

OPCAT, avagy küzdelem a kínzás ellen

jelige: „RTMK”

Tartalomjegyzék

1.	Előszó	3
2.	Szabadság és Felelősség.....	4
3.	Az emberi méltósághoz való jog.....	5
3.1.	Eredete	5
3.2.	Mit értünk 'emberi méltóság' alatt?	7
4.	Legitim parancs?	8
5.	OPCAT.....	10
5.1.	Az OPCAT újító szerepe a kínzás elleni küzdelem terén.....	12
5.2.	Magyarország a kínzás elleni küzdelem jegyében	17
5.3.	Az Alapvető Jogok Biztosa mint nemzeti bázis a kínzás megelőzésében.....	19
5.4.	Milyen további elvárásokat állít fel az OPCAT az nemzeti megelőző mechanizmussal szemben?.....	24
5.5.	Panaszok kivizsgálása vagy eljárás hivatalból?.....	27
5.6.	A megelőző mechanizmus erőforrásai	30
5.7.	Hogyan zajlik egy látogatás?	32
6.	Összegzés	36

Lezárva: 2014. október 26.

1. Előszó

Jelen dolgozat vizsgálja az emberi méltósághoz való jog mint alapvető és mindenkit megillető emberi jog mibenlétét, annak kapcsolatát a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalmával nemzetközi és nemzeti szinten. Emellett célja, hogy átlátható módon bemutasson egy új mechanizmust az OPCAT intézményét, amely hazánkban 2015 januárjától kezdi meg működését a kínzás megelőzéséért folytatott küzdelem jegyében.

Az emberi méltósághoz való jog elemzése a kínzás elleni küzdelem terén nélkülözhetetlen, ugyanis ez az az anyajog, amely a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés során megengedhetetlen sérelmet szenved. Ahogy az a dolgozatban majd bővebben kifejtésre kerül, álláspontom szerint az emberi méltóság kettős arca jelenik meg olyankor, amikor egy egyén embertársát kínzásnak veti alá. Annak érdekében pedig, hogy az ez ellen folytatott küzdelem értelmet nyerjen, fontos, hogy az ezért erőfeszítéseket tevők tisztában legyenek az elérni kívánt cél alapjával.

Ami pedig a kínzás tilalmát illeti, jelen esetben nem szükséges annak történeti bemutatása, sokkal inkább a kínzás elleni küzdelem fejlődése az, ami segítséget nyújthat az irányvonalak további kijelölése során. Korunk eddigi egyik leginnovatívabb megoldásának mutatkozik az OPCAT nemzetközi és nemzeti szintű stratégiájának kidolgozása, amely során preventív eszközökkel, fogvatartást foganatosító intézményekben tett rendszeres, ad hoc és többnyire előre be nem jelentett látogatásokat tesznek a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés lehetséges forrásainak elfojtása végett.

Hazánkban jelenleg kiépülőben van a nemzeti megelőző mechanizmus, amely az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalán belül kialakított OPCAT irodaként fog működni. Vajon képes lesz-e hatékonyan ellátni a fakultatív jegyzőkönyv adta kihívásokat? A választ a dolgozat nemzetközi jó példák összevetésével és a jelenlegi hazai jogi szabályozás vizsgálatával keresi.

2. Szabadság és Felelősség

Talán mindenkinek ismerősen hangozhat a következő felvetés: „Végre szabad vagyok, azt csinállok, amit akarok. Nem kell megfelelnem annak, akinek/aminek korábban kellett.” Érdemes lehet elmélyülni ebben az egyszerűnek tűnő gondolatban. Együtt jár-e a teljes szabadság megszerzése a felelősség elvesztésével? Úgy vélem, ez a kijelentés semmi esetre sem állhatja meg a helyét, hiszen ellentmondásos azt állítani, hogy nem tartozom felelősséggel miközben szabad akaratom vezérel a cselekedeteim során. Megeshet, hogy amikor ezt állítjuk nem is szabadságra, hanem felelőtleniségre vágyunk.¹ Minél inkább élünk a szabadságunkkal, döntési képességünkkel, annál inkább kell nőnie felelősségtudatunknak is. Bár ezzel egyfajta teher kerül vállunkra, mégis emberi mivoltunkból adódóan egy egyedülálló képességgel rendelkezünk: a szabad akarattal.

Hámori Antal megfogalmazása szerint a szabadsággal járó felelősség az, ami erkölcsi lényé tesz minket, az értelemmel és szabad akarattal rendelkező ember – amennyiben ennek birtokában van – felelős magatartásáért. Egyben szolidaritásunk forrásának is tekinti, mondván, hogy az ember társas, közösségi lény, aki a szabadságát embertársai közösségében gyakorolja.² A közösségben nem olvad fel az egyén, hanem társ marad.³ Ami pedig méltó az emberhez, az a tökéletes érték zavartalan birtoklása, a jóra és az igazság megismerésére való törekvés. Az ember értelménél fogva köteles is keresni az igazságot és a jót, amelyhez ragaszkodnia kell, hiszen ez következik szabadságából, erkölcsiségéből. Az ebben való élet az, ami a saját kibontakoztatásához vezet, és erre irányul az ember, ez az, ami méltó hozzá.⁴

Sok szerző, gondolkodó hívta fel a figyelmet a szabadság és a felelősség⁵ egymást kiegészítő jellegére. Köztük Rajneesh Chandra Mohan Jain a következőt írta: "[...] amikor azt mondom: „szabadság”, felelősséget értek alatta. Minél felelősségteljesebbé válsz, annál

¹ OSHO: *Szabadság*. Budapest, Édesvíz Kiadó, 2007. 52.

² HÁMORI Antal: *Igazságosság, emberi méltóság, szabadság és felelősség, élet- és családvédelem*. Budapest, [Hámori A.], 2009. 8–9.

³ ZLINSZKY János: A közszolgálati média és az emberi méltóság alapértéke. *AKTI Füzetek* 2008/35. 16.

⁴ HÁMORI i. m. 8–10.

⁵ Itt kívánok kitérni Ádám Antal gondolataira, miszerint sokszínűség fedezhető fel a jogi és az erkölcsi, a jogágazatokhoz és jogalanyokhoz igazodó felelősségek között. Annak általános megfogalmazásához elengedhetetlennek tartja azonban annak figyelembe vételét, hogy maga a felelősség akár valamely hátrány vagy előny önkéntes vagy készített ismeretét, vállalását, viselését jelenti és leggyakrabban valamely eseményhez, tevékenységhez, eredményhez vagy ezektől való tartózkodáshoz, ezek hiányához kapcsolódik. [ÁDÁM Antal: *A biztonság mint jogi érték*. In: BALOGH Ágnes – HORNYÁK Szabolcs és szerzőtársaik (szerk.): *Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Pécs, Kódex Nyomda, 2005. 27-30.]

szabadabb is leszel, vagy minél szabadabbá válsz, annál inkább vállalod a felelősséget. Akkor nagyon ébernek kell lenned azzal kapcsolatban, hogy mit teszel, és mit mondasz. Tudatosnak kell lenned még a legapróbb mozdulatodban is, mert nincs senki, aki irányítson. [...] A szabadság nem szabadosság, hanem hatalmas fegyelem."⁶

Magyarország Alaptörvénye a 'Szabadság és Felelősség' című fejezete alatt veszi sorra az alapvető emberi jogokat, kiemelkedő szerepet tulajdonítva az emberi méltóság sérthetlenségének, az élethez és az emberi méltósághoz való jognak.⁷

3. Az emberi méltósághoz való jog

3.1. Eredete

A római *dignitas* fogalma az ember társadalmi helyét és szerepét határozta meg, az egyénnek származása, kiváltságai, teljesítménye alapján kijáró társadalmi megbecsülést, tekintélyt fejezte ki. Felfogásuk szerint a méltóság nem illetett meg mindenkit, csak a közmegebecsülésre érdemesnek tartott személyeket.⁸

Az elmélet, miszerint a méltóság nem kiváltság, hanem minden embert megillet, a sztoikus filozófiában jelent meg elsőként.⁹ Cicero szerint a méltóság egyetemes emberi tulajdonság, amely az ember magasabbrendűségét fejezi ki.¹⁰ Ennek értelmében már a Krisztus előtti első században bevezeti a *dignitas humana* fogalmát.¹¹ „A természet ugyanis jellemet oltott belénk, magasan a többi élőlény fölé emelve bennünket.”¹² Megjelenik nála az egymás iránti tisztelet gondolata is, miszerint mindenkit tisztelni kell, nem csak az előkelőbbeket.¹³

Immanuel Kant szerint az ember képes arra, hogy erkölcsi törvényeknek megfelelően cselekedjen, racionális és autonóm lény.¹⁴ Elméletében megfogalmazott relatív érték az 'ár',

⁶ OSHO i. m. 52.

⁷ Az emberi méltósághoz való jog, valamint az élethez való jog alaptörvényi megjelenésének értelmezésére ld.: Zsolt BALOGH – Barnabás HAJAS: *Rights and Freedoms*. Lóránt CSINK, Balázs SCHANDA, András ZS. VARGA: *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Dublin, Clarus Press Ltd., 2012. 68–69.

⁸ HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 257.

⁹ HALMAI – TÓTH i. m. 257.

¹⁰ CICERO: *De officiis [A kötelességek]* I. 28. (HALMAI – TÓTH i.m. 257.)

¹¹ VOGEL, Bernad (szerk.) POLGÁR ANNA (ford.): *Im Zentrum: Menschenwürde [magyar] A középpontban: az emberi méltóság*. Budapest, RG Press Kft. 2007. 18.

¹² CICERO i.m. 106.

¹³ HALMAI – TÓTH i. m. 257.

¹⁴ Uo. 258.

amelyet minden olyan jelenséghez hozzárendel, amely számunkra vonzó, hasznos és ezáltal nyer értéket. A másik oldalon pedig az abszolút érték áll, amely Kant méltóság felfogása alapján kizárólag az embernek járó privilégium¹⁵: „A célok birodalmában mindennek vagy ára van, vagy méltósága. Aminek ára van, annak helyébe egyenértékes gyanánt másvalami is állítható; ami viszont minden ár fölött áll, tehát aminek egyenértékese sem lehet, annak méltósága van...”¹⁶. Kant az egyenlő emberi méltóságból egyrészt arra utal, hogy mindenkinek meg kell adni azt a tiszteletet, amely emberi minőségében megilleti. Másrészt az embernek önmagában is tisztelnie kell az abszolút értékű erkölcsi személyt, magát sem kezelheti eszközként, erre utal erkölcsi parancsa is.¹⁷

Az utóbbi évtizedek szakirodalmára a kanti méltóságészme gyakorol nagy hatást. John Rawls szintén hangsúlyozta az autonóm szabadság jelentőségét a társadalmi igazságosság elveinek újrafogalmazásakor.¹⁸ A szervezett emberi együttélés legalapvetőbb követelményeként az igazságosságot állítja, ez a közösségi lét alapja. Mindez olyan elvekből áll, amelyek biztosítják az emberek közötti kölcsönös együttműködését és e közös, mindenki által elfogadott elveknél még a társadalom egészének jóléte sem lehet fontosabb.¹⁹ Ronald Dworkin az alapvető jogok szerepét az emberi méltóság védelmezésében és az egyenlő bánásmód biztosításában látja.²⁰ Hazánkban Kis János által kidolgozott emberi jogi elmélet kiindulópontja a kanti emberi méltóság fogalom. Az emberek közötti erkölcsi viszony alapjának tekinti:²¹ „...valakinek a méltóságán azt értjük, hogy nincs alap kirekeszteni az illetőt az emberek morális közösségéből; egyenlő méltóságon azt, hogy nincs alap rangkülönbségeket tenni a morális közösség tagjai között...”²².²³ Írásában továbbá kifejti, hogy az egyenlő méltóság elve kapcsán több szempontból Kant nyomdokain halad – mint az emberekben rejlő morális képesség alapulvétele, az ember morális törvényhozó volta –, azonban eltér abban, hogy az erkölcsi méltóság fogalmával nem közvetlenül az ember

¹⁵VOGEL, Bernad (szerk.) POLGÁR Anna (ford.) i. m. 17–18.

¹⁶KANT, Immanuel: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése*. [1785] Budapest, Raabe Klett Kiadó, 1998. 51.

¹⁷HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila i. m. 258–259.

¹⁸RAWLS, John: *Az igazságosság elmélete*. Budapest, Osiris Kiadó, 1997. 220–225. és 303–311. (HALMAI – TÓTH i. m. 259.)

¹⁹RAWLS, John i. m. In. TÓTH J. Zoltán: John Rawls igazságosság elmélete. <http://jesz.ajk.elte.hu/tothj212.html> [2013. május 2.]

²⁰DWORKIN, Ronald: *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1977. 199. (HALMAI – TÓTH i. m. 259.)

²¹Kis János: *Vannak-e emberi jogaink?* Budapest, AB Független Kiadó, 2003. 35. (HALMAI – TÓTH i. m. 259.)

²²Uo. 35.

