

# OPCAT, avagy küzdelem a kínzás ellen<sup>1</sup>

TÖRÖK RÉKA

*The essay seeks the relation between two basic human rights that are both internationally and nationally admired; namely, the connection between the right to human dignity and the prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. However, the major aim is to introduce a new, innovative mechanism in the Hungarian legal system in frame of the prohibition of torture.*

*When examining the prohibition and fight against torture, it is essential to analyse the meaning of human dignity. The very reason for this is that such an inviolable right cannot be violated at any circumstances. Moreover, when a person breaks the rule of no torture, or uses any other form of ill-treatment against another, not only does he or she violate that other person's right to human dignity but at the same time he or she suddenly forgets to live with the opportunity of a human being's ability to choose by their own will. This topic is further analysed in the essay, mainly in connection with fulfilling orders and not taking one's own course.*

*Hungary ratified the Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture and soon, in January 2015, the National Preventive Mechanism began to function in the Ombudsman's Office. Due to the fact that the Hungarian OPCAT Office is not fulfilling its mandate yet, the essay concentrates on answering questions that might occur in theory and in practice. Will the Office be able to fulfil its duties laid down by the Optional Protocol? International good practices and possible ideas might help to find the answer.*

## Előszó

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

Az emberi méltósághoz való jog elemzése a kínzás elleni küzdelem terén nélkülözhetetlen, ugyanis ez az az anyajog, amely a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés során megengedhetetlen sérelmet szenved. Ahogy azt a dolgozatban majd bővebben kifejttem, álláspontom szerint az emberi

<sup>1</sup> A tanulmánnyal a szerző a 2015. évi OTDK-n első helyezést ért el. (Konzulensek: Csink Lóránt és Hajas Barnabás.)

méltóság kettős arca jelenik meg olyankor, amikor egy egyén embertársát kínzásnak veti alá. Annak érdekében pedig, hogy az ez ellen folytatott küzdelem értelmet nyerjen, fontos, hogy az ezért erőfeszítéseket tevők tisztában legyenek az elérni kívánt cél alapjával.

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

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

## Szabadság és felelősség

Talán mindenkinek ismerősen hangozhat a következő felvetés: „Végre szabad vagyok, azt csinálom, amit akarok. Nem kell megfelelnem annak, akinek/aminek korábban kellett.” Érdeemes lehet elmélyülni ebben az egyszerűnek tűnő gondolatban. Együtt jár-e a teljes szabadság megszerzése a felelősség elvesztésével? Úgy vélem, ez a kijelentés semmi esetre sem állhatja meg a helyét, hiszen ellentmondásos azt állítani, hogy nem tartozom felelősséggel, miközben szabad akaratom vezérel a cselekedeteim során. Megeshet, hogy amikor ezt állítjuk, nem is szabadságra, hanem felelőtlenségre vágyunk.<sup>2</sup> Minél inkább élünk a szabadságunkkal, döntési képességünkkel, annál inkább kell nőnie felelősségtudatunknak is. Bár ezzel egyfajta teher kerül vállunkra, mégis emberi mivoltunkból adódóan egy egyedülálló képességgel rendelkezünk: a szabad akarattal.

Hámori Antal megfogalmazása szerint a szabadsággal járó felelősség az, ami erkölcsi lényé tesz minket, az értelemmel és szabad akarattal rendelkező ember – amennyiben ennek birtokában van – felelős magatartásáért. Ezt egyben szolidaritásunk forrásának is tekinti, mondván, hogy az ember társas, közösségi lény, aki a szabadságát embertársai közösségében gyakorolja.<sup>3</sup> A közösségben nem olvad fel az egyén, hanem társ marad.<sup>4</sup> Ami pedig méltó az emberhez, az a tökéletes érték zavartalan birtoklása, a jóra és az igazság megismerésére való törekvés. Az ember értelménél fogva

2 Osho: *Szabadság*. Budapest, Édesvíz Kiadó, 2007. 52.

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

4 Zlinszky János: A közszolgálati média és az emberi méltóság alapértéke. *AKTI Füzetek*, 2008/35. 16.

köteles is keresni az igazságot és a jót, amihez ragaszkodnia kell, hiszen ez következik szabadságából, erkölcsiségéből. Az ebben való élet az, ami a saját kibontakoztatásához vezet, és erre irányul az ember, ez az, ami méltó hozzá.<sup>5</sup>

Sok szerző, gondolkodó hívta fel a figyelmet a szabadság és a felelősség<sup>6</sup> egymást kiegészítő jellegére. Köztük Rajneesh Chandra Mohan Jain a következőt írta: „Amikor azt mondom: »szabadság«, felelősséget értek alatta. Minél felelősségteljesebbé válsz, annál szabadabb is leszel, vagy minél szabadabbá válsz, annál inkább vállalod a felelősséget. Akkor nagyon ébernek kell lenned azzal kapcsolatban, hogy mit teszel és mit mondasz. Tudatosnak kell lenned még a legapróbb mozdulatodban is, mert nincs senki, aki irányítson. [...] A szabadság nem szabadosság, hanem hatalmas fegyelem.”<sup>7</sup>

Magyarország Alaptörvénye a *Szabadság és Felelősség* című fejezete alatt veszi sorra az alapvető emberi jogokat, kiemelkedő szerepet tulajdonítva az emberi méltóság sérthetetlenségének, az élethez és az emberi méltósághoz való jognak.<sup>8</sup>

## Az emberi méltósághoz való jog

### Az eredet

A római *dignitas* fogalma az ember társadalmi helyét és szerepét határozta meg, az egyénnek származása, kiváltságai, teljesítménye alapján kijáró társadalmi megbecsülést, tekintélyt fejezte ki. Felfogásuk szerint a méltóság nem illetett meg mindenkit, csak a közmegebecsülésre érdemesnek tartott személyeket.<sup>9</sup>

Az elmélet, miszerint a méltóság nem kiváltság, hanem minden embert megillet, a sztoikus filozófiában jelent meg elsőként.<sup>10</sup> Cicero szerint a méltóság egyetemes emberi tulajdonság, amely az ember magasabbrendűségét fejezi ki.<sup>11</sup> Ennek értelmében

5 Hámori: i. m. 8–10.

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

7 Osho: i. m. 52.

8 Az emberi méltósághoz való jog, valamint az élethez való jog alaptörvényi megjelenésének értelmezésére lásd: Zsolt Balogh – Barnabás Hajas: *Rights and Freedoms*. In: Lóránt Csink, Balázs Schanda, András Zs. Varga: *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Dublin, Clarus Press Ltd., 2012. 68–69.

9 Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 257.

10 Halmai – Tóth: i. m. 257.

11 Cicero: *De officiis [A kötelességek]* I. 28. (Halmai – Tóth: i. m. 257.)

már a Krisztus előtti első században bevezeti a *dignitas humana* fogalmát.<sup>12</sup> „A természet ugyanis jellemet oltott belénk, magasan a többi élőlény fölé emelve bennünket.”<sup>13</sup> Megjelenik nála az egymás iránti tisztelet gondolata is, miszerint mindenkit tisztelni kell, nem csak az előkelőbbeket.<sup>14</sup>

Immanuel Kant szerint az ember képes arra, hogy erkölcsi törvényeknek megfelelően cselekedjen, racionális és autonóm lény.<sup>15</sup> Az elméletében megfogalmazott relatív érték az *’ár’*, amelyet minden olyan jelenséghez hozzárendel, amely számunkra vonzó, hasznos és ezáltal nyer értéket. A másik oldalon pedig az abszolút érték áll, amely Kant méltóságfelfogása alapján kizárólag az embernek járó privilégium<sup>16</sup>: „A célok birodalmában mindennek vagy ára van, vagy méltósága. Aminek ára van, annak helyébe egyenértékes gyanánt másvalami is állítható; ami viszont minden ár fölött áll, tehát aminek egyenértékese sem lehet, annak méltósága van...”<sup>17</sup> Kant az egyenlő emberi méltósággal egyrészt arra utal, hogy mindenkinek meg kell adni azt a tiszteletet, amely emberi minőségében megilleti. Másrészt az embernek önmagában is tisztelni kell az abszolút értékű erkölcsi személyt, magát sem kezelheti eszközként, erre utal erkölcsi parancsa is.<sup>18</sup>

Az utóbbi évtizedek szakirodalmára a kanti méltóságészme gyakorol nagy hatást. John Rawls szintén hangsúlyozta az autonóm szabadság jelentőségét a társadalmi igazságosság elveinek újrafogalmazásakor.<sup>19</sup> A szervezett emberi együttélés legalapvetőbb követelményeként az igazságosságot állítja, ez a közösségi lét alapja. Mindez olyan elvekből áll, amelyek biztosítják az emberek közötti kölcsönös együttműködését, és e közös, mindenki által elfogadott elveknél még a társadalom egészének jóléte sem lehet fontosabb.<sup>20</sup> Ronald Dworkin az alapvető jogok szerepét az emberi méltóság védelmezésében és az egyenlő bánásmód biztosításában látja.<sup>21</sup> Hazánkban a Kis János által kidolgozott emberi jogi elmélet kiindulópontja a kanti emberi méltóság fogalma. Ezt az emberek közötti erkölcsi viszony alapjának tekinti:<sup>22</sup> „Valakinek a méltóságán azt értjük, hogy nincs alap kirekeszteni az illetőt az emberek morális közösségéből; egyenlő méltóságon azt, hogy nincs alap rangkülönbségeket tenni a mo-

12 Vogel, Bernad (szerk.): *Im Zentrum: Menschenwürde* [magyar] *A középpontban: az emberi méltóság*. Polgár Anna (ford.). Budapest, RG Press Kft., 2007. 18.

13 Cicero: i. m. 106.

14 Halmai – Tóth: i. m. 257.

15 Uo. 258.

16 Vogel, Bernad (szerk.): i. m. 17–18.

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

18 Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: i. m. 258–259.

