

TANULMÁNY

Haraszi M. Katalin*

A „nemzeti megelőző mechanizmus” mint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzésének eszköze

A tanulmány első része megvizsgálja a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (OPCAT) azon rendelkezéseit, amelyek a „nemzeti megelőző mechanizmussal” szembeni minimális követelményeket megfogalmazzák. A szerző példákkal illusztrálja, hogy azok az államok, amelyek nemzeti megelőző mechanizmusként az ombudsman jelölték, az OPCAT követelményeknek miként tettek eleget. A dolgozat megemlíti azokat a leggyakrabban előforduló problémákat, amelyekkel az európai ombudsmani intézmények a nemzeti megelőző mechanizmusként történő működésük kezdeti szakaszában szembesültek. A dolgozat második része összefoglalja az OPCAT csatlakozás előkészítésének hazai történetét, és arra a következtetésre jut, hogy Magyarország csatlakozása esetén nemzeti megelőző mechanizmusként az állampolgári jogok országgyűlési biztosát lenne célszerű működtetni.

Bevezetés

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének (a továbbiakban: ENSZ) Közgyűlése 2002. december 18-án fogadta el a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét (a továbbiakban: OPCAT),¹ amely – a huszadik ratifikációt követően – 2006. június 22-én lépett hatályba. A 27. cikk értelmében az OPCAT-hez azok az államok csatlakozhatnak, amelyek a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezményt (a továbbiakban: UNCAT)² már ratifikálták, vagy ahhoz csatlakoztak. Az OPCAT egy, az UNCAT jelentéstételi mechanizmusával³ párhuzamosan működő, sajátos megelőző, illetve ellenőrző mechanizmust hozott létre, ami

* Országgyűlési Biztos Hivatala. Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosa Irodájának fősztályvezető-helyettese, az ELTE Alkotmányjogi Tanszék doktorandusz hallgatója. A dolgozat a szerző doktori programjának keretében készült, így az sem az Országgyűlési Biztos Hivatala, sem az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hivatalos álláspontjának nem tekinthető.

¹ A/RES/57/1999. Optional Protocol to the Convention Against Torture and Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT).

² A/RES/39/46. 10 December 1984. I.: a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet.

³ *Uo.*, 19. cikk.

egyrészt az ENSZ mellett működő, független szakértőkből álló *Megelőzési Albizottságra* (a továbbiakban: *Albizottság*),⁴ másrészt arra, a tagállamok által működtetett, „nemzeti megelőző mechanizmusra”⁵ épül, amelynek feladata, hogy a fogva tartási helyszínek rendszeres látogatásával, a fogva tartók és az ellenőrök közötti kooperáció megteremtésével a kínzás és a kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód alkalmazásával szemben hatékony megelőzést biztosítson. A *nemzeti megelőző mechanizmus, valamint az Albizottság jogköre azonos.*

A kínzás, és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak a fogva tartási helyszínek látogatásával történő megelőzése koránt sem új keletű. A Nemzetközi Vöröskereszt a hadifoglyokkal, valamint a politikai foglyokkal való bánásmód figyelemmel kísérése céljából már több mint fél évszázada látogat fogva tartási helyszíneket.⁶ Az Európa Tanács keretében létrejött, a kínzás megelőzéséről szóló európai egyezmény végrehajtását is egy – független szakértőkből álló – nemzetközi testület, a „Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésének Európai Bizottsága” (a továbbiakban: CPT), a „szabadságtól a közhatalom által megfosztott személyek” elhelyezésére szolgáló helyszínek látogatásával ellenőrzi.⁷ Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala a szabadságkorlátozás alatt álló menekültekkel, illetve a menekülteként elismert személyekkel való bánásmódot a tartózkodásukra szolgáló intézmények látogatásával is ellenőrzi.⁸

Az OPCAT egyik legfontosabb vívmánya, hogy – a nemzetközi jogi dokumentumok között elsőként – a 4. cikk 2. bekezdésében megfogalmazta a fogva tartás absztrakt definícióját, amelynek értelmében, a „szabadságtól megfosztás a fogva tartás vagy bebörtönzés, valamint a személy köz- vagy magánörizet alá helyezésének bármely formáját jelenti, amit – bármely bíróság, közigazgatási vagy más hatóság döntése folytán – szabad akaratából nem hagyhat el”.⁹

Az OPCAT másik progresszív sajátossága az a háromoldalú kapcsolatrendszer, amit a tagállam kormányzata, az Albizottság, továbbá a nemzeti megelőző mechanizmus között hoz létre. A hatályba lépés óta eltelt három év, továbbá a csatlakozó államok eddigi tapasztalatai azonban azt mutatják, hogy a dokumentum a nemzeti megelőző mechanizmus felállítását és működését illetően számos kérdést érintetlenül hagyott, vagy csak részben szabályozott. Így például az OPCAT elmulasztotta szabályozni, hogy az Albizottság miként értesül arról, hogy a tagállam nemzeti megelőző mechanizmusként mely szervezetet jelölte, tisztázatlan az Albizottság pontos szerepe,

⁴ Az OPCAT 5. cikke 1. bekezdése értelmében a Megelőző Albizottság 10 tagú, amelynek létszáma az ötvenedik csatlakozás vagy ratifikációt követően huszonötöre emelkedik.

⁵ L.: OPCAT, 17–23. cikkek.

⁶ Lásd a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben, az 1949. évi augusztus hó 12. napján kelt nemzetközi egyezményeknek a Magyar Népköztársaságban való törvényerejéről szóló 1954. évi 32. törvényerejű rendeletet, továbbá a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 1989. évi 20. törvényerejű rendeletet.

⁷ Lásd a Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvényt.

⁸ Lásd az UNHCR Közép-európai Regionális Irodájának az AGDM Projectről szóló beszámolóját. Forrás: http://www.unhcr-budapest.org/index2.php?option=com_content&task=emailform&id=168

⁹ Hivatalos magyar nyelvű szöveg hiányában, az OPCAT a dolgozatban hivatkozott szövegrészei a szerző fordításai, amelyek – a <http://www2.ohchr.org/english/law/cat-one.htm> oldalon elérhető – angol nyelvű hivatalos szöveg alapján készültek. A fordítást az angol nyelvű szöveggel dr. Ambrus Ágnes, az UNHCR Közép-és kelet Európai Irodájának jogtanácsosa vetette össze.

különösen a nemzeti megelőző mechanizmusokkal, valamint a tagállami kormányzatokkal való kapcsolata.

Magyarország több mint két évtizede csatlakozott az UNCAT-hez, azonban az OPCAT-nek még nem részese.¹⁰ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (a továbbiakban: országgyűlési biztos) a Magyar Helsinki Bizottsággal karöltve, a csatlakozás előkészítésében érintett állami szervek, nemzetközi szervezetek továbbá a civil szféra képviselőinek részvételével 2008. április 21-én szakmai kerekasztal beszélgetést rendezett azért, hogy az OPCAT alapjogvédelmi rendszerének filozófiáját és struktúráját ismertesse, továbbá megfogalmazza azokat az alkotmányos érveket, amelyek Magyarországnak mielőbbi csatlakozását indokolják.¹¹

A dolgozat célja, hogy az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusra vonatkozó előírásai áttekintésével bemutassa azokat az érveket, amelyek mellett szólnak, hogy Magyarország csatlakozása esetén a feladatkört az állampolgári jogok országgyűlési biztosa lássa el. A dolgozat első része számba veszi az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmussal szembeni minimális követelményeket megfogalmazó rendelkezéseit, és példákkal illusztrálja, hogy azok az államok, amelyek nemzeti megelőző mechanizmusként az ombudsmant jelölték, ezeknek miként tettek eleget. A dolgozat felvillantja azokat a leggyakrabban előforduló problémákat, amelyekkel az európai ombudsmani intézmények a megelőző mechanizmusként történő működésük kezdeti szakaszában szembesültek. A dolgozat második része röviden összefoglalja a magyar csatlakozás előkészítésének eddigi történetét, továbbá áttekinti azokat a legfontosabb jogszabályi rendelkezéseket, amelyek az országgyűlési biztos nemzeti megelőző mechanizmusként történő kijelölése esetén módosítani szükségesek.

A nemzeti megelőző mechanizmus létrehozásának időpontja

Az OPCAT 17. cikke értelmében a tagállam legkésőbb egy évvel annak „hatályba lépését vagy ratifikálását, vagy a jegyzőkönyvhöz való csatlakozást követően” hazai szinten egy vagy több független nemzeti mechanizmust hoz létre a kényszer megelőzésére. Néhány ország példája azonban azt bizonyítja, hogy az OPCAT 24. cikke alapján lehetőség van arra is, hogy a tagállamok mind a Megelőzési Albizottság látogatásaival (Jegyzőkönyv III. része), mind a nemzeti megelőző mechanizmus felállításával (Jegyzőkönyv IV. része) kapcsolatos kötelezettségeik teljesítésének időpontját évekkel elodázzák:

„1. A ratifikációkor a Részes Államok nyilatkozatot tehetnek a jelen Jegyzőkönyv III. vagy IV. részében lefektetett kötelezettségeik elhalasztásáról.

2. A halasztás legfeljebb három évig érvényes. A Részes Állam megfelelő előterjesztése és a Megelőzési Albizottsággal folytatott megbeszélések után a Kényszer Elleni Bizottság ezt az időszakot további két évvel meghosszabbíthatja.”

¹⁰ A kézirat leadásáig az UNCAT részes államai közül 49 csatlakozott az OPCAT-hez. A részes államok naprakész listáját lásd: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en.

¹¹ A témában lásd Haraszi Margit Katalin: A kényszer és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok tilalma az Egyesült Nemzetek és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében. Acta Humana, 2008. 3. sz.

