



**Fakultatív jegyzőkönyv a
kínzás és más kegyetlen,
embertelen vagy megalázó
bánásmód vagy büntetés
elleni egyezményhez**

Terjesztés: korlátozott terjesztésű
2017. december 8.

Eredeti: Angol
Csak angolul, franciául és spanyolul

**Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó
bánásmód vagy büntetés megelőzési Albizottság**

**Látogatás Magyarországon 2017. március 21. és 30. között:
a nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott
megállapítások és ajánlások**

Az Albizottság jelentése*, **, ***

* E jelentés a Fakultatív jegyzőkönyv 16(1) Cikkével összhangban, 2017. december 8-án, bizalmas úton került továbbításra a nemzeti megelőző mechanizmushoz.

** A jelen dokumentum szerkesztés nélkül kerül kibocsátásra.

Tartalomjegyzék

Oldal

I.	Bevezetés	3
II.	Nemzeti megelőző mechanizmus	3
III.	Ajánlások a nemzeti megelőző mechanizmus részére	4
	A. Jogi, intézményi és strukturális ajánlások	4
	B. Módszertani ajánlások	7
IV.	Végső ajánlások	9
Melléletek		
I.	A Megelőzési Albizottság által meglátogatott fogvatartási helyek listája	11
II.	Azon tisztviselők és egyéb személyek listája, akikkel az Megelőzési Albizottság találkozott	12

I. Bevezetés

1. A Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód elleni Egyezmény fakultatív jegyzőkönyvével (OPCAT) összhangban a Kínzás Megelőzési Albizottság (SPT) első rendes magyarországi látogatására 2017. március 21. és 30. között került sor.
2. Az Albizottság következő tagjai vettek részt a látogatásban: Mari Amos (delegációvezető), Arman Danielyan, Nora Sveaass, Aneta Stanchevska. Az Albizottság munkáját az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (OHCHR) három emberi jogi tisztviselője, az ENSZ biztonsági tisztjei és tolmácsok segítették.
3. A látogatás során az Albizottság meglátogatott különböző fogvatartási helyeket, beleértve rendőrőrsöket, előzetes letartóztatottak börtöneit, idegenrendészeti fogdákat, őrzött menekültügyi központokat, fiatakorúak javítóintézeteit, pszichiátriai és törvényszéki intézményeket, továbbá egy börtönkórházat (I. Melléklet). Az Albizottság találkozott az illetékes magyar hatóságokkal, s a nemzeti megelőző mechanizmus (NMM) feladatkörét betöltő Alapvető Jogok Biztosával. A delegáció találkozott továbbá a civil társadalom képviselőivel, illetve az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának közép-európai regionális képviselőjével (II. Melléklet).
4. A nemzeti megelőző mechanizmus munkatársaival és a Civil Konzultációs Testület (CKT) tagjaival tartott találkozók lehetővé tették az Albizottság számára, hogy megvitassa a mechanizmus mandátumát és munkamódszereit, s feltárja azokat a módszereket, amelyekkel hatékonyságát erősíteni és növelni lehet. A mechanizmus gyakorlati működésének jobb megértése érdekében az Albizottság a mechanizmussal együtt meglátogatott egy, a mechanizmus által kiválasztott fogvatartási helyet. A látogatást az NMM vezette, az Albizottság tagjai megfigyelőként vettek részt abban.
5. A látogatás végén a delegáció szóban tájékoztatta a magyar hatóságokat bizalmas, előzetes megállapításairól. Az Albizottság egy különálló, bizalmas jelentést fog küldeni a hatóságoknak, amely tartalmazni fogja a részes állam részére megfogalmazott ajánlásokat.
6. Ez a jelentés a magyar nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott észrevételeket és ajánlásokat tartalmazza. Ezeket az ajánlásokat az Albizottság mandátumával összhangban tesszük, amely – a Fakultatív jegyzőkönyv 11(b) Cikkének (ii) és (iii) bekezdései alapján – kiterjed továbbképzési és technikai segítség nyújtására, továbbá tanácsadásra és a mechanizmus támogatására. Ez a jelentés bizalmas kezelésű marad, hacsak a mechanizmus – a Fakultatív jegyzőkönyv 16(2) Cikkével összhangban – úgy nem dönt, hogy azt publikálja.
7. Az Albizottság felhívja a nemzeti megelőző mechanizmus figyelmét a Fakultatív jegyzőkönyv 26. Cikkével összhangban létrehozott Különleges Pénzalapra. A látogatásokról készült jelentések nyilvánosságra hozott ajánlásai – a Pénzalap szabályzatával összhangban – az alapját képezhetik speciális projektek Pénzalapból történő finanszírozására vonatkozó kérelmeknek.
9. Az Albizottság köszönetét fejezi ki a magyar nemzeti megelőző mechanizmusnak a látogatás során nyújtott segítségért és együttműködésért.