19 Rawls, John: *Az igazságosság elmélete*. Budapest, Osiris Kiadó, 1997. 220–225. és 303–311. (Halmai – Tóth: i. m. 259.)

20 Rawls, John: i. m. In: Tóth J. Zoltán: *John Rawls igazságosság elmélete*, <http://jesz.ajk.elte.hu/tot-hj212.html> (2013. május 2.)

21 Dworkin, Ronald: *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1977. 199. (Halmai – Tóth: i. m. 259.)

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

rális közösség tagjai között...”<sup>23</sup> Írásában<sup>24</sup> továbbá kifejti, hogy az egyenlő méltóság elve kapcsán több szempontból Kant nyomdokain halad – mint az emberekben rejlő morális képesség alapulvétele, az ember morális törvényhozó volta –, azonban eltér abban, hogy az erkölcsi méltóság fogalmával nem közvetlenül az ember racionális és autonóm mivoltát ragadja meg, hanem azt egy az egyenrangú egyének közötti normatív társadalmi viszonyként értékeli.<sup>25</sup>

### *Mit értünk 'emberi méltóság' alatt?*

Balázs Zoltán a *méltóság* meghatározásából indul ki, mely egy változó érték, ami egyenlőtlen mértékben van meg hordozóiban. Mégis kiemeli, hogy általában az egyenlőség és állandóság képét látjuk benne. A méltóság fogalmára véleménye szerint legjobban példák alapján tudunk rávilágítani. A szépséghez mint minőséghez hasonlóan a méltóság is számtalan egyedi dologban előfordulhat, nemcsak az emberben. A méltóság léte nem vagy-vagy kérdés, sokkal inkább fokozatbeli: hol nagyobb, hol kisebb fokban van meg bennünk. Álláspontja szerint az sem kizárt, hogy a méltóság teljesen hiányozzék – fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy itt nem az emberi méltóságról beszél, hanem a méltóságról mint általános minőségről.<sup>26</sup> Annak legfontosabb összetevőit foglalja össze: „Komolyság, nyugalom, visszafogottság, higgadtság, szellemi és erkölcsi értelemben vett megbízhatóság és integritás, távolságtartás; de semmiképpen sem közönyösség, szenvtelenség, ridegség, humortalanság, konokság, szűklátókörűség.”<sup>27</sup> A méltóság változó értéként megjelenő szerepét Kolnai Aurél metaforájával támasztja alá, mely szerint méltósággal rendelkezni annyit tesz, mint súllyal rendelkezni. Úgy tartja, az emberi méltóság fogalma egy ehhez hasonló minimális méltóságtartalomról indul ki, ezáltal engedve meg, hogy még egy esetleges méltatlan viselkedés se zárja ki a minimális emberi méltóság meglétét.<sup>28</sup>

Az emberi méltósághoz való jog az önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja. Ennélfogva az ember nem válhat eszközzé, tárggyá, hiszen az az emberi étellel együtt járó minőség, amely egyben minden emberre nézve egyenlő is. Függetlenül attól, hogy emberi lehetőségeiből ki mennyit és miért annyit valósított meg, emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen. Emberi életek értéke között nem lehet jogilag különbséget tenni. Ilyen és hasonló komoly, kiemelkedő jelentőséggel bíró értékeket fogalmazott meg az Alkotmánybíróság 1991-ben, amikor

23 Uo. 35.

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

25 Kis János: i. m. 108.

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

27 Kolnai Aurél: „*Méltóság*”. In: Kolnai Aurél – Balázs Zoltán (szerk.): *Új Mandátum*, 2003. 107–26.

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

nyilvánosságra hozta a többek közt az emberi méltósághoz való jog lényegét megfogalmazó határozatát.<sup>29</sup>

### *Legitim parancs?*

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

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

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

Milgram a kísérlet végén arra a következtetésre jutott, hogy az emberek túlnyomó része pontosan azt teszi, amit mondanak neki – az utasítás tartalmától és lelkiismereti korlátoktól függetlenül –, ha úgy gondolja, hogy a parancs legitim forrásból származik.<sup>30</sup>

Ezzel a fenti példával az emberi méltósághoz való jog és a kínzás, illetve más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma közti szerves kapcsolatot, a két alapvető emberi jog egymástól függő, kétoldalú viszonyát hangsúlyozom. Ugyanis az

<sup>29</sup> 64/1991 (XII. 17.) AB határozat.

<sup>30</sup> Innes, Brian: *A kínzás és kínvallatás története*. Nagykanizsa, Canissa Kiadó, 1998. 9–10.



emberi méltósághoz való jogból mint anyajogból vezethetjük le a kínzás tilalmát és az az elleni küzdelem jelentőségének súlyát. Továbbá az emberi méltósághoz való jog kétarcú jellegét is kimutatja a kísérlet. Egyik oldalról megközelítve: a fentiekben kifejtett szabad akarat és felelősségtudat, amelyet szabadságunknál fogva mindannyian magunkénak tudhatunk, éppen emberi mivoltunknak és cselekvéseinknek azon eleme, amelyet a kínzás, kínvallatás és könyörtelen<sup>31</sup> bánásmód alkalmazása esetén a társadalom egyénei figyelmen kívül hagynak, lemondanak róla, hiszen egy legitim – vagy legalábbis legitimnek hitt – parancsot teljesítenek, annak tudatában, hogy a felelősség innentől kezdve nem őket terheli. Ha azonban visszatérünk a szabadság és felelősség közti kapcsolat korábbi fejtegetéseire, láthatjuk, hogy éppen a szabadság elnyerése az, ami hatalmas felelősséget hoz magával. Hogyan fordulhat elő mégis az, hogy egyes emberek felelősségérzete megszűnik létezni, és embertársukat szinte gondolkodás nélkül vetik alá kegyetlen bánásmódnak? Másrészt pedig nyilvánvalóan azért, hogy kínzásnak vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek vetünk alá más személyt, ezzel őt mint passzív alanyt megfosztjuk sérthetetlen emberi méltósághoz való jogától is.

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

Napjainkban<sup>32</sup> a kínzás alkalmazásának veszélye és más könyörtelen bánásmód fennáll minden olyan intézményben, ahol a személyek szabadságuktól megfosztva tartózkodnak. Minden ilyen környezet egyfajta hatalmi megingást generál, ahol a fogva tartott személy teljes mértékben függ az őt fogva tartó hatalomgyakorló személyektől és hatóságoktól. Maga a kockázat magasabb a fogva tartás bizonyos szakaszában. Ezek a szakaszok egyrészt a rendőrségi őrizet, az onnan való elszállítás ideje, valamint az ún. *incommunicado* fogva tartást foganatosító intézmények, ahol a fogva tartott teljes elszigetelésben él a társadalom többi tagjától.<sup>33</sup> A kínzás és más könyörtelen bánásmód veszélye nemcsak a büntetés-végrehajtási intézményekben áll fenn, hanem többek közt az egyes pszichiátriai intézetekben, fiatakorúak börtönében, me-

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

32 A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés történeti fejlődéséről lásd: del Bosque, Torrente (ford. Hatvani Tamás – Gécz Zoltán): *Kínzások és kivégzések története*. Kecskemét, Vagabund Kiadó, 2002. és Amnesty International: *Torture in the eighties*. Martin Robertson & Company Ltd. és Amnesty International Publications, 1984.

33 A rendőrséggel kapcsolatos strasbourggi gyakorlat ismertetésére lásd: Weller Mónika: *A rendőrséggel kapcsolatos magyar panaszok Strasbourgban*. In: Tóth Judit (szerk.): *Az emberi jogok és a rendőrség*. Budapest, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, 2000. A rendőrségi őrizet során szenvedett bánalmazásokkal kapcsolatos panaszok kapcsán lásd: Ribitsch és a Farkas ügy összevétele, 24–25.

nekülteket befogadó állomásokon.<sup>34</sup> Minden személy potenciálisan fenyegetett lehet. Általánosságban a sebezhető és hátrányos helyzetű társadalmi csoportok – mint a kisebbségek (legyen az faji, etnikai, vallási vagy nyelvi), nők, fiatalok, bevándorlók, fogyatékkal élők, hajléktalanok és szegény sorsúak<sup>35</sup> – gyakorta nagyobb kockázatnak vannak kitéve ezen a téren.<sup>36</sup>

## OPCAT

A nemzetközi közösség a kínzást és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot és büntetést az emberi méltósággal szemben elkövethető egyik legsúlyosabb támadásnak tekinti, amelyet egyik államban sem lehet elfogadhatónak nyilvánítani, történjen az akár béke vagy háború időszakában.<sup>37</sup> Az ENSZ kínzás elleni egyezménye<sup>38</sup> mellett ez szűkebb körben, európai szinten is megfogalmazott tilalomként él a köztudatban, valamint az Amerikai Egyesült Államok és Latin-Amerika területén is külön egyezmény született a kínzás tilalmának megerősítésére. Nem elég a megtorló intézkedések bevezetése vagy önmagában a tilalom megfogalmazása, hiszen a szabadságuktól megfosztott személyek kiszolgáltatott helyzetben vannak. Nem lehet emberi méltóságukat csorbítani, ennek biztosítása állampolgárai iránt pedig minden állam kötelessége. Ahhoz, hogy valóban hatékonyan fel lehessen lépni a kínzás és más kegyetlen bánásmódok alkalmazásának megszüntetéséért, helyesebb, ha az állam nem a már megtörtént eseteket szankcionálja, hanem megelőző mechanizmusok alkalmazásával magát a jogsértés bekövetkezését gátolja.

Éppen ennek felismerése folytán 1970-ben Jean-Jacques Gautier, a Szövetség a Kínzás Megelőzéséért<sup>39</sup> megalapítója előállt az ötlettel, miszerint a kínzással és más kegyetlen bánásmóddal szemben az egyes fogva tartást foganatosító intézetekben a leghatékonyabban úgy lehetne fellépni, ha e helyeken rendszeres, független szervek által végzett helyszíni ellenőrzéseket végeznének.<sup>40</sup> Ennek fő célja nem a megtorlás, hanem a megelőzés, azaz nem a már megtörtént jogsértés szankcionálása, hanem a

34 A menekültek helyzetéről, valamint a menedéjog egyes kérdéseiről lásd: Tóth Judit: *Menedékjog – kérdőjelekkel*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994.