Az OPCAT 24. cikkében megjelölt határidők számításával kapcsolatos problémák háttere, hogy a dokumentum arab, kínai, angol, francia, orosz és spanyol szövege egyaránt hiteles, ezek között azonban némi diszkrépancia érzékelhető. Az angol,¹² valamint francia¹³ nyelvű szöveg szerint a tagállam az OPCAT 24. cikkében említett, halasztó nyilatkozatot a *ratifikáció időpontjában* teheti meg. Ezzel szemben a spanyol¹⁴ és az orosz¹⁵ nyelvű szöveg szerint a nyilatkozatot az OPCAT *ratifikációját követően* lehet megtenni. Az OPCAT 24. cikkének 2. bekezdését néhány spanyol, illetve orosz nyelvű állam úgy értelmezi, hogy a nemzeti megelőző mechanizmust nem a ratifikáció időpontjában, hanem az azt követő három éven belül kell kijelölnie. A hivatalos szövegek közötti eltérés következtében rendezetlen az is, hogy az Albizottság miként viszonyuljon azokhoz a nem spanyol és nem orosz nyelvű államokhoz, amelyek szintén nem jelölték ki nemzeti megelőző mechanizmust.¹⁶ A 35 állam közül, amelyek az OPCAT-et 2008. év végéig ratifikálták, 34 állam esetében már letelt a 17. cikkben megjelölt határidő, azonban mindössze 24 államról ismert, hogy mely intézmény működik majd megelőző mechanizmusként.¹⁷ Az utóbbiak között 12 olyan állam van, amely nemzeti megelőző mechanizmusként – önállóan vagy civil szervezetekkel kiegészítve („ombudsman plusz” modell¹⁸) – az ombudsmani intézményt jelölte.¹⁹

A nemzeti megelőző mechanizmusok fajtái és létrehozásuk módja

Az OPCAT 3. cikke alapján az állam köteles arra, hogy „a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából nemzeti szinten felállítson, kijelöljön, vagy fenntartson egy vagy több látogató testületet (a továbbiakban: nemzeti megelőző mechanizmus).” A „vagy” kifejezés használatával az OPCAT a tagállamok döntésére bízta, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátására *új intézményt* hoznak létre (set up), vagy azt valamely *már meglévő intézményre, illetve intézményekre bízák* (designate or maintain). Az OPCAT idézett rendelkezésére figyelemmel már a hatályba lépés előtt sejthető volt, hogy az államok a nemzeti megelőző mechanizmusok számos típusát és variációját hozzák majd létre. Annak ellenére, hogy az OPCAT-ben részes államoknak csak egy része nevezte meg a nemzeti megelőző mechanizmusát, ezek a szervezetek alapvetően négy csoportba sorolhatók:²⁰

¹² L.: „upon ratification”.

¹³ L.: „au moment de la ratification”.

¹⁴ L.: „una vez ratificado el presente Protocolo”.

¹⁵ L.: „после ратификации”.

¹⁶ L.: *OPCAT Country Status. Ratification and Implementation*. Forrás: http://www.apt.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,124/Itemid,59/lang,en/. A szerző által hivatkozott szöveg letöltésének időpontja: 2009. február 5.

¹⁷ A nemzeti megelőző mechanizmusok listáját lásd: <http://www.apt.ch/content/view/138/152/lang,en/>

¹⁸ A civil szervezetek részvételét illetően lásd a Párizsi Alapelvek „Composition and guarantees of independence and pluralism” című fejezetét. General Assembly Resolution 48/134, 20 December 1993.

¹⁹ Albánia, Örményország, Azerbajdzsán, Csehország, Dánia, Észtország, Macedónia, Franciaország, Lengyelország, Moldova, Szlovénia, Svédország. Forrás: <http://www.apt.ch/content/view/138/152/lang,en/>

²⁰ L.: *OPCAT Country Status, i. m.*

1. Már meglévő vagy a hamarosan felállítandó *nemzeti emberi jogi intézmény* fog nemzeti megelőző mechanizmusként működni. Így döntött például Olaszország, Chile, Korea, vagy Mali.
2. A már működő ombudsmant jelölik nemzeti megelőző mechanizmusként, ahogy például Dánia, Csehország, Albánia, vagy Franciaország tette.
3. A nemzeti megelőző mechanizmus egy már létező alkotmányos vagy a törvényhozás által felállított alapintézmény, jellemzően az ombudsman és civil szervezetek kombinációja, mint ahogy Szlovénia, Moldova, vagy Macedónia példája mutatja.
4. Kifejezetten a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátására, egy új intézményt hoztak létre. Ezt a megoldást választotta például Ausztria, Svájc, Brazília, Paraguay, és Argentína.

A felsorolt szervezetek további két csoportra szűkíthetők: egyrészt azokra, amelyek – mint például az ombudsmáni intézmény – *a csatlakozáskor már léteztek*, másrészt azokra, amelyeket a részes államok kifejezetten az *OPCAT végrehajtásából eredő feladataik ellátása céljából hoztak létre*. Az állam bármelyik megoldást választja, az általa újonnan létrehozott, illetve kijelölt nemzeti megelőző mechanizmusnak az OPCAT minimális követelményeinek eleget kell tennie.

A Párizsi Alapelvek

Az OPCAT nem tartalmaz előírást arra nézve, hogy a nemzeti megelőző mechanizmust milyen eljárásban, milyen jogi aktus formájában kell létrehozni. A létrehozás módját illető egyetlen elvárás az OPCAT 18. cikkének 4. bekezdésében fogalmazódik meg, amely szerint az államok „a nemzeti megelőző mechanizmusok felállításakor figyelembe veszik az emberi jogok előmozdítása és védelme érdekében létrehozott nemzeti intézmények státuszára vonatkozó Alapelveket.” Az ENSZ Közgyűlése által eredetileg csak ajánlás jelleggel elfogadott, ún. „Párizsi Alapelvek” azoknak a szempontoknak a gyűjteménye, amelyek minél szélesebb körű megvalósítására az emberi jogok előmozdítására és védelmére hivatott nemzeti intézmények felállítása, összetétele, jogállásának, illetve működésének meghatározása során az államoknak törekedniük szükséges. A dokumentum egyik legfontosabb ajánlása, hogy az államok az említett feladatkört ellátó nemzeti intézmények felállításakor – lehetőség szerint – törekedjenek a társadalom lehető legszélesebb rétegeinek bevonására, amit főként az emberi jogok védelmével, különösen a faji diszkrimináció elleni küzdelemmel foglalkozó civil szervezetek részvételével biztosíthatnak.²¹ A részes államok a civil szervezeteknek a nemzeti megelőző mechanizmus munkájába történő bevonására vonatkozó elvárást különféle módokon igyekeznek megvalósítani. A megvalósítás történhet úgy is, hogy az állam a nemzeti megelőző mechanizmust az ombudsmáni intézmény és civil szervezetek kombinációjaként hozza létre.

Az Amnesty International emberi jogi szervezet egyik ajánlása szerint a nemzeti megelőző mechanizmus függetlenségének egyik legfontosabb garanciája, hogy azt – a Párizsi Alapelvekkel összhangban – alkotmánymódosítás, esetleg a tagállam jogrend-

²¹ Principles Relating to the Status of National Institutions, General Assembly Resolution 48/134, 20 December 1993. Forrás: <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm>

szerében létező legmagasabb szintű jogi norma formájában, a törvényhozás jelölje ki.²² Ebben a vonatkozásban azonban a tagállamok meglehetősen vegyes gyakorlatot folytatnak: Costa Rica vagy Azerbajdzsán például rendelet (decree) formájában jelölte ki a nemzeti megelőző mechanizmusát, mondván, az intézmény függetlenségének biztosításához ez is elegendő.²³ Gyakoribb azonban, hogy a tagállamok a nemzeti megelőző mechanizmust valamely, a törvényhozás által alkotott jogi norma módosításával esetleg egy új megalkotásával hozzák létre. Az utóbbi megoldást választotta például Csehország, Lengyelország, Szlovénia vagy a Moldova.²⁴

A funkcionális függetlenség

Az OPCAT 18. cikkének 1. bekezdése alapján az államok mind a *nemzeti megelőző mechanizmusok*, mind azok *személyzetének* funkcionális függetlenségét garantálják.

A preambulum szerint az OPCAT egyik alapvető célkitűzése, hogy az államok további intézkedéseket tegyenek az UNCAT-ben megjelölt célok megvalósítása,²⁵ különösen a szabadságuktól megfosztott személyek kínzással és a más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetéssel szembeni védelme érdekében. Amint erről korábban már szó esett, az OPCAT-hez kizárólag olyan államok csatlakozhatnak, amelyek az UNCAT-et már ratifikálták, vagy ahhoz csatlakoztak. Miután a két dokumentum egyazon rendszer egymásra épülő elemei, az OPCAT rendelkezéseit kizárólag az alapegyszerűség, vagyis az UNCAT alapulvételével lehet értelmezni.

A nemzeti megelőző mechanizmus mint *intézmény* funkcionális függetlenségének követelménye a kínzásnak, az UNCAT 1. cikke 1. bekezdésében szereplő megfogalmazásán alapul. A definíció szerint kínzásról van szó, ha a közfeladatot ellátó, hivatalos minőségben eljáró személy által szándékosan alkalmazott, éles fájdalmat okozó cselekmény *célja*, hogy a megkínzottól vagy harmadik személytől „*értesítéseket vagy vallomást*” csikarjanak ki, „*megbüntessék*” esetleg „*megfélemlítsék vagy nyomást gyakoroljanak*” rá. Miután a jogállamban is léteznek olyan állami szervek, amelyek alapvető rendeltetése, hogy a – jog előírásainak megfelelően – fogva tartott személyektől a közrend vagy a közbiztonság védelme érdekében, illetve bűnüldözési célból értesítéseket, vagy vallomásokat gyűjtsenek, esetleg a bíróság által kiszabott büntetéseket foganatosítsák, fennáll a lehetősége, hogy képviselőik a fogva tartott személyekkel való bánásmód során a kínzás, és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát nem tartják tiszteletben.

A preambulum szerint az OPCAT másik alapvető célja az UNCAT 2. és 16. cikkében megjelölt, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elkerülése érdekében szükséges hatékony intézkedések elősegítése, vagyis, hogy a fogva tartott személyek birtokában lévő *értesülések vagy vallomások* megszerzésével továbbá a *büntetések* végrehajtásával foglalkozó szervek, illetve azok képviselői-

²² Amnesty International's 10 Guiding Principles for the Establishment of National Preventive Mechanisms, Principle 1. Forrás: <http://www.bris.ac.uk/law/research/centres-themes/opcat/opcatdocs/ai10nprm.pdf> AI Index: IOR/51/009/2007.

²³ Forrás: <http://www.bris.ac.uk/law/research/centres-themes/opcat/opcatdocs/costaricauprsubmission.pdf>

²⁴ Forrás:

http://www.apr.ch/component?option=com_docman/task,doc_download/gid,124/Itemid,59/lang,en/

²⁵ Lásd a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendeletet.

nek az emberi jogi jogsértést megvalósító cselekményeivel szemben védelmet nyújtson. A nemzeti megelőző mechanizmus, mint intézmény funkcionális függetlensége tehát azt jelenti, hogy erre a feladatra olyan szervezet kijelölése, amelynek *közhatalmi* jogosítványai – közvetlenül vagy közvetve – *értésülések vagy vállomások* beszerzéséhez, továbbá a *büntetések kiszabásához vagy végrehajtásához* kötődnek, szóba sem jöhet.

A nemzeti megelőző mechanizmus *személyzete* funkcionális függetlenségének követelménye azt jelenti, hogy a fogva tartási helyszínek OPCAT alapján végzett látogatásában sem munkatársként, sem szakértőként, sem más módon (például tolmácként) nem vehet részt olyan személy, akinek tevékenysége akár közvetlenül, akár közvetett módon az adott intézmény, vagy a fogva tartási helyszín más célú felügyeletét ellátó szerv tevékenységéhez kötődik, illetve kötődött.

