggően korlátozva élhet csak a fogvatartott.²⁴ Erre a korlátozásra nézve az Alkotmánybíróság is kifejtette véleményét²⁵ kitérve a büntetés-végrehajtás alkotmányos elvek alapján kijelölhető határait. Ezek különösen az emberi méltósághoz és a személyi biztonsághoz való jog, illetőleg a kínzás és kegyetlen, embertelen bánásmód tilalma. Ezeken belül pedig a testület megállapította, hogy az egyes jogok korlátozhatósága a végrehajtás során a jogállamiság és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó alapelv figyelembevételével meghatározott mértékben lehetséges csak.

Előbbi törvényi szabályozás lehetővé teszi tehát kimondottan szabadságvesztésüket töltő személyek vonatkozásában az ítéletben foglaltakon túli, indokolható jogkorlátozást is. Ugyanakkor a fogvatartotti csoport további alanyainak, így pl. pszichiátriai betegeknek, állami gondozottaknak vagy az idegenrendészeti táborok lakóinak vonatkozásában nincsenek ilyen részletesen kidolgozott, törvényi szinten megfogalmazott kitételek, ezen intézmények sokkal kevésbé is élnek a köztudatban a fogvatartottakkal összefüggésben, így felmerül a kérdés: mi alapján érvényesülnek a jogerősen nem korlátozott alapvető jogok és érvényesülnek-e egyáltalán ez utóbbi intézményekben? A fent ismertetett törvényi bekezdés a Mechanizmus működésének alanyi köréből csak egy kiemelt csoportra vonatkozóan határozza

²⁴ 1979. évi 11. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról, 36.§.

²⁵ „Az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. Jogainak egyik csoportját a büntetés-végrehajtás során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbélő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportját pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok.” (13/2001. (V.14.) AB hat)

meg kifejezetten, hogy mely jogok gyakorlása hogyan módosul. Ugyanakkor a további érintettek is hasonló korlátozásoknak vannak alávetve alapjogaik gyakorlásának szempontjából, amely azonban az eltérő intézményi háttérből kifolyólag nehezebben igazolható és a fentiekből kiindulva kevésbé megalapozott. Így bizonyítottan²⁶ magas a száma a testi integritáshoz való jog indokolatlan megsértésének pszichiátriai vagy egyéb beteggondozó intézetekben, a kapcsolattartáshoz való jog pedig mint a gyermek egészséges fejlődésének alapvető feltétele rendszeresen sérül idegenrendészeti fogdákon és táborokban. Minden szabályozás ellenére még a büntetés-végrehajtási intézetek fogvatartottjait is sűrűn éri a végrehajtás biztonságára hivatkozva olyan jogkorlátozások, amelyek a szükségesség és arányosság tesztjének semmiképp nem feleltethetők meg, már csak a szembenálló alapjog vagy alkotmányos érték hiánya miatt sem.²⁷

Ez egyértelműen rámutat arra is, hogy a Mechanizmustól várt munka roppant összetett, hiszen könnyen előfordulhat, hogy valamely jogkorlátozás, amely pl. a büntetés-végrehajtási intézetben megengedett, nem elképzelhető egy pszichiátriai intézetben. Az a gondolat pedig, hogy egy állami gondozó intézet a börtönökhöz, vagy idegenrendészeti táborokhoz hasonló korlátozásokat alkalmazzon, eleve elfogadhatatlan és önmagában hordozza a jogsérelem veszélyét.

A Mechanizmus preventív funkciójának lényege kifejezetten abban rejlik, hogy az ilyen szituációk kialakulásának akár törvényi megfogalmazásból eredő, akár a gyakorlatban való végrehajtásból fakadó lehetőségeit előre felismerve a rendelkezésre álló eszközökkel időben reagálni tudjon. Ezeknek a helyzeteknek a kivizsgálása, de sokkal inkább ezen jogsértések megelőzése az a kívánatos cél, amelyre a Mechanizmushoz hasonló proaktív szervezetek a legalkalmasabbak, azonban ezek is csak akkor, ha megfelelő kialakítással működő, szakértelemmel rendelkező stábjuk kiterjedten tudja észlelni az egyes intézményekben felmerülő visszasságokat.

²⁶ 2005-től 2008 közepéig (3 és fél év) nemzetközileg összesen 1090 pszichiátert és elmeegészségügyi dolgozót ítéltek el bűnvádi eljárás során vagy függesztettek fel/fosztottak meg működési engedélyétől, bűncselekmények és visszaélések elkövetéséért. Ez nagyjából naponta jelent egy elmarasztaló ítéletet. (Ld. Állampolgári Bizottság az Emberi Jogokért 2008. évi jelentésének statisztikai kimutatásai.)

²⁷ Ld. 36. lj.

IV. A Nemzeti Megelőző Mechanizmus mint nemzeti emberi jogi intézmény²⁸

Az, hogy fogvatartott személyek kiterjedt alanyi köre jól körülhatárolható, speciális csoportot alkot, az eddigieket figyelembe véve, nem vitatható. Az elmondottak egyértelműen igazolják azt a tényt is, hogy esetükben a kiemelt jogvédelem elengedhetetlenül szükséges, utalva itt a különleges helyzetükből adódó gyakori és súlyos jogsértésekre. A kérdés a továbbiakban már sokkal inkább az, hogy milyen jellegű intézmény, milyen jogosítvánnyal és módszerrel képes betölteni ezt a kimondottan egyedi és sok kihívást rejtő védelmi funkciót. Milyen szervtől várható el a megfelelő reakció? A megközelítés iránya kettős: egyrészt funkcionális, másrészt intézményi szempontból fogalmazhatóak meg azon elvárások, amelyek mentén kialakított válaszmechanizmus megfelelő lehet a specializált jogvédő intézmény szerepének betöltésére.

Funkcionális elvárások

A funkcionális elvárások legjobban a nemzeti emberi jogi intézmények kialakítására vonatkozó, 1993-ban Párizsban elfogadott elvek mentén ragadhatók meg. Ezek az ún. Párizsi Alapelvek²⁹ azok, amelyek rögzítik azon alapvető kitételeket, amelyek egy a nemzeti szinten, specializált jogvédelmet ellátó szervvel szemben fennállnak. Mindezt teszik azzal a célkitűzéssel, hogy az azt kialakító állam olyan jogosultságokkal ruházza fel azt, amelyek segítségével maradéktalanul betöltheti funkcióját. Meghatározzák azt a kritériumrendszert, amely alapján létrehozható egy olyan általános hatáskörrel rendelkező szervezet, amely a megfelelő működés során az emberi jogok érvényesülésének vizsgálatát folyamatosan el tudja látni.³⁰

Az eddig leírtakban is egyértelműen kirajzolódott azon alapvető feltétel, amely nélkül nemcsak a Mechanizmus hatékonysága, hanem létrehozatalának indokoltsága is

²⁸ A Nemzeti Megelőző Mechanizmus típusát és a vele szemben támasztott követelményeket tekintve ún. nemzeti emberi jogi intézményként fogható fel. Emellett a párhuzamos vizsgálatot indokolja a Jegyzőkönyv 18. cikkének 4. bekezdése is, amely szerint „A nemzeti megelőző mechanizmusok létrehozásakor a részes államok kellő figyelmet szentelnek az emberi jogok előmozdítása és védelme érdekében létrehozott nemzeti intézmények jogállásával kapcsolatos alapelveknek.” Ez a bekezdés egyértelműen a nemzeti emberi jogi intézmények kialakításának elveit rögzítő Párizsi Alapelvek alkalmazására utal.

²⁹ General Assembly Resolution 48/134 (20th December 1993) / Paris Principles.

³⁰ A Párizsi Alapelveket 1991-ben készítette elő egy az ENSZ mellett működő munkacsoport, elfogadására 1993-ban került sor az ENSZ Közgyűlése által. Az elvárásokon túl egy olyan akkreditációs bizottság létrehozatalát is kimondta, amely előtt lefolytatott eljárás során nyerhetik el adott állam intézményei az „A”, „B” vagy „C” típusú nemzeti emberi jogi intézmény státusz besorolást a szerv függetlenségi és/vagy hatékonysági mutatói alapján. Ld. Dr. Sziklay Júlia: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa.

megkérdőjeleződik. Ez az elv pedig az eljárását jellemző proaktivitás. Miben is lenne más ez az intézmény, miben hozhatna újat a hazai alapjogvédelmi rendszer palettáján, ha nem elébe menne a jogsértéseknek, hanem azokat utólagosan próbálná meg reparálni? Utóbbira már nem egy szerv lett kialakítva általánosan és a különleges jog- és alanyi csoportokra nézve is. A fogvatartottakkal összefüggésben pedig hazánkban is több intézmény jöhet számításba, így a teljes fogvatartotti csoport esetében elsőként említendő az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. Specializáltan az ügyészségi vizsgálatok során tehető panasz a büntetés-végrehajtási intézetek őrztjeinek áll rendelkezésére, a Független Rendészeti Panasztestület pedig jellemzően előzetes letartóztatásban lévő személyekkel hozható összefüggésbe a fogvatartotti alanyi körön belül. Az állami nevelőintézeteket a gyermekvédelmi feladatot ellátó szervezetek, míg a pszichiátriai betegeket, a szenvedélybeteg kezelő intézmények lakóit a betegjogi szervezetek segíthetik a sérült jogok orvoslásában. Miért lenne szükség még egy intézményre, amikor már ennyire széles a rendelkezésre álló szervezetek száma? A kérdés sokkal inkább úgy interpretálható, hogy ha ilyen széles a jogvédő szervek skálája, miért nem látszik javulás, miért kerül napvilágra újabb és újabb felháborító, emberi méltóságot sértő esemény ezen intézetek vonatkozásában. Miért nincs még mindig kielégítő szabályozás? Miért szabja meg emberekkel való bánásmód mércéjét az azt végrehajtó hatóság, miért sérülnek továbbra is nagymértékben és számban a legalapvetőbb jogosultságok teljesen szükségtelen és aránytalan módon? A már eddig is kézen fekvő válasz az, hogy ezen specializált helyzetre nem alkalmazhatók azon bevett jogvédelmi mechanizmusok, amelyek az általános értelemben megfelelő eljárást tudnak lefolytatni. A totális intézmények³¹ által generált hierarchikus helyzet, az egyén kiszolgáltatottsága olyan jogsértéseket eredményez, amelyek egyáltalán nem vagy kevéssé orvosolhatók azon a módon, ahogy azt a legtöbb intézmény ellátja. Ilyen esetekben csakis a prevenció nyújthat kellő védelmet és megoldást, így a proaktivitás olyan alapvetés a Mechanizmus vonatkozásában, amely feltétel teljesülése nélkül nincs értelme a további vizsgálódásnak.³²

