



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

**Az alapvető jogok biztosa
mint nemzeti megelőző mechanizmus válasza a**

**Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy
büntetés megelőzési albizottság
2017. március 21. és 30. között Magyarországon tett látogatását követően
megfogalmazott ajánlásaira**

Budapest, 2018. június

A. Jogi, intézményi és strukturális ajánlások

Szerkezet és függetlenség

1. A Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzési albizottság (a továbbiakban: Albizottság) magyarországi látogatásáról szóló jelentés (CAT/OP/HUN/R.2.) **17. pontjában** szereplő ajánlásra reagálva úgy vélem, hogy a hatályos jogszabályi keretek megfelelően biztosítják az alapvető feltételeit annak, hogy az Országgyűlésnek felelős alapvető jogok biztosja a nemzeti megelőző mechanizmus (a továbbiakban: NMM) Fakultatív jegyzőkönyvben (a továbbiakban: OPCAT)¹ meghatározott funkciói hatékonyan ellássa.
2. Az NMM az Albizottság jelentésének **18. pontjában** megfogalmazott ajánlásra feltérképezte azt a tevékenységi kört, amelyet az OPCAT, a Párizsi Alapelvek, az NMM iránymutatások és az Értékelő Eszköz² alapján folytatnia kell és azt összevetette az NMM jelenlegi strukturájával és tevékenységi körével. A feltérképezés rávilágított arra, hogy az NMM feladatainak teljesítése körében a kínzás és más rossz bánásmódok tilalmáról szóló képzés kérdéskörére több figyelmet és erőforrást kell fordítani.
3. A kínzás tilalmára vonatkozó képzés és információ a szociális és egészségügyi szektorban dolgozó, az emberek személyes szabadságtól való megfosztásában részt vevő személyek képzésében egyáltalán nem szerepel. A rendőrség állományának a jogi, illetve igazgatási felsőoktatási intézményekben végzett tagjai rendelkeznek ilyen ismeretekkel, azonban a rendőrség állományának kevésbé képzett, alacsonyabb rendfokozatú tagjai ilyen oktatást nem kapnak.³ Az NMM az említett hiányosságokat már a fogvatartási helyszínek látogatása során is észlelte és azok megszüntetését is kezdeményezte.
4. Az NMM az elmúlt három évben rendszeresen vizsgálta, hogy a meglátogatott fogvatartási helyszínek dolgozói a kínzás tilalmára vonatkozó ismeretekkel rendelkeznek-e, azonban az oktatási intézmények tanterveit még nem elemezte.⁴ Megfontolandó, hogy az említett kérdéssel NMM milyen formában és keretek között tud hatékonyan foglalkozni. Az NMM a végső álláspont kialakítását megelőzően a térségben működő, számottevő tapasztalatokkal rendelkező nemzeti megelőző mechanizmusok tagjaival, illetve munkatársaival is konzultálni fog.
5. Fenyegetés vagy megtorlás eddig sem az NMM feladatait ellátó alapvető jogok biztosát, sem az általa az NMM feladatainak teljesítésére felhatalmazott munkatársait nem érte.⁵ Az alapvető jogok biztosja tevékenységéről, így az NMM feladatainak teljesítéséről is, az Országgyűlésnek köteles beszámolni.⁶ Az alapvető jogok biztosának az őt vagy az NMM feladatainak teljesítésére felhatalmazott munkatársait érintő esetleges fenyegetésről vagy megtorlásról, a büntető feljelentés vagy más hivatalos eljárás kezdeményezésén túlmenően, az Országgyűlést is tájékoztatnia kellene.
6. Az NMM strukturájának alapja, hogy az NMM feladatait az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként⁷ az alapvető jogok biztosja köteles ellátni. Az alapvető jogok biztosja az NMM feladatainak teljesítése körében - választásától függően - személyesen és az NMM feladatainak

¹ A 2011. évi CXLIII. törvénnyel kihirdetett, kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve.

² Analitikai értékelő eszköz a nemzeti megelőző mechanizmusok számára (CAT/OP/1/Rev.1.)

³ Analitikai értékelő eszköz a nemzeti megelőző mechanizmusok számára 1/1.