A fogva tartási helyszínek OPCAT szerinti látogatásai főként a fogva tartottaktól, valamint az őrszemélyzettől származó információkra épülnek, ezért fontos, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus függetlensége mindkét személyi kör, és a nyilvánosság számára is egyértelmű legyen. A parlament által választott, kizárólag neki felelős ombudsmanok többnyire eleget tesznek a funkcionális függetlenség követelményének, hiszen – jogállásuknál fogva – sem nyomozati jogkörrel, sem a fogva tartások elrendelésével, sem a büntetések kiszabásával, illetve foganatosításával összefüggő közhatalmi jogosítvánnyal nem rendelkeznek. Ez a legfőbb indoka annak, hogy az eddig csatlakozott európai államok többsége a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait az ombudsmani intézményre bízta.²⁶

Szakértelem és a személyi összetétel

Az OPCAT 18. cikkének 2. bekezdése alapján az államok megteszik az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus szakértői rendelkezzenek a szükséges képességekkel és szakmai tudással. Törekednek a nemek egyenlő arányára és az országban található etnikai és kisebbségi csoportok megfelelő képviselésére.

Tapasztalatok szerint a kínzás, továbbá a rossz bánásmód jeleinek felfedezéséhez és szakszerű dokumentálásához nem annyira jogi, sokkal inkább orvosi és pszichológiai szakértelemre van szükség.²⁷ Az államok többségében az ombudsmani tisztség betöltésének a jogászai képzettség az alapvető feltétele, és a munkatársak túlnyomó többsége is jogi végzettséggel rendelkezik. Az ombudsmani intézmények felállításakor, illetve a munkatársak többségének kiválasztásakor nem volt előre látható, hogy nemzeti megelőző mechanizmusként történő kijelölésüket követően, a fogva tartási helyszíneket rendszeresen kell majd látogatniuk. A dán, a lengyel, az észt és a moldovai ombudsmani intézmény is szembesült azzal, hogy nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak eredményes ellátásához szükséges orvosi, illetve pszichológiai felkészültséggel bíró munkatárssal nem rendelkeznek. A moldovai ombudsmani intézmény esetében még a jogállásáról szóló jogszabály módosítására, illetve kiegészíté-

²⁶ L.: *OPCAT Country Status, i. m.*

²⁷ A kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés szakszerű kivizsgálásával és dokumentálásával kapcsolatos minimális követelményeket az ENSZ Közgyűlésének 2000. december 4-én elfogadott, A/RES/55/89 számú határozata – más néven Istanbul Protocol – foglalja össze. A szöveget lásd: [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/694d7f1d5f11b70cc1256a0f0031bdce/\\$FILE/N0056473.pdf](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/694d7f1d5f11b70cc1256a0f0031bdce/$FILE/N0056473.pdf)

sére is szükség volt ahhoz, hogy a fogva tartási helyszínek megelőző célú látogatásába független szakértők, köztük orvosok, pszichológusok és civil szervezetek képviselői is bekapcsolódhassanak. Azoknak az ombudsmani intézményeknek az esetében, amelyeknek megvolt a jogi lehetőségük arra, hogy külső szakértőket alkalmazzanak, nem lehetett tudni, hogy hány alkalommal és milyen időtartamban lesz rájuk szükség.²⁸

Az etnikai és kisebbségi csoportoknak a nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységében történő részvételére vonatkozó elvárás teljesítése azon országok ombudsmani intézményeinél okozhat nehézségeket, amelyek a munkatársaikról ilyen típusú adatokat nem gyűjthetnek. A Párizsi Alapelvekben is említett, az etnikai és kisebbségi csoportok érdekvédelmével, továbbá a faji diszkrimináció elleni harccal foglalkozó civil szervezeteknek a nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységébe történő bevonása a probléma megoldásának hatékony eszköze lehet. Az állam már a csatlakozáskor nyilatkozhat arról, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusként kijelölt ombudsmani intézmény az OPCAT végrehajtásából eredő feladatokat civil szervezetekkel együttműködve fogja ellátni,²⁹ de lehetőség van arra is, hogy civil szervezetek bevonásáról csak nemzeti jogszabály rendelkezzen.³⁰ Figyelemre méltó a már működő szlovén „ombudsman plusz” modell, ahol az ombudsmani intézmény az országban nyilvántartásba vett, emberi jogi civil szervezetek közül nyilvános pályázat alapján választja ki azokat, amelyeket a következő naptári évben a nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységébe be fog vonni. A felek az együttműködés kereteit és feltételeit szerződésben rögzítik.³¹

A fogva tartási helyszínek látogatása

Az OPCAT 19. cikkének (a) pontja értelmében a nemzeti megelőző mechanizmus elsődleges feladata, hogy a „szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot, a 4. cikkben meghatározott fogva tartási helyszíneken rendszeresen megvizsgálja azzal a céllal, hogy szükség esetén a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetéssel szembeni védelmüket megerősítse.” Önmagában az a tény, hogy egy már létező intézmény rendszeresen látogat fogva tartási helyszíneket, nem jelenti feltétlenül azt, hogy a látogatásainak módja az OPCAT elvárásainak is megfelel. A fogva tartási helyszínek OPCAT alapján végzett, *előre be nem jelentett látogatásának célja a fogva tartás körülményeivel kapcsolatos problémák feltárása, azoknak az őrszeméllyel történő közvetlen és rendszeres dialógus útján történő tudatosítása a fogva tartottakat sújtó emberi jogi jogsértések jövőbeni megelőzése érdekében.*

Az OPCAT rendszere az *eseti* és a *rendszeres* látogatások közötti különbségen alapul. Míg a fogva tartási helyszínek eseti látogatásának elsődleges célja, hogy valamely fogva tartottal szemben már *megvalósult* jogsértést *kivizsgálja*, addig a nemzeti meg-

²⁸ National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices / Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Convention against Torture (January 2008) 14. o. Forrás: <http://www.google.hu/search?hl=hu&q=mdac.info%2Fconference%2Fdocuments%2Finspect%2520report&meta=&aq=f&eq>

²⁹ Ilyen nyilatkozatot tett például Szlovénia és Macedónia. Forrás: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TRFATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&lang=en

³⁰ Lásd Moldova esetét. Forrás: http://www.apr.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,124/Itemid,59/lang,en/

³¹ Ivan Selih: Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in the Republic of Slovenia. (Kézirat).

előző mechanizmus által végzett *rendszeres* látogatásoknak – az esetleges gyakorlattá vált emberi jogsértésekkel szembeni védelmen túl – a *jövőbeni* rossz bánásmód megelőzése az elsődleges célja. Előfordulhat, hogy a gyakorlatban a két funkció több-kevesebb átfedést mutat, azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy a már megtörtént esemény utólagos kivizsgálása korántsem bír olyan széleskörű megelőző hatással, mint amilyet az OPCAT célul tűzött.

Nem minden fajta helyszíni látogatás alkalmazza azokat a módszereket, és biztosítja azokat a garanciákat, amelyeket az OPCAT előír.³² Az ombudsmanok hatásköre általában kiterjed arra, hogy a hozzájuk, illetve a hivatalukhoz érkezett panaszok kivizsgálása céljából a fogva tartási helyszíneket meglátogassák.³³ Ezen túl az Európa Tanács tagállamaiban működő ombudsmanoknak többnyire lehetőségük van arra is, hogy a fogva tartási helyszíneken tényfeltáró vizsgálatot indítsanak, annak megállapításait, továbbá a fogva tartottak emberi jogait érintő nézeteiket nyilvánosan kifejtthessék, továbbá a jogalkotást és a jogalkalmazást érintő ajánlásokat tegyenek.³⁴ Miután az ombudsmani intézmények hatásköre nem csak a fogva tartottak, hanem a fogva tartási helyszín személyzete alapvető jogainak védelmére is kiterjed, az intézmény alkalmas arra, hogy a fogva tartási helyszínek rendszeres látogatásán keresztül, a *jövőbeni* rossz bánásmód megelőzése érdekében, az OPCAT által célul tűzött konstruktív párbeszédet fenntartsa. Az ombudsman sem nyomozati, sem vádemelési jogkörrel, sem másfajta közhatalmi jogosultsággal nem rendelkezik, így mind a fogva tartottak, mind a személyzet tagjai kevésbé tartanak attól, hogy a nemzeti megelőző mechanizmussal folytatott őszinte, bizalmas jellegű megbeszélést követően, egy későbbi eljárásban (például kihallgatás vagy vádemelés esetén) a személyükre, illetve az általuk szolgáltatott információkra fény derülhet.

A látogatások helyszínei

Az OPCAT 20. cikk (e) pontja alapján kizárólag a nemzeti megelőző mechanizmus döntésétől függ, hogy mely helyszínt kíván meglátogatni, és az államnak valamennyi fogva tartási helyszínhez, azok felszereléséhez és berendezéséhez biztosítania kell a hozzáférést. Olyan szervezet nem működhet nemzeti megelőző mechanizmusként, amely nem rendelkezik jogszabályban garantált hatáskörrel ahhoz, hogy az általa szabadon kiválasztott fogva tartási helyszínt bármikor, korlátozás nélkül meglátogasson. A fogva tartási helyszínen nem csak az állami, hanem valamennyi, az OPCAT 4. cikkében írtaknak megfelelő, nem állami intézményeket is érteni kell. Megtörténhet, hogy az állam egy olyan, már meglévő intézményt jelöl nemzeti megelőző mechanizmusnak, amely a fogva tartási helyszínek korlátozás nélkül történő hozzáférésére vonatkozó követelménynek valamilyen okból nem tesz eleget. Az ilyen korlátozást legkésőbb akkor kell megszüntetni, amikor az állam az adott intézményt nemzeti megelőző mechanizmusnak jelöli. Csehországban – nemzeti megelőző mechanizmusként történő kijelölését megelőzően – az ombudsmanok kizárólag beadvány esetében volt lehetősége arra, hogy valamely fogva tartási helyszínt meglátogasson, és

³² Lásd az OPCAT 18., 19. és 22. cikkét.