Hasonló súllyal latba eső funkcionális elvárás a minél szélesebb hatáskör, amely az emberi jogok, alapvető jogosultságok érvényesülésének lehető legszélesebb spektrumon történő vizsgálatát teszi lehetővé. A fogvatartottak vonatkozásában ez funkcionális

³¹ A totális intézmény definíciójának megalkotása Erving Goffmann kanadai szociológus nevéhez fűződik. Az ő megközelítésében ilyen intézményként kell értelmezni valamennyi olyan rendszert, amely a "bentlakó" valamennyi élettevékenységét irányítja és ellenőrzi egy bizonyos meghatározott cél érdekében.

³² A proaktivitással szorosan összefügg az *ex officio* eljárás lehetőségének követelménye. Ennek bővebb elemzése nem szükségszerű, könnyen belátható ugyanis, hogy míg a panaszra induló eljárás egy utólagos reakció, addig a hivatalból indított általános vizsgálatok – melyeknek gyakorlatban leginkább alkalmazott eszköze az előzetes bejelentés nélkül tett látogatás – a megelőzést szolgálják a monitorozás során feltárt visszás helyzetek észrevételezésével, valamint javaslattétellel.

értelemben nem jelent mást, minthogy a jogvédelmüket ellátó szerv minden fogvatartást végrehajtó intézménybe jogosult legyen bármikor belépni,³³ ott vizsgálatokat folytatni, a fogvatartottakkal és az ott dolgozókkal is megfelelő körülmények között kommunikálni, valamint bármely a munkájával összefüggő információt megismerni.³⁴ Miért is elengedhetetlen ezen pontok teljesülése? Könnyen belátható, hogy amennyiben a Mechanizmus legfőbb eljárási eszközét, az intézményi monitorozást azért nem tudja végrehajtani, mert például fennáll a törvényi lehetősége annak, hogy megtagadják tőle a vizsgálandó intézetbe történő belépést, egyúttal ellehetetlenül a lényegi funkció. Ugyanez a helyzet akkor is, ha az intézet bizonyos területeiről kerül kitiltásra, vagy ha nem készíthet interjúkat a védendő csoport bármely tagjával olyan körülmények között, amely lehetővé teszi az egyén számára is, hogy későbbi retorziótól való rettegés nélkül feltárhassa az általa sérelmesnek vélt helyzeteket,³⁵ vagy az erre vezető olyan belső szabályzatokat, eljárásokat, amelyek – gyakorta íratlan jellegükből is kifolyólag – nem ismerhetők meg más forrásokból.³⁶ Szükséges felismerni azt is, hogy a teljes monitorozáshoz elengedhetetlen az intézményi dolgozók meghallgatásának is hasonló feltételek mellett történő biztosítása, tekintve, hogy az

³³ Bizonyos intézmények belső szabályzata természetesen megkövetel némi körütekintést a vizsgálatot végrehajtó személyektől, de alapvetésként fogadható el, hogy a Mechanizmus vonatkozásában nagyon szűk az az esetkör, amikor kis időre korlátozható a belépési jogosultságuk valamely egységbe, hiszen a szerv egyik leghatékonyabb eszköze a monitorozás során a váratlanság, amely biztosítja, hogy a valós, mindenkori helyzetet tudják megszemlélni és az alapján jelentést készíteni.

³⁴ Fakultatív Jegyzőkönyv 4. cikk 1. bek.: „Minden részes állam köteles a jelen jegyzőkönyvnek megfelelően lehetővé tenni a látogatásokat a 2. és 3. cikkben hivatkozott mechanizmus keretében, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló bármely helyen, ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól (a továbbiakban: fogvatartási helyek).”

³⁵ Fakultatív Jegyzőkönyv 21. cikk 1. bek.: „Semmilyen hatóság és tisztviselő nem rendelhet el, nem alkalmazhat, nem engedélyezhet, és nem tűrhet el semmilyen személy vagy szervezet elleni szankciót, ha az illető a nemzeti megelőző mechanizmussal akár valós, akár hamis információkat közölt, és az adott személyt vagy szervezetet semmiféle más jellegű hátrány sem érheti.”

³⁶ Arra nézve, hogy fogvatartási intézmények belső, sokszor íratlan szabályzatai miként ütköznek a felsőbb, rendeleti vagy törvényi szinten megfogalmazott kikötésekkel, több szemléletes példa is felhozható. A büntetés-végrehajtási intézetek vonatkozásában említendő, hogy sokban bevett szokás a heti egyszeri fürdés engedélyezése a nem dolgozó fogvatartottak esetében. (Ld. Pajcsicsné Csóré Erika: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának szerepe a büntetés-végrehajtás hatékonyságának biztosításában. 9. o.) Ez önmagában is felveti az emberi méltóság sérülésének kérdését, még inkább, ha figyelembe vesszük, milyen nagymértékű a zsúfoltság, mennyi személy kényszerül együtt élesre minimális komfort szinttel is alig rendelkező zárkákban.

Pszichiátriai intézetekben is gyakorta alkalmaznak fenyítő eszközöket, amelyek alapvetően is nehezen vagy egyáltalán nem indokolhatóak, de ha az eredetileg az egyén jellemzően önmagától való megvédését szolgáló intézkedést minden megalapozottság nélkül a könnyebb kezelhetőség érdekében vetik be, az messzemenőkéig kimeríti a jogsértés fogalmát. A gyakorlatban bevett gyógyszeres vagy fizikai eljárások – utóbbi esetén jellemzően a kikötözés – olyan súlyos, sokszor nem megfelelő szinten elrendelt beavatkozás, amely – az intézményi legitimáció hiányából eredő – nem körütekintő mérlegelést követően alkalmazva nem csak az emberi méltóság – ebben a helyzetben amúgy is különösen kényes – érvényesülését gátolja, hanem legszükségesebb, de sajnos nem ritka esetben az emberi élet akaratlan kioltásához vezethet. De nem szükséges, hogy egy rossz emberi döntés indítsa el a folyamatot, a hazai intézetek körülményei, a túlszűfolttság magukban hordozzák a legsúlyosabb következményeket kiváltó okokat. (Ld. pl. ombudsmani közlemény Egy pszichiátriai ápolat erőszakos haláláról 2011.01.10.)

ő általuk működtetett intézet mindennapjaiban felmerülő visszas helyzetekre ők rendelkeznek a legnagyobb rálátással, a munkájukat nehezítő körülményeket ők ismerhetik a legjobban. Amennyiben pedig feltételezzük azt, hogy a mindenkinek kedvezőbb helyzet kialakítása nemcsak a jogvédelmet ellátó szerv, hanem az intézmény alkalmazottai számára is fontos célkitűzés, kijelenthető, hogy az együttműködés során hathatósabb megoldási javaslatok fogalmazódhatnak meg.

A fent vázoltak alapján belátható, hogy az eljárást meghatározó proaktív jelleg és a lehető legszélesebb hatáskör hiánya ellehetetlenítené a Mechanizmus lényegi működését. Ugyanakkor ezek biztosítása szükséges, de nem elégséges feltétele annak, hogy a fogvatartotti alapjogvédelmet egy teljesen új és hatékony szerv lássa el. Mit ér ugyanis a specializált jogvédelem, a hangsúlyozottan megelőző funkció és a teljes hatáskör, ha a megfogalmazott észrevételek, az ajánlások és összességében a Mechanizmus működése a háttérben zajlik? A nyilvánosság bevonása, illetőleg az ajánlások tágran értelmezett címzettjeit, a törvényhozásban és a végrehajtásban dolgozókat érdemben megszólító és rájuk hatást gyakorló fórumok biztosítása nélkül a nemzeti emberi jogi intézmények és így a Nemzeti Megelőző Mechanizmus is „csak” egy eszköztelen intézményként tagozódik be az eddigiek közé. Amennyiben biztosítottak lesznek számára azon lehetőségek, amelyekkel az előbbi elvárásokat teljesítheti, egy erősebb jogvédő szerv képe rajzolódhat ki.