⁴ Analitikai értékelő eszköz a nemzeti megelőző mechanizmusok számára 2/45.

⁵ Analitikai értékelő eszköz a nemzeti megelőző mechanizmusok számára 4/171.

⁶ Alaptörvény 30. cikk, Ajbt. 40. § (2) bekezdésének a) pontja.

⁷ Lásd az OPCAT 18. cikk 4. pontját.

teljesítésére általa felhatalmazott munkatársai útján is eljárhat. Az alapvető jogok biztosának az NMM feladatainak teljesítésére legalább tizenegy köztisztviselő munkatársat kell felhatalmaznia. A felhatalmazott köztisztviselő munkatársak a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot érintő szakterületen kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább ötéves szakmai gyakorlattal rendelkező, felsőfokú végzettségű szakértők lehetnek.⁸

7. Az alapvető jogok biztosának tevékenységével, így az NMM feladatainak teljesítésével kapcsolatos ügyvitel és előszítés teendőit az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) látja el.⁹ A Hivatal - az NMM feladatainak ellátásáért egyszemélyi felelősséggel tartozó alapvető jogok biztosá által normatív utasításban megállapított¹⁰ - Szervezeti és Működési Szabályzata értelmében, az NMM feladatainak teljesítésére állandó jelleggel felhatalmazott munkatársak egy elkülönült szervezeti egység, az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály keretében végzik munkájukat.¹¹
8. A NMM feladatainak teljesítése a Hivatalon belül nem csak szervezetenként, de funkcionálisan is elkülönül. A Hivatal NMM feladatainak teljesítésére felhatalmazott munkatársainak toborzása és kiválasztása az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) speciális előírásainak megfelelően történik.¹² Az alapvető jogok biztosá által az NMM feladatainak teljesítésére felhatalmazott köztisztviselő munkatársainak – a feladataik teljesítéséhez szükséges minősített adatok megismeréséhez – megfelelő szintű személyi biztonsági tanúsítvánnyal kell rendelkezniük.¹³ A Hivatal az NMM által gyűjtött bizalmas információkat tartalmazó adathordozókat speciális eljárásrend szerint kezeli és elkülönítetten tárolja.¹⁴
9. Főszabályként az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály munkatársai panaszbeadványokat nem vizsgálják. Az OPCAT 21. cikk 1. pontjában szereplő, megtorlás tilalmára vonatkozó előírások megsértésére utaló adatot vagy információt tartalmazó beadványt azonban a NMM feladatainak teljesítésére felhatalmazott munkatársaim vizsgálják.¹⁵
10. Az NMM megelőző célú látogatásai az előző évben jóváhagyott látogatási terv alapján történnek. Személyes eljárása esetén, az alapvető jogok biztosá tájékoztatja a fogvatartási helyszín vezetőit és a fogvatartottakat arról, hogy az NMM feladatainak teljesítése körében jár el. Az alapvető jogok biztosának távollétében, a multidiszciplináris összetételű látogatócsoportok megbízólevelében is szerepel, hogy felhatalmazásuk az NMM feladatkörének teljesítésére szól. Az NMM a látogatócsoportok megbízólevelében is felhívja a fogvatartási helyek és hatóságok figyelmét az OPCAT 21. cikk 1. pontjában szereplő tilalomára.¹⁶ A látogatásokról szóló jelentés borítóján és a jelentésben is feltüntetésre kerül, hogy azt az alapvető jogok biztosá az NMM feladatainak teljesítése körében adta ki.
11. Az alapvető jogok biztosá az NMM feladatainak teljesítéséről köteles az Országgyűlésnek beszámolni.¹⁷ Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának beszámolóját a benyújtásának

⁸ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 39/D. § (3) bekezdés.

⁹ Ajbt. 41. § (1) bekezdés.

¹⁰ Lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bekezdés f) pontját és az Ajbt. 41. § (3) bekezdését.

¹¹ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 26. § (2) bekezdése alapján, az alapvető jogok biztosának a Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló normatív utasítását, benne az az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály felállításáról szóló rendelkezéssel, a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

¹² Ajbt. 39/D. § (3) és (4) bekezdés.