³³ Az ombudsmani intézményekkel kapcsolatos információk kapcsán lásd az International Ombudsman Institute honlapját: <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/Links/Links-to-OfficesInstitutes.php>

³⁴ L.: Varga Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004. 37. o.

ott vizsgálatot folytasson. A cseh parlament törvénymódosítással szélesítette ki az ombudsman hatáskörét ahhoz, hogy az intézmény az OPCAT fogva tartási helyszínek látogatására vonatkozó követelményeinek megfeleljen.³⁵ A moldovai parlament is jogszabály-módosítással szélesítette ki az ombudsmani intézmény hatáskörét ahhoz, hogy az OPCAT előírásainak megfeleljen.³⁶

Az információkhoz való hozzáférés

Az OPCAT 20. cikk (a) és (b) pontjai alapján a nemzeti megelőző mechanizmus számára biztosítani kell a hozzáférést minden információhoz, amely a 4. cikk szerinti fogva tartási helyszíneken, szabadságuktól megfosztott személyek létszámával, az ilyen helyszínek számával és elhelyezkedésével, továbbá az említett személyekkel való bánásmóddal, valamint a fogva tartás körülményeivel kapcsolatos. Az ombudsmani intézmények általában különösebb korlátozások nélkül hozzájuthatnak ezekhez az információkhoz.³⁷ Néhány kivételes esetben azonban előfordulhat, hogy a fogva tartási helyszínekkel kapcsolatos információkhoz történő hozzáférés lehetősége az utólagos, tényfeltáró jellegű vizsgálatokhoz kötődik. Ilyen esetekben azonban elkerülhetetlen, hogy a részes állam jogrendszere a nemzeti megelőző mechanizmus számára az OPCAT hivatkozott rendelkezéseiben megjelölt információkhoz történő hozzáférést a konkrét fogva tartási helyszínt érintő beadvány hiányában megtartandó, preventív célú látogatások esetére is biztosítsa.³⁸

A személyes meghallgatások

Az OPCAT 20. cikk (d) pontja alapján biztosítani kell, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus a fogva tartottakat, továbbá bárki mást, aki a megítélése szerint releváns információkkal szolgálhat, tanuk nélkül, személyesen, szükség esetén tolmács közreműködésével meghallgathassa. A zárt intézményben élő, a személyzetnek, sőt többé-kevésbé a társainak is kiszolgáltatott fogva tartott általában nincs abban a helyzetben, hogy a vele szemben tanúsított rossz bánásmódot, a fizikai vagy lelki bántalmazás tényét bizonyítékokkal alátámassza. További erőszak, illetve visszaélések áldozatává válhat az a fogva tartott, aki akár az őrszemélyzet, akár valamely társának a jelenlétében, a fogva tartás körülményeivel vagy a bánásmóddal kapcsolatos jogsértésekről számol be. A fogva tartottakon túl szankció veszélyének teheti ki magát a személyzet azon tagja is, aki a nemzeti megelőző mechanizmussal bántalmazásra, vagy emberi jogi jogsértésre utaló információkat közöl. Az ilyen helyzetek megelőzése céljából az OPCAT 21. cikke a nemzeti megelőző mechanizmus által meghallgatott személyek védelmét szolgáló, garanciális rendelkezéseket tartalmaz. Az 1. bekezdés értelmében egyetlen hatóság vagy hivatalos személy sem rendelhet el, alkalmazhat, engedélyezhet, vagy tűrhet semmiféle szankciót egyetlen személlyel vagy szervezettel szemben amiatt, hogy a nemzeti megelőző mechanizmussal információt közölt, függetlenül attól, hogy az igaz vagy hamis. Az említett megfontolások indokolják a 2.

³⁵ Law of 8 December 1999 on the Public Defender of Rights, www.ochrance.cz/en/ambudsman/zakon.

³⁶ L.: *OPCAT Country Status*, i. m.

³⁷ L.: *OPCAT Country Status*, i. m.

³⁸ Ilyen jogszabály módosításra például Új-Zéland, illetve a Maldív Köztársaság esetében volt szükség.

pontban szereplő tilalmakat is: a nemzeti megelőző mechanizmus által gyűjtött bizalmas információkat fokozott gondossággal kell kezelni. Az érintett személy kifejezett hozzájárulásának hiányában semmiféle személyes adatot sem szabad nyilvánosságra hozni.

Az ombudsmannak, illetve munkatársainak többnyire lehetőségük van arra, hogy a fogva tartottakkal ellenőrzés nélkül találkozzanak, és meghallgassák őket. Azon nemzeti megelőző mechanizmusként kijelölt intézmények esetén, amelyek az említett jogkörrel korábban nem rendelkeznek, azt legkésőbb a kijelölésről, illetve a működésről szóló nemzeti jogszabályban pótolni kell. Így például a moldovai parlamentnek az ombudsmani intézmény nemzeti megelőző mechanizmusként történő kijelöléséről szóló jogszabályban kellett az OPCAT 21. cikkében előírt hatáskört biztosítani.³⁹

A nemzeti megelőző mechanizmus ajánlásai

Az OPCAT 19. cikk (b) pontja alapján a nemzeti megelőző mechanizmusok a szabadságuktól megfosztottakkal való bánásmód és a fogva tartás feltételeinek javítása, továbbá az Egyesült Nemzetek vonatkozó normái szerinti kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából ajánlásokat tesznek az illetékes hatóságoknak. Az ombudsmani intézménnyel rendelkező államokban alapvető követelmény, hogy a vizsgálatokról jelentés készüljön, és lehetőség van arra is, hogy a feltárt jogsértések megszüntetése, illetve megelőzése céljából intézkedéseket kezdeményezzenek. Az ilyen államok jogrendszerei gyakorlatilag kivétel nélkül megkövetelik, hogy az érintett hatóság mind a vizsgálat kritikai megállapításaira, mind az ezek megszüntetésére vonatkozó kezdeményezésekre érdemben reagáljon. Az OPCAT 22. cikk értelmében a nemzeti megelőző mechanizmus ajánlásait az illetékes hatóságok megvizsgálják, és azok lehetséges végrehajtásáról párbeszédet kezdeményeznek vele. A nemzeti megelőző mechanizmus ajánlástételi jogköre a fogva tartási helyszínek látogatásához kötődik, és nem kizárólag jogi természetű intézkedésekre korlátozódik. Ezért, az államnak – a 19. cikk (c) pontja alapján – azt is lehetővé kell tennie, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusok a hatályos jogszabályok vagy a jogszabály tervezetek kapcsán javaslatokat és észrevételeket tegyenek. Az utóbbi hatáskör gyakorlása érdekében a tagállam valamennyi, a fogva tartási körülményeket érintő jogszabályok tervezetét már az előkészítés szakaszában köteles a nemzeti megelőző mechanizmusnak megküldeni. Az ombudsmani intézmények többsége már a nemzeti megelőző mechanizmusként való kijelölését megelőzően is rendelkezett ilyen jogkörrel. Egyes esetekben, így például a dán ombudsman nemzeti megelőző mechanizmusként történő kijelölésekor azonban jogszabály módosításra volt szükség ahhoz, hogy az intézmény a jogszabályok, illetve azok tervezeteinek véleményezésével kapcsolatos feladatainak is maradéktalanul eleget tehessen.⁴⁰

³⁹ Forrás: a moldovai ombudsmani intézmény honlapja: <http://www.ombudsman.md/md/act307/>

⁴⁰ National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices / Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the *Optional Protocol to the Convention against Torture* (January 2008) 16. o.

A nyilvánosság

Az OPCAT 23. cikke alapján az államok vállalják, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusok éves jelentéseit nyilvánosságra hozzák és terjesztik. A legtöbb ombudsman a nemzeti megelőző mechanizmusként történő kijelölésétől függetlenül köteles az éves tevékenységéről szóló jelentését nyilvánosságra hozni, továbbá az őt megválasztó parlamentnek bemutatni. Az OPCAT 23. cikke azonban semmiféle eligazítást sem ad arra nézve, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről szóló beszámolót önálló dokumentumként kell publikálni, vagy elegendő, ha az az ombudsmani intézmény működéséről szóló éves jelentésben kerül a nyilvánosság elé.

Az Országgyűlési Biztos Hivatala az OPCAT 23. cikke végrehajtásának módjáról elektronikus levélben érdeklődött az Európa Tanács tagállamainak nemzeti megelőző mechanizmusként működő ombudsmani intézményeinél. A megkeresésre az albán, a cseh, az észt és a szlovén ombudsmani intézmények az válaszolták, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus éves jelentését az ombudsman éves jelentését tartalmazó kötetben, külön fejezetként publikálják. A lengyel és az azerbajdzsáni ombudsmani intézmény a nemzeti megelőző mechanizmusként történő működésükről szóló éves jelentést önálló dokumentumként teszi közzé. A dán ombudsmani intézmény az idei évben kezdett nemzeti megelőző mechanizmusként működni, így éves riportot még nem publikáltak és annak módjáról sem döntöttek. A többi intézmény a megkeresésre nem reagált.⁴¹ Annak ellenére, hogy az OPCAT csak a nemzeti megelőző mechanizmusok éves jelentésének közzétételéről rendelkezik, a válaszoló ombudsmani intézmények szinte kivétel nélkül jelezték, hogy az intézmény honlapján az egyedi látogatásokról szóló jelentéseik is elérhetőek.

Kiváltságok és mentességek

Az OPCAT 35. cikke értelmében a Megelőzési Albizottság és a nemzeti megelőző mechanizmusok tagjai számára biztosítani kell a feladataik független ellátásához szükséges kiváltságokat és mentességeket. Az állam köteles olyan jogszabályi környezetet teremteni, amely biztosítja például, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus a személyes meghallgatások során gyűjtött, bizalmas információk megőrzésére, illetve visszatartására vonatkozó kötelezettségének eleget tehessen.⁴² A „mentességek” körébe tartozik a 21. cikk 1. bekezdésében szereplő tilalom, miszerint egyetlen személlyel vagy szervezettel szemben sem lehet semmiféle szankciót alkalmazni amiatt, hogy a nemzeti megelőző mechanizmussal információt közölt, függetlenül attól, hogy az igaz vagy hamis. A tiltás nem csak a büntetőeljárás, hanem a polgári per, továbbá a bármilyen fegyelmi eljárás indítására is kiterjed.

Az ombudsmani intézménnyel rendelkező államok többségében, a tisztséget betöltő személyt, illetve személyeket a parlamenti képviselőkkel azonos mentelmi jog illeti meg. A jog számos országban az ombudsmanhoz fordululó polgárt is védi. Annak ellenére, hogy az ombudsmanokat szinte kivétel nélkül széles körű vizsgálati jogkör illeti meg, a jogállásukról szóló jogszabályok a velük együttműködő személyek vé-

⁴¹ A megkeresésre 2009. szeptember 4-ig érkezett válaszok az Országgyűlési Biztos Hivatalában a Gy 479/2007. számú ügyiratban találhatóak.

⁴² OPCAT 21. cikk (2) bekezdése.

delméről még csak említést sem tesznek.⁴³ Azokban az államokban, amelyek a nemzeti megelőző mechanizmusként az ombudsmeni intézményt jelölték, a hiányzó jogi garanciákat pótolni kellett.