A szükséges jogosultságok az állami oldalon fennálló kötelezettség megteremtésével érhetők el. Ez egyrésztől jelentheti azt, hogy a Mechanizmus proaktív működését olyannyira kiterjesztően értelmezzük, hogy már a fogvatartottakkal kapcsolatos törvényhozási folyamatba is becsatornázódik mint véleményező testület, amelynek konzultációs jogkörrel való bevonása kötelezően előírt a törvényalkotó számára. Másrésztől az ajánlásokkal, a monitorozási eljárások eredményeivel, a visszásságokra, jogsértés veszélyét magában hordozó helyzetekre való figyelemfelhívásokkal összefüggésben fennálló kettős nyilvánosságra hozatali kötelezettség is elősegíti az eddigi szerveknél hatékonyabb működést. Kettősségről van szó, hiszen a mindenkor kormányok számára az eredmények nyilvánosság elé tárása a Párizsi Alapelvek által elvárt feladat, a Mechanizmus képviselőinek törvényhozásban való, az éves beszámolóhoz hasonló meghallgatása pedig nem a képviselők mérlegelésén múló esemény, hanem törvényi szinten kimondott köteleesség.³⁷

³⁷ *“Az államnak közzé kell tennie és széles körben terjesztenie kell az NPM éves jelentéseit. Arról is gondoskodnia kell, hogy a nemzeti törvényhozó testületnek bemutassák, és a törvényhozó testület vagy parlament megtárgyalja...”* [A Magyar Helsinki Bizottság és a Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány (MDAC) által készített nem hivatalos fordítás. Eredeti: *„The State should publish and widely disseminate the Annual Reports of the NPM. It should also ensure that it is presented to, and discussed in, by the national legislative*

A legfontosabb³⁸ funkcionális elvárások áttekintését egy fontos észrevétellel kell zárni. Általánosan elmondható, hogy a nemzeti emberi jogi intézmények esetében, noha nagy részük lát el kvázi-igazságszolgáltatási funkciót az egyedi panaszok kezelése során, az nem része feladatkörüknek. Ez is azt a nemzetközi szinten is megfigyelhető elmozdulást támasztja alá, amely a Mechanizmus általános és megelőző jogvédelmi funkció betöltésére való kialakítását célozza, mellőzve az olyan utólagos reparációs eljárásokat, amelyek a már ismertetett okok miatt nem vezetnek célra, eszköztelenek ezen specializált csoport vonatkozásában.

Intézményi elvárások

Ahogy az az elején felvázolásra került, a fogvatartottak különleges helyzetéből fakadó visszasságokra a megfelelő válaszreakció kialakításának másik megközelítési szempontja az intézményi elvárások megfogalmazásával ragadható meg. Olyan evidens pontok tűnnek itt fel, amelyek minden jogvédelmi funkciót betöltő intézmény vonatkozásában szóba kerülhetnek, teljesülésük azonban a Mechanizmus esetében még inkább elengedhetetlen, tekintettel az eddigi specializált elvárásokra és a betöltendő funkció sajátosságaira.

Első alapvetés, hogy az intézmény számára minden értelemben a lehető legnagyobb függetlenséget kell biztosítani. Hogyan is működhetne hatékonyan bármely jogvédő szervezet akkor, ha az általa ellenőrzött elemmel – avagy tágabban értelmezve annak működését szabályozó szervvel – bármilyen összefonódás jellemzi, vagy az attól való függése gátolja munkájának legteljesebb elvégzését? Általánosan elfogadható, hogy a végrehajtástól való különállás a legelemibb elvárás ebben a kérdésben, tekintettel arra, hogy nagyrészt ez a hatalmi ág valósítja meg a fogvatartotti intézményeken keresztül a jogkorlátozást. A törvényhozástól való függetlenség is felmerülő vizsgálati pont, főként abban a szorgalmazandó esetben, ha az adott állam eleget tesz a Mechanizmus törvényhozó folyamatokba való bevonását előíró követelményeknek. Könnyen belátható, hogy ekkor a túlzottan függő helyzetben lévő szerv nehezebben képviseli esetelegesen ellentétes álláspontját a törvény-előkészítés folyamatában, ez pedig szélsőséges esetben fontos szakmai érvek elsikkadásához vezethet.

assembly, or Parliament. The Annual Reports of the NPM should also be transmitted to the SPT which will arrange for their publication on its website.” (In: Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment Twelfth session, Geneva, 15–19 November 2010, Guidelines on national preventive mechanisms Point for States 29.))

³⁸ A nemzeti emberi jogi intézményekkel kapcsolatosan speciális elvárásként került megfogalmazásra, hogy az emberi jogi jogérvényesítéssel párhuzamosan oktatói tevékenységet is ellásson, ezzel is terjesztve az emberi jogok fontosságát, védelmük szükségességét.

A függetlenség vizsgálata ugyanakkor összetett szemléletet igényel.³⁹ Egyik oldalról fontos biztosítani a teljes intézmény vonatkozásában, működési szinten a megfelelő különállást, másik oldalról kiemelt hangsúlyt kell, hogy kapjon a benne dolgozó személyekkel összefüggésben is ez a feltétel. A teljes szervezet esetében tulajdonképpen az imént említett hatalmi ágaktól, kiemelten a végrehajtástól való elkülönülés, illetőleg a hivatalból indított eljárások fenntartások nélküli, csak a szakmai elvek mentén történő lefolytatásának lehetősége az, ami ezt az elvet garanciálisan megvalósítja. Kissé távolabbról szemlélve az elsőként rögzített két megközelítési módot, feltűnhet, hogy a függetlenséget nagyban biztosító *ex officio* vizsgálat tulajdonképpen a proaktivitás, mint funkcionális alapvetés eljárási leképeződése. Ez a tény azt látszik alátámasztani, hogy jelen bekezdésekben ismertetett kitételek – noha a részletes megértés szempontjából tételeken kerülnek tárgyalásra – nem elválaszthatók, és kizárólag együttes megvalósulásuk az, ami biztosítja az emberi jogi intézmény jellegből fakadó jogvédelmi feladatoknak való magas szintű megfelelést.

Visszatérve az intézményi megközelítéshez fontos megjegyezni, hogy ez az általánosan megjelenő biztosíték ugyanakkor nem ér semmit abban az esetben, ha a részletek szintjéig nem kerül következetesen végigvezetésre. A személyi stáb függetlensége olyan elvárás, amely nélkül a teljes szervezet különállása nem is értelmezhető. Ezt pedig egyrészt az alkalmazottakkal szembeni, másrészt az őket védő előírásokkal célszerű megvalósítani. Így a törvényi szinten kimondott összeférhetetlenségi szabályok, garanciális feltételek, valamint a Mechanizmus belső szabályzata – többek között megfelelő felvételi eljárás kialakításával – kell, hogy biztosítsa azt a kiválasztási és szűrési módszert, amely olyan személyek bevonását eredményezi, akikkel szemben nem áll fenn kizáró ok. Ezzel együtt különös figyelmet kell fordítani arra is, hogy az intézmény munkája során, a fogvatartási helyszínek látogatásakor, az azt követő jelentéstételekkor, de az egész szervezet működésében sem vehet részt olyan személy, aki a vizsgált intézmények más módon való felügyeletét vagy ellenőrzését ellátó szervhez közvetett vagy közvetlen módon kapcsolódik.⁴⁰ Az alkalmazottak védelmét célzó intézkedések létjogosultsága nem igényel túlzott alátámasztást. Egyértelmű, hogy a funkciót gyakorlatban ellátó személy csak akkor tud érdemben munkát végezni, ha nem kell semmilyen retorziótól tartania, ha eljárását csak akkor éri kritika, ha az szakmailag

³⁹ Fakultatív Jegyzőkönyv 18. cikk 1. bek.: „A részes államok szavatolják mind a nemzeti megelőző mechanizmusok működésének, mind az azokban dolgozó személyeknek a függetlenségét.”

⁴⁰ Részletesebben: Haraszi M. Katalin: A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ-egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének európai intézményesedéséről In: Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában, Országgyűlési Hivatal 2012., 57.o.

megalapozott és munkakörével összefüggő.⁴¹ Ebből kifolyólag a „senkit nem érhet hátrány” elve mentén szükséges kialakítani azon garanciális szabályokat, amelyek biztosítják a mentességet és a kiváltságokat az összes alkalmazott vonatkozásában.

A nemzeti emberi jogi intézmények stábjával szemben súlyozott követelményként jelentkezik a szakértelem.⁴² Ez a Mechanizmus esetében már a korábban ismertettek alapján is kiterjedt és sokrétű fogalom. Specializált ugyanis a helyzet a védendő jogalanyok heterogenitása miatt. Miért nem lehet alkalmas ugyanaz a stáb egy pszichiátriai intézet monitorozására, mint például egy állami nevelőintézetben felmerült sérelmes helyzetek kimutatására? Az eljárás egyes alapelemei, mint az intézménybejárások és a statikus állapotok – így a lakóköörülmények – megismerése kevésbé igényel elmélyült szakmai felkészültséget bármely területen. Elegendő némi tapasztalat a hazai fogvatartási intézmények állapotáról és minimális empátiás készség, hogy az ebből eredő visszasságokról képet alkothasson az eljáró személy. Ugyanakkor ez még nem különböztetné meg a Mechanizmust bármely általános intézet-bejárási feladatot ellátó testülettől, vagy érdeklődő emberek kis csoportjától.

A lényegi különbség abban áll, hogy a megfelelő szakemberek kiküldése az adott fogvatartási szervhez szakmailag megalapozott észrevételeket és ajánlásokat eredményez. Egy orvosi végzettséggel rendelkező személy könnyebben átlátja egy beteggondozó intézet problémáit, értően tud hozzászólni mind a védendő csoport tagjaihoz, mind az ott dolgozó – általános értelemben – kollegáihoz, és javaslatait is számukra elfogadhatóbban, a sajátosságok figyelembevételével tudja megfogalmazni. Ugyanez a helyzet átfordítható pszichiáter és pszichiátriai intézetek viszonyára, ahol érthető okokból az általános orvosi ismeretek sem lennének elegendőek ahhoz, hogy vizsgálatot végző személy sokszor súlyosan mentális sérült személyekkel kommunikáljon és releváns információhoz jusson. A példák hosszan sorolhatók, de már ezen felvetések is alátámasztják azt az igényt, hogy egy kiterjedt szakmai felkészültséggel rendelkező alkalmazotti kör – a teljesség igénye nélkül orvosok, pszichiáterek, pszichológusok, pedagógusok, szociális munkások, büntetés-végrehajtási szakemberek – álljon a Mechanizmus rendelkezésére ahhoz, hogy megfelelőképpen funkcionáljon. Az összetett megközelítést bizonyítandó újfent megállapítható, hogy a szakmai sokszínűség, a széles körű szakértelem elengedhetetlen feltétele annak, hogy a korábban elemzett funkcionális elvárás, a minél szélesebb spektrumú emberi jogi jogérvényesítés feladatát kellő felkészültséggel tudja ellátni.