²³John Rawls igazságosság elmélete, valamint Ronald Dworkin forrásegyenlőség elmélete kapcsán bővebben ld.: KOVÁCS Kriszta: *Az egyenlőség felé*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2012. 46–56.

racióális és autonóm mivoltát ragadja meg, hanem azt egy az egyenrangú egyének közötti normatív társadalmi viszonyként értékeli.²⁴

3.2. Mit értünk 'emberi méltóság' alatt?

Balázs Zoltán a méltóság meghatározásából indul ki, mely egy változó érték, ami egyenlőtlen mértékben van meg hordozóiban. Mégis kiemeli, hogy általában az egyenlőség és állandóság képét látjuk benne. A méltóság fogalmára véleménye szerint legjobban példák alapján tudunk rávilágítani. A szépséghez mint minőséghez hasonlóan a méltóság is számtalan egyedi dologban előfordulhat, nemcsak az emberben. A méltóság léte nem vagy-vagy kérdés, sokkal inkább fokozatbeli, hol nagyobb, hol kisebb fokban van meg bennünk. Álláspontja szerint az sem kizárt, hogy a méltóság teljesen hiányozzék – fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy itt nem az emberi méltóságról beszél, hanem a méltóságról mint általános minőségről.²⁵ Annak legfontosabb összetevőit foglalja össze: „komolyság, nyugalom, visszafogottság, higgadtság, szellemi és erkölcsi értelemben vett megbízhatóság és integritás, távolságtartás; de semmiképpen sem közönyösség, szenvtelenség, ridegség, humortalanság, konokság, szűklátókörűség.”²⁶ A méltóság változó értéként megjelenő szerepét Kolnai Aurél metaforájával támasztja alá, mely szerint méltósággal rendelkezni annyit tesz mint súllyal rendelkezni. Úgy tartja, az emberi méltóság fogalma egy ehhez hasonló minimális méltóságtartalomtól indul ki, ezáltal engedve meg, hogy még egy esetleges méltatlan viselkedés se zárja ki a minimális emberi méltóság meglétét.²⁷

Az emberi méltósághoz való jog az önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja. Ennél fogva az ember nem válhat eszközzé, tárggyá, hiszen az az emberi étellel együtt járó minőség, amely egyben minden emberre nézve egyenlő is. Függetlenül attól, hogy emberi lehetőségeiből ki mennyit és miért annyit valósított meg, emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen. Emberi életek értéke között nem lehet jogilag különbséget tenni. Ilyen és hasonló komoly, kiemelkedő jelentőséggel bíró értékeket fogalmazott meg az

²⁴ KIS János i.m. 108.

²⁵ Kukorelli István 1987-ben megfogalmazta, hogy az alapjogok mind alkotmányos szintre felvitt minőségek, amelyek az alkotmányokba történő beemelésükkel stabilabbá válnak és azok így minőségileg is többek lesznek. KUKORELLI István: Az alapvető állampolgári jogok és kötelességek. In: HALÁSZ József – SÁRI János (szerk.): *Állami intézmények a politikai rendszerben*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1987. 70–71.

²⁶ KOLNAI Aurél: „Méltóság”. In: KOLNAI Aurél – BALÁZS Zoltán (szerk.) *Új Mandátum*, 2003. 107–26.

²⁷ BALÁZS Zoltán: Emberi méltóság. *AKTI Füzetek*, 2008. július, 30. szám 5–6.

Alkotmánybíróság 1991-ben, amikor nyilvánosságra hozta a többek közt az emberi méltósághoz való jog lényegét megfogalmazó határozatát²⁸.

4. Legitim parancs?

Az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalmi elemét képző szabad akaratot, döntési képességet és felelősségtudatot a következőkben Brian Innes alább hivatkozott könyvében szereplő példával szemlélteti a dolgot.

Stanely Milgram, a Yale egyetem egyik kutatója 1974-ben egy kísérletbe fogott az emlékezőképesség vizsgálata végett. A kísérlet kezdetén a jelentkezőkkel közölték, hogy az emberek mindig mindent sokkal jobban megjegyeznek, ha a tévedés esetére szankciót helyeznek számukra kilátásba. A jelentkezőket párba állították egy-egy tanulóval, akiknek emlékezőképességét vizsgálták. A jelentkezőket és a tanulókat külön, egymással szemkötti szobában ültették le. Előbbiek szobájában elhelyeztek egy kapcsolótáblát, amelyen 15-450 V feszültséggel voltak feltüntetve a kapcsolók. A tanulókat pedig a szomszédos helyiségben villamosszékbe ültették, kezüket egy fém érintkezőre helyezve. A kísérleti alanyok feladata – Milgram egy munkatársának felügyelete alatt – az volt, hogy kérdéseket tegyenek fel a tanulók számára, rossz válaszok esetén pedig a kapcsolótáblát egyre magasabb feszültségre kellett állítaniuk. Természetesen a kísérletet végző jelentkezők nem tudták, hogy a kapcsolótábla és a villamosszék nem valódi, a tanulók mind statiszták, és könyörgésük, fájdalmuk kimutatása csak színjáték. A kísérlet valós célja ugyanis nem az emlékezőképesség vizsgálata volt, hanem az emberek hajlandósága arra, hogy valakit kínvallatásnak vessenek alá, illetve az, hogy a számukra legitimnek tűnő utasítást parancsra teljesítsék.

A kísérlet eredménye megdöbbentő. Negyven jelentkezőből huszonhatan egészen a maximális feszültségig felkapcsolták az áramot. Egyik esetben, mikor a tanuló már úgy tűnt, nincs magánál, sőt, akár meg is halhatott, a kísérletet végző a felügyelőhöz fordult, majd annak utasítására felkapcsolta az áramot, mondván, hogy rendben, folytatja, de kizárólag a felügyelő felelősségére. Egy másik kísérleti alany, amikor észlelte, hogy a tanuló leveszi a kezét a fémlemezről, – mondván, hogy nem bírja már az áramütést – odaugrott és visszatette az érintkezőre. Az előbbi két példával lényegében ellentétesen cselekedett az a személy, aki a felügyelő utasításait 255 V feszültségig követte, majd azt mondta nem folytatja, hiszen szabad

²⁸ 64/1991 (XII. 17.) AB határozat

akarataból jött, hogy egy tudományos kutatásban segédkezzen, de ha ehhez bárkit is bántania kell, nem folytatja.

Milgram a kísérlet végén arra a következtetésre jutott, hogy az emberek túlnyomó része pontosan azt teszi, amit mondanak neki – az utasítás tartalmától és lelkiismereti korlátoktól függetlenül –, ha úgy gondolja, hogy a parancs legitim forrásból származik.²⁹

Ezzel a fenti példával az emberi méltósághoz való jog és a kínzás, illetve más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma közti szerves kapcsolatot, a két alapvető emberi jog egymástól függő, kétoldalú viszonyát hangsúlyozom. Ugyanis az emberi méltósághoz való jogból mint anyajogból vezethetjük le a kínzás tilalmát és az az elleni küzdelem jelentőségének súlyát. Továbbá az emberi méltósághoz való jog kétarcú jellegét is kimutatja a kísérlet. Egyik oldalról megközelítve a fentiekben kifejtett szabad akarat és felelősségtudat, amelyet szabadságunknál fogva mindannyian magunkénak tudhatunk éppen emberi mivoltunknak és cselekvéseinknek azon eleme, amelyet a kínzás, kínvallatás és könyörtelen³⁰ bánásmód alkalmazása esetén a társadalom egyénei figyelmen kívül hagynak, lemondanak róla, hiszen egy legitim, – vagy legalábbis legitimnek hitt – parancsot teljesítenek, annak tudatában, hogy a felelősség innentől kezdve nem őket terheli. Ha azonban visszatérünk a szabadság és felelősség közti kapcsolat korábbi fejtegetéseire, láthatjuk, hogy éppen a szabadság elnyerése az, amely hatalmas felelősséget von magával. Hogyan fordulhat elő mégis az, hogy egyes emberek felelősségérzete megszűnik létezni, és embertársukat szinte gondolkodás nélkül vetik alá kegyetlen bánásmódnak? Másrészt pedig nyilvánvalóan azáltal, hogy kínzásnak vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek vetünk alá más személyt, ezzel őt mint passzív alanyt, sérthetetlen emberi méltósághoz való jogától is megfosztjuk.

Összegezve, azzal, hogy más személyt kínzásnak vagy más könyörtelen bánásmódnak vetünk alá, egyszerre jelenítjük meg a saját emberi méltóságunk lényeges tartalmi elemével összhangban folytatott cselekvési képességünkről való lemondást és a másik személy emberi méltóságának megfosztását.

²⁹ INNES, Brian: *A kínzás és kínvallatás története*. Nagykanizsa, Canissa Kiadó, 1998. 9–10.

³⁰ A hazai jogirodalom a kínzásnak nem minősülő, más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés összefoglalására az angol „*ill-treatment*” kifejezés helyett legtöbbször a ’durva’ vagy ’rossz’ bánásmód és büntetés kifejezést használja. Álláspontom szerint ezek túl enyhe, puha megfogalmazások és nem tükrözik kellően a bánásmódok és büntetések minőségét. Ezért a dolgozat ezek összefoglalására a ’könyörtelen’ kifejezést alkalmazza.

Napjainkban³¹ kínzás alkalmazásának veszélye és más könyörtelen bánásmód fennáll minden olyan intézményben, ahol a személyek szabadságuktól megfosztva tartózkodnak. Minden ilyen környezet egyfajta hatalmi megingást generál, ahol a fogvatartott személy teljes mértékben függ az őt fogvatartó hatalomgyakorló személyektől és hatóságoktól. Maga a kockázat bizonyos szakaszában a fogvatartásnak magasabb. Ezek a szakaszok egyrészt a rendőrségi őrizet, az onnan való elszállítás ideje, valamint az ún. „incommunicado” fogvatartást foganatosító intézmények, ahol a fogvatartott teljes elszigetelésben él a társadalom többi tagjától.³² A kínzás és más könyörtelen bánásmód veszélye nem csak a büntetés-végrehajtást foganatosító intézményekben áll fenn, hanem többek közt az egyes pszichiátriai intézetekben, fiatalok börtönében, menekülteket befogadó állomásokon³³. Minden személy potenciálisan fenyegetett lehet. Általánosságban, a sebezhető és hátrányos helyzetű társadalmi csoportok – mint a kisebbségek (legyen az faji, etnikai, vallási vagy nyelvi), nők, fiatalok, bevándorlók, fogyatékkal élők, hajléktalanok és szegény sorsúak – gyakorta nagyobb kockázatnak vannak kitéve ezen a téren.³⁴³⁵

5. OPCAT

A nemzetközi közösség a kínzást és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot és büntetést az emberi méltósággal szemben elkövethető egyik legsúlyosabb támadásnak tekinti, amelyet egyik államban sem lehet elfogadhatónak nyilvánítani, történjen az akár béke vagy háború időszakában.³⁶ Az ENSZ kínzás elleni egyezménye³⁷ mellett

³¹ A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés történeti fejlődéséről ld.: DEL BOSQUE, Torrente (ford. HATVANI Tamás – GÉCZI Zoltán): *Kínzások és kivégzések története*. Kecskemét, Vagabund Kiadó, 2002. és AMNESTY INTERNATIONAL: *Torture in the eighties*. Martin Robertson & Company Ltd. és Amnesty International Publications, 1984.

³² A rendőrséggel kapcsolatos strasbourgi gyakorlat ismertetésére ld.: WELLER Mónika: A rendőrséggel kapcsolatos magyar panaszok Strasbourgban. In: TÓTH Judit (szerk.): *Az emberi jogok és a rendőrség*. Budapest, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, 2000. A rendőrségi őrizet során szenvedett bántalmazásokkal kapcsolatos panaszok kapcsán: Ribitsch és a Farkas ügy összevetése: 24–25.

³³ A menekültek helyzetéről, valamint a menedéj jog egyes kérdéseiről ld.: TÓTH Judit: *Menedékjog – kérdőjelekkel*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994.

³⁴ ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE: *The risk of torture*. <http://www.apr.ch/en/the-risk-of-torture/> [2014. július 8.]

³⁵ A hátrányos helyzetű csoportokat érő megkülönböztetésekről, az egyenjogúságról, illetve a jogegyenlőségről ld.: KISS Barnabás: *A jog egyenlősége – az egyenlőség joga. Az egyenjogúság problémája a magyar közjogi fejlődésben*. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó, 2006. [különösen: 243–251.]

³⁶ INTER-AMERICAN INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS, ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE: *Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: A Manual for Prevention*. http://www.apr.ch/content/files_res/OPCAT%20Manual%20English.pdf [2014. október 12.]

szűkebb körben európai szinten is megfogalmazott tilalomként él a köztudatban, valamint az Amerikai Egyesült Államok és Latin-Amerika területén is külön egyezmény született a kínzás tilalmának megerősítésére. Nem elég a megtorló intézkedések bevezetése vagy önmagában a tilalom megfogalmazása, hiszen a szabadságuktól megfosztott személyek kiszolgáltatott helyzetben vannak. Nem lehet emberi méltóságukat csorbítani, ennek biztosítása állampolgárai iránt pedig minden állam kötelessége. Ahhoz, hogy valóban hatékonyan fel lehessen lépni a kínzás és más könyörtelen bánásmódok alkalmazásának megszüntetéséért, helyesebb, ha nem a már megtörtént esetet szankcionálja az állam, hanem megelőző mechanizmus alkalmazásával magát a jogsértés bekövetkezését gátolja.

Éppen ennek felismerése folytán 1970-ben Jean-Jacques Gautier, az Szövetség a Kínzás Megelőzéséért³⁸ megalapítója előállt az ötlettel, miszerint a leghatékonyabban a kínzással és más könyörtelen bánásmóddal szemben az egyes fogvatartást fogatosító intézetekben úgy lehetne fellépni, ha e helyeken rendszeres, független szervek által végzett helyszíni ellenőrzéseket fogatosítanak.³⁹ Ennek fő alkotója és tulajdonképpen magja nem a megtorlás, hanem a megelőzés. A cél nem a már megtörtént jogsértés szankcionálása, hanem a preventív természetű intézkedések véghezvitele. Gautier elképzelését a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának⁴⁰ börtönlátogatási rendszere – hadifoglyok és politikai foglyok – inspirálta, mindennek kivitelezésére pedig elsődlegesen egy nemzetközi szerződés megalkotását javasolta. Ez a kezdeményezést a Jogászok Nemzetközi Bizottsága⁴¹ főtitkáranak arra irányuló javaslatát követően nyert realitást, hogy formálják át a tervezetet az – akkor még csak jövőbeli – ENSZ kínzás elleni egyezményének egy fakultatív jegyzőkönyvévé. Az APT – amely akkoriban még a Svájci Kínzás elleni Bizottságként működött – 1980 márciusában, az ICJ-vel összefogva felvette a kapcsolatot egyes államokkal annak érdekében, hogy sor kerüljön a jegyzőkönyv megszövegezésére. Ezen államok közé tartozott Svájc és Svédország mellett Costa Rica is. Ez utóbbi állam 1980-ban benyújtott egy jegyzőkönyv tervezetet, amelynek vizsgálatát ekkor még – lévén, hogy az ENSZ kínzás elleni egyezménye még nem került elfogadásra – elhalasztották.⁴²

³⁷ Az ENSZ-egyezmény által meghatározott kínzás jogi fogalma három összegző elemet tartalmaz. Ezek a szándékos komoly testi vagy mentális fájdalom vagy szenvedés okozása, hivatalos vagy hivatalos hatáskörrel rendelkező személy eljárása során végzi, és mindezt kifejezetten céllal teszi.