A pénzügyi háttér

Az állam akár az ombudsmant, akár más, már létező intézményt jelöl nemzeti megelőző mechanizmusként, az OPCAT előírásainak megfelelő – megelőzési célú – rendszeres látogatások végrehajtása mindenképpen további – nem kizárólag jogi szakismertekkel rendelkező – humán erőforrásokat, és pénzügyi forrásokat igényel. Az OPCAT 18. cikkének 3. bekezdése a részes államok speciális kötelezettségeként írja elő, hogy biztosítsák a nemzeti megelőző mechanizmus működéséhez szükséges forrásokat. Nem elegendő, ha az állam egyszerűen csak kijelöl egy intézményt, majd elvárja, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátásához szükséges pénzügyi forrásokat a meglévő költségvetése terhére legyen kénytelen előteremteni. Többletforrások hiányában az alapvető jogok széles körének védelmével foglalkozó, önálló bevételekkel nem rendelkező intézmény olyan súlyos költségvetési helyzetbe kerülhet, ami lehetetlenné teszi, hogy az ország távol eső pontjain működő fogva tartási helyszínek látogatására vonatkozó, költségigényes kötelezettségének eleget tegyen. (Ilyen lehet például a nemzeti megelőző mechanizmus tevékenysége szempontjából kiemelkedően fontos, nagyszámú rendőrkapitányság rendszeres látogatása, vagy a külföldiek fogva tartására szolgáló helyszínek látogatásához szükséges tolmácsolások alkalmazása). A fakultatív jegyzőkönyvet 2006. december 18-án ratifikáló Észtország esetében például a nemzeti megelőző mechanizmusként kijelölt ombudsmeni intézmény az OPCAT által megkívánt valamennyi jogkörrel rendelkezett. Az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága 2007 novemberében, Észtország negyedik időszakos jelentésének⁴⁴ felülvizsgálatát követően, mégis aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy az ombudsman – megfelelő pénzügyi feltételek hiányában – nem lesz képes arra, hogy mind a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait, mind az UNCAT rendelkezéseinek sérelmét kifogásoló alapjogi panaszok vizsgálatát megfelelően ellássa, és a hiányzó források pótlását kezdeményezze.⁴⁵ Kritika érte a lengyel kormányt is amiatt, hogy az ombudsman számára az OPCAT végrehajtásából eredő új feladatok ellátásához szükséges többletforrások biztosítása helyett, azt az intézménynek a már meglévő költségvetése terhére kellene „kigazdálkodnia.” Az említett helyzetben az OPCAT végrehajtásáért felelős szervezeti egység mintegy nyolc munkatárssal dolgozik, közülük mindössze öten látogatják a fogva tartási helyszíneket. Fizikai képtelenség, hogy a 39 millió lakosú országban mindössze öt ember elegendő legyen arra, hogy a fogva tartási helyszíneket rendszeresen felkeresse.⁴⁶

Az állam a nemzeti megelőző mechanizmus funkcionális függetlenségét a feladatok szakszerű ellátásához szükséges pénzügyi források biztosítása során is köteles biz-

⁴³ Az intézmények jogállására vonatkozó nemzeti jogszabályok angol nyelvű fordítása az European Ombudsman Institute honlapján olvasható. Forrás: http://www.omineurope.info/uk/index_e.html

⁴⁴ L.: 1988. évi 3. törvényerejű rendelet, 19. cikk 1. bekezdés.

⁴⁵ L.: UN Doc. CAT/C/EST/CO/4 (22 November 2007), para. 11. Forrás: <http://www.hrcompilation.org/hrsearch/search.do?accessType=country®ionCountry=country&lang=en&queryType=boolean&annoType=observations&resultsPerPage=25&orderBy=category&countries=55¤tPage=2>

⁴⁶ L.: *OPCAT Country Status*, i. m.

tosítani.⁴⁷ Így például a nemzeti megelőző mechanizmus látogatásában kormányzati szakértő semmilyen formában sem vehet részt. A nemzeti megelőző mechanizmus látogatása nem függhet pályázati forrásoktól, továbbá attól sem, hogy a kormányzat a szakértők utaztatásához szükséges eszközöket hajlandó-e biztosítani. Utóbbi esetben a fogva tartási helyszín személyzete a látogatás tényéről és időpontjáról előre tudomást szerezhet, továbbá a szállítási eszközök biztosításán keresztül a nemzeti megelőző mechanizmus látogatásának időtartama is korlátozható.⁴⁸

A magyar csatlakozás előkészítésének rövid története

A Magyar Köztársaság Állandó ENSZ Képviseletének vezetője 2006. március 22-én, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek 60. Közgyűlésének elnökénél hivatalosan is jelezte a Magyar Köztársaságnak az OPCAT ratifikálására vonatkozó szándékát.⁴⁹ Magyarország csatlakozási szándékáról, továbbá a folyamatban lévő ratifikációs eljárásról a Külügyminisztérium 2006. július 10-én írásban tájékoztatta a Magyar Helsinki Bizottság elnökét. Három hónappal később a Külügyminisztérium a Mental Disability Advocacy Center (a továbbiakban: MDAC)⁵⁰ képviselőjének küldött levélben már arról írt, hogy – az Igazságügyi Minisztériummal együttműködve – vizsgálják, hogy a hazai jogot milyen módon lehet az OPCAT előírásaival összhangba hozni. A nemzeti megelőző mechanizmus felállítását illetően a Külügyminisztérium jelezte, hogy a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzése céljából az ügyészség már rendszeresen látogatja a fogva tartási helyszíneket. 2006. november 8-án az MDAC és az Association for the Prevention of Torture⁵¹ nemzetközi emberi jogi szervezet képviselői, továbbá a Magyar Helsinki Bizottság elnöke közös levélben fordultak a külügyminiszterhez, amelyben – az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus létrehozására vonatkozó rendelkezéseire hivatkozva – aggodalmukat fejezték ki azon kormányzati elképzelés kapcsán, hogy hazánk csatlakozása esetén az ügyészség fog nemzeti megelőző mechanizmusként működni.⁵²

A francia törvényhozás 2007. október 30-án fogta el a nemzeti megelőző mechanizmus felállításáról szóló törvényt, amely a feladatra az ombudsmani intézményt („le médiateur de la république”) jelölte ki. Az esemény alkalmából a francia ombudsmani intézmény 2008. január 18-án az Európa Tanács emberi jogi főbiztosával közösen, a „Szabadságjogok felfüggesztése és az emberi jogok védelme” címmel nemzetközi szemináriumot rendezett Párizsban, amelyen az országgyűlési biztos is részt vett.⁵³ Hazaérkezését követően az országgyűlési biztos levélben fordult – többek

⁴⁷ L.: OPCAT 18. cikk 1. bekezdése.

⁴⁸ További részletek: APT Guide to Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms 48–49. o. Forrás: http://www.apr.ch/component?option=com_docman/task/cat_view/gid,117/dir,DESC/order,date/Itemid,59/limit,10/limitstart,10/lang/en/

⁴⁹ A Magyar Köztársaság Állandó ENSZ Képviseletének vezetője által aláírt 2006. március 22-én kelt, 82-3/2006. számú, angol nyelvű levél fénymásolata az Országgyűlési Biztos Hivatalában, a Gy 479/2007. számú ügyiratban található.

⁵⁰ L.: www.mdac.info

⁵¹ L.: www.apr.ch

⁵² A hivatkozott leveleket a Magyar Helsinki Bizottság, továbbá a Mental Disability Advocacy Center magyarországi szervezete bocsátotta a szerző rendelkezésére.

⁵³ A szeminárium programját lásd: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/1200923709.pdf>

között – az Országgyűlés elnökéhez, illetve az érintett országgyűlési bizottságok vezetőihez, a Miniszterelnöki Hivatal vezető, továbbá az igazságügyi és rendészeti, valamint a külügyminiszterhez, amelyben Magyarország mielőbbi OPCAT csatlakozását sürgette, és a nemzeti megelőző mechanizmus kijelölése és működtetése kapcsán felajánlotta együttműködését. A megkeresésre az igazságügyi és rendészeti miniszter 2008. február 29-én válaszolt, aki felkérte az országgyűlési biztost, hogy „mint lehetséges nemzeti megelőző mechanizmusnak a szerepével – ideértve annak költségvetési vonzatait, valamint a Jegyzőkönyvben meghatározott kötelezettségek teljesítésének három évre történő elhalasztásának a lehetőségét – továbbá az Obtv. esetleges módosításával kapcsolatos szakmai álláspontjáról, javaslatairól a lehető legrövidebb időn belül” tájékoztassa. Levele mellékleteként, az igazságügyi és rendészeti miniszter az OPCAT angol nyelvű szövegét, továbbá a dokumentum magyar nyelvű fordítását is megküldte az országgyűlési biztosnak.⁵⁴

Válaszában az országgyűlési biztos egyetértett azzal, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátása kapcsán az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) több rendelkezése is átgondolást igényel, továbbá észrevételezte, hogy a dokumentum magyar nyelvű fordítása több helyen is pontatlan, így annak szakmai lektorálását és esetleges korrekcióját még a hazai jogi szabályozás felülvizsgálatát és a csatlakozással összefüggő feladatok tervezését megelőzően célszerű lenne elvégeztetni. A nemzeti megelőző mechanizmus feladataival összefüggő költségvetési többletforrások ügyében az országgyűlési biztos jelezte, hogy annak tervezése kizárólag a hazai fogva tartási helyszínek számának és méretének és földrajzi elhelyezkedésének ismeretében lehetséges.⁵⁵ Az említett adatok összegyűjtése és a nemzeti megelőző mechanizmus rendelkezésére bocsátása – az OPCAT 20. cikk (a) és (b) pontjai alapján – a kormányzat feladata. Az országgyűlési biztos hangsúlyozta, hogy a kínzás, kegyetlen, embertelen megalázó bánásmóddal vagy büntetéssel szemben mind az Alkotmány, mind a hazánk által aláírt nemzetközi emberi jogi egyezmények abszolút tilalmat állítanak fel. Az említett okból a Magyar Köztársaságnak az OPCAT-ben meghatározott kötelezettségei teljesítésének három évre történő elhalasztását nem támogatta.⁵⁶

Az ügyészség mint lehetséges nemzeti megelőző mechanizmus

Magyarországon az ügyészség intézményét az Alkotmány hozza létre, amely szerint az alapvető rendeltetése a bűnüldözés. Az ügyészi szervezet rendeltetéséből eredően alkotmányos feladatainak túlnyomó többsége is az állami büntetőhatalom gyakorlásához kötődik: az „ügyészség törvényben meghatározott jogokat gyakorol a nyomozással összefüggésben, képviseli a vádat a bírósági eljárásban, továbbá felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett”.⁵⁷ Egyes bűncselekmények esetén kizárólag az ügyészség nyomoz, más esetekben az ügyészség nyomozást végez-

⁵⁴ L.: IRM/BRKFO/135/2008.

⁵⁵ Az OPCAT 20. cikk (a) pontja alapján az említett információkat a kormányzat köteles a nemzeti megelőző mechanizmus rendelkezésére bocsátani.

⁵⁶ Az országgyűlési biztos által az OPCAT csatlakozással összefüggésben frott levelek másolatai, a címzetek listája, továbbá a megkeresésre érkezett válaszok az Országgyűlési Biztos Hivatalában, a Gy 479/2007. számú ügyiratban találhatók.

⁵⁷ Lásd a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 51. § (1) és (3) bekezdését.

tet.⁵⁸ A nyomozás egy formális eljárás, amelynek célja, hogy a terhelt jogi felelősségét megalapozó bizonyítékokat feltárja és összegyűjtse annak érdekében, hogy azokat a vádhatóság a bíróság elé tárja.