¹³ Ajbt. 39/D. § (2) bekezdés.

¹⁴ OPCAT 21. cikk 2. pont.

¹⁵ Ilyen volt például az AJB 3680/2017. számú ügy.

¹⁶ „Semmilyen batóság és tisztviselő nem rendelhet el, nem alkalmazhat, nem engedélyezhet, és nem tűrhet el semmilyen személy vagy szervezet elleni szankciót, ha az illető a nemzeti megelőző mechanizmussal akár valós, akár hamis információkat közölt, és az adott személyt vagy szervezetet semmilyen más jellegű hátrány sem érheti.”

¹⁷ Ajbt. 40. § (2) bekezdés a) pont.

évében köteles megtárgyalni.¹⁸ Az NMM feladatainak teljesítésével kapcsolatos információkat a Hivatal honlapján, egy kifejezetten erre a célra létrehozott felületen rendszeresen közzéteszi.¹⁹ Az NMM a látogatásairól szóló jelentéseket, továbbá az NMM feladatainak teljesítéséről szóló éves, átfogó jelentését is a Hivatal honlapjának, az NMM számára létrehozott felületén publikálja.

12. Az NMM az Albizottság jelentésének **19. pontjában** megfogalmazott ajánlásra egy belső felülvizsgálat keretében áttekintette a feladata teljesítését szabályozó hatályos jogszabályokat, amelynek eredményeként teljes képet szerzett minden olyan aspektusról, amelynek felülvizsgálata a mandátum eredményes végrehajtásához szükséges. Az NMM lépéseket tesz annak érdekében, hogy az Igazságügyi Minisztériummal szorosan együttműködve, az NMM hatékonyságát és függetlenségét növelő törvénymódosítások megszövegezésében részt vegyen.

Emberi és pénzügyi források

13. Az Albizottság jelentésének **24. pontjában** megfogalmazott ajánlás kapcsán hangsúlyozni kell, hogy Magyarországon az NMM feladatait az alapvető jogok biztosja látja el. A Hivatal az NMM feladatainak teljesítésére kapcsolatos ügyvitel és előkészítés teendőit végzi²⁰ és fedezi az NMM feladatai ellátásának költségeit.²¹ A Hivatal költségvetését az alapvető jogok biztosát megválasztó és beszámoltató Országgyűlés törvényben állapítja meg. Miután a Hivatal nem a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv,²² bevételi és kiadási főösszegének csökkentése is az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik.²³ A Hivatal a költségvetési források felhasználásáról minden évben köteles az Országgyűlésnek beszámolni.
14. Az államháztartásról szóló törvény szerint a közfeladatot meghatározó jogszabályban meg kell határozni a közfeladat ellátásának módját és egyidejűleg rendelkezni kell az annak ellátásához szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról.²⁴ Miután a központi költségvetésről szóló törvényjavaslathoz csatolt fejezeti indokolásban az NMM feladatainak ellátására vonatkozó kötelezettség nevesítve szerepel, annak a Hivatal által tervezett költségeit a központi költségvetés fedezi. Az említett módon rendelkezésre álló költségvetési források az NMM éves látogatási programja végrehajtását, a külső szakértők alkalmazását is beleértve, valamint a rendszeres továbbképzéseket is fedezik.²⁵
15. Az NMM feladatainak teljesítésre állandó jelleggel felhatalmazott, köztisztviselő munkatársak között orvos nincsen.²⁶ A Hivatalban foglalkoztatott köztisztviselők jogállását szabályozó törvény²⁷ orvos köztisztviselőként történő alkalmazását *ab ovo* nem zárja ki. Amennyiben az orvosi állások betöltésére szóló pályázati felhívásra a törvényben előírt feltételeknek megfelelő személy²⁸ jelentkezne, őt az NMM alkalmazhatná. Magyarországon az orvosi tevékenység önálló gyakorlásának feltétele, hogy a megfelelő szakképzettséggel rendelkező, a hivatás gyakorlásához szükséges továbbképzéseket teljesítő személy az egészségügyi dolgozók működési nyilvántartásában is szerepeljen.²⁹ Amennyiben a nyilvántartott személy, az egészségügyi tevékenységet, jogszabályban meghatározott közfeladat ellátása – például az NMM feladatainak

¹⁸ Ajbt. 40. § (3) bekezdés.