⁴¹ Fakultatív jegyzőkönyv 35. cikk: „A Megelőzési Albizottság és a nemzeti megelőző mechanizmusok tagjait megilletik mindazok a kiváltságok és mentességek, amelyek feladataik független ellátásához szükségesek.”

⁴² Fakultatív Jegyzőkönyv 18. cikk 3. bek.: „A részes államok a szükséges intézkedésekkel biztosítják, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus szakértői rendelkezzenek a szükséges képességekkel és szaktudással. [...]”

Alátámasztva azt a feltételezést, hogy a részletekben rejlő pontos kialakítás a sikeres működés kulcsa, a – nemzetközi dokumentumokban is megfogalmazott – minden emberi jogi intézménytől elvárt pluralitás⁴³ is a Mechanizmust gyakorlatban működtető személyek összetételére nézve határoz meg alapvetést. Ebben olyan evidenciák kerülnek megfogalmazásra, mint a diszkrimináció mentesség és az etnikai sokszínűség. Előbbit szem előtt tartva kiemelten fontos a nemek arányának kiegyensúlyozottságát biztosítani. Utóbbi esetben pedig – azt figyelembe véve, hogy egy-egy állam a saját berendezkedéséhez igazítva honosítja az ehhez hasonló emberi jogi intézményeket – elengedhetetlen, hogy az adott ország etnikai sajátosságaira reflektálva alakítsa ki a szakmai stáb összetételét. Ez a fajta pluralitás, illetőleg az etnikai sokszínűség leképeződése szolgálja azt, hogy a bizonyos értelemben heterogén fogvatartotti csoportok monitorozását nemcsak megfelelő szakértelemmel, hanem egyben kellő kulturális ismeretekkel rendelkező személyek végezzék.

Az előbbieken ismertetett főbb elvárásokat mindenképp figyelembe kell vennie a Jegyzőkönyvet kihirdető államnak a Nemzeti Megelőző Mechanizmus kialakítása során. Fontos szem előtt tartani, hogy a két megközelítés – a funkcionális és az intézményi – elemei között szoros kapcsolat áll fenn. Ez is ráerősít arra, hogy a megfogalmazott pontok nem opcionális jellegűek, a cél nem az, hogy minél többnek, hanem hogy mindegyiknek eleget tudjon tenni a felállított intézmény. Ezt az elvet szem előtt tartva a következőkben a hazai rendszer részletes vizsgálata szükséges ahhoz, hogy megtudjuk, a magyar intézmény maradéktalanul eleget tud-e tenni a Jegyzőkönyvben foglaltaknak. Vagy esetleg a jelenlegitől eltérő megoldás lenne alkalmasabb az alapjogvédelmi intézményrendszerünk számára?

⁴³ Fakultatív Jegyzőkönyv 18. cikk 3. bek.: „A részes államok [...] Törekednek a nemek egyensúlyára és az adott ország etnikai és kisebbségi csoportjainak megfelelő képviseletére.”

V. A Nemzeti Megelőző Mechanizmus Magyarországon

A fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését és sérelmük megelőzését ellátó intézménnyel szembeni legalapvetőbb követelmények tehát adottak. A szerv pontos kijelölése a Nemzeti Megelőző Mechanizmus Fakultatív Jegyzőkönyv általi felállításával megtörtént. Ugyanakkor arra nézve, hogy az egyes államok miként integrálják a jogrendszerükbe ezt az új, proaktív intézményt, nincs – és nem is lehet – nemzetközileg meghatározott eljárás és kialakítási előírás.

Ebből kifolyólag – a nemzetközi példákat is figyelembe véve – széles paletta áll rendelkezésre a Jegyzőkönyvet újonnan ratifikáló államoknak. Ezek nagyvonalakban a következő megoldásokat jelentik. Aszerint, hogy egy meglévő, jellemzően az államszervezetben már működő alkotmányos szervet ruháznak fel ezzel a proaktív jogvédelmi többletfunkcióval, ismeretes olyan nemzeti megoldás, amelyben az ügyészség tölti be a Megelőző Mechanizmus szerepét. Ugyanezen modellen belül létezik olyan kialakítás, amelyben az ombudsman önállóan⁴⁴ vagy civil szervezetekkel összefonódva, ún. ombudsman plusz modellben látja el a feladatot.⁴⁵ Szóba kerülhet ugyanakkor már meglévő nemzeti emberi jogi intézmény kijelölése is.⁴⁶ Utóbbi esetében egy eddig még nem funkcionáló, újonnan felállított szerv kialakítása is bejáratott megoldásnak számít nemzetközi téren.⁴⁷

Jól látható, hogy a megoldások skálája a teljesen független emberi jogi intézménytől egészen az államszervezetbe jelentősen betagozódott ügyészségig húzódik, és ezek között a megoldási lehetőségek cizellálása csak az adott államon múlik. Az intézmény felállítása eljárási oldalról történhet egy már meglévő szervezet kinevezésével (*designet or maintain*) vagy egy új, független szervezet felállításával (*set up*). Az előbbieknél konkrétabb megkötés azonban nincs az intézmény kialakítására nézve, egyetlen elvárásként tekinthető az intézmény – már eddig is hivatkozott – Párizsi Alapelveknek történő megfeleltetése.

Magyarország nem első alkalommal találkozik speciális jogvédelmet ellátó szervezet felállítása során felmerülő vitás kérdésekkel. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság felállításakor is szakmai álláspontok ütköztek arra nézve, hogy az egyes alapjogok védelmét külön ellátó intézmény esetében vajon egy önálló szerv felállítása lesz a célravezető megoldás, vagy egy

⁴⁴ Dánia, Csehország, Albánia, Franciaország.

⁴⁵ Szlovénia, Moldova, Macedónia.

⁴⁶ Olaszország, Chile, Korea, Mali.

⁴⁷ Ausztria, Svájc, Argentína, Brazília.

már meglévő szervezet kinevezése, hatáskörének bővítése az, ami megfelelő választ nyújthat a felmerülő problémára.⁴⁸

A Nemzeti Megelőző Mechanizmus kialakítása kapcsán is három lehetséges megoldás került be a diskurzusba, úgy, mint az ügyészség vagy az ombudsmani hivatal kinevezése, illetőleg egy új emberi jogi intézmény létrehozása. Az első javaslat – habár az ügyészség eddig is közreműködött a panaszkezelési eljárással bizonyos fogvatartottak jogsértelme kapcsán – a függetlenség kritériumának nem tudott olyan erős mértékben megfelelni, mint a másik két javasolt szervezet. Az önálló, új intézmény kialakítását – mint a függetlenség szempontjának leginkább eleget tevő megoldás a képzeletbeli skála másik végpontjáról – két hangsúlyos ellenérv akadályozta meg. Egyrészt felmerült, hogy az ombudsman évek óta folytatott, fogvatartottakkal összefüggő monitorozási eljárásai, az azok során szerzett szakmai tapasztalat mind veszendőbe menne, ha őt a rendszerből kihagyva egy olyan új szervet állítnánk fel, amely feladatköre több szempontból fedi az ombudsmani mandátummal járó funkciókat. Másrészt szóba kerültek olyan finanszíris kérdések, amelyek azt igyekeztek alátámasztani, milyen anyagi többlet teherrel járna ez a választás, az előbbieket is figyelembe véve. Hogy mennyire játszhat fontos szerepet egy ilyen mechanizmus kiépítésénél a gazdasági érdek? Valójában ennek az érvek már csak akkor szabadna döntőnek bizonyulni, ha több hasonlóan megfelelő, az alapjogvédelmet az ismertetett elvek alapján maximálisan ellátni tudó lehetőség közül kell választani.

A gyakorlat azonban ezt megcáfolta, és az emberi jogi intézmény képzetének teljes elvetésével Magyarország a már meglévő szervezet kinevezése mellett döntve az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalára bízta a Jegyzőkönyv által meghatározott feladatokat és őt jelölte meg Nemzeti Megelőző Mechanizmusként.⁴⁹ Az ombudsman pedig azzal a fenntartással, hogy a szükséges többletforrásokat megkapja, illetőleg önálló osztályt alakíthat ki a feladat ellátására, elfogadta a megbízást.⁵⁰

Az ilyen megoldás egyáltalán nem idegen a részes országok között, jó néhány európai államban is ez a kialakítás a jellemző. Önmagában ugyanakkor ez az érv nem fogadható el indokként a hazai választás mellett, hiszen fontos figyelembe vennünk az emellett döntő

⁴⁸ Az ezzel kapcsolatos szakmai álláspontokat ismerteti Szajbély Katalin az *Összeegyeztethető-e az ombudsman tevékenysége a hatósági jogkörrel?* című tanulmányában.

⁴⁹ 2011. évi CXI. tv. 2.§ (6) bek.: „Az alapvető jogok biztosa ellátja a 2011. évi CXLI. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus feladatait.”