35 Association for the Prevention of Torture: *The risk of torture*, <http://www.ap-t.ch/en/the-risk-of-torture/> (2014. július 8.)

36 A hátrányos helyzetű csoportokat érő megkülönböztetésekről, az egyenjogúságról, illetve a jog-egyenlőségről lásd: Kiss Barnabás: *A jog egyenlősége – az egyenjogúság problémája a magyar közjogi fejlődésben*. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó, 2006. (különösen: 243–251.)

37 Inter-American Institute for Human Rights, Association for the Prevention of Torture: *Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: A Manual for Prevention*, [http://www.ap-t.ch/content/files\\_res/OPCAT%20Manual%20English.pdf](http://www.ap-t.ch/content/files_res/OPCAT%20Manual%20English.pdf) (2014. október 12.)

38 Az ENSZ-egyezmény által meghatározott kínzás jogi fogalma három összegző elemet tartalmaz. Ezek: szándékos komoly testi vagy mentális fájdalom vagy szenvedés okozása, amit egy hivatalos vagy hivatalos hatáskörrel rendelkező személy az eljárása során végez és mindezt kifejezett céllal teszi.

39 Association for the Prevention of Torture, a továbbiakban: APT.

40 Association for the Prevention of Torture: *History of the OPCAT*, <http://www.ap-t.ch/en/history-of-the-opcat-1/> (2014. szeptember 11.)



preventív természetű intézkedések véghezvitele. Gautier elképzelését a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának<sup>41</sup> börtönlátogatási rendszere – hadifoglyok és politikai foglyok – inspirálta, mindennek kivitelezésére pedig elsődlegesen egy nemzetközi szerződés megalkotását javasolta. Ez a kezdeményezés a Jogászok Nemzetközi Bizottsága<sup>42</sup> főtárgyalójának arra irányuló javaslatát követően lett létszerűbb, hogy formálják át a tervezetet az – akkor még csak jövőbeli – ENSZ kínzás elleni egyezményének egy fakultatív jegyzőkönyvévé. Az APT – amely akkoriban még a Svájci Kínzás Elleni Bizottságként működött – 1980 márciusában, az ICJ-vel összefogva felvette a kapcsolatot egyes államokkal annak érdekében, hogy sor kerüljön a jegyzőkönyv megszövegezésére. Ezen államok közé tartozott Svájc és Svédország mellett Costa Rica is. Ez utóbbi állam 1980-ban benyújtott egy jegyzőkönyv-tervezetet, amelynek vizsgálatát ekkor még – lévén, hogy az ENSZ kínzás elleni egyezményét még nem fogadták el – elhalasztották.<sup>43</sup>

1987-ben hatályba lépett az ENSZ kínzás elleni egyezménye, így újra látókörbe került a nemzetközi szintű látogatási rendszer kialakításának gondolata. 1991-ben Costa Rica újabb kezdeményezést tett, egy évvel később felállítottak egy munkacsoportot, amely minden állam, nemzeti emberi jogi intézmény és más szakértők előtt nyitva állt. A tárgyalások elhúzódásának egyik legfőbb okaként említhető, hogy az államok nem akarták egységesen elfogadni, hogy legyen egy tisztán nemzetközi ellenőrző szerv, amely a rendszeres látogatásokat végezné. Az államok szuverenitását érintő lényeges kérdést végül 2001-ben a mexikói delegációnak – köztük más latin-amerikai államok delegáltjaival – sikerült áthidalni. Egy újító és nemzetközi egyezmények szintjén eddig ismeretlen megoldást tártak a munkacsoport elé. Ennek értelmében kötelezővé kívánták tenni az államok számára, hogy amennyiben aláírják a fakultatív jegyzőkönyvet, egyben arra is kötelezik magukat, hogy felállítsanak egy nemzeti ellenőrző szervet.<sup>44</sup> 2002-ben a munkacsoport elnöke, Elizabeth Odio Benito ezt a kompromisszumos megoldást alkalmazva nyújtotta be – ezzel lezárva egy közel 10 évig tartó egyeztetést – szavazásra a tervezetet az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága elé. A bizottság és a Gazdasági és Szociális Tanács közötti éles vitákat követően az ENSZ Közgyűlése többségi szavazattal,<sup>45</sup> 2002. december 18-án elfogadta az OPCAT-et, vagyis az ENSZ kínzás elleni egyezményének fakultatív jegyzőkönyvét. Maga a jegyzőkönyv 2006. június 22-én, a 20. ratifikációt követően lépett hatályba.<sup>46</sup>

41 A továbbiakban: ICRC.

42 A továbbiakban: ICJ.

43 Assocation for the Prevention of Torture: *History of the OPCAT*, <http://www.apt.ch/en/history-of-the-opcat-1/> (2014. szeptember 11.)

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

45 Szavazati arányok: 127 mellette, 4 ellene, 42 tartózkodott. In: *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual (revised edition)*. 2010, APT és IIHR közös kiadása. 18. (a továbbiakban: OPCAT Implementation Manual), [http://www.apt.ch/content/files\\_res/opcat-manual-english-revised2010.pdf](http://www.apt.ch/content/files_res/opcat-manual-english-revised2010.pdf) (2014. szeptember 12.)

46 Assocation for the Prevention of Torture: *History of the OPCAT*, <http://www.apt.ch/en/history-of-the-opcat-1/> (2014. szeptember 11.)

### *Az OPCAT újító szerepe a kínzás elleni küzdelem terén*

A kínzás elleni fakultatív jegyzőkönyv legfőbb célja tehát a megelőzés. Ennek érdekében nemzetközi és nemzeti szintű látogatási rendszert állít fel az adott állam joghatósági területe alá tartozó, fogva tartást foganatosító intézményekben. A helyszíni ellenőrzéseket, látogatásokat az intézményekkel és hatóságokkal való együttműködés jegyében folytatják le, mivel – ahogy arra a későbbiekben a dolgozat bővebben kitér – az OPCAT által kialakított szemlélet alapján a megelőző funkció ellátása a leghatékonyabban nem szankciók kilátásba helyezésével, hanem kommunikációval, elméleti és gyakorlati tanácsadással valósulhat meg. A látogatásokat folytató nemzetközi és nemzeti szinten eljáró szakértők ajánlásokat tehetnek az egyes hatóságoknak a hazai, belső megelőzés fejlesztésére.

A megelőzés leírható egy háromlépcsős folyamatként is, amelyet az APT<sup>47</sup> *A védelem háza*<sup>48</sup> elnevezéssel illet. Ennek első építőköve a tervezés, amelynek legszükségesebb alkotóeleme egy hatékony és biztos jogi háttér, keret kiépítése, mely egyszerre tilalmazza és megelőzi a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés alkalmazását. Második lépésként nélkülözhetetlen a „falak” felépítése, vagyis az előbb említett jogszabályokat a gyakorlatban is alkalmazni kell. A jogszabály átültetése a mindennapokba elérhető tréningeken, az eljárási biztosítékok fejlesztésével, továbbá szankciók kilátásba helyezésével a jogszabályok be nem tartása esetére. Mindezek az intézkedések képezik a ház „falait”. Végül kiemelkedő szerepet játszik a védelem kialakításában a „biztonságot nyújtó tető”. Ez magában foglalja az egyes kontrollmechanizmusok kialakítását, amelyek ellenőrzik, hogy létezik-e a megfelelő jogi keret, valamint hogy azt sikeresen átültették-e a gyakorlatba.<sup>49</sup>

47 Szövetség a Kínzás Megelőzéséért (Association for the Prevention of Torture).

48 *„House of Prevention”*. Ezt szándékosan nem „megelőzés házának” fordítja a dolgozat, ugyanis álláspontom szerint a „védelem háza” kifejezés magyarul jobban érzékelteti a teória lényegét.

49 Association for the Prevention of Torture: *What is torture prevention?* <http://www.appt.ch/en/what-is-torture-prevention/> (2014. július 6.)



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

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

Hazánkban 2008-ban az ombudsman a helyszíni ellenőrzéseit követően jelentésében<sup>51</sup> többnyire a fogva tartási helyek zsúfoltsága, a fogva tartás és a szabadságvesztés büntetés végrehajtására szolgáló helyiségek koszos, elhanyagolt állapota, valamint az elégtelen élelmezési és egészségügyi, tisztálkodási feltételek hiánya kapcsán állapított meg az alapjogi követelményekkel szemben fennálló visszásságot. További jelentésében<sup>52</sup> a biztos arra is kitért, hogy e körülményeket gyermekintézetekben is észlelték. A 2008-as állapot alapján az azt megelőző 12 évben hozzávetőlegesen 80 olyan ügyben állapított meg a hivatal visszásságot, ahol a hivatal munkatársai átfogó vizsgálatok során helyszíni látogatásokat is tettek.<sup>53</sup>

50 OPCAT Implementation Manual, i. m. 11–12.

51 OBH 2597/2004., OBH 4841/2007.

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

53 Haraszti Margit Katalin: A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében. *Acta Humana, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány*, 19. évfolyam, 2008, 3. szám, 62.

A felsorolt visszasságok nem érik el a kínzás nemzetközi értelemben vett súlyosági fokát, azonban minősülhetnek a könyörtelen bánásmód valamely válfajának. Bár a szakértők a hazai börtönkörülményekről számos írásban fejtik ki aggodalmukat,<sup>54</sup> Magyarországon még nem került sor a kínzás tilalmának megsértésére. Álláspontom szerint ugyanannyira felkészülten és hatékonyan, a legkisebb jogsértést is figyelembe véve kell eljárni a részes államok fogva tartást foganatosító intézményei esetén. Nem feltétlenül azonos mértékű munkát igényel azonban egy olyan részes állam büntetés-végrehajtást foganatosító intézménye, ahol a kínzás és más könyörtelen bánásmód kisebb mértékben van jelen, mint egy olyan államé, ahol a kínzás tilalmának megsértése szinte mindennapos részét képezi a hasonló intézmények működésének. Mindemellett előfordulhat, hogy az előbb említett állam pszichiátriai intézeteinek állapota számottevően rosszabb és több kockázatnak van kitéve, mint az utóbbié.