II. Nemzeti megelőző mechanizmus

10. Magyarország 2012-ben egy, a 24. Cikk szerinti nyilatkozattal csatlakozott az OPCAT-hez, három éves halasztást kérve a nemzeti megelőző mechanizmus létrehozására. 2012 októberében az Albizottság azt a tájékoztatást kapta, hogy a magyar nemzeti megelőző mechanizmus feladatkörét 2015 januárjától az Alapvető Jogok Biztosá fogja ellátni.¹ A Biztos mint hivatalos magyar nemzeti megelőző mechanizmus szerepét a 2011. évi CXI. törvény III/A Fejezete határozta meg, amely 2015 januárjában lépett hatályba.²

¹ <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/NPM/Hungary30102012.pdf>

² 2011. évi CXI. törvény (n 48) III/A. Fejezet

11. 2015-ös létrehozása óta az NMM 15 fogvatartási helyet látogatott meg.³ A célzott költségvetési támogatás korlátozott jellegéből adódóan a Biztosnak saját költségvetési forrásaiból kellett kijelölnie az NMM feladatainak ellátására történő felkészülésre fordítandó forrásokat. Ezt az összeget a Biztos Hivatala a Hivatal működésének átalakítása és átszervezése útján biztosította.⁴

12. Az Albizottságnak adott tájékoztatás szerint 2015-höz képest ugyan nőtt a Biztos Hivatalának költségvetése, azonban a vonatkozó jogszabályokban nincsenek explicit rendelkezések az NMM finanszírozásának elkülönítésére vonatkozóan. Ennek kapcsán az SPT hangsúlyozza, hogy a költségvetési függetlenség hiánya negatívan befolyásolja az NMM független működését.

13. A Civil Konzultációs Testületet 2014-ben hozták létre három éves időtartamra, hogy tanácsaival segítse az NMM-et. Ez a testület független szervezetek képviselőiből áll, akik vagy meghívásos alapon, mint például a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Pszichiátriai Társaság, a Magyar Dietetikusok Országos Szövetsége és a Magyar Ügyvédi Kamara., vagy pedig pályázatás eredményeképpen lettek tagok, mint például a Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, a MENEDÉK – Migránsokat Segítő Egyesület, és a Központ a Mentális Sérültek Jogaiért. Az NMM éves jelentése szerint a CKT észrevételeket és javaslatokat tesz az NMM éves látogatási tervének tartalmára, a vizsgálatok prioritásaira, a munkamódszerekre, a jelentésekre és egyéb publikációkra, illetve az NMM munkatársainak továbbképzési tervére vonatkozóan.⁵

14. Az SPT üdvözli a tényt, hogy az NMM több mint egy éve működik, több magyarországi fogvatartási helyet meglátogatott, továbbá megjelentette első éves jelentését.

III. Ajánlások a nemzeti megelőző mechanizmus részére

A. Jogi, intézményi és strukturális ajánlások

Szerkezet és függetlenség

15. Általános benyomásként az Albizottság megjegyzi, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus nem rendelkezik az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalától eltérő identitással, nem csupán működésének jogi kereteit illetően, de intézményi kereteinek és függetlenségi garanciáinak vonatkozásában sem. Az Albizottságot különösen az aggasztja, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalán belül a mechanizmus nem rendelkezik funkcionális függetlenséggel. Bár a Fakultatív jegyzőkönyv nem határoz meg kizárólagos modellt egy, az OPCAT-nek megfelelő mechanizmus struktúráját illetően, elengedhetetlen, hogy a mechanizmus képes legyen mandátumát a Fakultatív jegyzőkönyv elveivel összhangban végrehajtani, ahogy ezt az Albizottság által összeállított NMM iránymutatások is tükrözik.⁶

16. Bár az NMM intézményi formájának eldöntése a részes állam hatáskörébe tartozik, az alapkövetelmény, hogy az NMM munkáját szabályozó jogi aktusok teljes mértékben kompatibilisek legyenek az OPCAT-tel, az NMM Iránymutatásokkal⁷, a Párizsi Alapelvekkel⁸, csakúgy, mint azokkal a tanácsokkal, amelyeket az Albizottság – az NMM-ek kérésére – kilencedik éves beszámolójához mellékel.⁹

17. Ennek kapcsán az Albizottság arra biztatja az NMM-et, hogy – az állammal együttműködve – tekintse át azt a jogi keretet, amelyben a mechanizmus működik, s hozza azt teljes összhangba az összes vonatkozó nemzetközi normával és iránymutatással, hogy ki lehessen küszöbölni azokat a meglévő vagy potenciális problémákat, amelyek akadályozzák az NMM-et mandátuma hatékony végrehajtásában. A mechanizmus gyakorlati szükségleteire és működőképességére is tekintettel kell lenni. Következésképpen **az Albizottság java-**

³ Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről' (2016 május), 38.

⁴ ibid, 2.4. szakasz

⁵ 'Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről' (2016 május), 20.