¹⁹ <http://www.ajbh.hu/opcat>

²⁰ Ajbt. 41. § (1) bekezdés.

²¹ Ajbt. 41. § (4) bekezdés.

²² Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 1. § 11. pont.

²³ Ld. Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény 18. § (3) bek. a) pont.

²⁴ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. § (3) bek.

²⁵ Részletesen lásd válaszom 26. pontját.

²⁶ Ajbt. 39/D. § (4) bekezdés.

²⁷ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 39. § (1) és (6) bekezdése.

²⁸ Ajbt. 39/D. § (3) bek alapján: „a szabadságtól megfosztott személyekkel való bánásmódot érintő szakterületen kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább öt éves szakmai gyakorlattal rendelkező, felsőfokú végzettségű szakértő”.

²⁹ Ld. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. tv. 110. § (2) bekezdését.

teljesítésében való állandó jellegű közreműködést biztosító köztisztviselői munkakör betöltése – miatt öt évig vagy annál hosszabb ideig szüneteltetné, nevét az egészségügyi dolgozók működési nyilvántartásából törölni kellene.

16. A delegáció távozását követő NMM látogatásokban esetileg felhatalmazott orvos is közreműködött. Az NMM látogatásaiban közreműködő, esetileg felhatalmazott orvosok munkavégzése³⁰ és díjazása³¹ polgári jogi szerződés alapján, az igazságügyi szakértőkre vonatkozó jogszabályi előírásoknak megfelelően történt. A látogatásban közreműködő orvosok eseti alkalmazása lehetővé teszi, hogy kiválasztásuk – a Civil Konzultációs Testület tagjainak ajánlásai alapján – az érintett fogvatartási helyszín sajátosságainak messzemenő figyelembe vételével (pl. pszichiáter, gyermekpszichiáter, belgyógyász, geriáter, stb.) történjen. Az említett megoldás az NMM Iránymutatásokban szorgalmazott változatos szakmai háttér³² megvalósítását hatékonyan biztosítja. Mindezek ismeretében az NMM szándékában áll, hogy az orvosi státuszokkal kapcsolatos jogszabályi rendelkezés³³ módosítása érdekében a kormányzathoz forduljon.
17. A Hivatal – az Albizottság jelentésének **25. és 26. pontjában** megfogalmazott ajánlásoknak megfelelően – az alapvető jogok biztosának törvényben előírt kötelezettségei, köztük az NMM feladatai ellátásának fedezetét jelentő költségvetési javaslatát az államháztartásért felelős, Nemzetgazdasági Minisztérium munkatársaival, konstruktív párbeszéd keretében, rendszeresen egyeztetti. Az egyeztetés eredménye képezi majd a költségvetési törvényjavaslat Hivatalt érintő fejezetének alapját.³⁴

Együttműködés a Civil Konzultációs Testülettel (CKT)

18. Az NMM az Albizottság jelentésének **29. pontjában** szereplő ajánlásnak megfelelően, nem csak a CKT rendes ülésein, hanem más csatornákon, például levelezés, eseti megbeszélések, konferenciák, stb. útján, rendszeresen kommunikál a testület tagjaival. Az NMM feladatainak teljesítésére felhatalmazott munkatársak az éves látogatások tervezésekor és a látogatásokat megelőzően is konzultálnak a testület tagjaival.
19. Az NMM mind a vizsgálatok lefolytatása, mind a CKT tagjaival folytatott együttműködés tekintetében egyértelmű, átlátható munkamódszereket alkalmaz. Az NMM a látogatások előkészítése, lebonyolítása, a jelentések elkészítése, továbbá az ajánlások után követése során, az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasításban foglaltak szerint jár el.³⁵
20. A civil szervezetekkel való együttműködés kereteit egyrészt a hatályos jogszabályok, másrészt a CKT ügyrendje³⁶ szabályozzák. Az NMM további civil szervezetekkel való együttműködése az igények függvényében történik. A CKT véleményezheti az NMM munkamódszereit, jelentéseit, tájékoztató kiadványait, valamint egyéb publikációit; megvitathatja az NMM feladatainak ellátására felhatalmazott munkatársak képességeinek fejlesztéséhez szükséges képzési tervet; és részt vehet az NMM által szervezett konferenciákon, műhelybeszélgetéseken, kiállításokon és más

³⁰ Ld. az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvényt.