³⁸ A továbbiakban: APT.

³⁹ ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE: *History of the OPCAT*. <http://www.aptc.ch/en/history-of-the-opcat-1/> [2014. szeptember 11.]

⁴⁰ A továbbiakban: ICRC.

⁴¹ A továbbiakban: ICJ.

⁴² ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE: *History of the OPCAT*. <http://www.aptc.ch/en/history-of-the-opcat-1/> [2014. szeptember 11.]

1987-ben hatályba lépett az ENSZ kínzás elleni egyezménye, így újra látókörbe került a nemzetközi szintű látogatási rendszer kialakításának gondolata. 1991-ben Costa Rica újabb kezdeményezést tett, egy évvel később felállítottak egy munkacsoportot, amely minden államnak, nemzeti emberi jogi intézménynek és más szakértőknek nyitva állt. A tárgyalások elhúzódásának egyik legfőbb okaként említhető, hogy az államok nem akarták egységesen elfogadni, hogy legyen egy tisztán nemzetközi ellenőrző szerv, amely a rendszeres látogatásokat végezné. Az államok szuverenitását érintő lényeges kérdést végül 2001-ben a mexikói delegációnak – köztük más latin-amerikai állam delegáltjával – sikerült áthidalni. Egy újító és nemzetközi egyezmények szintjén eddig ismeretlen megoldást tártak a munkacsoport elé. Ennek értelmében kötelezővé kívánták tenni az államok számára, hogy amennyiben aláírják a fakultatív jegyzőkönyvet, egyben arra is kötelezik magukat, hogy felállítsanak egy nemzeti ellenőrző szervet.⁴³ 2002-ben a munkacsoport elnöke, Elizabeth Odio Benito ezt a kompromisszumos megoldást alkalmazva nyújtotta be – ezzel lezárva egy közel 10 évig tartó egyeztetést – szavazásra a tervezetet az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága elé. A tervezet a Bizottság és a Gazdasági és Szociális Tanács közötti éles vitákat követően az ENSZ Közgyűlése többségi szavazattal⁴⁴, 2002. december 18-án elfogadta az OPCAT-et, vagyis az ENSZ kínzás elleni egyezményének fakultatív jegyzőkönyvét. Maga a jegyzőkönyv 2006. június 22-én, a 20. ratifikációt követően lépett hatályba.⁴⁵

5.1. Az OPCAT újító szerepe a kínzás elleni küzdelem terén

A kínzás elleni fakultatív jegyzőkönyv legfőbb célja tehát a megelőzés. Ennek érdekében nemzetközi és nemzeti szintű látogatási rendszert állít fel az adott állam joghatósági területe alá tartozó fogvatartást foganatosító intézményekben. A helyszíni ellenőrzéseket, látogatásokat az intézményekkel és hatóságokkal való együttműködés jegyében folytatják le, mivel – ahogy arra a későbbiekben a dolgozat bővebben kitér – a megelőző funkció ellátása az OPCAT által kialakított szemlélet alapján a leghatékonyabban nem szankciók kilátásba

⁴³ A nemzetközi jog és a nemzeti jog összehangolásáról általában a magyar jogrendszerben ld.: DRINÓCZI Tímea: *The Inflow of International Law into the Hungarian Legal Source System* In: CHRONOWSKI Nóra (szerk.) „Adamante Notare” *Essays In Honour of Professor Antal Ádám on the Occasion of his 75th Birthday*. Pécs, 2005. 469–488.

⁴⁴ Szavazati arányok: 127 mellette, 4 ellene, 42 tartózkodott. In: OPTIONAL PROTOCOL TO THE UN CONVENTION AGAINST TORTURE. IMPLEMENTATION MANUAL (revised edition). 2010, APT és IIHR közös kiadása. 18. [A továbbiakban: OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL] http://www.apr.ch/content/files_res/opcat-manual-english-revised2010.pdf [2014. szeptember 12.]

⁴⁵ ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE: *History of the OPCAT*. <http://www.apr.ch/en/history-of-the-opcat-1/> [2014. szeptember 11.]

helyezésével, hanem kommunikációval, elméleti és gyakorlati tanácsadással valósulhat meg. A látogatásokat folytató nemzetközi és nemzeti szinten eljáró szakértők ajánlásokat tehetnek az egyes hatóságoknak a hazai, belső megelőzés fejlesztésére.

A megelőzés leírható egy három lépcsős folyamatként is, amelyet az APT⁴⁶ „A védelem háza”⁴⁷ elnevezéssel illet. Ennek első építőköve a tervezés, amelynek legszükségesebb alkotóeleme egy hatékony és biztos jogi háttér, keret kiépítése, mely egyszerre tilalmazza és megelőzi a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés alkalmazását. Második lépésként a nélkülözhetetlen a „falak” felépítése, vagyis az előbb említett jogszabályokat a gyakorlatban alkalmazni kell. A jogszabály átültetése a mindennapokba elérhető tréningeken, az eljárási biztosítékok fejlesztésével, továbbá szankció kilátásba helyezése a jogszabályok be nem tartása esetére. Mindezek az intézkedések képezik a „ház falait”. Végül kiemelkedő szerepet játszik a védelem kialakításában a „biztonságot nyújtó tető”. Ez magába foglalja az egyes kontroll mechanizmusok kialakítását, amely ellenőrzi, hogy létezik-e a megfelelő jogi keret, valamint, hogy azt sikeresen átültették-e a gyakorlatba.⁴⁸⁴⁹



⁴⁶ Szövetség a Kínzás Megelőzéséért. [Association for the Prevention of Torture].

⁴⁷ „House of Prevention”. Szándékosan nem megelőzés házának fordítja a dolgot, ugyanis álláspontom szerint a ’védelem háza’ kifejezés magyarul jobban érzékelteti a teória lényegét.

⁴⁸ ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE: *What is torture prevention?* <http://www.apr.ch/en/what-is-torture-prevention/> [2014. július 6.]

⁴⁹ 1. ábra: „House of Prevention” <http://www.apr.ch/en/what-is-torture-prevention/> [2014. július 6.]

Az OPCAT praktikus, dinamikus, az ENSZ egyezményt kiegészítő szabályozásra helyezi a hangsúlyt és egy szolid jogi keretet határoz meg a kínzás elleni küzdelem terén. Ez a nem túl kötött szabályozás lehetőséget biztosít – és egyben kötelezettséget is teremt – a részes államoknak arra, hogy hatékony lépéseket tegyenek a megelőzés terén.⁵⁰

Hazánkban 2008-ban az ombudsman helyszíni ellenőrzéseit követően jelentésében⁵¹ többnyire a fogvatartási helyek zsúfoltságát, a fogvatartás és a szabadságvesztés büntetés végrehajtására szolgáló helyiségek koszos, elhanyagolt állapota, valamint az elégtelen ételmezési és egészségügyi, tisztálkodási feltételek hiánya kapcsán állapított meg az alapjogi követelményekkel szemben fennálló visszásságot. További jelentésében⁵² a biztos arra is kitért, hogy e körülményeket gyermekintézetekben is észlelték. A 2008-as állapot alapján az azt megelőző 12 évben hozzávetőlegesen 80 olyan ügyben állapított meg a hivatal visszásságot, ahol átfogó vizsgálatok során helyszíni látogatásokat is tettek a hivatal munkatársai.⁵³

A felsorolt visszásságok nem érik el a kínzás nemzetközi értelemben vett súlyossági fokát, azonban minősülhetnek a könyörtelen bánásmód valamely válfajának. Bár a hazai börtönkörülményekről számos írásban fejtik ki aggodalmukat szakértők⁵⁴, nem került még sor Magyarországon a kínzás tilalmának megsértésére. Álláspontom szerint ugyanannyira felkészülten és hatékonyan, a legkisebb jogsértést is figyelembe véve kell eljárni a részes államok fogvatartást foganatosító intézményei esetén. Nem feltétlenül azonos mértékű munkát igényel azonban egy olyan részes állam büntetés-végrehajtást foganatosító intézménye, ahol a kínzás és más könyörtelen bánásmód kisebb mértékben van jelen, mint egy olyan államé, ahol a kínzás tilalmának megsértése szinte mindennapos részét képezi a hasonló intézmények működésének. Mindemellett előfordulhat, hogy az előbb említett állam pszichiátriai intézeteinek állapota számottevően rosszabb és több kockázatnak van kitéve, mint az utóbbié.

Összegezve úgy gondolom, hogy az OPCAT által megfogalmazott jogi keret feltétlen betartása mellett helyes megoldás, hogy a részletszabályok kialakítását, többek között az

⁵⁰ OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i. m. 11–12.

⁵¹ OBH 2597/2004., OBH 4841/2007.

⁵² OBH 1403/1997., OBH 4306/1997., OBH 550/1998.

⁵³ 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, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány*, 19. évfolyam, 2008, 3. szám 62.

⁵⁴ Id.: PAJCSICSNÉ Csóré Erika: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának szerepe a büntetés-végrehajtás hatékonyságának biztosításában. *Börtönügyi Szemle* 2010/4.

ellenőrzés alá vett intézmények elosztását, az ellenőrzések gyakoriságát a belső jogrendszerre bízzák, mivel így minden részes állam a saját körülményeinek megfelelő hatékonysággal tudja ellátni a jegyzőkönyvben kitűzött feladatot.

Az OPCAT újító természete négy fő indokkal támasztható alá. Az első a megelőzésre fektetett hangsúly. Az OPCAT innovatív, proaktív látogatási rendszert épített ki, annak érdekében, hogy az egyes kockázati tényezőket még a jogsértés bekövetkezése előtt felismerje, azokat elemezze és ez alapján ajánlásokat tegyen a hatóságok és egyes intézmények felé. Ezzel lehetősége nyílik arra, hogy rámutasson a rendszerben felmerülő esetleges hibákra, valamint az olyan veszélyes tényezőkre, amelyek a későbbiekben a kínzás vagy más könyörtelen bánásmód megsértéséhez vezethetnének.⁵⁵

A jegyzőkönyvet megelőzően már léteztek emberi jogi mechanizmusok, amelyek által lehetőség nyílt helyszíni ellenőrzések, látogatások lefolytatására, azonban ezekre legtöbbször a már felmerült jogsértés kivizsgálása végett került sor. A CAT, vagyis az Európai kínzás elleni egyezményének⁵⁶ felhatalmazása által, az Európa Tanács⁵⁷ keretein belül vizsgálatot végző nemzetközi szerv, az Európai Kínzás Elleni Bizottsága⁵⁸ látogatásait rendszeres időközönként végzi – általában négyévente egyszer –, de sor kerülhet ad hoc látogatásokra is.⁵⁹ A hatékony működéssel kapcsolatos visszacsúszás itt legfőképp abban rejlik, hogy a CPT látogatását megelőzően szükséges a részes állam előzetes hozzájáruló nyilatkozata, illetve az, hogy a testület előzetesen tájékoztassa az érintett államot a vizsgálat lefolytatásáról. Ezzel szemben OPCAT rendszere azáltal, hogy az egyes részes államok joghatósága alá tartozó területen rendszeresen, bejelentés nélkül – az adott állam külön előzetes hozzájárulása hiányában – folytathat le látogatásokat nemzetközi és nemzeti szakértők bevonásával, tulajdonképpen garantált hatékonyságot előfeltételez.⁶⁰

A második fő indokként említendő az egymást kiegészítő nemzetközi és nemzeti erőfeszítések jelenléte, amely a jegyzőkönyv által felállított nemzetközi szakértői szerv

⁵⁵ OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i. m. 12–13.

⁵⁶ Európai Egyezmény a kínzás és a megalázó vagy embertelen büntetés vagy bánásmód megelőzéséről. Strasbourg, 1987. november 26.

⁵⁷ Az Európa Tanács alapjogvédelmi vonatkozása kapcsán ld: DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2012. 419–433.

⁵⁸ Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság (CPT).

⁵⁹ A CPT-ről szóló magyar nyelvű összefoglaló. <http://www.cpt.coe.int/hungarian.htm> [2014. október 21.]

⁶⁰ OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i. m. 12.

(Albizottság – *Subcommittee on Prevention of Torture, SPT*)⁶¹ és a tagállamok által létesített – vagy már meglévő intézményhez delegált hatáskörrel megindított – nemzeti védelmi mechanizmus (*National Preventive Mechanisms, NPMs*)⁶² között fennálló kapcsolatból adódik.⁶³ A kiegészítő jegyzőkönyv ratifikációjával ugyanis a részes államok kötelezik magukat arra, hogy a ratifikációt követő legkésőbb egy éven belül⁶⁴ nemzeti védelmi mechanizmust állítsanak fel. Ez jelentheti egy vagy több új nemzeti szintű intézmény felállítását, de egy már meglévő intézményt is felruházhathatnak a feladatok ellátásához szükséges hatáskörrel.⁶⁵

Harmadrészt az OPCAT az együttműködésre helyezi a hangsúlyt és nem az államok elmarasztalására. Ezen belül az államokkal folytatott építő jellegű párbeszéd képvisel kiemelkedő szerepet, amely más emberi jogi egyezmények munkájának szintén részét képezi, azonban nem kizárólagosan erre koncentráltan. Jelen jegyzőkönyv pedig kifejezetten azért született, hogy hosszútávú, megalapozott együttműködéssel és kommunikációval segítse a szerződő államok munkáját minden olyan rendelkezés gyakorlati átültetése során, amely segítségül szolgál a kínzás elleni küzdelem kiépítésében. Bár az OPCAT-nek nem fő célja a megtorlás, a hatékony gyakorlati érvényesülésnek mégis szükséges eleme a szankció kilátásba helyezése. Ez utóbbit leggyakrabban az SPT által a jelentés nyilvánosságra hozatalaképpen kerül sor.⁶⁶

Végül a negyedik fontos érv az OPCAT újító volta mellett az a háromszög szerkezetű kapcsolat, amelyet kialakít a részes állam, az Albizottság és a nemzeti védelmi mechanizmus között.