⁶ A nemzeti megelőző mechanizmusokkal kapcsolatos iránymutatások (CAT/OP/12/5)

⁷ Idem.

⁸ A nemzeti intézmények státuszával kapcsolatos elvek.

⁹ CAT/OP/C/57/4, melléklet.

solja, hogy az NMM-et törvénykezés útján tegyék képessé a Fakultatív jegyzőkönyvben meghatározott alapfunkciói hatékony ellátására.

18. Ennek kapcsán az SPT javasolja, hogy az NMM térképezze fel azt a tevékenységi kört, amelyet az OPCAT, a Párizsi Alapelvek, az NMM Iránymutatások, és az SPT Értékelő Eszköz¹⁰ alapján folytatnia kellene, s vesse azt össze a NMM jelenlegi struktúrájával és tevékenységi körével.

19. Az Albizottság javasolja továbbá, hogy az NMM – egy belső felülvizsgálat keretében – tekintse át az NMM működését szabályozó, hatályos jogszabályokat, hogy teljes képe legyen minden olyan aspektusról, amelynek felülvizsgálata szükséges ahhoz, hogy mandátumát eredményesen végrehajthassa. Az NMM-nek – az Igazságügyi Minisztériummal szorosan együttműködve – részt kell vennie a törvénymódosítások megszövegezésében. Továbbá az NMM-nek – a hatóságokkal együtt – proaktívan kell dolgoznia olyan, lehetséges megoldásokon, amelyek növelik a mechanizmus hatékonyságát és függetlenségét.

Emberi és pénzügyi források

20. A 2011. évi CXLIII. Törvény rendelkezései értelmében az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában az NMM-hez kapcsolódó feladatokat legalább tizenegy munkatárnak kell ellátnia.¹¹ Az SPT látogatásának idején az NMM 9 munkatársból állt: a két orvosi poszt nem volt betöltve.

21. Az Albizottságot aggodalommal tölti el, hogy csak 9 munkatárs foglalkozik a mechanizmus mandátumához kapcsolódó feladatokkal – ez kihatással van a mechanizmus Fakultatív jegyzőkönyvből fakadó feladatainak maradéktalan végrehajtására. Egy, a részes állam összes fogvatartási helyére kiterjedő eredményes, rendszeres látogatási rendszer nem tud megfelelően működni egy korlátozott létszámú stábbal és betöltetlen orvosi pozíciókkal. Ráadásul a mechanizmusnak teljes működési autonómiával kellene rendelkeznie a munkatársak, köztük az orvosok felvételét illetően – jelenleg nem ez a helyzet. Az NMM által adott magyarázat szerint jogi problémák akadályozzák az orvosok felvételét, mivel az NMM minden munkatársának köztisztviselőnek kell lennie, ugyanakkor Magyarországon az orvosok nem lehetnek köztisztviselők.

22. Az Albizottságot az is aggasztja, hogy a pénzügyi források hiánya komolyan akadályozza a nemzeti megelőző mechanizmus eredményes és hatékony működését. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalának nemzeti megelőző mechanizmussá történt kijelölését nem követte az ennek a kiegészítő feladatnak az ellátásához minimálisan szükséges források allokációja. Az Albizottság azt is problémásnak tartja, hogy a szükséges források allokációjának elmaradása valószínűsíthetően annak tudható be, hogy a kormányzati hatóságok szerint a mechanizmusnak nincs szüksége addicionális támogatására mandátumának eredményes végrehajtásához. Ez egy téves megközelítés, amit a mechanizmusnak sürgősen kezelnie kell.

23. Az Albizottság emlékezteti a mechanizmust arra, hogy pénzügyi szükségleteinek felmérésekor minden, a Fakultatív jegyzőkönyv által előírt tevékenységet figyelembe kell venni, beleértve – szükség esetén, hogy a fogva tartott migránsokkal kommunikálni lehessen – tolmács biztosítását is.

24. Emlékeztetve arra, hogy az OPCAT 18(3) Cikke értelmében a részes államoknak biztosítaniuk kell az NMM-ek részére a munkájuk ellátásához szükséges összes forrást, az SPT ismételten jelzi, hogy amellet, hogy lehetővé kell tenni a rendelkezésre álló források intézményileg autonóm felhasználását, az NMM-nek olyan költségvetést kell biztosítani, amely elegendő a mandátumából fakadó feladatok ellátásához. Ezeket a forrásokat közvetlenül az éves állami költségvetésből, önálló tételként kell biztosítani, nevesítve az NMM-et¹², nem pedig a Biztos Hivatalának általános költségvetéséből. A forrásoknak olyan szintet kell elérniük, hogy lehetővé tegyék az NMM számára látogatási programja végrehajtását, külső szakértők alkalmazását úgy és akkor, amikor arra szükség van, az emberi erőforrások növelését, továbbá a saját munkarendje szerinti, rendszeres továbbképzéseken való részvételt.