Az UNCAT 4. cikke alapján minden részes állam köteles gondoskodni arról, hogy büntetőjoga szempontjából minden kínzási cselekmény bűncselekménynek minősüljön. A nemzetközi jogi kötelezettségvállalással összhangban a kínzás elleni védelem elsősorban az említett körbe tartozó cselekmények büntetőjogi szankcionálásán keresztül valósul meg. Itt azokról a büntetőjogi tényállásokról van szó, amelyek – az UNCAT 1. cikkével összhangban – az állami közhatalom nevében eljáró személyek által, a hivatalos eljárásuk során alkalmazott bántalmazásokat büntetik.⁵⁹ Magyarországon az említett bűncselekmények felderítése az ügyészség kizárólagos hatáskörébe tartozik.⁶⁰ Jogállami paradoxon lenne, ha az ügyészség, a bűncselekmények következetes üldözésére vonatkozó törvényi kötelezettségét⁶¹ attól függően lenne köteles teljesíteni, hogy az elkövetésre utaló adatokról nemzeti megelőző mechanizmusként, vagy más módon szerzett tudomást.

Olyan ügyekben, amikor nem az ügyészség nyomoz, a nyomozó szervezet nyomozási cselekmények lefolytatására utasíthatja, és egyes ügyeket a nyomozást lefolytató szervtől magához vonhat. A legfőbb ügyész jogosult arra is, hogy bármely bűncselekmény nyomozását bármely nyomozó hatóságtól az ügyészség hatáskörébe vonja.⁶² A bíróság a terhelt előzetes letartóztatásról – a vádirat benyújtásáig – kizárólag az ügyész indítványára dönthet.⁶³ Az előzetes letartóztatás célja, hogy a nyomozó hatóság az eljárás alá vont személyektől „értésüléseket és vallomást” gyűjtsön, hiszen a tényállást olyan mértékben köteles felderíteni, hogy a vádló – főszabályként az ügyész – dönthessen arról, vádat emel-e.⁶⁴ Miután az ügyészséget a nyomozással összefüggésben megillető közhatalmi jogosítványok rendeltetése az eredményes vádemeléshez szükséges „értésülések vagy vallomások”⁶⁵ összegyűjtése, az intézmény az OPCAT 18. cikk 1. bekezdésében előírt funkcionális függetlenség követelményének nem tud eleget tenni.

A fogva tartások kapcsán az ügyészség ellenőrizheti az őrizetbe vétel, az előzetes letartóztatás, a kényszergyógykezelés és az ideiglenes kényszergyógykezelés, a szabadságvesztés, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározott őrizet, a szabálysértési és a pénzbírságot helyettesítő elzárás, valamint a nyomozó hatóságok előállító helyiségeiben foganatosított személyes szabadságkorlátozás törvényességét; a javítóintézetekben az előzetes letartóztatás foganatosításának, valamint a javítóintézeti nevelés végrehajtásának törvényességét; továbbá a büntetések és az intézkedések végrehajtására vonatkozó jogszabályok megtartását.⁶⁶ Az ellenőrzés során az ügyész a fogva tartási helyszíneket, bármely időpontban meglátogathatja, amelynek során a vonatkozó utasítások mellett a fogva tartási iratokat is megtekint-

⁵⁸ Lásd a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (Ütv.) 1. § (2) bekezdését, továbbá a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 29. §-át.

⁵⁹ Lásd a Büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényben a bántalmazás hivatalos eljárásban (Btk. 226. §), illetve a kényszervallatás (Btk. 227. §) tényállásait.

⁶⁰ A Be. 29. § e) pontja alapján.

⁶¹ 7. § (1) bekezdésének a) pontja.

⁶² L.: Ütv. 5. § (2) bekezdésének e) pontja.

⁶³ L.: Be. 130. § (1) bekezdése.

⁶⁴ L.: Be. 164. § (2) bekezdése.

⁶⁵ Lásd a 31. lábjegyzetben idézett definíciót.

⁶⁶ L.: Ütv. IV. fejezete.

heti. A fogva tartások törvényességének felügyelete során az ügyésznek lehetősége van arra, hogy mind a fogva tartottakat, mind az őrszemélyzet tagjait korlátozás nélkül meghallgathassa. Az, hogy az ügyészség a törvényességi felügyeleti tevékenység ellátása során fogva tartási helyszíneket látogat, nem jelenti azt, hogy annak módja az OPCAT előírásainak is megfelel. A fogva tartási helyszínek ügyészi látogatásának célja a törvényesség betartatása.⁶⁷ Az említett célkitűzéssel összefüggésben, az ügyész a fogva tartási helyszínek, iratok, szabályzatok stb. megtekintésével jogi természetű, utólagos ellenőrzést – szükség esetén vizsgálatot – végez.⁶⁸ Az ügyészség – a nyomozáshoz hasonlóan – a büntetések, intézkedések, a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések végrehajtása törvényességének felügyelete során nem az OPCAT-ben előírt ajánlástételi, hanem *irányítási* típusú közhatalmi jogosítványokkal rendelkezik. Ezt bizonyítja, hogy a személyes szabadságot korlátozó büntetések, intézkedések és kényszerintézkedések végrehajtására illetékes szervek vezetői kötelesek az ügyésznek a törvények megtartására, különösen a fogva tartás törvényes körülményeire vonatkozó rendelkezéseit teljesíteni. Utóbbiak az ügyész utasításai ellen felettes szerveik útján előterjesztést tehetnek a felettes ügyészhez, melynek azonban halasztó hatálya nincsen.⁶⁹

Az OPCAT preambulumaának utolsó mondata alapján az államok a dokumentum aláírásával a szabadságuktól megfosztott személyek kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetéssel szembeni védelmét „megelőző jellegű, *nem jogi eszközökkel*” kívánják megerősíteni. Az említett célkitűzés az indoka az OPCAT 18. cikk 2. bekezdésében előírt követelményeknek, melyek szerint az államoknak biztosítaniuk kell, hogy „a nemzeti megelőző mechanizmus szakértői rendelkezzenek a szükséges képességekkel és *szakmai* tudással,” és törekedniük kell „a nemek egyenlő arányára és az országban található etnikai és kisebbségi csoportok megfelelő képviselőre”.⁷⁰

A kézirat leadásáig 24 tagállamról ismert, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait milyen intézményre bízta. Az ügyészség tradicionális bűnüldözési, továbbá a különféle célú fogva tartások törvényes végrehajtásához kötődő közhatalmi jogosítványai, továbbá az OPCAT 18. cikk 1. bekezdésében előírt funkcionális függetlenség követelménye közötti összeférhetlenség az oka annak, hogy ezen államok között – függetlenül attól, hogy az ügyészi szervezet az alárendelt vagy önálló történeti modellben, milyen egyedi megoldással működik⁷¹ – egyetlen olyat sem találunk, amely nemzeti megelőző mechanizmusként az ügyészséget jelölte volna.

Az országgyűlési biztos mint lehetséges nemzeti megelőző mechanizmus

A hatályos magyar jog az ombudsman intézményét három szinten szabályozza. Az Alkotmány 32/B. § kizárólag az Országgyűlésnek felelős szervként hozza létre az országgyűlési biztos intézményét. Az Alkotmány az állampolgári, valamint a nemzeti

⁶⁷ Belovics Ervin: A büntetés-végrehajtás ügyészi törvényességi felügyeletének szerepéről. *Börtönügyi Szemle*, 2008. 1. sz. 1–14. o.

⁶⁸ Vokó György: *A magyar büntetés-végrehajtási jog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1999. 398–405. o.

⁶⁹ L.: Ütv. 11. § a)–c) pontjai, valamint a 12. § (1) bekezdése.

⁷⁰ Részletesen lásd a szakértelem és személyi összetétel követelménye kapcsán írtakat.

⁷¹ A témában lásd például Fűrész Klára: Az ügyészi funkció és az ügyészi szervezet történeti modelljei. In: *Alkotmánytan I.* (szerk.: Kukorelli István) Osiris Kiadó Budapest, 2007. 585–586. o.

és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézményét nevesíti, továbbá meghatározza a biztosok alapvető feladatait. Az Alkotmány értelmében az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost is választhat. A szabályozás második szintjét az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) jelenti, amely az országgyűlési biztosok megválasztásának, továbbá eljárásának részletes szabályait tartalmazza. Általános jellegű szabályként az Obtv. rendelkezései valamennyi országgyűlési biztosra irányadóak. A szabályozás harmadik szintjét az „egyes alkotmányos jogok védelmére” választott biztosokra vonatkozó speciális szabályokat tartalmazó, a nemzeti és etnikai és kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény, továbbá a személyes adatok kezeléséről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény jelentik. A közel másfél évtizedes szabályozási rendszert a 2007. évi CXIV. törvény annyiban csorbította, hogy a jövő generációk országgyűlési biztosa intézményét, továbbá a külön biztos eljárására vonatkozó szabályokat az Obtv. módosításaként kodifikálta.

Az Alkotmány 32/A. § (1) bekezdése alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Az Alkotmány 54. § (2) bekezdése alapján a Magyar Köztársaságban senkit sem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni. Miután a felsorolt tilalmakat az Alkotmány alapjogként szabályozza, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre az ezzel kapcsolatos visszasságok vizsgálatára, illetve orvoslására is kiterjed. Az országgyűlési biztos az alkotmányos visszasság „orvoslása” érdekében ügydöntő hatáskörrel azonban nem rendelkezik. Az országgyűlési biztos intézkedési jogosítványai sajátossága, hogy azok a megfelelő közhatalmi jogosítványokkal illetve ügydöntő hatáskörrel rendelkező szerv eljárásának, illetve intézkedésének kezdeményezését célozzák.⁷² Miután az országgyűlési biztos olyan, az Alkotmány által felállított, kizárólag az Országgyűlésnek felelős, ügydöntő hatáskörrel nem rendelkező ellenőrző szerv, amelynek vizsgálata nem jogi felelősséget megalapozó bizonyítási, hanem egy formailag kötetlen, tényfeltáró jellegű eljárás,⁷³ az intézmény az OPCAT 18. cikk 1. bekezdésében meghatározott funkcionális függetlenség követelményének megfelel.

Az országgyűlési biztosokat az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választja.⁷⁴ Az országgyűlési biztosok feladatával kapcsolatos ügyvitel és előkészítés feladatait ellátó szerv az Országgyűlési Biztos Hivatala,⁷⁵ amelynek munkatársai foglalkoztatása kapcsán a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.⁷⁶ Az intézmény felállításkor, illetve az országgyűlési biztos feladatával összefüggő előkészítési feladatokat ellátó munkatársak kiválasztásakor nem volt előre látható, hogy az intézménynek – nemzeti megelőző mechanizmusként – a fogva tartási helyszíneket alkotmányos joggal összefüggő visszasságra utaló információ hiányában is rendszeresen kell majd látogatnia. Az OPCAT-hoz történő csatlakozással össze-

⁷² L.: Obtv. 20–25 §.

⁷³ *Uo.* 16–19. §.

⁷⁴ Az Alkotmány 32/B. § (4) bekezdés alapján.

⁷⁵ L.: Obtv. 28. § (1) bekezdése.

⁷⁶ L.: a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (Ktv.) 1. § (2) bekezdése.

függésben megfontolást igényel, hogy a feladat ellátáshoz szükséges, orvosi, pszichológusi, stb. végzettséggel rendelkező szakértőket köztisztviselőként, esetleg – a Párizsi Alapelvekkel összhangban – civil szervezetek bevonásával, vagy más módon célszerű biztosítani.