⁶¹ Az Albizottságot (SPT) 2006. december 18-án állították fel, akkor még 10 szakértővel működött, majd 2011-re – az 50. ratifikációt követően – a bizottság létszámát 25 főre emelték. A szerv működése két, egymással összefüggő funkciót lát el. Egyrészt tanácsadó szerepet tölt be, másrészt lehetősége van gyakorlati, tagállamokon belüli monitorozó tevékenységet végezni. [OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i. m. 23–24.]

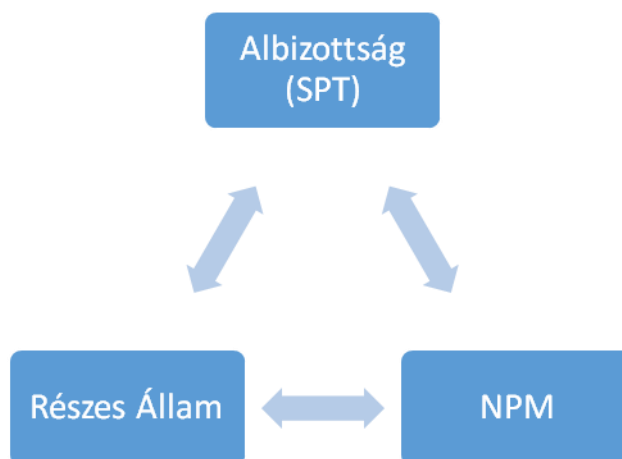
⁶² A továbbiakban: NPM.

⁶³ OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i.m. 13.

⁶⁴ Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture (a továbbiakban: OPCAT) 17. cikk

⁶⁵ OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i.m. 13.

⁶⁶ Uo. 13–14.



Ennek alapvető elmélete abban áll, hogy az Albizottság és a nemzeti védelmi mechanizmus rendelkezik azzal a jogosultsággal, hogy látogatásokat tegyenek. A résztes állam pedig köteles engedélyezni ezeket a látogatásokat, mi több, a szerződésből ipso iure adódó kötelezettsége. Az Albizottság és a nemzeti védelmi mechanizmus változtatást javasoló ajánlásokat tehet a résztes államok felé, amely pedig köteles azt tudomásul venni és az abban foglaltakat megtárgyalni. Továbbá köteles az állam az Albizottság és a nemzeti védelmi mechanizmus közötti közvetlen kapcsolatot biztosítani – ha szükséges, bizalmi jelleggel. Mindezen hatáskörök együttes ellátása révén az OPCAT új teret nyit a nemzetközi alapjogvédelemben, célként tűzi ki a nemzetközi standardok hatékony átültetését a nemzeti jogba.⁶⁷⁶⁸

5.2. Magyarország a kínzás elleni küzdelem jegyében

Hazánk 2011. november 3. napján hirdette ki a 2011. évi CXLI. törvénnyel a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét⁶⁹, az OPCAT-et. Ezzel kötelezettséget vállalt arra, hogy felállítja a megelőzés harmadik és talán legfontosabb pillérét, a nemzeti megelőző mechanizmust. A

⁶⁷ Trócsányi László alkotmányozási dilemmákat fejtegető írásában elismeri az alapjogok napjainkban kivívott kiemelt jelentőségének szükségességét és érdekes kérdéseket vet fel az e téren folyamatosan jelen lévő nemzetközi és nemzeti szintű egységesedési folyamat határvonalának meghúzása kapcsán. Mennyire lehet és kell figyelembe venni a nemzeti sajátosságokat az elméleti szabályozás és a gyakorlati megvalósulás során? Nem veszélyezteti-e az uniformizáció a nemzeti identitást? Ennek kapcsán bővebben ld.: TRÓCSÁNYI László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014. 30–34. Itt, az OPCAT rendszerében is megjelenik az egységes működés szükségessége a nemzetközi és a nemzeti szintű alapjogvédelem között.

⁶⁸ OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i.m. 13–14.

⁶⁹ A továbbiakban: a fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló törvény.

jegyzőkönyv előírja, hogy minden állam legkésőbb egy évvel a jelen jegyzőkönyv hatálybalépését, ratifikálását vagy az ahhoz történő csatlakozást követően köteles fenntartani, kijelölni vagy létrehozni egy vagy több független nemzeti megelőző mechanizmust.⁷⁰

Az első húszt, az OPCAT-et ratifikáló államnak a hatálybalépéstől számítottan állt rendelkezésére egy év, míg a hatálybalépést követően csatlakozott államok a ratifikációtól számított egy éven belül kötelesek ennek eleget tenni. Ez időszak alatt az államnak lehetősége nyílik – és a 11. cikk (b)(i) bekezdése⁷¹ értelmében egyben szerződéses kötelezettsége is – az Albizottsággal való kommunikációra, melynek során tanácsokat kap az állam a számára legmegfelelőbb NPM kijelölése, illetve felállítása kapcsán.⁷² A fakultatív jegyzőkönyv 24. cikkének értelmében az államok a jegyzőkönyv III., illetőleg IV. részének végrehajtására – annak megfelelő indokolásával – a ratifikálástól számított⁷³ maximum három éves halasztást kérhetnek. Ezt a három éves időszakot az Európai Kínzás Elleni Bizottság legfeljebb még ezt kiegészítő két évvel meghosszabbíthatja. Hazánk a jegyzőkönyv kötelező hatályának elismerésekor ahhoz nyilatkozatot fűzött, mely értelmében a 24. cikkre hivatkozva, három évvel eltolja a nemzeti megelőző mechanizmusra vonatkozó kötelezettségének teljesítési határidejét.⁷⁴

Magyarországon 2015. január 1. napján kezdi meg a nemzeti megelőző mechanizmus működését, mely az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának egy elkülönült részét képezi majd.⁷⁵

⁷⁰ 2011. évi CXLI. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről, 17. cikk.

⁷¹ OPCAT 11. cikk. Az SPT tanácsadó szerepéről az NPM kapcsán.

⁷² OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i. m. 85–86.

⁷³ Korábban vita volt a részes államok között arról, hogy az „upon ratification” kifejezés alapján az államok halasztó nyilatkozatot csak a ratifikáció pillanatában, vagy bármilyen későbbi időpontban tehetnek-e. Összhangban a Bécsi Konvenció 33. cikkével szükséges, hogy minden államban azonos tartalmi jelentéssel bírjon a kifejezés. Végül az ENSZ Jogügyi Hivatala elé került az OPCAT 24. cikke értelmezésének kérdése, mely döntés alapján a ratifikációval egyidejűleg kell az államoknak megtenni halasztó nyilatkozatukat. [OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i. m. 104–105.] Magyarország a fakultatív jegyzőkönyvet kihirdető törvényben ennek megfelelően helyesen használja a ratifikációkor kifejezést.

⁷⁴ 2011. évi CXLI. törvény 37. cikk 4. §.

⁷⁵ Az ombudsmann hivatal az országgyűlés állampolgári jogokkal kapcsolatos ellenőrzési tevékenységét egy külön e célra létrehozott, független szervként valósítja meg, valamint jogvédő intézmény is egyben. [SALAMON László – SMUK Péter: Az Országgyűlés. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, PPKE JÁK, 2010. 208.] Ezen ellenőrző funkció pedig nemzeti megelőző mechanizmusként való működése során kulcsfontosságú szerepet kap.

5.3. Az Alapvető Jogok Biztosa mint nemzeti bázis a kínzás megelőzésében

E fejezetben a dolgozat az ombudsmani hivatal alkalmasságát vizsgálja.⁷⁶ Megfelel-e majd a jegyzőkönyv által lefektetett elvárásoknak? Tud-e kellő hatékonysággal és függetlenséggel működni a hivatalba beágyazott OPCAT iroda? Ilyen és hasonló kérdések övezik a jelenleg működésének küszöbén álló új szerv jövőjét.

A fakultatív jegyzőkönyv tág teret ad a részes államok számára, hiszen akár már létező intézményt is fel lehet ruházni az OPCAT által előírt hatáskörökkel és jogosítványokkal, de új – bizonyos esetekben több új – nemzeti megelőző mechanizmus felállítására is lehetőség van. Az Albizottság ajánlása alapján a legjobb megoldás mindig az adott állam komplexitásától, adminisztratív és pénzügyi struktúrájától valamint földrajzi helyzetétől tehető függővé. Emellett szükséges átvizsgálni az állam fogvatartást fogatosító intézményeinek számát, összegezni a már fennálló ellenőrzést végző szerveket.

Egy új intézmény létesítésénél előnyt jelenthet, hogy azok tisztán és kizárólagosan a megelőző funkció ellátására összpontosítanak. Bizonyos esetekben könnyebb lehet egy új, a hatáskörét szabályozó jogszabály átültetése a gyakorlatba, mint egy már meglévő jogszabály módosítása. Egy új szabályozási kerettel és egy új intézménnyel előfordulhat, hogy OPCAT-specifikusabbá tehető az intézmény függetlensége, a hatáskörök, a mandátumok és a személyi összetételek terén. Másrésről egy fontos elemben szenved hiányosságot ez a megoldás, hiszen nem rendelkezik a közösségnek az intézménybe vetett bizalmával, valamint még nem épült fel teljes mértékben legitimitása és hitelessége. Emelett egy, már fennálló intézményhez képest lényegesen több humán, logisztikai és pénzügyi erőforrást igényelhet.⁷⁷

Számos ország az ombudsmani hivatal hatáskörébe utalta a nemzeti szintű feladatok ellátását. A jegyzőkönyv szerint⁷⁸ a részes államoknak kellő figyelmet kell fordítaniuk a Párizsi Alapelvekre⁷⁹, amely értelmében a jegyzőkönyv 18. cikkében lefektetett

⁷⁶ A vizsgálódás során a dolgozat más nemzetek jó megoldásait, valamint kevésbé hatékonyak bizonyuló gyakorlatait is sorra veszi. Ahogyan azt Tóth Károly megfogalmazta egyes államok alkotmányozása kapcsán: „[...] olyan országok jogi megoldásaiból meríthetünk, amelyek lényegében hozzánk hasonló politikai helyzetben építették újjá állami berendezkedésüket.” Felhívja a figyelmet azonban arra, hogy semmiképp sem beszélhetünk automatikus, mechanikus átvételről. [TÓTH Károly: A parlament, az államfő és a kormány sajátosságai Közép- és Kelet-Európa új alkotmányaiban. In: TÓTH Károly (szerk.): *Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok*. Szeged, Acta Jur. et Pol., 1996. 147.] Úgy gondolom ezen elvet érdemes alapul venni a nemzeti megelőző mechanizmus gyakorlati működésének kialakítása során is.

⁷⁷ OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i. m. 208–210.

⁷⁸ OPCAT 18.cikk (4) bekezdés.

⁷⁹ „Párizsi Alapelvek” ENSZ, 1993. december 20.

követelményeket a nemzeti megelőző mechanizmusokra vonatkozóan az ebben foglalt, nemzeti alapjogvédő intézményekre vonatkozó elvekkel összhangban kell értelmezni. Már létező nemzeti emberi jogi intézmények legtöbbször rendelkeznek legitimitással és a társadalom beléjük vetett bizalmával, azonban a legérzékenyebb kérdés általában annak függetlensége kapcsán merül fel. Az állam végrehajtó hatalmától való függetlenség⁸⁰ ugyanis elengedhetetlen eleme a nemzeti megelőző mechanizmus hatékony működésének, hiszen ez az, ami alátámasztja az intézmény hatékonyságát és hitelességét.⁸¹ Ennek kapcsán Somody Bernadette írásában kifejti, hogy az ombudsmani intézménnyel szemben két rendkívül fontos követelmény annak függetlensége és pártatlansága. Ez utóbbi alapján az ombudsmannak részrehajlás nélkül, elfogulatlanul kell eljárnia. Mindez nem zárja ki, hogy a biztos elkötelezett legyen az általa képviselt alapjogok és emberi jogi értékek iránt, sőt – ha a hatalom és az egyén közti egyensúly megeremtőjének tekintjük – ez egy elkerülhetetlen feladata is egyben. Ezáltal válik tulajdonképpen az intézmény függetlenségének egyik biztosítékává annak pártatlansága.⁸² A jegyzőkönyv alapján a részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják az intézmény funkcionális, pénzügyi és személyi függetlenségét.

A funkcionális függetlenség alapján az intézménynek minden külső hatalom behatásától mentesen, az állam végrehajtó hatalmától függetlenül kell működnie⁸³. A nehézséget az jelenti, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusok a helyszíni ellenőrzéseket azoktól a részes államoktól függetlenül kell végezzék, amelyek őket létrehozták. Éppen ennek rendezése végett szükséges fennállásának és függetlenségének jogi megalapozása alkotmányos vagy törvényi szinten.⁸⁴ A jogi megalapozás tekintetében a részes államok gyakorlata nem egységes. Azon esetekben, ahol már létező intézmény kapja meg a nemzeti megelőző mechanizmus hatáskörét gyakorta a már fennálló jogi alapot tartják fenn, legyen az

⁸⁰ Az ombudsmani függetlenség kapcsán ld.: TILK Péter: The Appearance of the Ombudsman's Institution in the Republic of Hungary. In: CHRONOWSKI (szerk.) i. m. 191–194.

⁸¹ OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i. m. 210–212.

⁸² SOMODY Bernadette: Az ombudsman típusú jogvédelem. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 26–28.

⁸³ Ellenpéldaként szolgál Kambodzsa helyzete, ahol a miniszterelnök határozata állított fel egy tizenhárom kormányzati képviselőből álló intézményt, amelynek vezetője a miniszterelnök helyettes és a belügyminiszter. Ez a megoldás aligha felel meg az OPCAT végrehajtó hatalomtól való függetlenségi követelményének. [STEINERTE, Elina: The Jewel in the Crown and Its Three Guardians: Indipendence of National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the UN Torture Convention. Oxford University Press, Human Rights Law Review, 2014. február 7. 12.]