25. Az NMM funkcionális és operatív függetlenségének biztosítása, továbbá ezen

¹⁰ Analitikai értékelő eszköz a nemzeti megelőző mechanizmusok számára (CAT/OP/1/Rev.1).

¹¹ 2011. évi CXLIII. Törvény, III/A Fejezet; hatályos: 2015. január 1-től.

¹² Lásd: Tanácsok az NMM-eknek (CAT/OP/C/57/4), III. Rész

addicionális szükségletek jellegének és mértékének egyértelmű azonosítása érdekében az NMM-nek konstruktív párbeszédet kell kezdenie az érintett állami hatóságokkal, hogy tisztázni lehessen, mire van szüksége az NMM-nek ahhoz, hogy az OPCAT rendelkezéseivel összhangban, megfelelően végre tudja hajtani az NMM mandátumát.

26. Az Albizottság javasolja, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus mérje fel saját pénzügyi szükségleteit, hogy eredményesebben tudja végrehajtani a Fakultatív jegyzőkönyvből fakadó mandátumát, s – elsődlegesen – terjesszen be a kormányzati hatóságoknak a pénzügyi szükségleteivel kapcsolatos javaslatokat.

27. A fent említett felmérés lehetővé teszi a mechanizmus fejlesztésével és jövőbeni tevékenységével kapcsolatos konkrét tervek kidolgozását. A felmérésre építve az NMM konstruktív párbeszédet kezdhet az állami hatóságokkal a konkrét javaslatokról, továbbá arról, hogy a szükséges források egy önálló költségvetési tétel keretében kerüljenek biztosításra.

Együttműködés a Civil Konzultációs Testülettel (CKT)

28. Az Albizottság üdvözli az NMM és a társadalmi szervezetek között kialakított együttműködést. Figyelembe véve az NMM korlátozott forrásait, továbbá tekintettel a magyarországi fogvatartási helyek számára, az NMM kapacitásával nem kivitelezhető az összes fogvatartási hely meglátogatása, s – ezzel egyidejűleg – az NMM egyéb feladatainak ellátása. Az NMM és a Civil Konzultációs Testület (CKT) közötti jobb kommunikáció és javított koordináció létfontosságú ahhoz, hogy testületi szervként hatékonyan működjenek.

29. Emlékeztetve arra, hogy a Fakultatív jegyzőkönyv az NMM-et szakértők testületi szerveként definiálja, az Albizottság arra biztatja az NMM-et, hogy az együttműködés szellemében, a rendes üléseken és egyéb kommunikációs csatornákon keresztül javítsa az információcserét, továbbá alakítson ki egyértelműen meghatározott munkamódszereket. Javasoljuk, hogy a CKT-val együttműködve az NMM alakítson ki egyértelmű és produktív keretet az együttműködés és egymás kölcsönös erősítése érdekében.

30. Az Albizottság javasolja továbbá, hogy az NMM közvetlenebb és függetlenebb interakciót alakítson ki a társadalmi szervezetekkel, beleértve – minimális követelményként – fokozott részvételüket az NMM látogatásaiban, a belső továbbképzésekben, a tájékoztató tevékenységben, a jelentések elkészítésében és a hatóságokkal folytatott párbeszédben.

31. Ennek kapcsán az SPT javasolja az NMM és a CKT 2017. március 22-i közös ülésén elhangzott konkrét javaslatok follow-upját. Ezek között szerepel a társadalmi szervezetek fogvatartási szakértőinek bevonása; egy szakértői adatbázis létrehozása, amely tartalmazza a monitoring csoportok tapasztalati szakértőit is; a látogatások számának 25-re történő növelése; konzultáció a CKT-val az NMM által meglátogatandó helyek kiválasztása során (a helyek egyharmadát a CKT válassza ki); az NMM jelentéseinek megvitatása a CKT-val legalább két héttel a publikálást megelőzően, csakúgy, mint az NMM ajánlások nyomán követése az utóbbival együtt; konzultáció a CKT-val a meglátogatandó helyek típusáról és a használandó módszertanról; egy Feladatmeghatározás elfogadása a CKT-val együttműködve, mely kiterjed az NMM–CKT találkozó elnöklésére és helyszínére is.

32. Az Albizottság javasolja továbbá, hogy az NMM biztosítsa a szabványos működési eljárások egységes alkalmazását mind munkatársai, mind pedig a CKT tagjai által, annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a munkamódszerek konzisztenciáját és a tudás megfelelő megosztását az összes érintett között. A látogatásokban részt vevő személyek, köztük a külső szakértők megfelelő továbbképzése – kézikönyvek kidolgozásával, továbbá nemzetközi partnerek segítségének igénybe vételével – alapvető jelentőségű és kívánatos.