Összegezve úgy gondolom, hogy az OPCAT által megfogalmazott jogi keret feltétlen betartása mellett helyes megoldás, hogy a részletszabályok kialakítását, többek között az ellenőrzés alá vett intézmények elosztását, az ellenőrzések gyakoriságát a belső jogrendszerre bízzák, mivel így minden részes állam a saját körülményeinek megfelelő hatékonysággal tudja ellátni a jegyzőkönyvben kitűzött feladatot.

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

A jegyzőkönyvet megelőzően már léteztek emberi jogi mechanizmusok, amelyek által lehetőség nyílt helyszíni ellenőrzések, látogatások lefolytatására, azonban ezekre legtöbbször a már felmerült jogsértés kivizsgálása érdekében került sor. A CAT, vagyis az európai kínzás elleni egyezmény<sup>56</sup> felhatalmazásával az Európa Tanács<sup>57</sup> keretein belül vizsgálatot végző nemzetközi szerv, az Európai Kínzás Elleni Bizottság<sup>58</sup> a látogatásait rendszeres időközönként végzi – általában négyévente egyszer –, de sor kerülhet ad hoc látogatásokra is.<sup>59</sup> A hatékony működéssel kapcsolatos visszasság itt legfőképp abban rejlik, hogy a CPT látogatását megelőzően szükséges a részes állam

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

55 OPCAT Implementation manual, i. m. 12–13.

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

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

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

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

előzetes hozzájáruló nyilatkozata, illetve az, hogy a testület előzetesen tájékoztassa az érintett államot a vizsgálat lefolytatásáról. Ezzel szemben az OPCAT rendszere azáltal, hogy az egyes részes államok joghatósága alá tartozó területen rendszeresen, bejelentés nélkül – az adott állam külön előzetes hozzájárulása nélkül – folytathat le látogatásokat nemzetközi és nemzeti szakértők bevonásával, tulajdonképpen garantált hatékonyságot előfeltételez.<sup>60</sup>

A második fő indokként említendő az egymást kiegészítő nemzetközi és nemzeti erőfeszítések jelenléte, amely a jegyzőkönyv által felállított nemzetközi szakértői szerv (Albizottság – *Subcommittee on Prevention of Torture, SPT*)<sup>61</sup> és a tagállamok által létesített – vagy már meglévő intézményhez delegált hatáskörrel megindított – nemzeti védelmi mechanizmus (*National Preventive Mechanisms, NPMs*)<sup>62</sup> között fennálló kapcsolatból adódik.<sup>63</sup> A kiegészítő jegyzőkönyv ratifikációjával ugyanis a részes államok kötelezik magukat arra, hogy a ratifikációt követő legkésőbb egy éven belül<sup>64</sup> nemzeti védelmi mechanizmust állítanak fel. Ez jelentheti egy vagy több új nemzeti szintű intézmény felállítását, de egy már meglévő intézményt is felruházhathatnak a feladatok ellátásához szükséges hatáskörrel.<sup>65</sup>

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

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

60 OPCAT Implementation manual, i. m. 12.

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

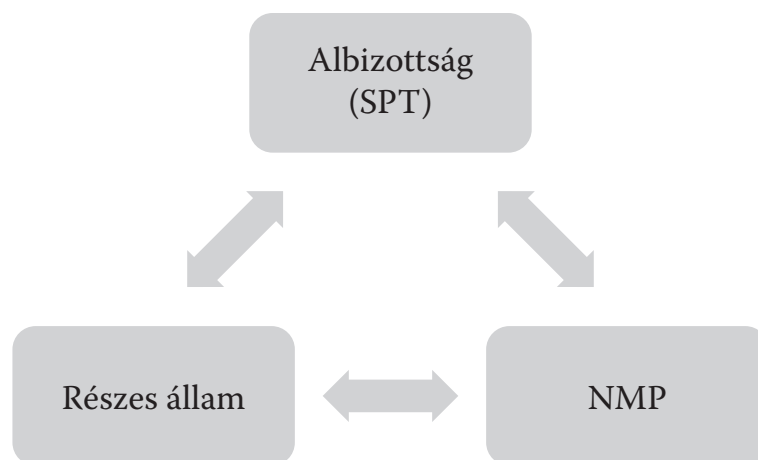
62 A továbbiakban: NPM.

63 OPCAT Implementation manual, i. m. 13.

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

65 OPCAT Implementation manual, i. m. 13.

66 Uo. 13–14.



2. ábra: Az OPCAT működésének elve

Az Albizottság és a nemzeti védelmi mechanizmus rendelkezik azzal a jogosultsággal, hogy látogatásokat tegyenek. A részes állam pedig köteles engedélyezni ezeket a látogatásokat, mi több, ez a szerződésből *ipso iure* adódó kötelezettsége. Az Albizottság és a nemzeti védelmi mechanizmus változtatást javasoló ajánlásokat tehet a részes államoknak, amely pedig köteles azt tudomásul venni és az abban foglaltakat megtárgyalni. Továbbá az állam köteles az Albizottság és a nemzeti védelmi mechanizmus közötti közvetlen kapcsolatot biztosítani – ha szükséges, bizalmi jelleggel. Mindezen hatáskörök együttes ellátása révén az OPCAT új teret nyit a nemzetközi alapjogvédelemben,<sup>67</sup> célként tűzi ki a nemzetközi standardok hatékony átültetését a nemzeti jogba.<sup>68</sup>

### *Magyarország a kínzás elleni küzdelem jegyében*

Hazánk 2011. november 3. napján, a 2011. évi CXLI. törvénnyel hirdette ki a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét,<sup>69</sup> az OPCAT-et. Ezzel kötelezettséget vállalt arra, hogy felállítja a megelőzés harmadik és talán legfontosabb pillérét, a nemzeti megelőző mechanizmust. A jegyzőkönyv előírja, hogy minden állam legkésőbb egy évvel

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

68 OPCAT Implementation manual, i. m. 13–14.

69 A továbbiakban: a fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló törvény.



a jegyzőkönyv hatálybalépését, ratifikálását vagy az ahhoz történő csatlakozást követően köteles fenntartani, kijelölni vagy létrehozni egy vagy több független nemzeti megelőző mechanizmust.<sup>70</sup>

Az első húsz, az OPCAT-et ratifikáló államnak a hatálybalépéstől számítottan állt rendelkezésére egy év, míg a hatálybalépést követően csatlakozott államok a ratifikációtól számított egy éven belül kötelesek ennek eleget tenni. Ezen időszak alatt az államnak lehetősége nyílik – és ez a 11. cikk (b)–(i) bekezdése<sup>71</sup> értelmében egyben szerződéses kötelezettsége is – az Albizottsággal való kommunikációra, melynek során tanácsokat kap a számára legmegfelelőbb NPM kijelölése, illetve felállítása kapcsán.<sup>72</sup> A fakultatív jegyzőkönyv 24. cikkének értelmében az államok a jegyzőkönyv III., illetőleg IV. részének végrehajtására – annak megfelelő indokolásával – a ratifikálástól számított<sup>73</sup> maximum három éves halasztást kérhetnek. Ezt a hároméves időszakot az Európai Kínzás Elleni Bizottság legfeljebb még ezt kiegészítő két évvel meghosszabbíthatja. Hazánk a jegyzőkönyv kötelező hatályának elismerésekor ahhoz nyilatkozatot fűzött, melynek értelmében a 24. cikkre hivatkozva három évvel eltolja a nemzeti megelőző mechanizmusra vonatkozó kötelezettségének teljesítési határidejét.<sup>74</sup>

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

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

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

72 OPCAT Implementation manual, i. m. 85–86.

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

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

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

### *Az alapvető jogok biztosa mint nemzeti bázis a kínzás megelőzésében*

E fejezetben a dolgozat az ombudsmani hivatal alkalmasságát vizsgálja.<sup>76</sup> Megfelel-e majd a jegyzőkönyv által lefektetett elvárásoknak? Tud-e kellő hatékonysággal és függetlenséggel működni a hivatalba beágyazott OPCAT-iroda? Ilyen és hasonló kérdések kísérik az új szerv jövőjét.

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

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

Számos ország az ombudsmani hivatal hatáskörébe utalta a nemzeti szintű feladatok ellátását. A jegyzőkönyv szerint<sup>78</sup> a részes államoknak kellő figyelmet kell fordítaniuk a Párizsi Alapelvekre,<sup>79</sup> amelynek értelmében a jegyzőkönyv 18. cikkében lefektetett követelményeket a nemzeti megelőző mechanizmusokra vonatkozóan az ebben foglalt, nemzeti alapjogvédő intézményekre vonatkozó elvekkel összhangban kell értelmezni. A már létező nemzeti emberi jogi intézmények legtöbbször rendelkeznek legitimitással és a társadalom beléjük vetett bizalmával, azonban a legérzékenyebb kérdés általában a függetlenségük kapcsán merül fel. Az állam végrehajtó hatalmától

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

77 OPCAT Implementation manual, i. m. 208–210.

78 OPCAT 18.cikk (4) bekezdés.

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

való függetlenség<sup>80</sup> ugyanis elengedhetetlen eleme a nemzeti megelőző mechanizmus hatékony működésének, hiszen ez az, ami alátámasztja az intézmény hatékonyságát és hitelességét.<sup>81</sup> Ennek kapcsán Somody Bernadette az írásában kifejti, hogy az ombudsmeni intézménnyel szemben két rendkívül fontos követelmény van: annak függetlensége és pártatlansága. Ez utóbbi alapján az ombudsmannak részrehajlás nélkül, elfogulatlanul kell eljárnia. Mindez nem zárja ki, hogy a biztos elkötelezett legyen az általa képviselt alapjogok és emberi jogi értékek iránt, sőt – ha a hatalom és az egyén közti egyensúly megteremtőjének tekintjük – ez egy elkerülhetetlen feladata is egyben. Ezáltal válik tulajdonképpen az intézmény függetlenségének egyik biztosítékává annak pártatlansága.<sup>82</sup> A jegyzőkönyv alapján a részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják az intézmény funkcionális, pénzügyi és személyi függetlenségét.