⁸⁴ Az Albizottság a nemzeti megelőző mechanizmusokra vonatkozó előzetes irányelveiben megfogalmazta, hogy tiszta jogi alapokra van szükség, amely előfeltétele azok intézményi stabilitásának és funkcionális függetlenségének. Továbbmenve az Albizottság a legalkalmasabbnak az alkotmányos szinten való szabályozást találta. Ez ugyanis amellett, hogy biztosítja az intézmény függetlenségét és pártatlanságát azt mutatja, hogy az állam tiszteletben tartja a működési körébe utalt célok elérését. (STEINERTE, Elina i. m. 9–10.)

akár alkotmányos vagy törvényi szintű. Dániában jogalkotási folyamat eredményeképp egy országgyűlési határozat formájában a parlamenti ombudsmant jelölte ki a kormány az ország nemzeti megelőző mechanizmusának. Ez a határozat elfogadta Dánia ratifikációját a jegyzőkönyvre és előírta, hogy a parlamenti ombudsman fogja ellátni a nemzeti szintű funkciókat. Dániában tehát az NPM egy alkotmányba foglalt intézmény és annak felállítása is jogalkotás útján történt. Noha Dánia nem módosította az alkotmányát azzal a kiegészítéssel, hogy a parlamenti ombudsman fogja ellátni az NPM funkcióit, ez aligha elvárható egy államtól, hiszen alkotmányának módosítása⁸⁵ különös nehézségekkel jár és egy ilyen funkció alkotmányos szintre emelése politikai feszültségek kiváltására is alkalmas lehet.

Az Egyesült Királyságban tizenhét külön intézmény alkotja a nemzeti megelőző mechanizmust, amelyet egy miniszteri rendelet állított fel. Magának a nemzeti megelőző mechanizmusnak mint egységes szervezetnek nincs egybefüggő jogi megalapozása, mindegyik intézménye külön-külön saját joggalappal rendelkezik.

Új-Zéland is hasonlóan több egységből álló szervezetrendszerrel állított fel, azzal az eltéréssel, hogy itt az 1989-es kínzást tilalmazó törvény⁸⁶ hatalmazta fel a releváns minisztert arra, hogy felállítsa a nemzeti megelőző mechanizmust. A törvény nem határoz meg külön központi NPM intézményt, sőt lehetőséget biztosít a miniszter számára arra, hogy bármikor bármelyik NPM megbízatását visszavonja.⁸⁷

Összegezvén a fenti országok példáit látható, hogy az Dánia esetén a törvényhozó hatalom ruházta fel a végrehajtó hatalmat azzal, hogy állítsa fel a nemzeti szintű megelőzés intézményét, míg az Egyesült Királyság esetén a törvényhozó hatalmi ág nem is vesz részt a kijelölési folyamatban. Új-Zélandon pedig egy, a végrehajtó hatalomtól származó aktussal kerül felállításra a nemzeti megelőző mechanizmus, noha ennek jogereje egy nyilvánvalóan jogalkotás – a törvényhozó hatalom – útján keletkezett jogszabályból származik.

Hazánk Alaptörvényében szerepel az alapvető jogok biztosának felhatalmazása arra, hogy a ráruházott hatásköröket gyakorolja.⁸⁸⁸⁹ E tekintetben azon kevés államok körébe tartozik, ahol alkotmányos szinten ezáltal közvetlenül szerepel a nemzeti megelőző

⁸⁵ Id.: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: Európai kormányformák rendszertana. Budapest, HVG Orac Kiadó, 2007.

⁸⁶ 1989. Crimes of Torture Act 26. cikk, Új-Zéland

⁸⁷ STEINERTE i. m. 11.

⁸⁸ Alaptörvény 30. cikk.

⁸⁹ Az Alaptörvény alapvető jogok biztosáról szóló XII. fejezetének kommentárját ld.: András ZS. VARGA: The Commissioner for Fundamental Rights. In: CSINK – SCHANDA – ZS. VARGA (szerk.) i. m. 205–217.

mechanizmus beépítése is a nemzeti struktúrába, hiszen annak hatáskörét 2015 januárjától az ombudsman látja el. Emellett az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény⁹⁰ részletes rendelkezéseket tartalmaz a hatáskör gyakorlását illetően.^{91,92}

A funkcionális függetlenség továbbá magába foglalja az intézmény független működését is. Ez alapján semmilyen állami hatóság, börtönök, rendőrségi fogdák és más szabadságelvonó intézmény működéséért felelős hatóság, civil szervezet vagy politikai párt nem utasíthatja, irányíthatja a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait ellátó intézményt. Az egyetlen hatalmi ág, amely befolyásolhatja a nemzeti megelőző mechanizmus létezését, mandátumát és hatáskörét az maga a törvényhozó hatalom.⁹³ Az Ajbt. 11. § értelmében a biztos eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve és tevékenységével összefüggésben nem utasítható⁹⁴. Ez a rendelkezés összhangban áll a jegyzőkönyv 18. cikkével.

A pénzügyi függetlenség kifejezett követelményként nem szerepel a fakultatív jegyzőkönyv szövegében, azonban a Párizsi Alapelvek rendelkezéseinek értelmében a nemzeti jogvédő intézményeknek olyan infrastruktúrával kell rendelkezniük, amely illeszkedik az általa elvégzendő feladatokhoz, különösképpen a költségvetését illetően. Ennek fő céljai között kell szerepelnie, hogy az intézmény saját, különálló költségvetéséből képes legyen fedezni a személyzetet és környezetét érintő kiadásokat annak érdekében, hogy megtarthassa pénzügyi függetlenségét és ne kerüljön a kormány által végzett pénzügyi ellenőrzés hatásköre alá.⁹⁵ A jegyzőkönyv 18. cikkének 3. bekezdése kötelezi a részes államokat arra, hogy biztosítsák az NPM számára a hatékony működéshez szükséges erőforrásokat és a kellő pénzügyi alapot. A kínzás és más könyörtelen bánásmód megelőzése érdekében végzett feladatok ellátásához nélkülözhetetlen ugyanis a megfelelő anyagi, humán és logisztikai erőforrások biztosítása, valamint saját költségvetési tervezetének felállítása. Amellett, hogy az állam biztosítja ennek megvalósulását, kulcsfontosságú, hogy az intézmény pénzügyileg önállóan tudjon működni, kormányzati ellenőrzés, felhatalmazás vagy beleegyezés szüksége nélkül.⁹⁶ A legtöbb nemzeti megelőző mechanizmus számára a

⁹⁰ A továbbiakban: Ajbt.

⁹¹ 2011. évi CXI. törvény 39. §.

⁹² STEINERTE i. m. 10-11.

⁹³ OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i. m. 89.

⁹⁴ Ajbt. 11. §.

⁹⁵ Párizsi Alapelvek B-2. számú alapelv.

⁹⁶ OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i. m. 91.

pénzügyi alapot az állami költségvetésből biztosítják, azon esetekben pedig, ahol már meglévő intézmény kapja meg az NPM hatáskörét a pénzügyi alap biztosítására általában ugyanabból a forrásból kerül sor, amiből az intézmény eredetileg is részesült.⁹⁷

Végül, de nem utolsó sorban a 18. cikk 2. bekezdése írja elő a nemzeti megelőző mechanizmus személyi függetlenségét. Ez alapján megfelelő képzettséggel rendelkező, független szakértőkből álló szervezetre van szükség, amely tagjai az érintett területeken – többek közt alapjogi, egészségügyi és közigazgatási – professzionális ismeretekkel rendelkeznek. Az OPCAT továbbá előírja, hogy a NMP tagjainak széleskörű társadalmi részvételt kell képviselniük, miszerint különösen fontos a nemek egyező aránya, a kisebbségben lévő nemzetiségek vagy adott esetben egyes vallási csoportok részvétele. Amennyiben szükségessé válik külső szakértők bevonása a munkafolyamatokba, ugyanúgy meg kell feleltetni e személyeket a fenti követelményeknek, továbbá ugyanúgy megilletik őket az állandó szakértőknek járó jogosultságok.⁹⁸

Hazánkban az Ajbt. 39/D § (2) bekezdése kimondja, hogy a biztosnak a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése érdekében legalább tizenegy munkatársat kell felhatalmaznia. További kritérium, hogy a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot érintő szakterületen kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább öt éves szakmai gyakorlattal rendelkező, felsőfokú végzettségű szakértőknek kell lenniük. Ezzel a rendelkezéssel Magyarország eleget tesz a jegyzőkönyv 18. szakaszának 1. cikkében megfogalmazott követelménynek, miszerint a szakértők rendelkeznek a szükséges képességekkel és szakmai tudással. A (3) bekezdés emellett kimondja, hogy legalább két-két jogász, orvos, illetve pszichológus végzettségű személynek kell szerepelnie a felhatalmazott munkatársak között. Szintén egy elégtétel a nemek arányos képviselőit és a nemzetiségi részvételre vonatkozóan, ugyanis a jegyzőkönyv előírja, hogy az egyik nem képviselőinek száma legfeljebb eggyel haladhatja meg a másik nem képviselőinek számát, továbbá a felhatalmazott munkatársak között lennie kell legalább egy, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes biztos által javasolt személynek. Itt kívánom megjegyezni, hogy a külső szereplők által korábban panaszolt intézkedés – miszerint tizenegy fővel, két-két jogász, orvos, illetve pszichológus szakértővel az ombudsman hivatala nem

⁹⁷ STEINERTE i. m. 15–16.

⁹⁸ OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i. m. 90.

fogja tudni lefedni az OPCAT által hatáskörébe utalt teljes vizsgálandó területet⁹⁹ – nem egy konkrét létszámkeretet határoz meg, hanem egy minimum létszámot. Ez természetesen nem jelent biztos sikert a lefedettség kérdésében, de a rendelkezésre álló pénzügyi források, az ország joghatósága alá tartozó fogvatartást fogyanatosító intézmények számához mérten ez az induló létszám alkalmas lehet a feladatok hatékony ellátásának kezdeti lépései során.¹⁰⁰

5.4. Milyen további elvárásokat állít fel az OPCAT az nemzeti megelőző mechanizmussal szemben?

Szükséges követelmény, hogy a nemzeti szinten eljáró monitorozó szerv rendelkezzen hozzáféréssel minden szabadságelvonást fogyanatosító intézményről, amely a részes állam joghatósága alá tartozik. Magyarországon az ombudsman által korábban végzett helyszíni ellenőrzések és az OPCAT iroda kiépítése során ezt kiegészítő adatbázis, tudásbázis kiépítése ennek megfelelően számbavételezheti az összes rendőrségi fogdát, előzetes letartóztatást fogyanatosító intézményt, fiataikorúak fogvatartását végrehajtó intézményt, migráns és menekült személyek számára fennálló intézményeket, szociális otthonokat, egészségügyi intézményeket és minden nem hivatalosan hatáskör alá tartozó szabadságelvonást fogyanatosító helyszínt.

Az OPCAT értelmében a hatóságok kötelesek együttműködni a nemzeti megelőző mechanizmusokkal, így az alapvető jogok biztosának hozzáférést kell biztosítani minden olyan információhoz, adminisztrációk során keletkezett irathoz, amely releváns lehet a fogvatartási helyeken fogyanatosított bánásmód és körülmények kapcsán. Továbbá hozzáférést kell biztosítaniuk az intézményeknek a különböző aktákhoz, feljegyzésekhez, orvosi jelentésekhez és minden más, a vizsgálat szempontjából lényeges információt tartalmazó dokumentumhoz, illetve adathoz.¹⁰¹

Az ombudsmani hivatal munkatársai számára lehetőséget kell biztosítani a személyes interjúk készítésére akár az általuk választott – és ehhez hozzájáruló – fogvatartottakkal, vagy az intézmények személyzeti apparátusának valamely tagjával.¹⁰² Az információkat csak abban az esetben hozza nyilvánosságra az NPM jelentéseiben, amennyiben ahhoz a válaszadó személy kifejezett hozzájárulását adja. Csökken így annak esélye, hogy az interjúalany azért

⁹⁹ http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki_Bizottsag_velemenye OPCAT.pdf [2014. október 20.]

¹⁰⁰ Az APT OPCAT tanácsadójával folytatott interjú. [2014. október 1.]

¹⁰¹ OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i. m. 197–198.

¹⁰² OPCAT 20. cikk (d) és (e) bekezdés.

nem mer igazat vallani, mert fél az esetleges megtorlásoktól, szankcióktól. Ennek gyakorlati sikere álláspontom szerint kérdéses. Abban az esetben ugyanis, ha valóban fennáll akár kínzás, akár más könyörtelen bánásmód, e személyekben valószínűleg már eleve van egy bizonyos fokú félelem vagy bizalmatlanság. A kínzás áldozatai gyakorta hallgatásba menekülnek. Nem feltétlen állítható teljes bizonyossággal, hogy vallani fognak, elengedve minden félelmüket. Ennek ellenkezőjét támasztja alá az a tény, hogy a hivatal munkatársai között legalább két pszichológus szakértő szerepel, akik az interjúk során szakmai hozzáértésükkel kiküszöbölhetik ezt az esetlegesen felmerülő akadályt, és segíthetnek leküzdeni az áldozatoknak a bennük kialakult bizalmatlanságot.

A magyar nemzeti megelőző mechanizmus nem veszi át az ún. ombudsman plusz rendszert, amely alapján a részes államok ombudsmanjai együttműködnek a civil szervezetekkel. Magyarországon kizárólag az alapvető jogok biztosának hatáskörébe tartozik majd az OPCAT iroda működtetése. Mindemellett a 2011-es, a fakultatív jegyzőkönyv implementálása végett készült jogszabály tervezet megalkotása kapcsán a Magyar Helsinki Bizottság aggályait fejezte ki. Véleményük szerint, a tervezet szövegezéséből az tűnik ki, hogy a fogvatartási helyek közül csak a klasszikus szabadságelvonó intézményekkel számol.¹⁰³ A jegyzőkönyv 4. cikke jól körülírtan határozza meg, hogy mi tartozik annak hatálya alá, mi minősül szabadságelvonásnak, fogvatartási helynek. Ennek alapján a részes állam köteles „lehetővé tenni a látogatásokat [...] joghatósága és ellenőrzése alatt álló bármely helyen, ahol az embereket valamely hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól.”¹⁰⁴ Minden olyan fogvatartás vagy bebörtönzés, vagy valamely személy elhelyezése olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben szabadságelvonásnak minősül, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el.¹⁰⁵ Ez alapján hazánkban is ugyanolyan széleskörűen értelmezendő a szabadságelvonást foganatosító intézmények köre, mint bármely más, a jegyzőkönyvet ratifikáló államban.