33. Elismerve az NMM egyes munkatársainak professzionalizmusát a fogvatartottakkal folytatott interjúk során, az Albizottság javasolja, hogy az NMM részéről minden résztvevő vegyen részt rendszeres továbbképzéseken, melyek kiterjednek az interjútechnikákra, a látogatások eljárásrendjére, a kínzás és a rossz bánásmód jeleinek és kockázatának felismerésére, a munkamódszerek kidolgozására, továbbá egy olyan, átfogó látogatási módszertan kialakítására, amely rávilágít az intézményi és rendszerszintű kihívásokra, beleértve azokat is, amelyeknek kihatása van a fogvatartási helyeken őrzött,

kiszolgáltatott helyzetben lévő populációkra. Az NMM tapasztalt munkatársai interjú-technikai továbbképzéseket tarthatnának az új tagoknak és a külső szakértőknek.

B. A látogatásokhoz kapcsolódó ajánlások és módszertani kérdések

Munkaterv, jelentőmunka és follow-up

34. Az NMM a látogatásokat éves szinten tervezi meg, figyelembe véve a fogvatartási helyek típusát és földrajzi elhelyezkedését, továbbá a fogva tartott személyek kategóriáit, illetve az adott év tematikus célját/céljait. Az SPT-nek azonban feltűnt, hogy az NMM alapvetően a monitoring tevékenységre fókuszál.

35. Az Albizottság javasolja, hogy az NMM ne csupán a fogvatartási helyekre koncentráljon, hanem az egyéb megelőző tevékenységekre is. Az Albizottság javasolja továbbá, hogy az NMM – a Fakultatív jegyzőkönyv 19. Cikkével és az NMM értékelő eszköz 9. Cikkével összhangban – dolgozzon ki egy olyan éves tervet, amelyik megelőző tevékenységeket is tartalmaz, mint például a jogszabálytervezetek véleményezése, a tudatosságnövelés és továbbképzés.

36. Hogy a különböző részterületeken teljes mértékben meg tudjon felelni a Fakultatív jegyzőkönyv által megszabott mandátumának, továbbá figyelemmel megelőző szerepére, az NMM-nek javasoljuk, hogy kritikailag elemezze tevékenységét a vonatkozó nemzetközi iránymutatások tükrében. Ehhez jó eszközt jelent az Albizottság NMM értékelő eszköze¹³, és az ahhoz kapcsolódó mátrix. Ha tisztán látja a nem megfelelően lefedett területeket, az NMM (partnereivel együtt) képes egy jól megalapozott munkatervet kidolgozni az azonnali megvalósításra és a távlati fejlesztésre.

37. A látogatásokat követően a látogatócsoport tagjai részjelentéseket írnak, amelyeket a látogatás vezetője összegez. A látogatásokról készült jelentéseket ezt követően benyújtják az illetékes hatóságoknak, továbbá az érintett fogvatartási hely vezetőjének, az ajánlások címzetteinek, a CKT tagjainak, továbbá a Kínzást Megelőzni Hivatott Európai Bizottság magyar tagjának. A látogatásokról készült jelentések magyar nyelven nyilvánosan hozzáférhetőek. A rendelkezésre álló források függvényében egy részüket angol nyelvre is lefordítják.

38. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala a Hivatal honlapján publikálja éves jelentéseit, továbbá az NMM által végrehajtott látogatásokról készített jelentéseket. Az Albizottság azonban olyan tájékoztatást kapott, hogy az NMM jelentéseinek elkészítése és publikálása nagyon sok időt vesz igénybe, mivel arra törekednek, hogy a jelentések kiváló minőségűek és átfogó jellegűek legyenek. Ennek kapcsán az Albizottság hangsúlyozza, hogy a jelentések jelentősen elhúzódo elkészítésének és publikálásának negatív kihatása lehet a látogatásokról készült jelentések follow-upjára, illetve a fogva tartott személyek általános körülményeire.

39. Bár az Albizottság értékeli, hogy a jelentések elkészülnek s benyújtásra kerülnek a hatóságokhoz, azt is meg kell említenie, hogy nincsen egyértelmű politika a rendszeres follow-up és a párbeszéd-mechanizmus viszonylatában.

40. Az éves jelentés publikálása mellett, a Fakultatív jegyzőkönyv 23. Cikkével összhangban az Albizottság javasolja, hogy azt a Parlament nyilvánosan vitassa meg, s kapjon széles körű nyilvánosságot. Az NMM éves jelentésének el kell különülnie az Alapvető Jogok Biztos Hivatalának éves jelentésétől.

41. Az Albizottság javasolja továbbá, hogy az NMM ajánlásainak megvalósítása céljából az NMM kezdjen folyamatos párbeszédet az illetékes állami és egyéb hatóságokkal, csakúgy, mint az NMM által adott ajánlások egyéb címzetteivel. A jelentés továbbítását követően a mechanizmusnak ki kellene dolgoznia egy stratégiát az ajánlások nyomon követésére, illetve a jelentés platformként történő felhasználására a fogvatartási helyek vezetésével, továbbá az illetékes állami és egyéb hatóságokkal folytatandó párbeszédhez.