A funkcionális függetlenség alapján az intézménynek minden külső hatalom behatásától mentesen, az állam végrehajtó hatalmától függetlenül kell működnie.<sup>83</sup> A nehézséget az jelenti, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusok a helyszíni ellenőrzéseket azoktól a részes államoktól függetlenül kell végezzék, amelyek őket létrehozták. Éppen ennek rendezése miatt szükséges a fennállásának és függetlenségének jogi megalapozása alkotmányos vagy törvényi szinten.<sup>84</sup> A jogi megalapozásban a részes államok gyakorlata nem egységes. Azon esetekben, ahol már létező intézmény kapja meg a nemzeti megelőző mechanizmus hatáskörét, gyakorta a már fennálló jogi alapot tartják fenn, legyen az akár alkotmányos vagy törvényi szintű. Dániában a jogalkotási folyamat eredményeképp a kormány egy országgyűlési határozat formájában a parlamenti ombudsmant jelölte ki az ország nemzeti megelőző mechanizmusának. Ez a határozat elfogadta Dánia ratifikációját a jegyzőkönyvre, és előírta, hogy a parlamenti ombudsman fogja ellátni a nemzeti szintű funkciókat. Dániában tehát az NPM (National Preventive Mechanism, nemzeti megelőző mechanizmus) egy alkotmányba foglalt intézmény, és annak felállítása is jogalkotás útján történt. Noha Dánia nem módosította az alkotmányát azzal a kiegészítéssel, hogy a parlamenti ombudsman

80 Az ombudsmeni függetlenség kapcsán lásd: Tilk Péter: *The Appearance of the Ombudsman's Institution in the Republic of Hungary*. In: Chronowski (szerk.): i. m. 191–194.

81 OPCAT Implementation manual, i. m. 210–212.

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

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

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

fogja ellátni az NPM funkcióit, ez aligha várható el egy államtól, hiszen alkotmányának módosítása<sup>85</sup> különös nehézségekkel jár, és egy ilyen funkció alkotmányos szintre emelése politikai feszültségek kiváltására is alkalmas lehet.

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

Új-Zéland is hasonlóan több egységből álló szervezetrendszerrel állított fel, azzal az eltéréssel, hogy itt az 1989-es, kínzást tilalmazó törvény<sup>86</sup> hatalmazta fel a releváns minisztert arra, hogy felállítsa a nemzeti megelőző mechanizmust. A törvény nem határoz meg külön központi NPM-intézményt, sőt lehetőséget biztosít a miniszter számára arra, hogy bármikor bármelyik NPM megbízatását visszavonja.<sup>87</sup>

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

Hazánk Alaptörvényében szerepel az alapvető jogok biztosának felhatalmazása arra,<sup>88</sup> hogy a ráruházott hatásköröket gyakorolja.<sup>89</sup> E tekintetben azon kevés államok körébe tartozik, ahol alkotmányos szinten ezáltal közvetlenül szerepel a nemzeti megelőző mechanizmus beépítése is a nemzeti struktúrába, hiszen annak hatáskörét 2015 januárjától az ombudsman látja el. Emellett az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény<sup>90</sup> részletes rendelkezéseket tartalmaz<sup>91</sup> a hatáskör gyakorlását illetően.<sup>92</sup>

A funkcionális függetlenség továbbá magában foglalja az intézmény független működését is. Ez alapján semmilyen állami hatóság, börtönök, rendőrségi fogdák és más szabadságelvonó intézmény működéséért felelős hatóság, civil szervezet vagy politikai párt nem utasíthatja, irányíthatja a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait ellátó intézményt. Az egyetlen hatalmi ág, amely befolyásolhatja a nemzeti megelőző mechanizmus létezését, mandátumát és hatáskörét, az maga a törvényhozó hata-

85 Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG Orac Kiadó, 2007.

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

87 Steinerte: i. m. 11.

88 Alaptörvény 30. cikk.

89 Az Alaptörvény alapvető jogok biztosáról szóló XII. fejezetének kommentárját lásd: András Zs. Varga: *The Commissioner for Fundamental Rights*. In: Csink – Schanda – Zs. Varga (szerk.): i. m. 205–217.

90 A továbbiakban: Ajbt.

91 2011. évi CXI. törvény 39. §.

92 Steinerte: i. m. 10-11.

lom.<sup>93</sup> Az Ajbt. 11. §-a értelmében a biztos eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve és tevékenységével összefüggésben nem utasítható.<sup>94</sup> Ez a rendelkezés összhangban áll a jegyzőkönyv 18. cikkével.

A pénzügyi függetlenség kifejezett követelményként nem szerepel a fakultatív jegyzőkönyv szövegében, azonban a Párizsi Alapelvek rendelkezéseinek értelmében a nemzeti jogvédő intézményeknek olyan infrastruktúrával kell rendelkezniük, amely illeszkedik az általa elvégzendő feladatokhoz, különösképpen a költségvetésben. Ennek fő céljai között kell szerepelnie, hogy az intézmény saját, különálló költségvetéséből képes legyen fedezni a személyzetet és környezetét érintő kiadásokat annak érdekében, hogy megtarthassa pénzügyi függetlenségét, és ne kerüljön a kormány által végzett pénzügyi ellenőrzés hatásköre alá.<sup>95</sup> A jegyzőkönyv 18. cikkének 3. bekezdése kötelezi a részes államokat arra, hogy biztosítsák az NPM számára a hatékony működéshez szükséges erőforrásokat és a kellő pénzügyi alapot. A kínzás és más könyörtelen bánásmód megelőzése érdekében végzett feladatok ellátásához nélkülözhetetlen ugyanis a megfelelő anyagi, humán és logisztikai erőforrások biztosítása, valamint saját költségvetési tervzet felállítása. Amellett, hogy az állam biztosítja ennek megvalósulását, kulcsfontosságú, hogy az intézmény pénzügyileg önállóan tudjon működni, kormányzati ellenőrzés, felhatalmazás vagy beleegyezés nélkül.<sup>96</sup> A legtöbb nemzeti megelőző mechanizmus számára a pénzügyi alapot az állami költségvetésből biztosítják, azon esetekben pedig, ahol már meglévő intézmény kapja meg az NPM hatáskörét, a pénzügyi alap biztosítására általában ugyanabból a forrásból kerül sor, amiből az intézmény eredetileg is részesült.<sup>97</sup>

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

Hazánkban az Ajbt. 39/D § (2) bekezdése kimondja, hogy a biztosnak a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése érdekében legalább tizenegy munkatársat kell felhatalmaznia. További kritérium, hogy a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot érintő szakterületen kiemelkedő elméleti tudással

93 OPCAT Implementation manual, i. m. 89.

94 Ajbt. 11. §.

95 Párizsi Alapelvek, B-2. számú alapelv.

96 OPCAT Implementation manual, i. m. 91.

97 Steinerte: i. m. 15–16.

98 OPCAT Implementation manual, i. m. 90.

vagy legalább öt éves szakmai gyakorlattal rendelkező, felsőfokú végzettségű szakértőknek kell lenniük. Ezzel a rendelkezéssel Magyarország eleget tesz a jegyzőkönyv 18. szakaszának 1. cikkében megfogalmazott követelménynek, miszerint a szakértők rendelkeznek a szükséges képességekkel és szakmai tudással. A (3) bekezdés emellett kimondja, hogy legalább két-két jogász, orvos, illetve pszichológus végzettségű személynek kell szerepelnie a felhatalmazott munkatársak között. A nemek arányos képviselésére és a nemzetiségi részvételre vonatkozóan a jegyzőkönyv előírja, hogy az egyik nem képviselőinek száma legfeljebb eggyel haladhatja meg a másik nem képviselőinek számát, továbbá a felhatalmazott munkatársak között lennie kell legalább egy, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes biztos által javasolt személynek. Itt kívánom megjegyezni, hogy a külső szereplők által korábban panaszolt intézkedés – miszerint tizenegy fővel, két-két jogász, orvos, illetve pszichológus szakértővel az ombudsman hivatala nem fogja tudni lefedni az OPCAT által hatáskörébe utalt teljes vizsgálandó területet<sup>99</sup> – nem egy konkrét létszámkeretet határoz meg, hanem egy minimum létszámot. Ez természetesen nem jelent biztos sikert a lefedettség kérdésében, de a rendelkezésre álló pénzügyi források, az ország joghatósága alá tartozó, fogva tartást foganatosító intézmények számához mérten ez az induló létszám alkalmas lehet a feladatok hatékony ellátásának kezdeti lépései során.<sup>100</sup>

### *Milyen további elvárásokat állít fel az OPCAT a nemzeti megelőző mechanizmussal szemben?*

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

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

99 [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki\\_Bizottsag\\_velemen\\_y OPCAT.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki_Bizottsag_velemen_y OPCAT.pdf) (2014. október 20.)