A fakultatív jegyzőkönyv 4. cikkének 1. és 2. bekezdése között már felmerült értelmezési probléma nemzetközi szinten, mivel nem volt egyértelmű, hogy

¹⁰³ http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki_Bizottsag_velemenyny_OPCAT.pdf [2014. október 20.]

¹⁰⁴ 2011. évi CXLI. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről 4. cikk 1. bekezdés.

¹⁰⁵ 2011. évi CXLI. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről 4. cikk 2. bekezdés.

szabadságelvonásnak e jegyzőkönyv értelmében csak azok a helyek minősülnek, ahol a személyek valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhatnak el, vagy lényegében tágan kell értelmezni a fogalmat és a hangsúly azon van, hogy a helyet a személyek önként nem hagyhatják el. A 4. cikk 1. bekezdése ugyanis tágan értelmezi e fogvatartási helyeket, a 2. bekezdés azonban szűkebb látókört mutat. A Bécsi Konvenció a nemzetközi szerződések belső ellentmondásai kapcsán kimondja, hogy a szerződéseket általánosan elfogadott értelmének megfelelően kell értelmezni, figyelembe véve annak tartalmát, tárgyát és az elérni kívánt célt.¹⁰⁶ Az OPCAT tervezetének megalkotásakor fontos célként helyezték kilátásba, hogy a 4. cikk alkalmazási köre alá tartozzanak olyan fogvatartást foganatosító helyek is, ahol minden formális utasítás nélkül, de a hatóság hallgatólagos beleegyezése mellett tartanak szabadságuktól megfosztva személyeket. Amikor a jegyzőkönyv tárgyát és célját mint egészet vesszük figyelembe érdektelen, hogy magát a szabadságelvonást egy kifejezett utasítás eredményezi-e vagy sem. A lényegi tény az, hogy az egyén saját akaratából nem tudja elhagyni a fogvatartási helyet.¹⁰⁷

Érdemes azonban nemzeti szinten egy pontos adatbázist kiépíteni a szabadságelvonó intézményekről, annak érdekében, hogy ne merüljön fel ezzel kapcsolatos későbbi nézeteltérés a hatóságokkal. Ausztriában ugyanis egy látogatás megghiúsulásához vezetett, hogy egy, a menekülteket támogató intézet az azt fenntartó szervek álláspontja szerint nem minősült szabadságelvonó intézetnek, így nem tartozott az OPCAT tárgyi hatálya alá, így nem engedélyezték a vizsgálat lefolytatását. Amellett, hogy ezeket a problémákat is ki lehetne küszöbölni egy ilyen adatbázis kiépítésével, az éves látogatási szisztéma nyilvántartását is kiválóan szolgálhatná.

Tudomásom szerint hazánkban még nem alakítottak ki részletes és konkrét monitorozó stratégiát. A továbbiakban éppen ezért más nemzetek nemzeti megelőző mechanizmusait vizsgálva a lehetséges jó módszereket veszi sorra a dolgozat, különös figyelmet fordítva azon eszközökre, amelyek esetleg hazánkban is hatékonyan működhetnének a jövőben.

¹⁰⁶ 1969-es Bécsi egyezmény a szerződések jogáról 32. cikk.

¹⁰⁷ OPCAT IMPLEMENTATION MANUAL i. m. 54–55.

5.5. Panaszok kivizsgálása vagy eljárás hivatalból?

Miután már létezik egy szilárd jogi alapokon álló, független intézmény, fontos kérdést vet fel, hogy miképp is lehetne minél hatékonyabban ellátni a hatáskörébe utalt feladatokat.¹⁰⁸

Nemzetközileg kialakult módszernek mutatkozik az egyes vizsgálati „fókusz” pontok felvázolása. Ha ugyanis már tisztázott, hogy éves szinten hány intézményt, milyen típusú fogvatartást fogatosító helyeket, milyen rendszerességgel kell megvizsgálni, ehhez lehet igazítani az azok elvégzéséhez szükséges logisztikai és személyzeti összetételt.

Az osztrák nemzeti megelőző mechanizmus struktúrájában lényegesen eltér a hazaitól, ugyanis ott régióként külön intézmény látja el a feladatokat, amelyek élén egy központi szerv áll. A vizsgálati fókusz pontok alkalmazása azonban egy olyan módszer, amely szervezeti struktúrától függetlenül megállja a helyét minden részes állam nemzeti megelőző mechanizmusának gyakorlatában. Az osztrák modellben elsőként a legnagyobb és legjelentősebb intézmények átvizsgálását kezdeményezték, amelyek kiválasztásánál alapul vették a korábban beérkezett panaszok tartalmát is. Azok ugyanis főként a büntetés-végrehajtásban lefolytatott vizelet- és kábítószer ellenőrzéssel kapcsolatban merültek fel. A benyújtott panaszok alapján a 2012-es évet megelőző néhány évben e vizsgálatok során a hatóságok nem fordítottak kellő figyelmet a vizsgálat alá vett személyek privát szférájának tiszteletben tartására. Az osztrák NPM központi szerve¹⁰⁹ felkérte az egyes régiók bizottságait, hogy folytassák le a helyszíni ellenőrzéseket a büntetés-végrehajtást fogatosító intézetekben, arra fókuszálva, hogy mikor és hol rendelnek el vizelet- és kábítószer ellenőrzéssel kapcsolatos vizsgálatokat, valamint azokat milyen módszerekkel végzik el. A látogatásokat követően készített jelentésekből kiderült, hogy valóban komoly szükség van e téren fejlesztésekre annak érdekében, hogy az egyes alapjogsértéseket a lehető legszélesebb körben kiküszöböljék.¹¹⁰ Ebben a példában az osztrák NPM panaszok alapján indította meg a

¹⁰⁸ Hazánkban az ombudsman nem kizárólag a hagyományos jogvédő feladatokat látja el, hanem az emberi jogok szélesebb körű védelmét biztosítva a reaktív funkció betöltése helyett inkább proaktívan működik. Éppen ezért is képvisel fontos szerepet a nemzetközi alapjogvédelem területén is. Ennek, valamint az alapvető jogok biztosának a magyar államszervezetben elfoglalt helye kapcsán lásd: PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 216., 214–238.

¹⁰⁹ Az Osztrák Ombudsmani Testület (AOB).

¹¹⁰ VOLKSANWALTSCHAFT. Report of the Austrian Ombudsman Board on the activities of the National Preventive Mechanism, 2012. 19.

http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/a78u3/Report%20of%20the%20AOB%20on%20the%20activities%20of%20the%20NPM_2012.pdf [2014. október 4.]

vizsgálatot és nem egy általános, elsősorban kooperáción alapuló látogatást tett a börtönökben.

Amikor nemzeti emberi jogi intézmény kapja meg a megelőző mechanizmus hatáskörét, az egyik legnehezebb feladat a preventív funkció átültetése a gyakorlatba. Az alapjogvédő nemzeti szervek, illetve a nemzeti ombudsmanok általában egyaránt eljárhatnak egyéni panaszok¹¹¹ alapján kérelemre, de lehetőségük van a vizsgálat, megkeresés hivatalból történő megindítására is. Előbbi esetben a vizsgálatok jellege reaktív, már megtörtént jogsértésre vagy annak gyanújára reagál. Az OPCAT hatálya alatt ezzel szemben teljeskörű, megelőző vizsgálatok folynak, amelyekre akkor is sor kerül, ha semmilyen panasz nem érkezett a vizsgáló szervhez. A cél, hogy felszámolják a panaszok szükségességét a hatóságokkal folytatott építő jellegű párbeszédnek révén. Még abban az esetben is szükség van a nemzeti emberi jogi intézmények fogalmi és eljárásbeli felfogásának megváltoztatására, ha az már korábban is hatáskörrel rendelkezett mind kérelemre, mind hivatalból történő vizsgálatok indítására.¹¹² Ez a helyzet áll fenn hazánkban is az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalával kapcsolatban. A biztos az eljárást panaszos kérelme alapján vagy hivatalból is lefolytathatja.¹¹³¹¹⁴

A panaszos kérelme már többnyire magában foglalja egy felmerült alapjogsérelem kivizsgálását, amely már nyilvánvalóan nem preventív jellegű intézkedést von maga után. A megelőző látogatások pedig teljes mértékben eltérnek tárgyukat, módszerüket és működésüket tekintve a többi eljárási formától. Abban az esetben, ha az ombudsman nemzeti megelőző mechanizmusként továbbá is folytatja a panaszos eljárásokon alapuló munkáját és mellé elindítja a preventív metódus szerint működő eljárásokat is, fennáll annak veszélye, hogy az egyik legfontosabb célt nem fogja tudni elérni, a hatóságokkal való együttműködést. Ez a probléma akkor merülhet fel, ha az ombudsman preventív és reaktív szerepe az alapjogvédelemben a hatóságok szemszögéből nem válik el tisztán egymástól.

¹¹¹ A panasz mint jogintézmény értelmezése kapcsán ld.: HAJAS Barnabás – PATYI András: Panaszjog. Az In: *Alkotmány kommentárja II.* Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 2337–2347.

¹¹² APT: National Human Rights Institutions as National Preventive Mechanisms: Opportunities and challenges, 2013 december. APT Briefing Series. 8–9.

http://www.apr.ch/content/files_res/apr-briefing-on-nhris-as-npms-dec-2013.pdf [2014. október 4.]

¹¹³ Alapvető jogok biztosáról szóló törvény 18.§.

¹¹⁴ Az ombudsman eljárásának és intézkedésének hazai jellemzőiről lásd: VARGA ZS. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon.* Budapest, Pázmány Press, 2012. 133–148.

Több állam nemzeti megelőző mechanizmusa szembesült már azzal, hogy ilyen esetekben nehéz volt elindítani egy építő jellegű párbeszédet a hatóságok és az NPM között.¹¹⁵ Ennek oka leggyakrabban az, hogy a kritikus és figyelemfelkeltő természete a panaszokon alapuló eljárásoknak a hatóságokban egyfajta bizalmatlanságot kelt és vonakodóvá válnak az együttműködés terén.

A hatóságok ilyenkor azzal szembesülnek, hogy ugyanaz az intézmény, amely egyik esetben egy felmerült alapjogsérelem miatt jött kivizsgálást folytatni, majd abból tulajdonképpeni szankcióként jelentést készít, másik esetben építő és megelőző jelleggel érkezik, hogy bizalmas beszélgetést folytasson a hatóság személyzetével a jobb működés kapcsán.

A két funkció keveredésének kockázata leggyakrabban ott merül fel, ahol az intézményen belül ugyanaz a személyzet látja el az OPCAT által hatáskörébe utalt feladatokat, mint akik az alapjogvédelem többi területén, a fakultatív jegyzőkönyvtől független jogokat és kötelezettségeket gyakorolják.

Az Albizottság ehhez fűzött álláspontja szerint ez nagymértékben alááshatja az NPM megelőző funkcióját. Annak érdekében, hogy megoldást találjanak a részes államok erre az kihívásra, az Albizottság javaslata a hatáskörök átlátható elkülönítése.¹¹⁶ Célszerű, hogy külön egységet hozzanak létre az intézményen belül, lehetőleg elkülönült személyzettel és működéssel.

Magyarországon mindez meg is valósul az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalán belüli OPCAT iroda felállításával. Nyitva álló kérdés marad, hogy a hatóságok mennyiben tudnak majd elvonatkoztatni az ombudsmani hivatal eddigi, jogsértésre reagáló funkciójától a látogatások során.

Szintén az osztrák NPM példájára lenne célszerű hazánkban is a kezdeti monitorozó eljárások tapasztalatait górcső alá vetni. Ausztriában ún. *shadow monitoring* tréning során az Európa Tanács által küldött hat szakértővel elemezték a vizsgálatok eredményét, amelynek sikerére való tekintettel ezeket a találkozókat rendszeresíteni kívánják. A kezdeti kísérleti vizsgálatok során leginkább arra összpontosítottak, hogy feltárják az új területeket, mint a fogyatékkal élő személyek számára fenntartott intézményeket, fiatalokat gondozó és

¹¹⁵ APT: National Human Rights Institutions as National Preventive Mechanisms: Opportunities and challenges, i. m. 9.

¹¹⁶ Uo. i. m. 8–9.

pszichiátriai intézeteket. Az e helyeken dolgozók részéről megfogalmazásuk szerint „szkeptikus kíváncsiságot” tapasztaltak.¹¹⁷¹¹⁸

5.6. A megelőző mechanizmus erőforrásai

A magyarországi ombudsman tevékenységét nézve elmondható, hogy egy olyan intézményről van szó, amely a múltban már folytatott helyszíni ellenőrzéseket fogvatartást foganatosító intézményekben, de nem olyan átfogóan és nem feltétlenül azzal a céllal, mint ahogy és amellyel azt az OPCAT struktúrája megkívánja.

Mivel a megelőző funkciót képviselő látogatások terén az ombudsmani hivatal szakértőinek ebből kiindulva, feltehetően nem lehet még személyes gyakorlati tapasztalata, érdemes lenne számukra – a fent említett Európa tanáccsal folytatott *shadow monitoring* tréningen felül – kiegészítő tréningeket tartani akár az Albizottság vagy más szakértők bevonásával.