42. Az Albizottság azt is javasolja, hogy a Fakultatív jegyzőkönyv 22. Cikkével összhangban a mechanizmus közvetlenül találkozzon az illetékes hatóságokkal az általa megfogalmazott ajánlások végrehajtásának megvitatása céljából. Végül, a Fakultá-

¹³ http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/OPCAT/CAT-OP-1-Rev-1_en.pdf

tív jegyzőkönyvben meghatározott célokból a mechanizmusnak terjesztenie kell éves jelentéseit, beleértve annak az Albizottság részére történő megküldését.

A látogatások módszertanára vonatkozó ajánlások

43. A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben (I. objektum) tett közös látogatás során az Albizottság örömmel nyugtázta, hogy az NMM-nek teljes hozzáférése volt a börtön összes részlegéhez, továbbá a fogvatartottakra és a fogvatartási feltételekre vonatkozó összes információhoz.

44. *A látogatások előkészítése:* Figyelembe véve, hogy a 2017-es év fő témája az élelmezés a fogvatartási helyeken, a látogatás lebonyolítását megelőzően az NMM-nek – általános és specifikus formátumban is – átfogó információkat kell gyűjtenie a témában a megfelelő állami felügyeleti szervek részére. Ez lehetővé tenné a szakértők számára a meglátogatandó helyen uralkodó helyzet jobb megértését, és biztosítaná a megfelelő felkészülést a látogatásra. Amennyiben az NMM-nek további adatokra van szüksége a fogvatartási hely vezetőségétől, a látogatás kezdetén átadhatják a vezetésnek az igényelt információk listáját, hogy a látogatás végére minden ilyen információ begyűjthető legyen, illetve, hogy azt el lehessen küldeni e-mailben. Ezzel időt lehet spórolni a helyszínen, amit tényleges monitoring tevékenységre lehet fordítani.

45. *Interjúk:* A közös látogatás során az Albizottságnak feltűnt, hogy az NMM munkatársai gyakran az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala képviselőiként mutatkoztak be, mivel ez utóbbi egy szélesebb körben ismert és elismert intézmény. Ez zűrzavart eredményezhet az egyes intézmények mandátumát illetően mind a fogva tartó hatóságok, mind pedig a fogvatartottak részéről. Az Albizottságnak szintén feltűnt, hogy a mechanizmus munkatársai nem voltak e minőségükben egyértelműen beazonosítva, s néhányan közülük elmulasztották a nemzeti megelőző mechanizmus munkatársaiként azonosítani magukat a fogvatartottak előtt, s időnként nem magyarázták el egyértelműen a mandátumukat (beleértve az egyértelmű különbségtétel elmulasztását az NMM és az AJBH tevékenységi köre között). Ráadásul egyes „információcserékre” a fogvatartottakkal a börtönőrök jelenlétében vagy hallótávolságán belül került sor.

46. **Az Albizottság javasolja, hogy az NMM munkatársai, különösképpen a külső szakértők nevük és a mechanizmusban elfoglalt pozíciójuk megadásával mutakozzanak be az interjúalanyoknak. Az Albizottság véleménye szerint a megfelelő és teljes bemutatkozás bizalmat teremt az interjúalanyokban, és megkönnyíti a kommunikációt és az információcserét. Ezen túlmenően a látogatócsoportnak egyértelműen jelezni kell, hogy a nemzeti megelőző mechanizmust képviseli, például jelvények vagy mellények viselésével, továbbá tájékoztató broszúrák átadásával mind a hatóságoknak, mind pedig a fogvatartottaknak.**

47. *Bizalmas ügyintézés és a retorziók kockázata:* Az Albizottság ismételt hangsúlyozza, hogy az interjúkat megfelelő módon kiválasztott helyeken kell lefolytatni, hogy biztosítani lehessen azok bizalmas jellegét, továbbá a „ne okozz kárt” elv kivétel nélkül érvényesülését. Az interjút folytató munkatársnak jeleznie kell, hogy az interjúalanyok jelenthetik az esetlegesen a látogatást követően őket érintő retorziókat, s erre bátorítani is kell őket. Ha szükséges, follow-up látogatást kell tenni. Az Albizottság hangsúlyozza annak szükségességét, hogy minden esetben meg kell találni a módot az interjúalanyok megvédésére az esetleges retorzióktól, még akkor is, ha a kockázat minimálisnak tűnik. Az Albizottságnak feltűnt, hogy a záró eligazítás során a mechanizmus nem jelezte a fogvatartási hely vezetőségének, hogy a szabadságuktól megfosztott személyekkel szembeni bármiféle retorzió a részes állam kötelezettségeinek megsértését jelenti.¹⁴

48. Az Albizottság javasolja, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus mindig kalkuláljon a megfélemlítés, a szankciók vagy retorziók lehetőségével, ezért tegyen lépéseket e kockázat kezelésére. A fent említett elővigyázatossági intézkedések mellett a mechanizmus köteles egyértelmű tájékoztatást adni a hatóságoknak arról, hogy a retorziók minden formája megengedhetetlen, jelentve lesz és nyomon lesz követve a mechanizmus által. Mindez azzal az egyértelmű céllal történik, hogy biztosítani lehessen a retorziók azonnali kivizsgálását, és – amennyiben bűnösnek találtatnak – a felelősök megbüntetését. A mechanizmusnak – többek között – preventív jellegű follow-up vizsgálatokat is kellene folytatnia.