100 Az APT OPCAT tanácsadójával folytatott interjú. (2014. október 1.)

101 OPCAT Implementation manual, i. m. 197–198.



Az ombudsmani hivatal munkatársai számára lehetőséget kell biztosítani személyes interjúk készítésére akár az általuk választott – és ehhez hozzájáruló – fogva tartottakkal vagy az intézmények személyzeti apparátusának valamely tagjával.<sup>102</sup> Az információkat az NPM csak abban az esetben hozza nyilvánosságra jelentéseiben, amennyiben ahhoz a válaszadó személy kifejezett hozzájárulását adja. Így csökken annak esélye, hogy az interjúalany azért nem mer igazat vallani, mert fél az esetleges megtorlásoktól, szankcióktól. Ennek gyakorlati sikere álláspontom szerint kérdéses. Abban az esetben ugyanis, ha valóban fennáll akár kínzás, akár más könyörtelen bánásmód, e személyekben valószínűleg már eleve van egy bizonyos fokú félelem vagy bizalmatlanság. A kínzás áldozatai gyakorta hallgatásba menekülnek. Nem feltétlen állítható teljes bizonyossággal, hogy vallani fognak, elengedve minden félelmüket. Ennek ellenkezőjét támasztja alá az a tény, hogy a hivatal munkatársai között legalább két pszichológus szakértő szerepel, akik az interjúk során szakmai hozzáértésükkel kiküszöbölhetik ezt az esetlegesen felmerülő akadályt, és segíthetnek leküzdeni az áldozatoknak a bennük kialakult bizalmatlanságot.

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

A fakultatív jegyzőkönyv 4. cikkének 1. és 2. bekezdése között már felmerült értelmezési probléma nemzetközi szinten, mivel nem volt egyértelmű, hogy szabadságelvonásnak e jegyzőkönyv értelmében csak azok a helyek minősülnek, ahol a személyek

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

103 [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki\\_Bizottsag\\_velemen\\_y\\_OPCAT.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki_Bizottsag_velemen_y_OPCAT.pdf) (2014. október 20.)

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

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

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

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

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

### *Panaszok kivizsgálása vagy eljárás hivatalból?*

Miután már létezik egy szilárd jogi alapokon álló, független intézmény, fontos kérdés, hogy miképp is lehetne minél hatékonyabban ellátni a hatáskörébe utalt feladatokat.<sup>108</sup> Nemzetközileg kialakult módszernek mutatkozik az egyes vizsgálati „fókuszpontok” felvázolása. Ha ugyanis már tisztázott, hogy éves szinten hány intézményt, milyen típusú fogvatartást foganatosító helyeket, milyen rendszerességgel kell megvizsgálni,

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

107 OPCAT Implementation manual, i. m. 54–55.

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

ehhez lehet igazítani az azok elvégzéséhez szükséges logisztikai és személyzeti összetételt.

Az osztrák nemzeti megelőző mechanizmus a struktúrájában lényegesen eltér a hazaitól, ugyanis ott régióként külön intézmény látja el a feladatokat, amelyek élén egy központi szerv áll. A vizsgálati fókuszpontok alkalmazása azonban egy olyan módszer, amely szervezeti struktúrától függetlenül megállja a helyét minden részes állam nemzeti megelőző mechanizmusának gyakorlatában. Az osztrák modellben elsőként a legnagyobb és legjelentősebb intézmények átvizsgálását kezdeményezték, amelyek kiválasztásánál alapul vették a korábban beérkezett panaszok tartalmát is. Azok ugyanis főként a büntetés-végrehajtásban lefolytatott vizelet- és kábítószer-ellenőrzéssel kapcsolatban merültek fel. A benyújtott panaszok alapján a 2012-es évet megelőző néhány évben e vizsgálatok során a hatóságok nem fordítottak kellő figyelmet a vizsgálat alá vett személyek privát szférájának tiszteletben tartására. Az osztrák NPM központi szerve<sup>109</sup> felkérte az egyes régiók bizottságait, hogy folytassák le a helyszíni ellenőrzéseket a büntetés-végrehajtást foganatosító intézetekben, arra fókuszálva, hogy mikor és hol rendelkez el vizelet- és kábítószer-ellenőrzéssel kapcsolatos vizsgálatokat, valamint azokat milyen módszerekkel végzik el. A látogatásokat követően készített jelentésekből kiderült, hogy valóban komoly szükség van e téren fejlesztésekre annak érdekében, hogy az egyes alapjogsértéseket a lehető legszélesebb körben kiküszöböljék.<sup>110</sup> Ebben a példában az osztrák NPM panaszok alapján indította meg a vizsgálatot, nem pedig egy általános, elsősorban kooperáción alapuló látogatást tett a börtönökben.

Amikor nemzeti emberi jogi intézmény kapja meg a megelőző mechanizmus hatáskörét, az egyik legnehezebb feladat a preventív funkció átültetése a gyakorlatba. Az alapjogvédő nemzeti szervek, illetve a nemzeti ombudsmanok általában egyaránt eljárhatnak egyéni panaszok<sup>111</sup> alapján kérelemre, de lehetőségük van a vizsgálat, megkeresés hivatalból történő megindítására is. Előbbi esetben a vizsgálatok jellege reaktív, már megtörtént jogsértésre vagy annak gyanújára reagál. Az OPCAT hatálya alatt ezzel szemben teljes körű, megelőző vizsgálatok folynak, amelyekre akkor is sor kerül, ha semmilyen panasz nem érkezett a vizsgáló szervhez. A cél, hogy felszámolják a panaszok szükségességét a hatóságokkal folytatott építő jellegű párbeszédnek révén. Még abban az esetben is szükség van a nemzeti emberi jogi intézmények fogalmi és eljárásbeli felfogásának megváltoztatására, ha az már korábban is hatáskörrel rendelkezett mind kérelemre, mind hivatalból történő vizsgálatok indítására.<sup>112</sup> Ez a helyzet

109 Az Osztrák Ombudsmani Testület (AOB).

110 Volksanwaltschaft. Report of the Austrian Ombudsman Board on the activities of the National Preventive Mechanism, 2012. 19., [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/a78u3/Report%20of%20the%20AOB%20on%20the%20activities%20of%20the%20NPM\\_2012.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/a78u3/Report%20of%20the%20AOB%20on%20the%20activities%20of%20the%20NPM_2012.pdf) (2014. október 4.)

111 A panasz mint jogintézmény értelmezése kapcsán lásd: Hajas Barnabás – Patyi András: *Panaszjog*. In: *Alkotmány kommentárja II*. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 2337–2347.

112 APT: *National Human Rights Institutions as National Preventive Mechanisms: Opportunities and challenges*. 2013. december, APT Briefing Series. 8–9., [http://www.apt.ch/content/files\\_res/apt-briefing-on-nhris-as-npms-dec-2013.pdf](http://www.apt.ch/content/files_res/apt-briefing-on-nhris-as-npms-dec-2013.pdf) (2014. október 4.)

áll fenn hazánkban is az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalával kapcsolatban.<sup>113</sup> A biztos az eljárást panaszos kérelme alapján vagy hivatalból is lefolytathatja.<sup>114</sup>

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

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

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

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

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

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

Szintén az osztrák NPM példájára lenne célszerű hazánkban is a kezdeti monitorozó eljárások tapasztalatait górcső alá venni. Ausztriában ún. *shadow monitoring*

113 Alapvető jogok biztosáról szóló törvény, 18. §.

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

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

116 Uo., i. m. 8–9.

tréning során az Európa Tanács által küldött hat szakértővel elemezték a vizsgálatok eredményét, Ennek sikere miatt ezeket a találkozót rendszeresíteni kívánják. A kezdeti kísérleti vizsgálatok során leginkább arra összpontosítottak, hogy feltárják az új területeket, mint a fogyatékkal élő személyek számára fenntartott intézményeket, fiatalokat gondozó és pszichiátriai intézeteket.<sup>117</sup> Az e helyeken dolgozók részéről megfogalmazásuk szerint „szkeptikus kíváncsiságot” tapasztaltak.<sup>118</sup>

### *A megelőző mechanizmus erőforrásai*

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

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

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

Az Albizottság a 2012-es moldovai látogatásán megállapította, hogy a helyi NPM súlyos logisztikai hiányosságokban szenved. A szintén ombudsmani hivatalon belül működő mechanizmusnak ugyanis nem volt saját gépjárműve – amely látogató funkciójának elvégzéséhez nélkülözhetetlen lenne –, és kizárólag az ombudsman számára fenntartott gépjárművet tudta használni, azt is csak minden héten ugyanazon a napon. A heti egy ellenőrzés önmagában talán még nem is jelentene nagy problémát, a gond az, hogy ezzel gyakorlatilag aláásták az NPM előre be nem jelentett látogatásainak értelmét. Ha ugyanis nyilvánvalóvá válik, hogy a személyzet minden héten ugyanazon a napon tud látogatásokat tenni, az intézményeket működtető szervek felkészülten várhatják a szakértők érkezését. A független működés részét képezi annak elkerülése is, hogy a részes állam a közlekedésről adott esetben a szakértők helyszínre történő eljuttatásával gondoskodjon. Ezzel ugyanis a végre-

117 Volksanwaltschaft, i. m. 20-23.

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

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



hajtó hatalom betekintést nyerne abba, hogy az NPM mikor, milyen helyen folytatja le a következő látogatást.

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

Hazánkban a már említett minimum szakértői létszám 11 fő, az ország teljes népessége nem éri el a 10 millió főt, a szabadságelvonást foganatosító intézmények száma 1249, a fogvatartottaké pedig hozzátétőlegesen 104 170 fő. A büntetés-végrehajtás körébe tartozó szabadságelvonó intézmények száma hazánkban 70 alá tehető – ide értve a szabadságvesztést végrehajtó intézményeket, rendőrségi fogdákat és fiatalok javítóintézetét –, az ilyen helyeken fogva tartott személyek létszáma pedig kevesebb mint 18 000 fő. Ha csak a büntetés-végrehajtás területét vizsgáljuk e téren, akkor elmondható, hogy a lengyel népességszám hazánkénak csaknem a négyszerese, az e területen fogvatartottak száma is több mint a négyszeresét teszi ki a magyar állapotnak, valamint a vizsgálat alá kerülő büntetés-végrehajtási intézmények száma is háromszor annyi, mint hazánkban. A büntetés-végrehajtás területén ugyanazzal a legkevesebb 11 fős létszámmal, mint a lengyel NPM esetén, a magyar OPCAT-irodának egy lényegesen kisebb területet kell lefednie.<sup>123</sup>

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

121 Uo. 8.

122 Association for the Prevention of Torture: Poland – OPCAT Status, 1–8. [http://www.ap-t.ch/en/opcat\\_pages/opcat-situation-59/?pdf=info\\_country](http://www.ap-t.ch/en/opcat_pages/opcat-situation-59/?pdf=info_country) (2014. október 24.)