Ennek során elsajátíthatnák, hogy milyen eszközökkel lehet hatékony módszereket kialakítani és hogyan kell lefolytatni egy látogatást. Álláspontom szerint még az is célszerű lehet, ha a kezdeti látogatásokat külső szakértők – szintén OPCAT-re specializálódott szakemberek – bevonásával folytatják le. Mindez azonban plusz anyagi erőforrást igényel, amely biztosítására az Albizottság a részes államot kötelezi.¹¹⁹

Az Albizottság a 2012-es moldovai látogatásán megállapította, hogy a helyi NPM súlyos logisztikai hiányosságokban szenved. A szintén ombudsmani hivatalon belül működő mechanizmusnak ugyanis nem volt saját gépjárműve – amely látogató funkciójának elvégzéséhez nélkülözhetetlen lenne – és kizárólag az ombudsman számára fenntartott gépjárművet tudta használni, azt is csak minden héten ugyanazon a napon. A heti egy ellenőrzés önmagában talán még nem is jelentene nagy problémát, a gond az, hogy ezzel gyakorlatilag aláásták az NPM előre be nem jelentett látogatásainak értelmét. Ha ugyanis

¹¹⁷ VOLKSANWALTSCHAFT, i. m. 20-23.

¹¹⁸ Ausztriában a 2012-es év során összesen 39 rendőrségen, 20 nyugdíjasoknak otthont adó és ápoló intézményben, 4 fiatalokat gondozó, 9 fogyatékkal élőkkel foglalkozó, 13 pszichiátriai és 17 javító intézetben folytattak le helyszíni ellenőrzéseket. Ezek legnagyobb része előre be nem jelentett volt. [VOLKSANWALTSCHAFT, i. m. 21.]

¹¹⁹ APT, OPCAT BRIEFINGS. National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices / Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Convention against Torture. 2008. január. 6–8.
http://www.apr.ch/content/files_res/opcat-nhris-ombudspersons-as-npms-en.pdf [2014. október 12.]

nyilvánvalóvá válik, hogy a személyzet minden héten ugyanazon a napon tud látogatásokat tenni, az intézményeket működtető szervek felkészülten várhatják a szakértők érkezését. A független működés részét képezi annak elkerülése is, hogy a közlekedés biztosításáról adott esetben a részes állam a szakértők helyszínre történő eljuttatásával gondoskodjon. Ezzel ugyanis a végrehajtó hatalom betekintést nyerne abba, hogy az NPM mikor, milyen helyen folytatja le a következő látogatást.

A lengyel NPM 2008 óta az ombudsmani hivatal egyik főosztályaként látja el tevékenységét. Ahogy más nemzeti megelőző mechanizmusnál is jellemző, itt és hiányt szenvednek mind humán, logisztikai és pénzügyi erőforrásokból.¹²⁰ A 2008-as APT jelentés idején még hozzávetőlegesen nyolc főből állt a személyzete, akik közül mindössze négyen vagy öten vettek részt a látogatásokon.¹²¹ Lengyelország lakossága meghaladja a 38 millió főt, a börtönökben fogvatartottak száma 2014-es adatok alapján hozzávetőlegesen 78 000 fő, a börtönök száma pedig 215 köré tehető. A személyi összetétel fejlesztése érdekében tudtak tenni lépéseket, ugyanis legfrissebb adatok alapján a főosztály ma az főosztályvezetővel és titkárával együtt 11 tagból áll – ami a magyar OPCAT irodára előírt minimum létszámot jelenti –, köztük jogász, politológus, pedagógus és gyermekek rehabilitációjára szakosodott szakértőkkel. A nagyszámú szabadságelvonó intézmény és az ahhoz viszonyítottan alacsony személyi összetétel miatt az NPM munkáját az ombudsmani hivatalon belül, más specializált osztályon dolgozó szakértők bevonásával segítik.¹²² Véleményem szerint ez a megoldás nem feltétlen áll összhangban a függetlenség követelményével, miszerint intézményen belül is biztosítani kell az OPCAT iroda elkülönülését, mind a személyzet, mind a működés terén.

Hazánkban a már említett minimum OPCAT szakértői létszám 11 fő, az ország teljes népessége nem éri el a 10 millió főt, a szabadságelvonást fogatosító intézmények száma 1249, a fogvatartottaké pedig hozzávetőlegesen 104 170 fő. A büntetés-végrehajtás körébe tartozó szabadságelvonó intézmények száma hazánkban 70 alá tehető – ide értve a szabadságvesztést végrehajtó intézményeket, rendőrségi fogdákat és fiatalkorúak javítóintézetét –, az ilyen helyeken fogvatartott személyek létszáma pedig hozzávetőlegesen

¹²⁰ Mexikóban például az NPM személyzete 13 főből áll, az ország lakossága pedig meghaladja a 100 millió főt. A funkciót ellátó bizottság nyilvánvalóan kellő alappal állítja, hogy ezzel a létszámmal nem tudja hatékonyan ellátni a feladatát, még abban az esetben sem, ha együttműködik más, nemzeti emberi jogi bizottságokkal. [APT, OPCAT Briefings i. m. 8.]

¹²¹Uo. 8.

¹²² ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE: Poland – OPCAT Status. 1–8.
http://www.apr.ch/en/opcat_pages/opcat-situation-59/?pdf=info_country [2014. október 24.]

kevesebb, mint 18 000 fő. Ha csak a büntetés-végrehajtás területét vizsgáljuk e téren, akkor elmondható, hogy a lengyel népességszám, hazánkénak csaknem a négyszerese, az e területen fogvatartottak száma is több, mint a négyszeresét teszi ki a magyar állapotnak, valamint a vizsgálat alá kerülő büntetés-végrehajtási intézmények száma is háromszor annyi, mint hazánkban. A büntetés-végrehajtás területén ugyanazzal a legkevesebb 11 fős létszámmal, mint a lengyel NPM esetén, a magyar OPCAT irodának egy lényegesen kisebb területet kell lefednie.¹²³

5.7. Hogyan zajlik egy látogatás?

A lengyel NPM bevett gyakorlata, hogy minden évre külön ütemtervet készít, amelyben felvázolja, hogy mikor, milyen típusú intézmények vizsgálatát tervezi. A látogatások időtartama a vizsgált intézmény méretétől, a beazonosított problémától és a látogatás típusától függ. Két fajta látogatási módszert alkalmaz: egyrészt a részletes látogatást, amely a fogvatartás rendszerét analizálja, azonosítja azokat az ok-okozati összefüggéseket, amelyek kínzás vagy más könyörtelen bánásmódhoz vezetnek, illetve vezethetnek és javaslatokat tesz ezek kiküszöbölésére. A legtöbb NPM által végzett látogatás ebbe a kategóriába tartozik és átlagosan három-négy napig büntetés-végrehajtási intézményekben és egy-két napig fiatalkorúakat fogvatartó helyeken és rendőrségi intézményekben. A másik típus az ad hoc, eseti jellegű látogatás, amely kifejezetten azt vizsgálja, hogy átültették-e a tett javaslatokat a gyakorlatba. Ezeket általában a részletes látogatások között végzik és lényegesen rövidebbek azoknál, mivel egy-egy konkrét pontra koncentrálnak. 2010-ben nyolcvan helyszíni ellenőrzést végzett, 79 szabadságelvonó intézményben¹²⁴.

A látogatások során az NPM szakemberei átvizsgálják magát az épületet, beleértve azok felszereléseit és egyéb eszközeit, a szobákat, ahol a fogvatartott személyek tartózkodnak – értve ezalatt a tisztálkodási helyeket, konyhákat, közösségi szobákat és a lakókörnyezetet. A

¹²³ Ez az összehasonlítás nem képezi le a két állam teljes fogvatartási struktúráját, kizárólag a büntetés-végrehajtás területén mutat egy hozzávetőleges arányt. A magyar szabadságelvonást foganatosító intézetek, valamint a fogvatartottak száma a Budapest Intézet által 2013. márciusában közzétett anyagból származik. BUDAPEST INTÉZET: The Cost of No Torture in Hungarian Places of Detention. How much should be allocated in Hungary's annual budget to comply with the government's duties under the UN OPCAT? 2013. 23–24. http://helsinki.hu/wp-content/uploads/BI_OPCAT_budget_eng_2_FINAL.pdf [2014. október 10.]

¹²⁴ Ezek között található többek közt 5 börtön, 9 előzetes fogvatartást foganatosító intézet, 2 fiatalokat fogvatartó intézet, 4 fiatalok számára fenntartott menedék, 12 fiatalokkal foglalkozó központ, 1 fiatalok számára fenntartott terápiás központ, 15 rendőrségi fogda, 4 gyermekek számára fenntartott rendőrségi intézmény, 6 szociális gondozó központ, 5 pszichiátriai intézmény (kórház). [Poland – OPCAT Status. i. m. 6.]

szakértők kérdőíveket is visznek magukkal a látogatásokra, amely alapján interjúkat folytatnak a fogvatartott személyekkel. Kialakítottak egy speciális módszertant az interjúalanyok kiválasztására. Ennek megfelelően a börtönökben és előzetes letartóztatást foganatosító intézetekben rendszeresen a 60. életévüket betöltött fogvatartottakat, a mozgássérülteket, a külföldieket, a kényszerítő intézkedéseknek és fegyelmi intézkedéseknek alávetett személyeket, azokat, akik a vizsgálatot megelőző hatodik hónapja magánzárkában tartózkodnak, valamint a „veszélyesnek tartott” fogvatartottakat kéri fel beszélgetésre. Ezenkívül a látogatott helyek fogvatartotti létszámának 10 %-át rendszeresen interjúztatják, függetlenül az intézmény típusától. Ezt a módszert célszerű lenne a magyar NPM-nek is alkalmaznia, ugyanis kellően átfogó a fogvatartottakat illetően, a kérdőívek használata pedig gyorsítja az eljárást és ezáltal valószínűbb, hogy olyan kérdések kerülnek megválaszolásra, amelyeknek aztán a későbbiekben relevanciája lehet a javaslatok kidolgozása során. A helyszíni ellenőrzések lezárásaként az NPM tagjai jelentést készítenek, amely tartalmazza a megfogalmazott ajánlásokat, javaslatokat. Majd ezt megküldik az érintett hatóságoknak.¹²⁵

A szerb NPM is alkalmazza a kérdőíves szisztémát, azonban egy lényegesen szélesebb körben. A kérdőívek tartalmi feltételeként írják elő, hogy azok általános és speciális adatokkal kell szolgáljanak az intézményekről és az ott tartózkodó fogvatartottakról. A kérdőív hatékonysága pedig a kérdésekre adott válaszokban rejlik, ugyanis azoknak releváns képet kell szolgáltatniuk az intézmény belső viszonyairól, helyzetéről és alkalmas eszközként kell szolgáltatniuk az összehasonlítások és elemzések során. A kérdéseknek pontosnak, tisztának és értelmezhetőnek kell lenniük. A feltett kérdések és az arra adott válaszok akkor használhatóak fel későbbi analizálások során, ha azok egyediek. A kérdések szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy azok lehetőség szerint konkrét jogszabályok egyes rendelkezéseire utaljanak, érvényes szabályokra épüljenek annak érdekében, hogy a kapott válasz azonnal kimutassa az esetleges szabálytalanságokat és hiányosságokat a fogvatartást foganatosító intézmény munkájában. Továbbmenve, nem csak egy típusú kérdőívet készítenek, hanem külön kérdőív szolgálja az e-adatbázis kiépítését, külön a látogatást megelőző folyamatokat, ismét másik magát a látogatási eljárást.

A szerb NPM három részre osztja monitorozó módszertanát. A lengyelhez – és általában a legtöbb ellenőrző technikához – hasonlóan egy látogatási ütemtervet készít, különös figyelmet fordítva azon intézményekre, amelyek helyzetüknél, jellegüknél fogva elsőbbséget

¹²⁵ Poland – OPCAT Status. i. m.

igényelnek. Három típusú látogatási módszert állít fel: az általánost, az ellenőrzőt és a sürgősségit. Az általános látogatások megegyeznek a lengyel rendszerben bemutatottakkal, azzal a különbséggel, hogy ezek mindegyike előre bejelentett. Az ellenőrző látogatások nagyban hasonlítanak az ad hoc típusúakhoz, ugyanis szintén a korábbi látogatás során tett észrevételek átültetését, az azóta beállt változásokat mérik fel. Ezek is szintén előre bejelentettek. Végül a sürgősségi látogatásokat abban az esetben foganasítanak, ha felmerül súlyos emberi jogi sérelem gyanúja. Ennek megindításáról az NPM koordinátor dönt és ezek mindegyike előre be nem jelentett. A látogatások kezdetén a szakértői csoport minden tagja részt vesz az intézmény vezetőségével folytatott interjúban. Felkérlik a vezetőt, hogy tartson egy általános bemutatót magáról az intézményről. Ezt követően a megelőző mechanizmus mutatja be, hogy milyen hatáskör alapján, milyen eljárási elvek figyelembevételével, milyen célok elérése érdekében kívánja a munkáját lefolytatni. Amennyiben kamerát vagy fényképezőgépet hozott magával a munkacsoport, ezt előre jelzik a vezetőség felé.¹²⁶ Az NPM az épület tervrajza segítségével megy végig az egyes helyiségeken, különös tekintettel többek közt a hálótermekre, elkülönített szobákra, fürdőszobákra és tisztálkodó helyiségekre, konyhára, étkezőkre, közösségi helyiségekre, udvarokra és a sporttevékenységek végzésére fenntartott területekre. Az intézmények személyzetével folytatott beszélgetéseket az NPM munkacsoport külön erre specializálódott szakértői végzik. Nem az egész csoport, hanem egy alcsoporttal foglalkozó – pl. jogász, orvos, pszichológus – szakértő interjúztatja a személyzet egyes tagjait. Erre a szakaszra különösen szigorú szabályokat kíván felállítani a szerb mechanizmus, ugyanis az előírt útmutatója alapján ajánlott, hogy ezeket az interjúkat az intézmény dolgozójának saját környezetében – irodájában – tartsák és legalább két NPM szakértő vegyen rajta részt. Míg az egyikük csak megfigyeli, folyamatos szemkontaktust fenntartva a dolgozóval – annak érdekében, hogy ilyen módon is bizalmat ébresszen –, a másik szakértő a beszélgetés rögzítéséért felel. Amellett, hogy a kérdőíveket használják, lehetőséget kell hagyni a válaszadó számára, hogy ez kérdések mögé menjen és részletesebben kitérjen az általa fontosnak ítélt tényekre, visszasságokra. A fogvatartottakkal folytatott beszélgetések az OPCAT által előírt követelményeknek megfelelően, a korábban már kifejtettek szerint folynak.