¹⁴ Az Egyezmény 13. és a Fakultatív jegyzőkönyv 20. Cikke.

Láthatóság és ismertség

49. Az Albizottság úgy értékelte, hogy az NMM nem rendelkezik a megfelelő láthatósággal a hatóságok és a szabadságuktól megfosztott személyek között, s ennek negatív hatása lehet az NMM hatékonyságára és eredményességére. Sok fogvatartási helyen sem a személyzet, sem pedig a fogvatartottak nem ismerték a NMM-et, annak szerepét és/vagy funkcióját. Ráadásul az Albizottságnak az volt a benyomása, hogy a fogvatartási helyeken egyes tisztségviselők nem tudtak azokról az ajánlásokról, amelyeket az NMM az adott fogvatartási hely meglátogatását követően megfogalmazott.

50. Az Albizottság javasolja az NMM láthatóságának növelését, ide értve az OPCAT és az NMM mandátum ismertségének növelését célzó tevékenységeket. Az NMM-nek növelnie kell feladatainak és mandátumának ismertségét a lakosság, és különösen a szabadságuktól megfosztott személyek körében. Az NMM-nek be kell kapcsolódnia a jogalkotási folyamatba és az érdekvédelembe, amit az OPCAT 19. Cikke is bátorít, s ami növeli az általános láthatóságot. Az Albizottság javasolja továbbá, az NMM szükség szerint folytasson tájékoztató tevékenységet és kapcsolódjon be egyéb eseményekbe.

51. Az Albizottság azt is javasolja, hogy az NMM készítsen, és a fogvatartási helyek személyzete és a fogvatartottak között, általánosságban a civil társadalomban terjesszen a mandátumával és tevékenységével foglalkozó tájékoztatókat, hogy fokozni tudja láthatóságát, s elősegítse mandátuma jobb megértését.

IV. Végső ajánlások

52. Befejezésésképpen az Albizottság leszögezi, hogy tisztában van azokkal a jogi, intézményi és strukturális kereteket érintő komplex kihívásokkal, amelyekkel a magyar nemzeti megelőző mechanizmus szembesül. Azt ajánlja, hogy a mechanizmus alkalmazzon proaktív megközelítést, javasolja a hatóságoknak a jogi, intézményi és strukturális keretek felülvizsgálatát, beleértve az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához tartozást is, továbbá – a Fakultatív jegyzőkönyvből eredő mandátum megfelelő ellátásához szükséges források szintjének belső felmérését követően – tegyen javaslatokat arra vonatkozóan, hogy miképpen lehetne biztosítani a szükséges pénzügyi forrásokat.

53. A nemzeti megelőző mechanizmus rendelkezésére álló emberi és anyagi erőforrások szükségessége való tekintettel az Albizottság javasolja, hogy a mechanizmus fokozza nemzetközi szintű együttműködését más nemzeti megelőző mechanizmusokkal annak érdekében, hogy megerősítse kapacitását, információt és tapasztalatot cseréljen, s olyan munkamódszereket dolgozhasson ki, amelyek képesebbé teszik a Fakultatív jegyzőkönyvből fakadó feladatai megfelelő ellátására.

54. Az Albizottság javasolja továbbá, hogy az NMM – működőképességének javítása érdekében – folytassa együttműködését az Albizottsággal, más NMM-ekkel és a megfelelő NMM hálózatokkal.

55. Az Albizottság a látogatást és ezt a jelentés egy, a magyar nemzeti megelőző mechanizmussal folytatandó konstruktív együttműködés kezdeteként tekinti. Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala kész arra, hogy technikai segítséget és tanácsokat adjon a mechanizmusnak arra vonatkozóan, hogy miképpen erősítheti a kínzás és a nem megfelelő bánásmód megelőzését célzó tevékenységét a részes állam fogvatartási helyein, s hogy a megelőzés közös célját át tudja ültetni a valóságba.

56. Az Albizottság emlékeztet arra, hogy a kínzás megelőzése a részes állam folyamatos és átfogó kötelezettsége, amelynek teljesíthetőségét jelentősen javíthatja egy hatékony mechanizmus. Az Albizottság arra bátorítja a mechanizmust, hogy vizsgálja felül és erősítse munkamódszereit, vegyen részt olyan továbbképzéseken, az Egyesült Nemzetek Szervezete Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala által a jelen ajánlások follow-up-jához nyújtandó segítséget is igénybe véve, melyek alkalmasabbá teszik a Fakultatív jegyzőkönyvből fakadó feladatai ellátására.