³¹ Ld. az igazságügyi szakértők díjazásáról szóló 3/1986. (II. 21.) IM rendeletet.

³² CAT/OP/12/5 20. pont

³³ Ajb. 39/D. § (4) bekezdés.

³⁴ Lásd válaszem 14. pontját.

³⁵ Lásd az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasításnak az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmussal összefüggő feladatokról szóló X. fejezetét.

³⁶ Az alapvető jogok biztosának a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátását segítő Civil Konzultációs Testület felállításáról és ügyrendjéről szóló 3/2014. (IX. 11.) számú utasítása.

rendezvényeken.³⁷ Az együttműködés keretében az NMM és a civil szervezetek kölcsönösen hasznosítják egymás szakmai tudását és tapasztalatait.

21. Az NMM látogatásaiban, az Albizottság jelentésének **30. pontjában** szereplő ajánlásnak megfelelően, a civil szervezetek által javasolt szakértők rendszeresen közreműködnek. Az NMM eddigi 17 látogatásában orvos 13 alkalommal, dietetikus 9 alkalommal (néhány látogatásban orvos és dietetikus szakértő is) közreműködött. Civil szervezetek által javasolt szakértő a 2017. évi 8 látogatás közül 7 esetben, 2018-ban május 31-ig valamennyi látogatásban közreműködött. A közreműködő szakértők írásosbeli véleményében szereplő megállapításokat, kritikai észrevételeket, illetve javaslatokat az NMM jelentésébe beépítik.

Az NMM 2017. évi látogatásaiban közreműködő eseti szakértők³⁸

Sorszám	A meglátogatott intézmény neve	a látogatás ideje	külső szakértő
1.	BRFK Központi Fogda	2017. február 8.	0
2.	Márianosztrai Fegyház és Börtön	2017. március 13-14.	1 pszichiáter 1 dietetikus
3.	Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektum	2017. március 28.	1 pszichiáter 1 dietetikus
4.	Bács-Kiskun Megyei Platán Integrált Szociális Intézmény	2017. május 16-17.	1 pszichiáter 1 dietetikus
5.	Tolna Megyei Balassa János Kórház Pszichiátriai Osztálya	2017. május 31.-június 1.	1 pszichiáter 1 dietetikus
6.	Csongrád Megyei Aranysziget Integrált Szociális Otthon Nagymágocsi Kastélyotthon	2017. szeptember 12-14.	1 orvos (geriáter) 1 dietetikus
7.	Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság fogda	2017. október 19.	1 pszichiáter 1 dietetikus
8.	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet	2017. november 28-30.	1 pszichiáter 1 dietetikus
Összesítés: 2017-ben 7 látogatásban, az összes látogatás 87,5 %-ában közreműködött külső szakértő			7 orvos, 7 dietetikus

22. Az NMM a látogatásokban közreműködő nem jogász szakértőivel, illetve jövőbeli lehetséges szakértőivel és a CKT tag a civil szervezetek képviselőivel 2018. április 11-én a Hivatalban egy műhelybeszélgetés keretében találkozott. A műhelybeszélgetés résztvevői, a hatékony együttműködés javítása érdekében megvitatták az addigi látogatások tapasztalatait.
23. Az Albizottság jelentésének **31. pontjában** szereplő ajánlás a CKT 2017. szeptember 5-én tartott ülésén megvalósult. Az ülés a résztvevők megvitatták civil szervezetek képviselőinek, az Albizottság, az NMM és a CKT 2017. március 22-i találkozóján előadott javaslatait. A látogatások számát tekintve elhangzott, hogy az NMM jelentéseiben megfogalmazott alapjogi elemzések az egész ágazat számára mintául szolgálnak, így azok az érintett fogvatartási helyszínen túlmutató jelentőséggel bírnak. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy éves szinten, az alapvető jogok biztosa alapos dogmatikai kidolgozást igénylő jogalkotási ajánlásainak közel egyharmadát az NMM feladatainak teljesítése körében kiadott jelentések tartalmazzák.
24. Az NMM látogatási tervében szereplő fogvatartási helyszínek több mint 1/3-ának kiválasztása eddig is a CKT tagok javaslatai alapján történt. Az után követő látogatások tekintetében az NMM