⁵⁰ Prof. Dr. Szabó Máté, az alapvető jogok biztosa (akkor még állampolgári jogok országgyűlési biztosa) már 2008-ban azzal a kérdéssel fordult az igazságügyért felelős miniszterhez, hogy jelölje meg azt az időhatárt, ameddig Magyarország csatlakozni kíván a kiegészítő jegyzőkönyvhöz, és a mostani fenntartásokat megfogalmazva ajánlotta saját intézményét, mint a funkció betöltésére legalkalmasabbat.

országok közti különbségeket, mind az egész jogrendszerükkel, államberendezkedésükkel, mind pedig kimondottan az ombudsmani intézményükkel összefüggésben. Ahhoz, hogy igazolni tudjuk a hazai döntés helyességét, vagy épp ellenkezőleg, rámutathassunk a problémákra, amelyek megoldásra várnak még ebben az esetben, elsőként a magyarországi ombudsman szervezetének jellemzőit kell megvizsgálnunk azzal összefüggésben, hogy mennyiben felel meg a Párizsi Alapelvekben kimondott alapvetéseknek és tud-e eleget tenni a Jegyzőkönyvben foglalt elvárásoknak.

Általános értelemben az ombudsman funkciója kettős természetű. Egyrészt kontrollját jelentheti az egyes állami szervek, valamint a közigazgatási eljárás során közreműködő hatóságok intézkedéseinek, ebben az esetben beszélhetünk egyfajta klasszikus modellről.⁵¹ Másrészt az előbbieken túl tölthet be alapjogvédelmi funkciót is, ekkor ún. emberi jogi modellben működik az intézmény, és hatáskörét tekintve olyan jogosultságok birtokában van, amely szélesebb körű jogvédelmet tesz lehetővé az alapvető jogosultságok érvényre juttatásával összefüggésben.

A hazai biztosi hivatal az utóbbinak megfeleltethető, emberi jogvédő jellegű intézmény, amely így első olvasatra alátámasztja azt az elképzelést, hogy nincs is alkalmasabb hazai szerv a megelőző mechanizmus feladatainak ellátására főként, hogy már eddig is folytatott monitorozást fogvatartottak vonatkozásában.⁵² Megerősíteni látszik ezt a kijelentést az a tény is, hogy 2011-ben a fent már említett nemzetközi akkreditációs bizottság “B” státuszú besorolással minősítette Nemzeti Emberi Jogi Intézménnyé a magyar ombudsmant.⁵³ Fontos megjegyezni, hogy ez még a 2011-es törvények és a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény alapján történt és a felmerült kifogások egy részét az új szabályozás azóta orvosolta. Ugyanakkor még nem egy olyan probléma áll fenn, amely az “A” státusz elérését akadályozta a korábbiakban is, így pl. a parlamenthez való viszony és a mindenkori biztos személyével összefüggő kérdések. A következőkben az alapelveknek való megfelelést kell vizsgálni, hogy megválaszolható legyen a kérdés, maradéktalanul eleget tud-e tenni az ombudsman a legfontosabb elvárásoknak.

⁵¹ Belgium, Dánia, Írország, Hollandia és Norvégia ombudsmanja jellemzően ebbe a típusba sorolható. Tekintettel arra, hogy az ilyen jellegű intézmény fő funkciója a közigazgatás ellenőrzése és egyetlen eszköze a nyilvánosság az éves beszámoló keretében, az emberi jogok védelmét ezekben az államokban gyakorta külön Nemzeti Emberi Jogi Intézmény látja el.

⁵² Erre nézve: Egy idősothton tartósan átmeneti állapotairól (AJB-3204/2012); Egy gyermekotthon problémájáról (AJB-3091/2012); A márianosztrai börtön vizsgálata (AJB-5189/2012); A pszichiátriai betegek ellátásáról (AJB-5019/2012).

⁵³ A minősítés az országgyűlési biztos hivatalának kérelmére történt, ezt megelőzően hazánk nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa rendelkezett C státuszú besorolással, amely a függetlenségi és/vagy hatékonysági vizsgálat során szerezhető legkevésbé megfelelő minősítés.

A függetlenség mint a működés kulcsa

A függetlenség intézményi feltétele a proaktivitás eljárási leképeződésében, a hivatalból indítható vizsgálatokban megjelenik,⁵⁴ illetőleg az a törvényi garancia is biztosítani látszik, miszerint a biztos eljárása során senki által nem utasítható, nem befolyásolható, döntéseit saját mérlegelési jogkörében hozza meg.⁵⁵ Fontos megemlíteni, hogy hivatali szervezetének kialakításában is legfeljebb a pénzügyi korlátok kötik, bár ez – ismerve a gyakorlatot – igen szoros béklyó lehet egy alapjogok iránt elkötelezett, azokért tenni akaró ombudsman esetében. Az objektív és szubjektív személyi garanciák is elősegítik, hogy az intézményrendszer belső struktúráját is áthassa ez az alapelv.

Ennél jóval komplikáltabb azonban a helyzet, ha a biztos hivatalt az államberendezkedés teljes rendszerének tükrében vizsgáljuk. Általános megközelítésben a hatalmi ágak elválasztásának megvalósulása egyértelműen a hivatal függetlenségét kell, hogy szolgálja, ez alapján a törvényhozás által megválasztott biztos és munkatársai a végrehajtástól teljesen különálló státuszt élveznek. Igazolja-e ezt ugyanakkor a gyakorlat?

A magyar ombudsman helyzete elég specializált. Noha függetlenségét a 2011. évi CXI. törvény garantálni látszik, de ennek gyakorlati megvalósulása hagyhat kívánnivalót maga után. Hazai sajátosság ugyanis, hogy a törvényhozás és a végrehajtó hatalom nem különül el olyan mértékben egymástól, mint az a montesquieu-i elvekben lefektetésre került. Az Alkotmánybíróság határozatában ki is tért erre a nem feltétlenül csak hazai jellemvonásra: *„A törvényhozó és végrehajtó hatalom elválasztása ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag egymással rendszerint összefonódnak. Ahogy erre az Alkotmánybíróság a már hivatkozott 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában rámutatott, a mai parlamentáris rendszerekben a parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak kormányt, a parlament többnyire a kormány törvényjavaslatait szavazza meg, a kormány és hivatalai – a végrehajtó hatalom – a törvények kezdeményezése és végrehajtása során hatalmi túlsúlyra tehetnek szert.”*⁵⁶ A határozat a továbbiakban kitér arra, hogy a parlamenti biztosok fő feladata a törvények uralmának és az állampolgárok jogvédelmének a biztosítása a végrehajtó hatalom tevékenysége során.

⁵⁴ 2011. évi CXI. tv. 18. § (4) bek.: *„Az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.[...].”*

⁵⁵ 2011. évi CXI. tv. 11. §: *„Az alapvető jogok biztosa eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható.”*

⁵⁶ 17/1994. (III.29.) AB hat.

De elvárható-e egy ilyen összefonódott helyzetben a biztos hivatalától, hogy kvázi az Országgyűlés szerveként ellenőrizni tudja a végrehajtó hatalmat és hatékonyan tudjon lépéseket tenni a visszasságok esetén? Beszélhetünk-e olyan mértékű függetlenségről, amit a Mechanizmus megkövetel? Noha az alapvető jogok biztosa a különállást törvényi szinten biztosítva megkapta, praktikus szempontok alapján mégis azt kell mondjuk, a hatalmi ágak különválásának hazai módosulásokkal figyelembe vett vizsgálata rámutat bizonyos hiányosságokra. Ez pedig azért jelent problémát, mert a Megelőző Mechanizmus működése gyakorlati megközelítést igényel, és ebből a szempontból kell biztosítani a maximális függetlenségét.

Tovább élezi a helyzetet az a tény, hogy az eljárás, amely a biztos személyének jelölését és visszahívását, mandátumától való megfosztását övezi, aggodalomra adhat okot. A jelölés során a köztársasági elnök egyedüliként eljáró személye nem jelent feltétlen elegendő garanciát arra nézve, hogy az Országgyűlés kétharmados többsége majd a legmegfelelőbb és legfüggetlenebb személyt választja meg. Ugyanígy a mandátumától való megfosztás okait és módszerét is jobban cizellálni kellene törvényi szinten tekintettel arra, hogy egy olyan független emberi jogi intézmény, mint amilyennek a Mechanizmus feladatát ellátó ombudsmannak lennie kell, nem lehet ilyen mértékben kiszolgáltatva annak a törvényhozó hatalomnak, amely a fent ismertetett módon kapcsolódik a működésének középpontjában álló végrehajtáshoz. Alátámasztja ezt az érvet az is, hogy ilyen szervek esetében garanciális szerepe van annak, hogy ne a választási jogkörrel felruházott szerv mérlegelésétől függjön kizárólagosan a hivatali megbízatás tartama.

A Hivatal, illetőleg a Biztos egyedüliként történő kijelölése erre a feladatra felveti azt a kérdést is, hogy mi biztosítja majd a Mechanizmus folyamatos és intenzív működését. Noha a törvény által előírt feladatait nem vagy nem megfelelően ellátó ombudsman elmozdítható tisztségéből, ennek meghatározása szinte lehetetlen, és az új funkció vonatkozásában még inkább nehéz körülírni, mi minősül elégségesnek, annál is inkább, mert az elégséges funkcionálás egy ilyen proaktivitást célul tűző intézmény esetében messze nem egyenlő a hatékonyságot és eredményességet felmutató működéssel. Ez a feltételezés nem kifejezetten a biztosi inaktivitást, sokkal inkább a kiterjedt feladatkör ellátása miatti leterheltséget a középpontba helyezve fogalmaz meg kérdéseket a Hivatal megfelelésével kapcsolatosan. Összességében látható, hogy a független jogállás messze nem valósul meg maradéktalanul, amely állítást erősíti még a tény, hogy a törvényi szabályozás jelenleg lehetővé teszi a biztos egyszeri újraválasztását. A hivatali időt követően vállalható pozíciók korlátozása pedig olyan eddig elmaradt megkötés, amely előnyös irányba mozdíthatná a kérdést.