A személyes adatok kezeléséről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) értelmében a faji eredetre, a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó adat különleges adatnak⁷⁷ minősül, ami kizárólag akkor kezelhető, ha az nemzetközi egyezményen alapul, vagy Alkotmányban biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűnmegelőzés vagy a bűnüldözés érdekében, illetve egyéb esetekben azt törvény elrendeli.⁷⁸ Jelenleg az országgyűlési biztosok jelölésének, illetve megválasztásának feltételeit és módját szabályozó törvények a biztosok nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozását illetően semmiféle rendelkezést sem tartalmaznak. A köztársasági elnök mindössze a nemzeti etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának személyére vonatkozó javaslat megtétele előtt kéri ki az országos kisebbségi önkormányzatok – ha valamely kisebbség ilyen önkormányzattal nem rendelkezik, az adott kisebbség nyilvántartásba vett országos érdekképviselői szervének – véleményét.⁷⁹ A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény értelmében, a köztisztviselő nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozására utaló adatot a közszolgálati nyilvántartás sem tartalmazza.⁸⁰ Miután az OPCAT 18. cikkének 2. bekezdése alapján a nemzeti megelőző mechanizmus felállításakor törekedni kell az „országban található etnikai kisebbségi csoportok megfelelő képviselőre” hazánk csatlakozása kapcsán az említett követelmény teljesítésének mikéntje is átgondolást igényel.

Az Obtv. 16. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztos kizárólag a *hatóságok*, illetve a *közszolgáltatást végző* szervek tevékenységével összefüggő alkotmányos vizsássaúra utaló körülmény gyanúja esetén jogosult eljárni. Ezzel szemben az OPCAT 19. cikkének 4. bekezdése alapján a nemzeti megelőző mechanizmus – az Albizottsághoz hasonlóan – valamennyi, a 4. cikk 2. bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelő fogva tartási helyszínt jogosult meglátogatni, függetlenül attól, hogy azt hatóság, közszolgáltatást végző szerv, esetleg más természetes vagy jogi személy működteti.

Az alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja az országgyűlési biztos eljárásának harmadik feltétele. Miután a visszásság gyanúja nem csak a beadványra, hanem hivatalból történő eljárásnak is feltétele,⁸¹ az országgyűlési biztos feladatköre nem terjed ki arra, hogy – előzetes információ hiányában – eseti vagy tervszerű vizsgálatot folytasson annak felderítésére, hogy a hatáskörébe tartozó szerv a tevékenysége során tiszteletben tartja-e az alkotmányos jogokat. Az Obtv. 16. § (1) bekezdésében felsorolt eljárási feltételek az országgyűlési biztosnak a fogva tartási helyszíneket érintő vizsgálati esetén is irányadóak. A fogva tartási helyszínek OPCAT alapján végzett, megelőzési célú látogatásainak a kínzás, vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmával összefüggő visszásság gyanúja nem feltétele, így a

⁷⁷ Lásd a személyes adatok kezeléséről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) 2. § 2. a) pontját.

⁷⁸ L.: *uo.* 3. § (2) bekezdésének b) és c) pontja.

⁷⁹ L.: a nemzeti és etnikai és kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 20. § (2) bekezdése.

⁸⁰ L.: Ktv. 4. számú melléklete.

⁸¹ L.: Obtv. 16. § (2) bekezdése.

feladat ellátása érdekében nem csak az országgyűlési biztos hatáskörébe tartozó szerveket érintő, hanem az eljárás megindítására vonatkozó szabályokat is módosítani szükséges.

Az országgyűlési biztos igen széleskörű vizsgálati jogosultságokkal rendelkezik, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy – az általa vizsgált ügyben – az információk igen széles körét jogosult megismerni. Más típusú vizsgálati jogosultságok illetik meg azonban az országgyűlési biztost a hatóságnak, illetve közszolgáltatónak minősülő, továbbá az említett körbe nem tartozó szerveket illetően.

A hatóságnak, illetve közszolgáltatónak minősülő szervek esetében az országgyűlési biztos bármely, az általuk lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, a keletkezett iratokba betekinthes, azok megküldését, illetőleg róluk másolat készítését kérheti. Államtitok és szolgálati titok az országgyűlési biztost a vizsgálati jogkörei gyakorlásában alapvetően nem akadályozhatja, azonban egyes, az Obtv. által felsorolt szerveknél – köztük a fogva tartási helyszíneket is működtető rendőrségnél is – az irat betekintési jogát csak meghatározott korlátozásokkal gyakorolhatja.⁸² Az országgyűlési biztos az általa vizsgált ügy intézőjét, valamint az eljárást lefolytató szerv – köztük a fogva tartási helyszín – bármely munkatársát meghallgathatja, szükség esetén mind az érintett, mind az annak felügyeletét ellátó szerv, továbbá „az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérheti fel”. Ezen túl az országgyűlési biztos a jogerősen befejezett ügyekben – külön törvény eltérő rendelkezésének hiányában – az általa vizsgált szerv helyiségeibe beléphet. A fegyveres erők, a nemzetbiztonsági szolgálatok, a rendőrség és a rendészeti szervek működésére szolgáló területekre az országgyűlési biztos a hatáskörrel rendelkező miniszter által szabályozott módon léphet be.⁸³

A hatóságnak, illetve közszolgáltatónak nem minősülő szerveket korlátozottabb együttműködési kötelezettség terheli. Ezekről, illetve munkatársaiktól mindössze írásbeli magyarázat, nyilatkozat, felvilágosítás vagy vélemény kérhető. Azt, hogy az országgyűlési biztos, illetve munkatársai a helyiségeikbe belépjenek nem kötelese biztosítani, továbbá a birtokukban lévő iratokat sem kötelesek bemutatni.⁸⁴ A nemzeti megelőző mechanizmus az OPCAT 4. cikkében írtaknak megfelelő valamennyi fogva tartási helyszín látogatására, illetve a releváns információkhoz való hozzáférésre jogosult, függetlenül attól, hogy azt hatóság, közszolgáltatást végző szerv, esetleg magán vagy jogi személy működteti. Az országgyűlési biztos nemzeti mechanizmusként történő kijelölése esetén a feladatkör gyakorlásához szükséges eljárási feltételek biztosítása jogszabály módosítást igényel.

Az Obtv. elsősorban az országgyűlési biztoshoz forduló személy védelméről rendelkezik. Amennyiben a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az országgyűlési biztos nem fedheti fel, továbbá a biztoshoz fordulása miatt senkit sem érhet hátrány.⁸⁵ Míután a nemzeti megelőző mechanizmus a fogva tartási helyszíneket alapjogsérelem gyanújának hiányában is köteles meglátogatni, és mind a fogvatartottakkal, mind a személyzet tagjaival beszélni, az ilyen meghallgatások kapcsán az Obtv.

⁸² *Uo.* 18. § (5)–(6) és (8) bekezdése.

⁸³ *Uo.* 18. § (1)–(3) bekezdése.

⁸⁴ *Uo.* 18. § (4) bekezdése.

⁸⁵ *Uo.* 16. § (4) bekezdése.

az országgyűlési biztoshoz forduló személy védelmét célzó rendelkezései nem alkalmazhatók. Az országgyűlési biztos által vizsgált ügyben a válaszára, illetve a nyilatkozattételre felhívott személy csak abban az esetben tagadhatja meg az együttműködést, ha az eljárás alapjául szolgáló beadvánnyal érintett személy a hozzátartozója, esetleg magát, élettársát, illetve hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.⁸⁶ Az Obtv. az országgyűlési biztossal együttműködő, a vizsgálat során adatot, információt nyújtó személyek védelméről azonban egyáltalán nem rendelkezik. Az Obtv. azt viszont előírja, hogy amennyiben az országgyűlési biztos eljárása során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, az illetékes szervnél felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezhet, bűncselekmény észlelése esetén azonban az eljárást kezdeményezni köteles.⁸⁷ Miután az OPCAT 21. cikkének 1. bekezdése kifejezetten tiltja, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus számára információt szolgáltató személlyel szemben – az információ közlésével összefüggésben – bármilyen felelősségre vonási eljárás induljon, esetében az Obtv. 24. § által felsorolt eljárásokat sem szabad megindítani. A nemzeti megelőző mechanizmus látogatása során gyűjtött információkkal összefüggő további kérdés, hogy a nem az Országgyűlési Biztos Hivatala köztisztviselőiként dolgozó szakértőknek, tolmácsoknak stb. a fogva tartási helyszínük látogatásában történő részvétele esetén a meghallgatott személyek személyes adatainak védelmét milyen garanciákkal lehet biztosítani.

Az országgyűlési biztos a vizsgálata eredményéről, illetve esetleges intézkedéséről egyedül a beadványt tevőt köteles értesíteni.⁸⁸ Kizárólag az országgyűlési biztos jogosult azt eldönteni, hogy a vizsgálatának megállapításait nyilvánosságra hozza-e.⁸⁹ Az intézmény eddigi fennállása során az országgyűlési biztosok széles körben éltek a nyilvánosság lehetőségével, hiszen mind az egyedi, mind az átfogó vizsgálatokról szóló jelentéseik, továbbá az éves beszámolóik az interneten, az intézmény honlapján bárki számára elérhetők.⁹⁰ Ezen túl az elmúlt évben az országgyűlési biztos a közérdeklődésre számot tartó vizsgálatait megállapításairól 96 sajtóközleményt is kiadott. Miután az Alkotmány a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmát alapjogként nevesíti, célszerű lenne, ha nemzeti megelőző mechanizmusként történő kijelölése esetén az országgyűlési biztos az OPCAT 23. cikkében megjelölt jelentést – a cseh, az észt vagy a szlovén ombudsmani intézményhez hasonlóan – az Országgyűlésnek szóló éves jelentése keretében hozná nyilvánosságra.

Az Obtv.-nek az országgyűlési biztos az egyedi intézkedésekre vonatkozó kezdeményezéseire/ajánlásaira, továbbá az ezekkel kapcsolatos válaszára vonatkozó szabályai gyakorlatilag megfelelnek az OPCAT követelményeinek.⁹¹ Az országgyűlési biztosnak törvényben biztosított jogköre, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos vizsátság jövőbeni elkerülése érdekében valamely jogszabály megalkotását, módosítását vagy kiegészítését kezdeményezze.⁹² Az adatvédelmi biztostól,⁹³ valamint a jövő gene-

⁸⁶ *Uo.* 18. § (9) bekezdése.

⁸⁷ *Uo.* 24. §.

⁸⁸ *Uo.* 19. § (1) bekezdése.

⁸⁹ *Uo.* 18. § (5) bekezdésének utolsó mondata.

⁹⁰ *L.*: www.obh.hu

⁹¹ Obtv. 20–26. §.

⁹² *Uo.* 25. §.