³⁷ Lásd az alapvető jogok biztosának a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátását segítő Civil Konzultációs Testület felállításáról és ügyrendjéről szóló 3/2014. (IX. 11.) számú utasításának 6. §-át.

³⁸ A látogatásokban résztvevő pszichológusok az alapvető jogok biztosának az NMM feladatainak teljesítésére az Ajbt. 39/D. § (1) és (4) bekezdése alapján felhatalmazott köztisztviselő munkatársai voltak.

és a CKT tagszervezetei lényegében egymás látogatásainak után követését végzik. A résztvevők a CKT ülések Hivatalon kívüli lehetséges helyszíneit is megvitatták.

25. Látogatásai során az NMM az Albizottság jelentésének **32. pontjában** megfogalmazott ajánlásnak megfelelően, előzetesen meghatározott, szabványos működési eljárási keretek között működik.³⁹ Az NMM az egységes eljárásrend megszilárdítása és fejlesztése érdekében a 2018. április 11-én találkozón a munkamódszereket is megvitatta a résztvevőkkel.
26. Az NMM tapasztalt munkatársai az Albizottság jelentésének **33. pontjában** megfogalmazott ajánlásnak megfelelően, rendszeresen tartanak interjútechnikai képzés az új munkatársak számára. Az NMM munkatársai rendszeresen részt vesznek az egy-egy intézménytípus során alkalmazott technikai kérdések megvitatásával foglalkozó hazai és külföldi képzéseken. Egyikük 2018. március 12-13. között – az Európa Tanács által szervezett – a német és az osztrák NMM közreműködésével tartott, az idősök otthona monitorozásának témájával foglalkozó, gyakorlati interjútechnikai kérdésekkel is foglalkozó képzésen vett részt. Az NMM a jövőben is mindent meg fog tenni annak érdekében, hogy látogatásai során a rossz bánásmód nyomainak felismerését biztosító, leghatékonyabb interjútechnikát alkalmazza.

B. A látogatásokhoz kapcsolódó ajánlások és módszertani kérdések

Munkaterv, jelentőmunka és az után követés

27. Az NMM megelőző célú monitorozó látogatása szükségképpen a fogvatartási helyszín működésére irányadó jogszabályok gyakorlatorientált felülvizsgálatát is jelenti. Az NMM az Albizottság jelentésének **35. pontjában** megfogalmazott ajánlásnak megfelelően, a látogatások tervezésekor a fogvatartási helyek típusa, földrajzi elhelyezkedése, valamint a fogvatartott személyek kategóriái és a tematikus célok mellett, a javasolt fogvatartási helyszínek működését meghatározó jogszabályokat automatikusan számba veszi és áttekinti. Az NMM *„javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.”*⁴⁰ Az NMM a látogatásai során végzett megfigyeléseinek és benyomásainak ismertetésével, továbbá azok kritikai értékelésével alátámasztott jogalkotási ajánlásaival generálja a hazai jogalkotást.⁴¹
28. Az NMM jogalkotási hatáskörrel nem rendelkezik, azonban a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, és jogalkotási koncepciókat köteles véleményezni.⁴² Az NMM a jogszabálytervezetek véleményezésekor különös figyelemmel vizsgálja, hogy a jogalkotási ajánlása eredményeként javasolt normaszöveg, a kifogásolt bánásmód orvoslására, illetve jövőbeni megelőzésére alkalmas lehet-e. Az NMM a jogalkotási koncepciók, illetve azon jogszabálytervezetek esetében, amelyek alkalmazása kapcsán vizsgálati tapasztalatokkal nem rendelkezik, a rossz bánásmód veszélyére, illetve az annak megelőzéséhez szükséges intézkedésekre hívja fel a kodifikációt végzők figyelmét.⁴³ Az NMM a jogszabály-tervezetek véleményezésekor fenntartja a jogot, hogy a jövőbeni látogatásai, illetve vizsgálatai megállapításainak függvényében az időközben hatályba lépő rendelkezések módosítását vagy hatályon kívül helyezését kezdeményezze.