A szakismeret mint a hatékony és teljes körű működés kulcsa

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala eddig is látott el fogvatartotti jogvédelmi funkciót. Ugyanakkor nem állíthatjuk teljes biztonsággal, hogy a Hivatal szakmai képzettsége megfelelően széleskörű lenne a fogvatartotti jogok teljes vizsgálatára, így alaposabban szükséges körüljárni ezt a szempontot.

Az ombudsman a törvényi előírásoknak⁵⁷ megfelelően jogász végzettségű kell, hogy legyen. Ezt már a nemzetközi akkreditációs bizottság is szűkítő feltételként értelmezte, nem látta indokát ilyen jellegű szakmai előfeltételnek. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy egy jogász végzettségű ombudsman nem látná el jól a feladatát, sőt tevékenysége során kimondottan előny a jogi kérdések ismerete. Ami azonban a hazai intézményt kihívásként érheti, hogy a hivatal munkatársai is túlnyomó többségben jogász végzettségűek, míg a tőlük elvárt feladat ennél sokkal tágabb ismereteket igényel. A biztosi hivatal már most is ütközik problémákba a feladatellátása során a szakmailag elhivatott, de sajnálatosan nem megfelelő végzettségű munkatársak bizonyos kérdésekre való korlátozott rálátása miatt.⁵⁸

Nem nyújt kielégítő megoldást az a törvényi rendelkezés, amely az ombudsman által felállítandó intézmény tizenegy – meglehetősen alacsony létszámú⁵⁹ – munkatársa közül kettő-kettő vonatkozásában jogász, pszichológusi, illetőleg orvosi végzettséget ír elő.⁶⁰ A fogvatartottak vonatkozásában ennél jóval szélesebb körű ismeretekre lenne szükség, a büntetés-végrehajtással és a rendőrséggel kapcsolatos szakértelem mellett alapvető emberi jogokkal összefüggő szaktudás, ezen túl pedig a pszichiátriai, pszichológiai végzettséget

⁵⁷ 2011. évi CXI. tv. 5.§ (1) bek.: „Alapvető jogok biztosának és helyettesének minden olyan jogász végzettségű, az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár megválasztható, aki az e szakaszban előírt követelményeknek megfelel.”

⁵⁸ Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában 2012. október 31-én, fogvatartott személyekkel összefüggésben tartott konferencián merült fel a monitorozást végző stáb oldaláról az a probléma, miszerint a felnőtt kísérő nélkül érkező menekült gyermekek kormeghatározó eljárását nem találta ugyan megfelelőnek az ellenőrzést végző csoport, mégsem tudott hathatós ajánlásokat megfogalmazni arra nézve, mi is lenne célszerűbb, hiszen sem orvosi, sem pszichológusi képesítéssel nem rendelkeztek a tagok.

⁵⁹ A Helsinki Bizottság által 2012. május 14-én rendezett nemzetközi konferencián a Mechanizmus kialakításában jártas, az ENSZ Megelőzési Albizottságának elnöke, Malcolm Evans előadásában elhangzottak szerint egy ilyen méretű országnak egy húsz főből álló külön stáb lenne az ideális. Prof. Szabó Máté az intézmény kialakításához fűzött feltételeiben is egy huszonöt tagból álló külön osztályban látta a megfelelő megoldást, így feltételezhető, hogy a jelenlegi tizenegy fő kevés lesz a feladat megfelelő ellátására.

⁶⁰ 2011. évi CXI. tv. 39/D. § (3) bek.: „A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésére legalább tizenegy munkatársát fel kell hatalmaznia. A felhatalmazott munkatársak a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot érintő szakterületen kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább ötéves szakmai gyakorlattal rendelkező, felsőfokú végzettségű szakértők lehetnek.”

(4) bek.: „A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésére felhatalmazott munkatársak között kell lennie legalább egy, a Magyarországon élő nemzetiség jogainak védelmét ellátó helyettes biztos által javasolt személynek, és legalább két-két jogász, orvos, illetve pszichológus végzettségű személynek. A felhatalmazott munkatársak között az egyik nem képviselőinek a száma legfeljebb eggyel haladhatja meg a másik nem képviselőinek számát.”

kiegészítő idős-, illetőleg beteggondozásra szakosodott, valamint szociális munkában jártas szakértők részvételére is. Ahogy erre a Helsinki Bizottság véleménye⁶¹ is kitér, egyértelmű, hogy ez a stáb már csak korlátozott száma miatt sem fogja tudni lefedni mindezen területeket.

Pluralizmus, etnikai sokszínűség

Az etnikai sokszínűség elvárásának az ombudsman és hivatala több szempontból is nehézkesen feleltethető meg. Ennek egyrésztől eléggé evidens oka, hogy míg a nemzeti emberi jogi szervezetek nagy részétől elvárható, hogy bizottsági kialakításukból kifolyólag teljesítsék ezt a feltételt, addig az ombudsmani intézmény egy egyszemélyes vezetéssel működő szervnek tekinthető, aki egymagában nyilván nem képes leképezni az ország etnikai összetételét. Ez csak úgy képzelhető el – ahogy erre a Párizsi Alapelveknek való megfelelés vizsgálatakor az akkreditációs bizottság ki is tért –, hogy az alapvető jogi biztos választását kell plurálissá tenni, megfelelő szervek és társadalmi csoportok bevonásával a konzultáció, illetőleg az ajánlás folyamatába. Erre nézve hazánkban nincs törekvés, továbbra is köztársasági elnöki hatáskör maradt a jelöltállítás, és a törvény még csak konzultációs kötelezettséget sem ír elő ezzel összefüggésben.⁶²

A másik oldalról a hivatalnál dolgozó szakemberek összetételét lehetne hozzáhangolni a hazai etnikai csoportok megfelelő képviseletéhez, ugyanakkor a törvény rendelkezése⁶³ ezt egyáltalán nem szolgálja. A helyzeten pedig csak nehezít az az egyébként helyesen kialakított szabályozás, hogy az ombudsman nem gyűjthet adatokat munkatársai nemzeti, etnikai hovatartozásáról. Ezekből pedig egyértelműen következik, hogy a jelenlegi szabályozás ezen a ponton nem tesz eleget a nemzetközi elvárásoknak, és amennyiben a kialakítás során az ombudsmannak nem lesz lehetősége ezt a hiányosságot orvosolni, úgy a magyar Nemzeti Megelőző Mechanizmus nem fog megfelelni a vele szemben támasztott követelményeknek, és ezzel együtt a nemzeti emberi jogi intézmény képzete is távolabb kerül.

Az ombudsman személyének jelölésébe történő beleszólás a szakmai szervezetek vonatkozásában ugyanolyan konzultációs jogosultság, mint amilyen a Párizsi Alapelvek

⁶¹ Ld. A Magyar Helsinki Bizottság véleménye a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvény tervezetéről. 3. o.

⁶² Az önálló biztosok idején még ismeretes volt ez a konzultációs jogkör a nemzeti és etnikai, kisebbségi jogok országgyűlési biztosának választási módszerében, így nem idegen a jogrendszerünkől ez az elképzelés.

⁶³ 2011. évi CXI. tv. 39/D. § (4) bek.: „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, [...]”

ruházzák fel a nemzeti emberi jogi intézményeket, így a Mechanizmust is. A plurális kialakítás biztosítaná, hogy olyan véleményeket fogalmazzon meg, amely szintetizálja az érintett csoportok álláspontjait. Teljesül-e a kötelező konzultációs eljárás során való törvényhozási folyamatokba beleszóló mechanizmus követelménye az alapjogi biztos vonatkozásában? Megkapja-e egyidejűleg azon erősebb eszközöket, amelyekkel el tudja látni a proaktív jogvédelmet? Az ombudsman legnagyobb eszköze a nyilvánosság. Az új alapjogi biztosra vonatkozó törvény táguló körű jogosítványokkal ruházza fel ugyan, de cselekményének továbbra sem tulajdonít semmilyen kötelező erőt. Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy az ombudsman éves beszámolóját is kevésbé veszi figyelembe a törvényhozás, a meghallgatására is alig kerítenek sort, noha ez lenne az intézmény számára az a fórum, ahol észrevételeit elmondhatná, javaslatainak érvényt szerezhetne.

Lehet-e ezt a kettősséget – gondolva itt a Mechanizmus általános, a biztosi hivatalhoz képest erősebb jogosultságaira, és az állam törvényben rögzített kötelezettségeire vele szemben – egy kizárólag ombudsman alá rendelt szervezeti egység esetében kezelni? Erre a kérdésre a gyakorlat, vagy egy változó szabályozás tudja megadni a választ. Amennyiben erősíteni fogja a biztos egyéb területre kiterjedő beszámolóinak a törvényhozás általi meghallgatását és megfontolását, akkor ez egy előrelendítő összefonódás lehet az intézmény két ennyire elkülönülő funkciója között.

A felvillantott ellentmondások, a hiányos, nem megfelelő kialakítás nem egy teljesen elvetélt ötlet vízióját vetítik előre. Az ombudsmani hivatal bevonása a Mechanizmus működésébe szinte kézenfekvő, ugyanakkor láthatóak azok a kérdéses pontok, amelyek egy ilyen speciális intézményt érő kihívásoknak megfelelni nehezen tudó, általános jogvédelmet ellátó szervezet önálló kijelölése kapcsán felvetődnek.