¹²⁶ Sürgősségi vizsgálat esetén dönthet úgy az NPM, hogy előbb azt a személyt látogatják meg, akinek esetleges válságos helyzete kapcsán a látogatást végzik és csak ezt követően kommunikálnak az intézmény vezetőségével. REPUBLIC OF SERBIA, BELGRADE. PROTECTOR OF CITIZENS OMBUDSMAN. Setting-up of National Preventive Mechanism in Serbia. Belgrád, 2012. január. 4.1. fejezet.
http://ombudsman.npm.rs/attachments/147_Report%20NPM%20_2_.pdf [2014. október 12.]

A helyiségbejárások és interjúk során összegyűjtött információkat igyekeznek több forrásból is igazolni annak érdekében, hogy annak hitelességéről meggyőződjenek. Egy rövid szakértői munkacsoport tanácskozást követően záró beszélgetést folytatnak az intézmény vezetésével, majd később a látogatás lezárásaképp köszönőlevelet küldenek a személyzetnek. A jelentést elkészítik, ezt megelőzően a munkacsoport tagjai értekezletet tartanak, majd a kész szöveget megküldik a látogatott intézmény részére is.¹²⁷

A fakultatív jegyzőkönyv rendelkezései előírják, hogy a részes államok kötelesek közzétenni és terjeszteni a nemzeti megelőző mechanizmusaik által készített éves jelentéseket.¹²⁸ Ahogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala is, a legtöbb nemzeti emberi jogi intézmény és ombudsmani hivatal rendelkezik azzal a lehetőséggel – mi több, köteleességgel –, hogy az országgyűlés felé éves jelentést készítsen. A kérdés jelen esetben inkább az, hogy az OPCAT specifikus jelentést az általános ombudsmani beszámolóval együtt vagy attól elkülönítve lenne-e célszerű benyújtani. A biztos az éves tevékenységéről készített beszámolót a tárgyévet követő március 31-ig köteles az országgyűlés elé terjeszteni. Ez tartalmazza főként az egyes ajánlásait, statisztikai kimutatásait, azok eredményét, valamint a főbb jogsértésekre való figyelemfelhívást.¹²⁹ Annak érdekében, hogy az NPM által tett megállapítások ne veszítsenek jelentőségükből és ne vesszenek el a többi, számos más területet érintő jelentés között célszerű lenne az OPCAT iroda jelentését külön füzetben közzétenni, de legkevesebb jól elkülönített fejezetben.

¹²⁷ Setting-up of National Preventive Mechanism in Serbia. i. m. 1–4. fejezet.

¹²⁸ OPCAT 23. cikk.

¹²⁹ TAKÁCS Albert: Az alapvető jogok országgyűlési biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. In: Patyi András – Téglási András (szerk.): *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2013. 231.

6. Összegzés

Végezetül, az emberi méltóság, a kínzás és az az elleni küzdelem kapcsolódási pontjai, az egyes kockázati tényezők, a felmerült kérdések és az arra adott lehetséges válaszok jegyében a dolgozat egy példával zárul.

Michael Levin, New York-i professzor írásában¹³⁰ kifejtette, hogy a kínvallatás bizonyos élethelyzetekben szükségszerű. Felveti a példát, miszerint egy terrorista bombát rejtett el, azonban nem hajlandó felfedni annak hollétét. Abban az esetben, ha nincs más mód az ártatlan életek megmentésére, mint az elkövető kínvallatása, hogyan döntenénk? Milyen érv szólhat a vallomás kikényszerítése ellen? A professzor azt a nézetet vallja, hogy csak nyilvánvalóan bűnösöket szabad kínvallatni és kizárólag ártatlan életek megmentése érdekében. Ezt a határvonalat pedig minden esetben élesen meg kell húzni. Az Amnesty International erre a kérdésre más választ adott. Egy logikai gondolatsorral élve a következőt nyilatkozta: A fent vázolt esetben a kínvallatás valóban életeket menthet. Más megítélés alá esik azonban, ha az illető csak gyanúsítható a bomba elrejtésével, de bűnössége nem nyilvánvaló. Hiszen ez utóbbinál a kínvallatás talán igazolhatja a gyanút, de ebben nem lehetünk biztosak. Továbbmenve, ha valakinek a barátja gyanúsítható a bomba elrejtésével, a kínvallatás esetleg elvezethet minket a bomba hollétéhez. Mindezt tovább fokozva a szervezet egészen odáig megy el, hogy ha egy személyről feltételezhető, hogy ismer valakit, akitől a fenti leírás nem áll távol, akár még bombát is elrejtett valahol, az ő kínvallatása felfedhet egy teljes elkövetői kört.¹³¹ Látható, hogy az a határvonal, amelyről Levin professzor írt talán nem is olyan élesen és világosan elkülöníthető az egyes élethelyzetekben. Bizonyos esetekben valóban ártatlan életeket menthet, más esetekben ártatlan életeket vehet el.

Semmilyen nemes cél nem áll azonban a szabadságelvönő intézményekben található koszos zárkák, szűkös helyek és személyek indokolatlan kikötözése vagy akár gyermekek bántalmazása mögött. A hazai helyzetet figyelembe véve pedig leginkább ezek kiküszöbölésére van szükség. Véleményem szerint szükséges, hogy a magyar OPCAT iroda nyitott legyen mindazon, más nemzetek által alkalmazott jó megoldások átültetésére a hazai gyakorlatba, amelyek előrébb viszik a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés elleni küzdelem törekvéseit.

¹³⁰ LEVIN, Michael: A tortúra esetei. *Newsweek*, 1982. In: INNES i.m. 7–8.

¹³¹ Amnesty International véleménye. In: INNES i. m. 8.

Bár minden állam jogrendszere természeténél fogva másképp reagál az egyes módszerekre, vannak olyan általánosan beépíthető szisztémák, amelyek bárhol megállják a helyüket. Az ombudsmani hivatal eddigi tapasztalata az alapjogvédelem területén pedig egy olyan erő és biztosíték, amely átgondolt, ésszerű, független, hatékony és együttműködésre hajlandó keretek között biztos sikerre viheti a magyar nemzeti megelőző mechanizmust. Ennek eléréséhez azonban a felsorolt értékek mindegyikére szükség van.

Felhasznált irodalom

ÁDÁM Antal: *A biztonság mint jogi érték*. In: BALOGH Ágnes – HORNYÁK Szabolcs és szerzőtársaik (szerk.): *Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Kódex Nyomda, 2005.

András ZS. VARGA: The Commissioner for Fundamental Rights. In: Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA – András ZS. VARGA (szerk.) *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Dublin, Clarus Press Ltd., 2012.

BALÁZS Zoltán: Emberi méltóság. *AKTI Füzetek*, 2008. július, 30. szám.

Bernad VOGEL (szerk.) POLGÁR Anna (ford.): *Im Zentrum: Menschenwürde [magyar] A középpontban: az emberi méltóság*. Budapest, RG Press Kft., 2007.

Brian INNES: A kínzás és kínvallatás története. Nagykanizsa, Canissa Kiadó, 1998.

CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG Orac Kiadó, 2007.

CICERO: *De officiis [A kötelességek]* I. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest: Osiris, 2003.

DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2012.

DRINÓCZI Tímea: The Inflow of International Law into the Hungarian Legal Source System In: CHRONOWSKI Nóra (szerk.) *„Adamante Notare” Essays In Honour of Professor Antal Ádám on the Occasion of his 75th Birthday*. Pécs, 2005.

DWORKIN, Ronald: *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1977. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest: Osiris, 2003.

Elina STEINERTE: *The Jewel in the Crown and Its Three Guardians: Indipendence of National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the UN Torture Convention.* Oxford University Press, *Human Rights Law Review*, 2014. február 7.

HAJAS Barnabás – PATYI András: Panaszjog. In: *Az Alkotmány kommentárja II.* Budapest, Századvég, 2009.

HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok.* Budapest: Osiris, 2003.

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, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány*, 19. évfolyam, 2008, 3. szám.

HÁMORI Antal: *Igazságosság, emberi méltóság, szabadság és felelősség, élet- és családvédelem.* Budapest, [Hátori A.], 2009.

Immanuel KANT: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése.* [1785] Budapest: Raabe Klett Kiadó, 1998.

KIS János: *Vannak-e emberi jogaink?* Budapest, AB Független Kiadó 2003.

KISS Barnabás: *A jog egyenlősége – az egyenlőség joga. Az egyenjogúság problémája a magyar közjogi fejlődésben.* Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó, 2006.

KOLNAI Aurél: „Méltóság”. KOLNAI Aurél –BALÁZS Zoltán (szerk.) *Új Mandátum*, 2003.

KOVÁCS Kriszta: *Az egyenlőség felé.* Budapest, L'Harmattan, 2012.

KUKORELLI István: Az alapvető állampolgári jogok és kötelességek. In: HALÁSZ József – SÁRI János: *Állami intézmények a politikai rendszerben.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1987.

OSHO: *Szabadság.* Budapest, Édesvíz, 2007

PAJCSICSNÉ Csóré Erika: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának szerepe a büntetés-végrehajtás hatékonyságának biztosításában. *Börtönügyi Szemle* 2010/4.

PETRÉTEI József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013.

RAWLS, JOHN: Az igazságosság elmélete. *Budapest, Osiris Kiadó*, 1997. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest: Osiris, 2003.

SALAMON László – SMUK Péter: Az Országgyűlés. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, PPKE JÁK, 2010.

SOMODY Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, Eötvös, 2010.

TAKÁCS Albert: Az alapvető jogok országgyűlési biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. In: PATYI András – TÉGLÁSI András (szerk.): *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2013.

TILK Péter: The Appearance of the Ombudsman's Institution in the Republic of Hungary. In: CHRONOWSKI Nóra (szerk.) „*Adamante Notare*” *Essays In Honour of Professor Antal Ádám on the Occasion of his 75th Birthday*. Pécs, 2005.

TÓTH Judit: *Menedékjog – kérdőjelekkel*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994.

TÓTH Károly: A parlament, az államfő és a kormány sajátosságai Közép- és Kelet-Európa új alkotmányaiban. In: TÓTH Károly (szerk.): *Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok*. Szeged, Acta Jur. et Pol., 1996. 147.

TRÓCSÁNYI László: Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014. 30-34.

VARGA ZS. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, 2012.

WELLER Mónika: A rendőrséggel kapcsolatos magyar panaszok Strasbourgban. In: TÓTH Judit (szerk.) *Az emberi jogok és a rendőrség*. Budapest, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, 2000.

ZLINSZKY János: A közszolgálati média és az emberi méltóság alapértéke. *AKTI Füzetek* 2008/35.

Zsolt BALOGH – Barnabás HAJAS: Rights and Freedoms. In: Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA – András ZS. VARGA (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Dublin, Clarus Press Ltd., 2012.

Jogsabályok, jelentések, határozatok

Magyarország Alaptörvénye

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

2011. évi CXLI. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről

Európai Egyezmény a kínzás és a megalázó vagy embertelen büntetés vagy bánásmód megelőzéséről. Strasbourg, 1987.

1969-es Bécsi egyezmény a szerződések jogáról

„Párizsi Alapelvek” ENSZ, 1993. december 20.

1989. Crimes of Torture Act, Új-Zéland

OBH 2597/2004.

OBH 4841/2007.

OBH 1403/1997.

OBH 4306/1997.

OBH 550/1998.

64/1991 (XII. 17.) AB határozat

Online hivatkozások

APT: National Human Rights Institutions as National Preventive Mechanisms: Opportunities and challenges, 2013 december. APT Briefing Series.

http://www.apt.ch/content/files_res/apt-briefing-on-nhris-as-npms-dec-2013.pdf

APT, OPCAT Briefings. National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices / Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Convention against Torture. 2008. január.

http://www.apt.ch/content/files_res/opcat-nhris-ombudspersons-as-npms-en.pdf

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE: History of the OPCAT.

<http://www.apt.ch/en/history-of-the-opcat-1/>

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE: Denmark – OPCAT Situation.

http://www.apt.ch/en/opcat_pages/opcat-situation-20/?pdf=info_country

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE: Poland – OPCAT Status.

http://www.apt.ch/en/opcat_pages/opcat-situation-59/?pdf=info_country

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE: The risk of torture.

<http://www.apt.ch/en/the-risk-of-torture/>

ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE: What is torture prevention?

<http://www.apt.ch/en/what-is-torture-prevention/>

BUDAPEST INTÉZET: The Cost of No Torture in Hungarian Places of Detention. *How much should be allocated in Hungary's annual budget to comply with the government's duties under the UN OPCAT?* 2013.

http://helsinki.hu/wp-content/uploads/BI_OPDAT_budget_eng_2_FINAL.pdf

INTER-AMERICAN INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS, ASSOCIATION FOR THE PREVENTION OF TORTURE: Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: A Manual for Prevention.

http://www.apt.ch/content/files_res/OPCAT%20Manual%20English.pdf

Magyar Helsinki Bizottság véleménye a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvény tervezetéről. 2011. október 21.

http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki_Bizottsag_velemeney_OPCAT.pdf

OPTIONAL PROTOCOL TO THE UN CONVENTION AGAINST TORTURE. IMPLEMENTATION MANUAL (revised edition). 2010, *APT és IIHR közös kiadása*.

http://www.apt.ch/content/files_res/opcat-manual-english-revised2010.pdf

REPUBLIC OF SERBIA, BELGRADE. PROTERCOR OF CITIZENS OMBUDSMAN. Setting-up of National Preventive Mechanism in Serbia. Belgrád, 2012. január.

http://ombudsman.npm.rs/attachments/147_Report%20NPM%20_2_.pdf

TÓTH J. ZOLTÁN: John Rawls igazságosság elmélete.

<http://jesz.ajk.elte.hu/tothj212.html>

VOLKSANWALTSCHAFT. Report of the Austrian Ombudsman Board on the activities of the National Preventive Mechanism, 2012.

http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/a78u3/Report%20of%20the%20AOB%20on%20the%20activities%20of%20the%20NPM_2012.pdf

Egyéb felhasznált irodalom

Az APT OPCAT tanácsadójával folytatott interjú. [2014. október 1.]