123 Ez az összehasonlítás nem képezi le a két állam teljes fogva tartási struktúráját, kizárólag a büntetés-végrehajtás területén mutat egy hozzátétőleges arányt. A magyar szabadságelvonást foganatosító intézetek, valamint a fogvatartottak száma a Budapest Intézet által 2013 márciusában közzétett anyagból származik. Budapest Intézet: *The Cost of No Torture in Hungarian Places of Detention. How much should be allocated in Hungary's annual budget to comply with the government's duties under the UN OPCAT?* 2013. 23–24., [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/BI\\_OP-CAT\\_budget\\_eng\\_2\\_FINAL.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/BI_OP-CAT_budget_eng_2_FINAL.pdf) (2014. október 10.)



### *Hogyan zajlik egy látogatás?*

A lengyel NPM bevett gyakorlata, hogy minden évre külön ütemtervet készít, amelyben felvázolja, hogy mikor milyen típusú intézmények vizsgálatát tervezi. A látogatások időtartama a vizsgált intézmény méretétől, a beazonosított problémától és a látogatás típusától függ. Kétfajta látogatási módszert alkalmaz: egyrészt a részletes látogatást, amely a fogvatartás rendszerét analizálja, azonosítja azokat az ok-okozati összefüggéseket, amelyek kínzáshoz vagy más könnyörtelen bánásmódhoz vezetnek, illetve vezethetnek, és javaslatokat tesz ezek kiküszöbölésére. A legtöbb NPM által végzett látogatás ebbe a kategóriába tartozik, átlagosan három-négy napig büntetés-végrehajtási intézményekben és egy-két napig fiatalkorúakat fogva tartó helyeken és rendőrségi intézményekben. A másik típus az ad hoc, eseti jellegű látogatás, amely kifejezetten azt vizsgálja, hogy átültették-e a javaslatokat a gyakorlatba. Ezeket általában a részletes látogatások között végzik, és lényegesen rövidebbek azoknál, mivel egy-egy konkrét pontra koncentrálnak. 2010-ben nyolcvan helyszíni ellenőrzést végeztek 79 szabadságelvonó intézményben.<sup>124</sup>

A látogatások során az NPM szakemberei átvizsgálják magát az épületet, beleértve annak felszereléseit és egyéb eszközeit, a szobákat, ahol a fogva tartott személyek tartózkodnak – értve ezalatt a tisztálkodási helyeket, konyhákat, közösségi szobákat és a lakókörnyezetet. A szakértők kérdőíveket is visznek magukkal a látogatásokra, amelyek alapján interjúkat folytatnak a fogva tartott személyekkel. Kialakítottak egy speciális módszertant az interjúalanyok kiválasztására. Ennek megfelelően a börtönökben és előzetes letartóztatást foganatosító intézetekben rendszeresen a 60. életévüket betöltött fogvatartottakat, a mozgássérülteket, a külföldieket, a kényszerítő intézkedéseknek és fegyelmi intézkedéseknek alávetett személyeket, azokat, akik a vizsgálatot megelőző hatodik hónapja magánzárkában tartózkodnak, valamint a „veszélyesnek tartott” fogvatartottakat kérik fel beszélgetésre. Ezenkívül a látogatott helyek fogvatartotti létszámának 10%-át rendszeresen interjúztatják, függetlenül az intézmény típusától. Ezt a módszert célszerű lenne a magyar NPM-nek is alkalmaznia, ugyanis is kellően átfogó a fogvatartottakat illetően, a kérdőívek használata pedig gyorsítja az eljárást, ezáltal valószínűbb, hogy olyan kérdéseket válaszolnak meg, amelyeknek aztán a későbbiekben relevanciája lehet a javaslatok kidolgozása során. A helyszíni ellenőrzések lezárásaként az NPM tagjai jelentést készítenek, amely tartalmazza a megfogalmazott ajánlásokat, javaslatokat. majd ezt megküldik az érintett hatóságoknak.<sup>125</sup>

A szerb NPM is alkalmazza a kérdőíves szisztémát, azonban egy lényegesen szélesebb körben. A kérdőívek tartalmi feltételeként írják elő, hogy azok általános és speciális adatokkal kell szolgálnak az intézményekről és az ott tartózkodó fogvatartottakról.

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

125 Poland – OPCAT Status, i. m.

A kérdőív hatékonysága pedig a kérdésekre adott válaszokban rejlik, ugyanis azoknak releváns képet kell adniuk az intézmény belső viszonyairól, helyzetéről, alkalmas eszközként kell szolgálniuk az összehasonlítások és elemzések során. A kérdéseknek pontosaknak, tisztáknak és értelmezhetőeknek kell lenniük. A feltett kérdések és az arra adott válaszok akkor használhatóak fel későbbi analizálások során, ha azok egyediek. A kérdések szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy azok lehetőség szerint konkrét jogszabályok egyes rendelkezéseire utaljanak, érvényes szabályokra épüljenek annak érdekében, hogy a kapott válasz azonnal kimutassa az esetleges szabálytalanságokat és hiányosságokat a fogva tartást foganatosító intézmény munkájában. Nemcsak egy típusú kérdőívet készítenek, hanem külön kérdőív szolgálja az e-adatbázis kiépítését, külön a látogatást megelőző folyamatokat, ismét másik magát a látogatási eljárást.

A szerb NPM három részre osztja monitorozó módszertanát. A lengyelhez – és általában a legtöbb ellenőrző technikához – hasonlóan egy látogatási ütemtervet készít, különös figyelmet fordítva azon intézményekre, amelyek helyzetüknél, jellegüknél fogva elsőbbséget igényelnek. Három típusú látogatási módszert állít fel: az általánost, az ellenőrzőt és a sürgősségit. Az általános látogatások megegyeznek a lengyel rendszerben bemutatottakkal, azzal a különbséggel, hogy ezek mindegyike előre bejelentett. Az ellenőrző látogatások nagyban hasonlítanak az ad hoc típusúakhoz, ugyanis szintén a korábbi látogatás során tett észrevételek átültetését, az azóta beállt változásokat mérik fel. Ezek is szintén előre bejelentettek. Végül sürgősségi látogatásokat abban az esetben alkalmaznak, ha felmerül a súlyos emberi jogi sérelem gyanúja. Ennek megindításáról az NPM koordinátora dönt, és ezek mindegyike előre be nem jelentett. A látogatások kezdetén a szakértői csoport minden tagja részt vesz az intézmény vezetőségével folytatott interjúbán. Felkérlik a vezetőt, hogy tartson egy általános bemutatót magáról az intézményről. Ezt követően a megelőző mechanizmus mutatja be, hogy milyen hatáskör alapján, milyen eljárási elvek figyelembevételével, milyen célok elérése érdekében kívánja a munkáját lefolytatni. Amennyiben a munkacsoport kamerát vagy fényképezőgépet hozott magával, ezt előre jelzik a vezetőségnek.<sup>126</sup> Az NPM az épület tervrajza segítségével megy végig az egyes helyiségeken, különös tekintettel többek közt a hálótermekre, elkülönített szobákra, fürdőszobákra és tisztálkodó helyiségekre, konyhára, étkezőkre, közösségi helyiségekre, udvarokra és a sporttevékenységek végzésére fenntartott területekre. Az intézmények személyzetével folytatott beszélgetéseket az NPM munkacsoportjának külön erre specializálódott szakértői végzik. Nem az egész csoport, hanem egy alcsoporthal foglalkozó – pl. jogász, orvos, pszichológus – szakértő interjúztatja a személyzet egyes tagjait. Erre a szakaszra különösen szigorú szabályokat kíván felállítani a szerb mechanizmus, ugyanis az előírt útmutatója alapján ajánlott, hogy ezeket az interjúkat az in-

<sup>126</sup> Sürgősségi vizsgálat esetén az NPM dönthet úgy, hogy előbb azt a személyt látogatják meg, akinek esetleges válságos helyzete kapcsán a látogatást végzik és csak ezt követően kommunikálnak az intézmény vezetőségével. Republic of Serbia, Belgrade. Protector of Citizens Ombudsman. Setting-up of National Preventive Mechanism in Serbia. Belgrad, 2012. január. 4.1. fejezet, [http://ombudsman.npm.rs/attachments/147\\_Report%20NPM%20\\_2\\_.pdf](http://ombudsman.npm.rs/attachments/147_Report%20NPM%20_2_.pdf) (2014. október 12.)

tézmény dolgozójának saját környezetében – irodájában – tartsák, és legalább két NPM-szakértő vegyen rajta részt. Míg az egyikük csak megfigyel, folyamatos szemkontaktust fenntartva a dolgozóval – annak érdekében, hogy ilyen módon is bizalmat ébresszen –, a másik szakértő a beszélgetés rögzítéséért felel. Amellett, hogy a kérdőíveket használják, lehetőséget kell hagyni a válaszadó számára, hogy e kérdések „mögé menjen”, és részletesebben kitérjen az általa fontosnak ítélt tényekre, visszasságokra. A fogvatartottakkal folytatott beszélgetések az OPCAT által előírt követelményeknek megfelelően, a korábban már kifejtettek szerint folynak.