³⁹ Lásd az AJBT vonatkozó rendelkezéseit, valamint az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasításnak az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmussal összefüggő feladatokról szóló X. fejezetét.

⁴⁰ Ajbt. 2. § (2) bekezdés.

⁴¹ Az NMM 2017-ben publikált jelentéseiben összesen 17 jogalkotási ajánlást tett.

⁴² Ajbt. 2. § (2) bekezdés.

⁴³ Az NMM feladatait teljesítő alapvető jogok biztosa 2016-ban 212, 2017-ben 219 előterjesztést véleményezett.

29. Az Albizottság jelentésének **36. pontjában** említett értékelő eszközének segítségével az NMM tevékenységének kritikai elemzését elvégeztem. A nem megfelelően lefedett területeket a 2-4. pontok részletezik.
30. Az OPCAT 23. cikkével és az Albizottság jelentésének **40. pontjában** szereplő ajánlással összhangban, az alapvető jogok biztosának alkotmányos kötelessége, hogy tevékenységéről, az NMM feladatainak teljesítését is beleértve, évente beszámoljon az Országgyűlésnek.⁴⁴ Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának, az NMM feladatainak teljesítésére is kiterjedő beszámolóját a benyújtásának évében megtárgyalja.⁴⁵ Az alapvető jogok biztosának az NMM feladatainak teljesítésére is kiterjedő beszámolóját előbb az országgyűlési bizottságok, majd az Országgyűlés teljes ülése nyilvánosan tárgyalják. „Az alapvető jogok biztosának beszámolóját, az országgyűlési határozathozatalt követően, a Hivatal honlapján közzé kell tenni.”⁴⁶
31. Az ajánlások megvalósulásának nyomon követéséért szolgáló, folyamatos és konstruktív párbeszéd – az Albizottság jelentésének **41. pontja** szerinti javaslatnak megfelelően – nem csak az NMM, hanem az érintett fogvatartási helyszínek, hatóságok és más szervek vezetőinek is törvényben előírt kötelezettsége. Az NMM és az ajánlások címzettjei közötti párbeszéd a jelentés platformként történő felhasználásával történik. A törvény az ajánlások nyomon követésének módját, a válaszadási határidőkre kiterjedően, részletesen szabályozza.⁴⁷
32. Az OPCAT 22. cikkének, illetve az Albizottság jelentésének **42. pontban** megfogalmazott ajánlásának megfelelően, az NMM az ajánlások végrehajtásának megvitatása céljából nem csak írásbeli, hanem közvetlen találkozók útján, és az után követő látogatások formájában folytat konstruktív párbeszédet az illetékes hatóságokkal.
33. Az alapvető jogok biztosának törvényben előírt kötelezettsége, hogy a tevékenységéről szóló éves beszámolóját,⁴⁸ és az NMM feladatainak teljesítéséről szóló éves átfogó jelentését,⁴⁹ az országgyűlési határozathozatalt követően, a Hivatal honlapján közzé tegye. Az NMM az éves átfogó jelentésének a Hivatal honlapján történő közzétételéről írásban értesíti a legfontosabb fogvatartási hatóságokat, a meglátogatott fogvatartási helyszínek vezetőit, a CKT tagjait, az Albizottságot és a sajtót.
34. Az alapvető jogok biztosának az NMM feladatainak teljesítéséről szóló éves átfogó jelentésének az angol nyelvű fordítását az Albizottság, valamint a CKT tagok számára történő megküldését követően, a Hivatal honlapjának, az NMM számára létrehozott felületén is közzéteszi. Az NMM feladatainak teljesítéséről szóló 2015. és 2016. évi átfogó jelentések angol nyelvű szövegét az Albizottság már megkapta. Azok az Albizottság internetes felületéről is elérhetőek.⁵⁰ Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának 2017. évi tevékenységéről szóló beszámolót még nem tárgyalta. Az NMM feladatainak 2017. évi teljesítéséről szóló átfogó jelentést országgyűlési határozathozatalt követően a Hivatal honlapján közzé teszi és annak angol nyelvű fordítását – a korábbi évek gyakorlatának megfelelően – az Albizottságnak is megküldi.
35. Az NMM munkatársai a látogatások során az Albizottság jelentésének **46. pontjában** megfogalmazott ajánlásainak megfelelően mutatkoznak be az interjúalanyoknak.