⁹³ Avtv. 25. § (1) bekezdése.

rációk országgyűlési biztosától⁹⁴ eltérően a jogszabálytervezetek véleményezését illetően az országgyűlési biztos semmilyen törvényben biztosított feladatkörrel sem rendelkezik. Az országgyűlési biztos által korábban kifogásolt rendelkezéseket érintő jogszabálytervezeteket a kodifikációért felelős szervek a kötelező közigazgatási egyeztetés során többnyire annak bizonyítékként küldik meg neki, hogy a kezdeményezésének eleget tettek.⁹⁵ Ezeket az országgyűlési biztos általában abból a szempontból vizsgálja, hogy a tervezet a feltárt visszásság orvoslására, illetve jövőbeni megelőzésére alkalmas lehet-e. Nem ritka, hogy valamely alapvető jog lényeges tartalmát érintő jogszabályok tervezeteit az előkészítésért felelős szervek a közigazgatási körözés során – törvényi kötelezettség nélkül is – megküldik az országgyűlési biztosnak. Az tervezetek véleményezésekor az országgyűlési biztos – leginkább a vizsgálati tapasztalataira támaszkodva – a normaszövegben rejlő esetleges visszásságok veszélyére hívja fel a kodifikációt végzők figyelmét. Annak ellenére, hogy az országgyűlési biztos egyetértése a jogszabálytervezetek elfogadásának, illetve hatálybalépésének nem feltétele, észrevételeit az előterjesztők a normaszövegek átdolgozása során többnyire hasznosítják.⁹⁶ Az OPCAT 19. cikkének c) pontja azonban előírja, hogy az állam köteles biztosítani, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus – a kínzás és a más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából – a jogszabálytervezeteket véleményezze. Az országgyűlési biztos nemzeti megelőző mechanizmusként történő kijelölése esetén ezeket számára is meg kell majd küldeni.

Az országgyűlési biztos, mint nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak független ellátásához szükséges „kiváltságok és mentességek” biztosítása azonban nem csak az Obtv., hanem más, akár törvényi szintű jogszabályok módosítását is szükségessé teszi. Az OPCAT 21. cikk 1. pontjában szereplő tilalom, miszerint egyetlen személlyel vagy szervezettel szemben se lehessen semmilyen szankciót alkalmazni amiatt, hogy a nemzeti megelőző mechanizmussal információt közölt, függetlenül attól, hogy az igaz vagy hamis, sajátos büntethetőséget kizáró okot⁹⁷ teremt egyes, a Büntető Törvénykönyvben, az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények körében nevesített tényállások kapcsán.⁹⁸ A vonatkozó büntetőtényállásokon túl a polgári jog, továbbá a fogva tartási helyszínek személyzetének munkavégzésére, illetve szolgálati viszonyára vonatkozó jogszabályok áttekintésére és módosítására is szükség lehet.

Az OPCAT 18. cikk 3. pontja a tagállami kormányzat kötelezettségeként nevesíti, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus működéséhez szükséges forrásokat hozzáférhetővé tegye. Amennyiben a Magyar Köztársaság a csatlakozása esetén nemzeti megelőző mechanizmusként – akár önállóan, akár civil szervezetekkel kiegészítve – az országgyűlési biztost jelöli, a többletfeladatok ellátásának fedezetét is biztosítani köteles. Ennek mértéke azonban kizárólag a fogva tartási helyszínek számának, befogadó képességének, földrajzi elhelyezkedésének továbbá annak ismeretében lehetséges, hogy hazánk a nemzeti megelőző mechanizmust milyen konstrukcióban kívánja működtetni.

⁹⁴ Obtv. 27/B. § (3) bekezdésének e) és g) pontjai.

⁹⁵ Lásd a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 27–32. §-ait.

⁹⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának éves tevékenységéről szóló beszámoló külön részben foglalkozik a jogszabálytervezetek véleményezésével. Lásd például az országgyűlési biztos 2008. évi tevékenységéről szóló beszámoló 2.3.2. pontját, ami a www.obh.hu honlapon elérhető.

⁹⁷ L.: Btk. 22. §.

⁹⁸ Ilyen lehet különösen a hamis vád (Btk. 233. §), a hatóság félrevezetése (Btk. 237. §), vagy a hamis tanúzás (Btk. 238. §) bűncselekménye.

Összefoglalás

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok tilalma alapvető emberi jog, amely mind az ENSZ legfontosabb emberi jogi tárgyú dokumentumai, mind a Magyar Köztársaság Alkotmánya alapján magas szintű absztrakt védelmet élvez. Az ENSZ keretében született UNCAT a kínzás tilalmát abszolút kötelezettségként deklarálta, annak igazolásaként semmiféle kivételes körülményre sem lehet hivatkozni. Az államok kötelesek gondoskodni arról, hogy a joghatóságuk alá eső területen minden kínzási cselekmény bűncselekménynek minősüljön.

Az UNCAT által tilalmazott testi és lelki bántalmazások természetéből adódóan az esetleges jogsértések utólagos kivizsgálása és szankcionálása mellett az államoknak elsősorban ezek minél hatékonyabb megelőzésére kell törekedniük. ENSZ Közgyűlése 2002. december 18-án fogadta el az UNCAT fakultatív jegyzőkönyvét (OPCAT), amely 2006. június 22-én lépett hatályba. Az OPCAT a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok megelőzése céljából egy sajátos ellenőrző mechanizmust hozott létre, ami egyrészt az ENSZ mellett működő, független szakértőkből álló *Megelőzési Albizottságra*, másrészt a tagállamok által működtetett „nemzeti megelőző mechanizmusra” épül. Az emberi jogok biztosításáért és védelméért, így a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok megelőzéséért elsősorban az állam a felelős. A nemzetközi jogi dokumentumok között elsőként az OPCAT azokat az elvárásokat és biztosítékokat is meghatározza, amelyeknek a tagállamok által létrehozott, illetve működtetett nemzeti megelőző mechanizmusnak eleget kell tennie. A követelmények meghatározásán túl az OPCAT a tagállamok döntésére bízta, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátására új intézményt hoznak-e létre, vagy azt valamely már meglévő intézményre, illetve intézményekre bízák.

A Magyar Köztársaság Állandó ENSZ Képviselőtétének vezetője 2006. március 22-én, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek 60. Közgyűlésének elnökénél már hivatalosan jelezte, hogy a Magyarország az OPCAT-et ratifikálni kívánja, de hazánk a dokumentumnak még máig sem részese. A csatlakozás előkészítésének eddigi története alapján úgy tűnik, hogy Magyarország nemzeti megelőző mechanizmusként valamely, már meglévő intézményt kíván működtetni. A kezdeti kormányzati elképzelés az volt, hogy Magyarországon nemzeti megelőző mechanizmusként az ügyészség fog működni. Az elképzelés ellen azonban az emberi jogok védelmével foglalkozó neves hazai, illetve külföldi civil szervezetek képviselői is tiltakoztak, akik felhívták a kormányzat figyelmét arra, hogy az ügyészi szervezet – alkotmányos feladatainál fogva – az OPCAT 18. cikke 1. bekezdésében előírt funkcionális függetlenség követelményének nem tesz eleget.

A Magyar Köztársaság Alkotmányának 54. § (2) bekezdése a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás vagy büntetés tilalmát olyan, abszolút értékű alapjogként deklarálja, amelyek gyakorlását még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem lehet felfüggeszteni vagy korlátozni.⁹⁹ Az országgyűlési biztos az alkotmányos jogok védelmezőjeként az Országgyűlés elnökéhez, az érintett országgyűlési bizottságok vezetőihez, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető, továbbá az

⁹⁹ Az Alkotmány 8. § (4) bekezdése alapján.

igazságügyi és rendészeti, valamint a külügyminiszterhez fordult és – az alapjog minél magasabb szintű védelme érdekében – hazánk mielőbbi csatlakozását sürgette. Az országgyűlési biztos jelezte, hogy alkotmányos jogkörei, továbbá az intézmény szakértelme alapján kész arra, hogy – más európai országokhoz hasonlóan – nemzeti megelőző mechanizmusként működjön.

A dokumentumhoz már csatlakozott államok tapasztalatai azt mutatják, hogy a civil szervezeteknek a nemzeti megelőző mechanizmus munkájába az OPCAT 18. cikkének 4. bekezdése alapján történő bevonása mind a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának érvényesülésével kapcsolatos társadalmi bizalom erősítésének, mind a hiányzó – főként nem jogi természetű – szakértelem biztosításának hatékony és költségtakarékos módja lehet.¹⁰⁰

Az OPCAT kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés hatékony megelőzését célzó előírásai, továbbá az Obtv.-nek az országgyűlési biztos eljárására és intézkedéseire vonatkozó rendelkezéseinek összevetése alapján nyilvánvaló, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus számára számos tekintetben jóval szélesebb körű vizsgálati jogosítványokat kell biztosítani annál, amelyek az állampolgári jogok országgyűlési biztosát vizsgálati tevékenysége során általában megilletik. Így például az országgyűlési biztos nemzeti megelőző mechanizmusként történő kijelölése esetén biztosítani kell, hogy ne csak a hatóságok, illetve közszolgáltatók által működtetett, hanem valamennyi az OPCAT 4. cikk 2. bekezdése szerinti helyszínt, alkotmányos joggal összefüggő visszasság gyanújának hiányában is meglátogathasson, és ezek során azonos szintű együttműködésre legyenek kötelesek. Biztosítani kell, hogy az országgyűlési biztos – a kínzás és a más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából – a különféle célú fogva tartásokkal kapcsolatos jogszabálytervezeteket véleményezhesse. Végül a nemzeti megelőző mechanizmussal együttműködő személyek védelmének és a nemzeti megelőző mechanizmus éves jelentése közzétételének módját is szabályozni szükséges.

Ezen túl az OPCAT 35. cikkében előírt, a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak „független ellátásához szükséges kiváltságokat és mentességeket” csak további, az Obtv. szabályozási körén kívül eső, törvényi szintű jogszabályok módosítása, illetve kiegészítése útján lehet majd biztosítani. Az OPCAT-ben előírt többletjogosítványokat csak „egyes alkotmányos jog” – a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánás vagy büntetés tilalmának – védelmére kell biztosítani.¹⁰¹ Ezért megfontolandó, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosának nemzeti megelőző mechanizmusként történő kijelölésére, illetve a működésére vonatkozó, kifejezetten az OPCAT végrehajtásához kötődő szabályokat nem az Obtv. módosításával, hanem – a külön biztosokra vonatkozó speciális rendelkezéseikhez hasonlóan – önálló törvényben lenne célszerű szabályozni.

¹⁰⁰ A hazai civil szervezetek fogva tartási helyszíneinek látogatásával kapcsolatos tevékenysége tárgyában lásd például M. Tóth Balázs: A Magyar Helsinki Bizottság Börtönmegfigyelő Programjának tapasztalatai 2007-ben. *Börtönügyi Szemle*, 2008. 1. sz. 15–19. o.

¹⁰¹ Lásd az Alkotmány 32/B. § (4) bekezdésének utolsó mondatát.