VII. A javaslat

Az eddig ismertetettek alapján megállapítható, hogy a jelenlegi törvényi szabályozás, amely az ombudsmant egyedüli szervként jelöli ki a Mechanizmus feladatának ellátására, nem tud teljes mértékben eleget tenni a megfogalmazott elvárásoknak. A hazai sajátosságokat figyelembe vevő, célravezetőbb megoldás ugyanakkor nem áll messze a mostani kialakítástól. Nem igényel alapjaiban új szabályozást és egy önálló intézmény kialakítását sem teszi szükségessé. Itt célszerű megemlíteni, hogy az önálló emberi jogi szervezet kialakításának elvetése nem azért kétséges, mert az ombudsmani hivatal teljesen alkalmatlan lenne a funkció betöltésére. Sokkal inkább azon érvek nem tűnnek kellően megalapozottnak, amelyek ezt a folyamatot kísérték, főleg annak fényében, hogy a lehetőséget magában hordozó alapjogi biztosítási hivatalt nem sikerült megfelelő törvényi szabályozással és garanciákkal biztosítva felkészíteni a feladat ellátására. A különálló intézmény nem azért lenne kevésbé indokolt a hazai rendszerben, mert többlet anyagi terhet róna az államra, vagy, mert elvonná az ombudsman feladatkörének egy részét, hanem mert ez a fajta, teljesen önálló szervezettípus – bármennyire is vonzó a gondolat – nem teljesen illeszkedik a hazai alapjogvédelmi rendszerbe. Az adott állam sajátosságai mellett továbbá mindig figyelembe kell venni azt a szempontot is, hogy szinte bármely speciális csoporttal összefüggésben állítható, hogy bár *„a védendő jog vagy csoport megérdemelné az erősebb jogvédelmet, szem előtt kell tartani, hogy a jogvédelmi deficitre csak ritkán jelenti a szükséges és valódi választ egy új szerv létrehozása.”*⁶⁴

Az eddigiekből ugyanakkor arra a következtetésre juthatunk, hogy a Hivatal természetrajza teljes átformálás nélkül nem is teszi lehetővé a totális összhangot a megfogalmazott elvárásokkal. Mivel az ombudsman megfelelt az eddig ráruházott funkciók betöltésére, így az átalakítás helyett sokkal inkább előremozdító lenne egy plusz elem beépítése.⁶⁵ Ez az elképzelés nem a valóságtól elrugaszkodott, példa nélkül álló kialakítást jelent, sokkal inkább egy hazánkhoz mind államberendezkedésben, mind az ombudsmani intézmény vonatkozásában hasonlóan mondható nemzet példáját képezi le. A dolgozat során már említett „ombudsman plusz” modell egy olyan szakmai szervezetet tudna létrehozni, amely a nemzetközi irányelveket szem előtt tartva magában ötvözi az összes, a téma szempontjából speciális csoport jogérvényesítése és jogvédelme során szerzett több éves,

⁶⁴ Ld. Somody Bernadette: Az ombudsman típusú jogvédelem doktori értekezésének tézisei 12.o.

⁶⁵ Azzal a fenntartással, hogy az ismertetett problémák közül szükséges néhányat az egész hivatal vonatkozásában újragondolni.

évtizedes tapasztalatokat, a részek egymáshoz való viszonyának kialakítása függvényében az intézmény erősebb különállását is meg tudja valósítani, és valamennyi a Jegyzőkönyvben megfogalmazott feltételnek maradéktalanul eleget tesz.

A függetlenség kérdésére határozott válasz lenne ez a megoldás, amely egy minden szempontból viszonyítási alapot jelentő ország esetében már bizonyított. A szlovén minta,⁶⁶ amely a civil társadalom bevonását kötelezővé teszi a mechanizmust ellátó ombudsman számára, nem idegen elképzelés az intézményvédelmi rendszerünktől. Ezt nyilatkozataiban támogatta maga a Biztos és nemzetközi szervek képviselői is javasolják egy ilyen, hazánkhoz nagymértékben hasonlító állam Mechanizmus-kialakítási módjának átvételét. Az alapjogi biztos hivatala ettől még továbbra is függene a parlamenttől, mind a megválasztása, mind mandátumának megvonása tekintetében. A Mechanizmus vonatkozásában ugyanakkor a szervezettel szorosan együttműködő civil szféra ellenőrzését a törvényhozás ilyen direkt módon semmiképp nem tudja elérni. Ennek eredményeként egyfajta ellensúlyaként szolgálhatnának egy esetleges törvényhozói irányból érkező nem indokolt elvárásnak, pressziónak. Közreműködésüket a kialakítással megbízott ombudsman koordinálná, míg a biztos tevékenységét a Mechanizmussal összefüggésben a nem kormányzati szervek segítenék és ellenőrizhetnék is egyben. Ez a rendszer akkor is nyomást tudna gyakorolni, egyben működtetni a Mechanizmust, ha egy a fogvatartotti jogok iránt kevésbé elkötelezett személy töltené be a pozíciót, és így megoldás kínálkozna arra az intézményi sajátosságra is, amely alapján állítható, hogy *„egy adott ombudsman-intézmény legalább annyira meghatározott a tisztséget viselő biztos szerepfelfogása és gyakorlata, mint amennyire a jogszabályi rendelkezések által.”*⁶⁷

A szakértelemmel kapcsolatban felmerülő problémára is kiváló megoldást jelenthetne, ha törvényi szinten kerülne rögzítésre a civil szervezetekkel való együttműködési kötelezettség. Tekintettel arra, hogy az ombudsmani intézmény jelenleg a saját belátása szerint alakítja a Mechanizmus programját és működését, a Biztos személyes hozzáállásától nagyban függ az, hogy milyen mértékben vonja be az olyan szerveket, amelyek szakmailag sok esetben kompetensebbek egy-egy specializált vizsgálat lefolytatására, ugyanakkor megfelelő apparátussal is rendelkeznek és alapvetően profiljukba is tartozik az ilyen monitorozó eljárás. Egyértelműen segítene a szakmaiság kialakításában az ilyen nem

⁶⁶ A szlovén rendszer is az ombudsmant teszi meg a Megelőző Mechanizmus feladatának ellátásáért felelős intézménynek, de törvényi szinten kötelezi, hogy a civil szféra szakismerettel rendelkező képviselőivel együtt dolgozzon. Ezt egyfajta rotációs rendszerben oldják meg, meghatározott időközönként pályázó nem kormányzati szervek közül kerül kiválasztásra, hogy mely szervvel működik együtt az alapvető jogi biztos.

⁶⁷ Ld. Somody Bernadette: Az ombudsman típusú jogvédelem doktori értekezésének tézisei 8. o.

kormányzati szervek nemzeti megelőző mechanizmus ellátására történő feljogosítása, egyben pedig előmozdítaná a Hivatal által megszerzett „B” státusz helyett az áhított és nemzetközileg is kiemelten fontos „A” besorolás elérését tekintve, hogy legutóbb az akkreditációs bizottság az egyik legnagyobb kivetnivalót a civil szervezetekkel való szoros kapcsolattartás hiányával összefüggésben állapította meg.

A pluralizmus és etnikai sokszínűség kérdését is könnyebben rendezhetővé tenné ez a kötelező együttműködés, hiszen a közös eljárás során könnyebben tudják teljesíteni az összetételre vonatkozó elvárásokat. Kiemelten szerepet játszhatnak itt az etnikai és kisebbségi csoportok érdekképviselével, jogérvényesítésével foglalkozó nem kormányzati szervek, a működés során pedig célszerű továbbgondolni olyan etnikainak nem minősülő, de a Mechanizmus működése szempontjából sérülékeny csoportok képviselőinek bevonását, mint a menekültek, migránsok és menedékkérők, szenvedélybetegek, pszichiátriai kezelték vagy akár a büntetés-végrehajtási intézetek pártfogoltjai.

Ahhoz azonban, hogy ez a rendszer létrejöhessen, elengedhetetlen az a feltétel, hogy törvényi szinten legyen kötelezve a mindenkori biztos az együttműködésre. Az ombudsmanra irányuló új intézményi szabályozás határozottan egy olyan emberi jogi biztos képét rajzolja ki, aki az egyedi panaszok mellett monitorozási tevékenységet ellátva előre feltérképezi a jogsérelem lehetőségeit. Ugyanakkor egyelőre kevésbé tűnik igazolhatónak az a döntés, amely kizárólagosan egy – bizonyos értelemben – bővülő jogosultságokat adó törvényi szabályozás alapján átalakuló intézményre ruházza egy új, proaktív jogvédelmi funkciót betöltő, a hazai rendszer számára az elvárásoknak megfelelő kialakítás vonatkozásában nem kis kihívást jelentő szervezet feladatának ellátását. Ennek hatékonyságát még nem lehet előre meghatározni, és ha figyelembe vesszük azon kérdéses pontokat, amelyekre a dolgozat igyekezett rámutatni, arra a következtetésre juthatunk, hogy szükséges még változtatásokat eszközölni. Ezek végiggondolásával és a Nemzeti Megelőző Mechanizmus intézményének megfelelő kialakításával pedig hazánk is elindulhatna azon a nemzetközi úton, amely az alapjogokat, vagy a természetjogi terminológiát használva emberi jogokat a maguk teljességében juttatja érvényre.