⁴⁴ Alaptörvény 30. cikk (4) bekezdés.

⁴⁵ Ajbt. 40. § (3) bekezdése.

⁴⁶ Ajbt. 40. § (4) bekezdés.

⁴⁷ Ajbt. 31-38. §.

⁴⁸ Ajbt. 40. § (4) bekezdés. Az alapvető jogok biztosának beszámolóit elérhetők: www.ajbh.hu/eves-beszamolok

⁴⁹ Ajbt. 39/C. §. Az NMM éves átfogó jelentései elérhetők: www.ajbh.hu/opcat-eves-jelentesek

⁵⁰ www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/AnnualreportsreceivedfromNPM.aspx

36. Az NMM az OPCAT 19. cikkében előírt feladatait az Albizottság jelentése **50. és 51. pontjának** megfelelően ellátja. Az NMM jogalkotási folyamatot érintő tevékenységét a 27. és 28. pontok részletezik.

Végső ajánlások

37. Az Albizottság jelentésének **52. pontjában** megfogalmazott ajánlások kapcsán az NMM úgy véli, hogy az alapvető jogok biztosa a saját, valamint a munkatársai a szakmai ismeretei, a fogvatartási helyszínek látogatása során szerzett gyakorlati tapasztalataik, a látogatásokban közreműködő szakértők közreműködésének, valamint a megfelelő költségvetési forrásoknak köszönhetően alkalmas arra, hogy az NMM feladatait hatékonyan ellássák.
38. Az NMM működését fedező pénzügyi források tervezésének és a javaslatételnek a módját a 13-14. és a 17. pontok részletezik.
39. Az NMM az Albizottság jelentésének **53. pontjában** szereplő ajánlásnak megfelelően, 2014-től megfigyelőként, majd 2016-tól teljes jogú tagként aktívan részt vesz a Délkelet-Európai NMM Hálózat munkájában. Ezen túlmenően, az NMM és munkatársai a feladataik teljesítéséhez szükséges kapacitások megerősítése és a munkamódszerek fejlesztése érdekében, rendszeres kétoldalú találkozókra információ- és tapasztalatcserét folytatnak a cseh, az osztrák és a szlovén nemzeti megelőző mechanizmusokkal.
40. Az NMM az Albizottság jelentésének **54. pontjában** szereplő ajánlásnak megfelelően – a működőképessége javítása érdekében – folytatni kívánja együttműködését az Albizottsággal, a Délkelet-Európai NMM Hálózattal és más országok nemzeti megelőző mechanizmusaival.
41. Az NMM – az Albizottság OPCAT 11. cikk b) pontja szerinti megbízásai valamint az OPCAT 26. cikke nyújtotta előnyöket kihasználva – élni kíván a lehetőséggel, hogy az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala technikai segítséget és tanácsokat nyújtson ahhoz, hogy a kínzás és a nem megfelelő bánásmód megelőzését célzó tevékenységét miként erősítheti és a megelőzés közös célját hogyan ültesse át hatékonyan a gyakorlatba.
42. Az alapvető jogok biztosa, az Albizottság jelentésének **58. pontjában** szereplő ajánlást teljesítve, az Albizottság jelentését a Hivatal honlapján az NMM számára létrehozott felületen angol és magyar nyelven közzétette, amelyről az Albizottság elnökét 2018. április 3-án tájékoztatta.⁵¹

⁵¹ Hivatal a levelet az AJB 791/2018/13. számon regisztrálta.