A helyiségbejárások és interjúk során összegyűjtött információkat igyekeznek több forrásból is igazolni annak érdekében, hogy annak hitelességéről meggyőződjenek. Egy rövid szakértői munkacsoport a tanácskozást követően záróbeszélgetést folytat az intézmény vezetőségével, majd később a látogatás lezárásaképp köszönőlevelet küld a személyzetnek. A jelentést elkészítik, ezt megelőzően a munkacsoport tagjai értekezletet tartanak, majd a kész szöveget megküldik a látogatott intézménynek is.<sup>127</sup>

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

## Összegzés

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

Michael Levin, New York-i professzor írásában<sup>130</sup> kifejtette, hogy a kínvallatás bizonyos élethelyzetekben szükségszerű. Felveti a példát: egy terrorista bombát rejtett

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

128 OPCAT 23. cikk.

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

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

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

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

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

## Felhasznált irodalom

- Ádám Antal: *A biztonság mint jogi érték*. In: Balogh Ágnes – Hornyák Szabolcs és szerzőtársaik (szerk.): *Tanulmánykötet Erdős Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Kódex Nyomda, 2005.
- András Zs. Varga: *The Commissioner for Fundamental Rights*. In: Lóránt Csink – Balázs Schanda – András Zs. Varga (ed.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Dublin, Clarus Press Ltd., 2012.
- Balázs Zoltán: Emberi méltóság. *AKTI Füzetek*, 2008. július, 30. szám.

131 Az Amnesty International véleménye. In: Innes: i. m. 8.

- Bernad Vogel (Hrsg.): *Im Zentrum: Menschenwürde*. [magyar] *A középpontban: az emberi méltóság*. Budapest, RG Press Kft., 2007. Fordította: Polgár Anna.
- Brian Innes: *A kínzás és kínvallatás története*. Nagykanizsa, Canissa Kiadó, 1998.
- Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG Orac Kiadó, 2007.
- Cicero: *De officiis [A kötelességek] I*. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003.
- Dezső Márta – Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2012.
- Drinóczi Tímea: *The Inflow of International Law into the Hungarian Legal Source System*. In: Chronowski Nóra (ed.): „Adamante Notare”. *Essays In Honour of Professor Antal Ádám on the Occasion of his 75th Birthday*. Pécs, 2005.
- Dworkin, Ronald: *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1977. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003.
- Elina Steinerte: *The Jewel in the Crown and Its Three Guardians: Independence of National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the UN Torture Convention*. *Oxford University Press, Human Rights Law Review*, 2014. február 7.
- Hajas Barnabás – Patyi András: *Panaszjog*. In: *Az Alkotmány kommentárja II*. Budapest, Századvég, 2009.
- Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003.
- Haraszi Margit Katalin: *A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében*. *Acta Humana, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány*, 19. évfolyam, 2008, 3. szám.
- Hámori Antal: *Igazságosság, emberi méltóság, szabadság és felelősség, élet- és családvédelem*. Budapest, [Hámori A.] 2009.
- Immanuel Kant: *Az erkölcsök metafizikájának alapvetése*. [1785] Budapest, Raabe Klett Kiadó, 1998.
- Kis János: *Vannak-e emberi jogaink?* Budapest, AB Független Kiadó, 2003.
- Kiss Barnabás: *A jog egyenlősége – az egyenlőség joga. Az egyenjogúság problémája a magyar közjogi fejlődésben*. Szeged, Szegedi Egyetemi Kiadó, 2006.
- Kolnai Aurél: „Méltóság”. In: Kolnai Aurél – Balázs Zoltán (szerk.): *Új Mandátum*. 2003.
- Kovács Kriszta: *Az egyenlőség felé*. Budapest, L'Harmattan, 2012.
- Kukorelli István: *Az alapvető állampolgári jogok és kötelességek*. In: Halász József – Sári János: *Állami intézmények a politikai rendszerben*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1987.
- Osho: *Szabadság*. Budapest, Édesvíz, 2007.
- Pajcsicsné Csóré Erika: *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának szerepe a büntetés-végrehajtás hatékonyságának biztosításában*. *Börtönügyi Szemle*, 2010/4.
- Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013.
- Rawls, John: *Az igazságosság elmélete*. Budapest, Osiris Kiadó, 1997. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003.
- Salamon László – Smuk Péter: *Az Országgyűlés*. In: Trócsányi László – Schanda Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, PPKE JÁK, 2010.
- Somody Bernadette: *Az ombudsman típusú jogvédelem*. Budapest, Eötvös, 2010.
- Takács Albert: *Az alapvető jogok országgyűlési biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*. In: Patyi András – Téglási András (szerk.): *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013.

- Tilk Péter: *The Appearance of the Ombudsman's Institution in the Republic of Hungary*. In: Chronowski Nóra (ed.): „Adamante Notare”: *Essays In Honour of Professor Antal Ádám on the Occasion of his 75th Birthday*. Pécs, 2005.
- Tóth Judit: *Menedékjog – kérdőjelekkel*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994.
- Tóth Károly: *A parlament, az államfő és a kormány sajátosságai Közép- és Kelet-Európa új alkotmányában*. In: Tóth Károly (szerk.): *Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok*. Szeged, Acta Jur. et Pol., 1996. 147.
- Trócsányi László: *Az alkotmányozás dilemmái. Alkotmányos identitás és európai integráció*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014. 30–34.
- Varga Zs. András: *Ombudsman, ügyész, magánjogi felelősség. Alternatív közigazgatási kontroll Magyarországon*. Budapest, Pázmány Press, 2012.
- Weller Mónika: *A rendőrséggel kapcsolatos magyar panaszok Strasbourgban*. In: Tóth Judit (szerk.): *Az emberi jogok és a rendőrség*. Budapest, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, 2000.
- Zlinszky János: A közszolgálati média és az emberi méltóság alapértéke. *AKTI Füzetek*, 2008/35.
- Zsolt Balogh – Barnabás Hajas: *Rights and Freedoms*. In: Lóránt Csink – Balázs Schanda – András Zs. Varga (ed.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Dublin, Clarus Press Ltd., 2012.

### **Jogsabályok, jelentések, határozatok**

Magyarország Alaptörvénye.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.

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

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

1969-es Bécsi egyezmény a szerződések jogáról.

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

1989, Crimes of Torture Act, Új-Zéland.

OBH 2597/2004.

OBH 4841/2007.

OBH 1403/1997.

OBH 4306/1997.

OBH 550/1998.

64/1991 (XII. 17.) AB határozat

### **Online hivatkozások**

APT: National Human Rights Institutions as National Preventive Mechanisms: Opportunities and challenges, 2013 december. APT Briefing Series. [www.apt.ch/content/files\\_res/apt-briefing-on-nhris-as-npms-dec-2013.pdf](http://www.apt.ch/content/files_res/apt-briefing-on-nhris-as-npms-dec-2013.pdf)

APT, OPCAT Briefings. National Human Rights Commissions and Ombudspersons' Offices/Ombudsmen as National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the Convention against Torture. 2008. január, [www.apt.ch/content/files\\_res/opcat-nhris-ombudspersons-as-npms-en.pdf](http://www.apt.ch/content/files_res/opcat-nhris-ombudspersons-as-npms-en.pdf)



OPCAT, avagy küzdelem a kínzás ellen

Association for the Prevention of Torture: History of the OPCAT, [www.apt.ch/en/history-of-the-opcat-1/](http://www.apt.ch/en/history-of-the-opcat-1/)

Association for the Prevention of Torture: Denmark – OPCAT Situation, [www.apt.ch/en/opcat\\_pages/opcat-situation-20/?pdf=info\\_country](http://www.apt.ch/en/opcat_pages/opcat-situation-20/?pdf=info_country)

Association for the Prevention of Torture: Poland – OPCAT Status, [www.apt.ch/en/opcat\\_pages/opcat-situation-59/?pdf=info\\_country](http://www.apt.ch/en/opcat_pages/opcat-situation-59/?pdf=info_country)

Association for the Prevention of Torture: The risk of torture, [www.apt.ch/en/the-risk-of-torture/](http://www.apt.ch/en/the-risk-of-torture/)

Association for the Prevention of Torture: What is torture prevention? [www.apt.ch/en/what-is-torture-prevention/](http://www.apt.ch/en/what-is-torture-prevention/)

Budapest Intézet: The Cost of No Torture in Hungarian Places of Detention. How much should be allocated in Hungary's annual budget to comply with the government's duties under the UN OPCAT? 2013, [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/BI\\_OPDAT\\_budget\\_eng\\_2\\_FINAL.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/BI_OPDAT_budget_eng_2_FINAL.pdf)

Inter-American Institute for Human Rights, Association for the Prevention of Torture: Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: A Manual for Prevention, [www.apt.ch/content/files\\_res/OPCAT%20Manual%20English.pdf](http://www.apt.ch/content/files_res/OPCAT%20Manual%20English.pdf)

Magyar Helsinki Bizottság véleménye a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvénytervezetéről, 2011. október 21., [http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki\\_Bizottsag\\_velemeney\\_OPDAT.pdf](http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki_Bizottsag_velemeney_OPDAT.pdf)

Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual (revised edition). 2010, APT és IIHR közös kiadása, [www.apt.ch/content/files\\_res/opcat-manual-english-revised2010.pdf](http://www.apt.ch/content/files_res/opcat-manual-english-revised2010.pdf)

Republic of Serbia, Belgrade. Protector of Citizens Ombudsman. Setting-up of National Preventive Mechanism in Serbia. Belgrád, 2012. január, [http://ombudsman.npm.rs/attachments/147\\_Report%20NPM%20\\_2\\_.pdf](http://ombudsman.npm.rs/attachments/147_Report%20NPM%20_2_.pdf)

Tóth J. Zoltán: John Rawls igazságosság elmélete, <http://jesz.ajk.elte.hu/tothj212.html>

Volksanwaltschaft. Report of the Austrian Ombudsman Board on the activities of the National Preventive Mechanism, 2012, [http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/a78u3/Report%20of%20the%20AOB%20on%20the%20activities%20of%20the%20NPM\\_2012.pdf](http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/a78u3/Report%20of%20the%20AOB%20on%20the%20activities%20of%20the%20NPM_2012.pdf)

### ***Egyéb felhasznált irodalom***

Az APT OPCAT tanácsadójával folytatott szerzői interjú, 2014. október 1.