VIII. Záró gondolatok

A Nemzeti Megelőző Mechanizmus magyarországi kijelölése megtörtént. A nem túl kiterjedt és a civil szervezeteket erősen mellőző vita egy az új intézmény szempontjából kettős helyzetet eredményezett. A hazai ombudsman egyedüli kijelölése – ahogy azt a fentiekben is láthattuk – nem teljes mértékben elégíti ki a Mechanizmussal szemben megfogalmazott követelményrendszert, noha tagadhatatlanul közel áll a számunkra legmegfelelőbb választáshoz. A biztosi hivatalon belüli kialakításhoz szükséges osztálykiépítés és anyagi többletforrás nem támasztja alá azon takarékosági megfontolásokat, amelyeket ellenérvként használva egy önálló nemzeti emberi jogi intézmény felállításának ötletét félretolták. Ugyanakkor ez az egyelőre még kevésbé kielégítőnek tűnő megoldás hordoz magában lehetőségeket, a biztos személyétől, illetőleg szándékától függően elképzelhető még olyan kiépítés, amely hatékonyan, a Jegyzőkönyvben foglalt elvárásoknak megfelelően tudja kialakítani a jelenlegi kezdetleges szervezeti rendszert. De mért kell abban bízni, hogy a mindenkori ombudsman belátja saját hivatalának természetéből adódó korlátait, és nem szab gátat saját magának a segítségkérésben ahelyett, hogy erre a szakmailag indokolt nyitásra törvény által köteleznénk?

Arra nézve, hogy egy különálló emberi jogi intézmény felállításával rendezzük a Mechanizmus körül felmerült vitás pontokat, nem állnak fenn kényszerítő okok. Már csak a hazai alapjogvédelmi intézményrendszer kifejezetten ilyen jellegű szerveket nélkülöző összetétele miatt is idegen lenne ez az elméleti konstrukcióban legmegfelelőbb megoldás. Minden államnak, így hazánknak is szem előtt kell tartania a nemzeti sajátosságokat egy ilyen szervezet kiépítésekor ahhoz, hogy az megfelelőképpen integrálódni tudjon az eddigi intézmények közé. Ugyanakkor az biztosan elmondható, hogy egy ombudsmani főosztály kialakítása nem nyújt kielégítő megoldást a funkció betöltésére. A skálán fellelhető lehetőségek közül azonban még van esély olyan konstrukció mellett dönteni, amely a jelenlegi rendszer hiányosságait kiegészítve, azzal együttműködve teljes mértékben megfelelne az elvárásoknak, nagy lépést téve ezzel a hazai alapjogvédelmi rendszer fejlődésében.

Fontos szem előtt tartani, hogy a Nemzeti Megelőző Mechanizmus intézményének meghonosításával hazánk elindulhat azon a fejlődési úton, amely a nemzetközi szintén már jó ideje jelen van. Csatlakozhatunk azon nemzetek sorához, akik nem csak a jogsérelem orvoslására biztosítják a megfelelően kiépített intézményrendszert, hanem felismerve a proaktivitás fontosságát, az alapvető jogosultságok érvényre juttatását anélkül viszik véghez,

hogy azok előzetes sérülését megengednék. Ez azonban csak akkor válthatja be a hozzá fűzött reményeket, ha komolyan véve a nemzetközileg szabott elveket és iránymutatásokat, nem csak, hogy törekszünk, de maradéktalanul eleget is teszünk a Fakultatív Jegyzőkönyvben foglalt ajánlásoknak.

Ellenkező esetben felmerülhet a kérdés, mi értelme csatlakozni egy ilyen egyezményhez, majd ratifikálni a nem kötelező jellegű kiegészítő jegyzőkönyvét, ha az abban foglaltaknak csak hellyel-közzel igyekszünk megfelelni. Jelen esetben nem arról van szó, hogy országunk valamely eleve adott történelmi, jogi vagy esetleg politikai sajátossága miatt nem teljesen tudjuk képünkre formálni ezt a független alapjogvédő intézményt, hanem hogy nem kellő körültekintéssel és széles társadalmi konzultáció eredményeként alakítottuk a szabályozást. Ennek eredményét csak a 2015-től működő Mechanizmus funkcionálása során fogjuk tapasztalni, tekintve hogy hazánk élt a legfeljebb három éves halasztás lehetőségével. Ez a tény mellesleg azért is nehezen értelmezhető, mert a Jegyzőkönyvhöz való csatlakozás 2006 óta a szakmai diskurzus része, így bőven adódott volna lehetőség a kellő felkészülésre. De eltekintve ettől az ismét kissé a céllal nehezen összhangba hozható hazai fenntartástól, bármikor is kezdi meg valós működését a szervezet, arra az időpontra mind eljárásilag, mind szakmailag teljes mértékben készen kell állnia a kijelölt intézmény(ek)nek.

Jelen állás szerint az addig rendelkezésre álló majdnem három év alkalmas lenne arra, hogy törvényhozói oldalon átgondolásra kerüljön a szabályozás, aminek eredményeként cizelláltabbá válhat a hazai Nemzeti Megelőző Mechanizmus rendszere. Lehetőség kínálkozna arra is, hogy megfelelő eljárási szabályokat építsen ki az ombudsman a civil szervezetekkel karöltve. Ez az elvárás pedig nem opcionális, nem egy nagyjából megvalósítandó célt tűz ki, hanem kizárólag a teljesség igényével való kialakítást és működtetést tartja elfogadhatónak ahhoz, hogy olyan intézményt hozzunk létre, amely be fogja tudni tölni a szerepét a hazai fogvatartotti csoportok jogvédelmével összefüggésben.

Szinte már közhelyes az az állítás, hogy egy társadalmat, egy demokráciát semmi sem jellemez jobban, mint az a mód, ahogy fogvatartottjaival bánik. Magyarország ennek az állításnak a fényében papíron viszonylag jól teljesít, de hogy sikeresen funkcionál-e majd az új proaktív intézmény, az az elkövetkezendő majd három évben mindenképp végrehajtandó átalakítások függvénye. Amennyiben a törvényi szabályozással nem biztosítjuk a Mechanizmussal szembeni követelmények maradéktalan teljesülésének lehetőségét, a rendszer kialakításának hibái ellehetetlenítik annak funkcionálását és az emberi jogok érvényesítése mellett síkra szálló Magyarország képe továbbra is csak vízió marad.

Forrásjegyzék

Felhasznált irodalom

- A Magyar Helsinki Bizottság véleménye a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvény tervezetéről

http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki_Bizottsag_velemeney_OPCAT1.pdf
(2012. 04. 25. 14:20)
- HAÁSZ Veronika: Hogyan lesz reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos, *Közjogi szemle* 2011/4. p.65-82.
- HALMAI Gábor - TÓTH Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok, Osiris, Budapest, 2008.
- HARASZTI Margit Katalin: A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében, *Acta Humana* 2008/3. p.47-63.
- HARASZTI M. Katalin: A "nemzeti megelőző mechanizmus" mint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzésének eszköze, *Acta Humana* 2009/3. p.3-26.
- HARASZTI M. Katalin: A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ-egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének európai intézményesedéséről. In: Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában, Szabó Máté és Hajas Barnabás (szerk.), Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2012. p.46-73.o.
- JUHÁSZ Zoltán: Az igazságszolgáltatás és az ombudsmani jogvédelem viszonya, In: Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában, Szabó Máté és Hajas Barnabás (szerk.), Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2012. p.22-45.
- KÁDÁR András Kristóf: A civil szervezetek szerepe a fogvatartotti panaszjog érvényesítésében. In: Globalizáció kihívásai – kriminálpolitikai válaszok, *Kriminológiai Közlemények* 68. Vig Dávid (szerk.) Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2010. p.59-65.
- PAJCSICSNÉ Csóré Erika: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának szerepe a büntetés-végrehajtás hatékonyságának biztosításában, *Börtönügyi szemle* 2010/4. sz. p.1-22.

- A különböző összetételben működő nemzeti megelőző mechanizmus kihívásai és jó gyakorlatai - összefoglaló [Rachel MURRAY, Human Rights Implementation Centre (Emberi Jogok Érvényesítési Központja), Bristoli Egyetem]
http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Murray_osszefoglalo.pdf (2012.08.15. 10:25)
- Rachel MURRAY- Eline STEINERTE- Malcolm EVANS- Antenor Hallo de WOLF: The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture, Oxford University Press, USA, 2011.
- SÁRI János - SOMODY Bernadette (szerk.): Alapjogok. Alkotmánytan II, Osiris, 4. átdolg. kiadás, Budapest, 2008.
- SOMODY Bernadette: Az ombudsman típusú jogvédelem, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010.
- Elina STEINERTE: Jelentés a kínzás elleni ENSZ egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvének Magyarország általi ratifikációjáról, valamint a nemzeti megelőző mechanizmus kijelöléséről
http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Nemzeti_Megelozo_Mechanizmus_jelentes.pdf (2012. 04.28. 11:30)
- SZAJBÉLY Katalin: Összeegyeztethető-e az ombudsman tevékenysége a hatósági jogkörrel? In: Tízéves az ombudsmantörvény, Komlósy Szilvia (szerk.), Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2004. p.138-171.
- Dr. SZIKLAY Júlia: Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában. In: Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2012. p.13-21.
- Dr. SZIKLAY Júlia: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa, *Nemzet és biztonság - Biztonságpolitikai Szemle* 2011/10. p.86-90.
- SZŰCS András: Helyzetkép a fogvatartottakkal kapcsolatos bánásmód törvényességéről, *Börtönügyi szemle* 2007/3. p.73-85.

Jogsabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről
- 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről
- 1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és intézkedések végrehajtásáról
- 1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről
- 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
- 2011. évi CXLIII. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről
- 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról

Az Alkotmánybíróság határozatai

- 17/1994. (III. 29.) AB határozat
- 42/1998. (X.2.) AB határozat
- 16/1999. (VI. 11.) AB határozat
- 7/2001. (ÍI.14.) AB határozat
- 13/2001. (V.14.) AB határozat
- 2/2002. (I.25.) AB határozat

Internetes oldalak

- www.mkab.hu
- www.ajbh.hu
- www.mensz.hu
- <http://www2.ohchr.org>