57. Az Albizottság arra ösztönzi továbbá a mechanizmust, hogy éves jelentéseit juttassa el az Albizottságnak, s megerősíti készségét a segítségnyújtásra a kínzásmegelőzés közös céljának elérésében, a kötelezettségek cselekvésre váltásában.

58. Az Albizottság javasolja, hogy a mechanizmus hozza nyilvánosságra ezt a jelentést, s kéri, hogy ezzel kapcsolatos döntéséről a mechanizmus adjon tájékoztatást.

Mellékletek

I. Melléklet

A Kínzás Megelőzési Albizottság által meglátogatott fogvatartási helyek listája

EMMI Aszódi Javítóintézete
EMMI Budapesti Javítóintézete
EMMI Debreceni Javítóintézete
EMMI Rákospalotai Javítóintézete

Békéscsabai Menekültügyi Órzott Befogadó Központ
Kiskunhalasi Órzott Szállás
Nyírbátori Órzott Szállás
Nyírbátori Menekültügyi Órzott Befogadó Központ (idegenrendészet)
Röszkei tranzitzóna
Tompai tranzitzóna

Budapesti Fegyház és Börtön
Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet (I. és II. Objektum)
Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet
Szegedi Fegyház és Börtön (I. és II. Objektum)
Tököli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet

BRFK Központi Fogda
III. Kerületi Rendőrkapitányság (BRFK)
VII. Kerületi Rendőrkapitányság (BRFK)
VIII. Kerületi Rendőrkapitányság (BRFK)
IX. Kerületi Rendőrkapitányság (BRFK)

Debreceni Rendőrkapitányság
Debreceni Rendőrkapitányság Fogda- és Kísérőőri Alosztály
Gyöngyösi Rendőrkapitányság
Szegedi Rendőrkapitányság

Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet (IMEI), Budapest
Tököli Központi Börtönkórház

Közös látogatás az NMM-mel

Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet (I. Objektum)

II. Melléklet

Azon tisztviselők és egyéb személyek listája, akikkel az Megelőzési Albizottság találkozott

Belügyminisztérium

Hegyaljai Mátyás európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkár
Lehoczki Tímea Erzsébet európai együttműködési főosztályvezető-helyettes
Tóthi Gábor osztályvezető (Európai Együttműködési Főosztály)
Iványi János jogi szakértő (Európai Együttműködési Főosztály)

Országos Rendőr-főkapitányság

Lakatos Tibor rendőr ezredes
Balázs László rendőr ezredes
Borsa Csaba rendőr alezredes
Kertész Emese rendőr alezredes

Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága

Bogotyán Róbert börtönőr
Vattay Gábor alezredes, a Jogi Főosztály vezetője

Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

Miklós Gyula
Miklós Katalin

Független Rendészeti Panasztestület

Fráterné Ferenczy Nóra
Deák-Kondákor Dóra

Igazságügyi Minisztérium

Raisz Anikó politikai tanácsadó
Tallódi Zoltán emberi jogi főosztályvezető-helyettes
Kunyák Gergely ügyész, Büntetőeljárás Főosztály
Pázsit Veronika jogi szakértő, Büntető és Polgári Jogi Főosztály
Belovics Balázs jogi szakértő, Büntető és Polgári Jogi Főosztály

Legfőbb Ügyészség

Szűcs András ügyész, osztályvezető

Központi Nyomozó Ügyészség

Waltner Rolland főügyész-helyettes
Margl Zoltán főügyész-helyettes

Külgazdasági és Külügyminisztérium

Kuntár Tamás főosztályvezető, NSZF
Hegyesi Ágnes főosztályvezető-helyettes, NSZF
Lévai Marianna Klaudia emberi jogi szakértő, NSZF

Emberi Erőforrások Minisztériuma

Lantai Csilla főosztályvezető-helyettes
Bódy Éva főosztályvezető-helyettes
Dr. Gellérné dr. Lukács Éva tanácsadó
Molnár Edina szakértő, szociális ügyek
Tóth Judit Mária szakértő, egészségügy

A magyar Parlament képviselői

Janó Márk Ádám
Tamás Csaba Gergely
Madarasi Szilvia

Pozsgai Mónika

Nemzeti megelőző mechanizmus

Székely László, az alapvető jogok biztosa

Fliegauf Gergely főosztályvezető, OPCAT-NMM Főosztály

Haraszi Katalin főosztályvezető, OPCAT-NMM Főosztály

Az OPCAT-NMM Főosztály munkatársai és a CKT tagjai

Egyesült Nemzetek Szervezete

Montserrat Feixas Vihe, az UNHCR közép-európai regionális képviselője
