

Sziklay Júlia

Az ombudsman nemzeti emberi jogi intézményi (NHRI) státusa

2011 júliusában az állampolgári jogok országgyűlési biztosa mint nemzeti emberi jogi intézmény B besorolást kapott az ENSZ emberi jogi főbiztosságától. Az alábbi írás ennek kapcsán mutatja a nemzeti emberi jogi intézményt és a döntés jelentőségét.

A nemzeti emberi jogi intézmény (*National Human Rights Institution – NHRI*) olyan független, általános hatáskörű jogvédő szervezet, amely az adott országban hatékonyan képes ellátni az emberi jogok folyamatos ellenőrzésének és védelmének feladatát, és mivel egy akkreditációs eljárás során bizonyította, hogy megfelel a szigorú nemzetközi kritériumoknak, részesévé válik az ENSZ által irányított, valamennyi kontinensen működő világhálózatnak. A kritériumoknak való teljes vagy részleges megfelelés A vagy B, a függetlenség és/vagy hatékonyság hiánya C státust eredményez. (2011 augusztusában 70 A, 16 B, 10 C státusú intézmény működött világszerte.)

A nemzeti emberi jogi intézmények története az 1990-es években kezdődött, noha az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa már 1946-ban sürgette hasonló jellegű intézmények felállítását. Az eredeti elgondolás az volt, hogy információs csoportok vagy helyi emberi jogi bizottságok formájában álljanak fel olyan helyi szervezetek, amelyek alkalmasak arra, hogy együttműködjenek az ENSZ Emberi Jogok Bizottságával. 1946 és 1991 között folyamatosan napirenden volt a tanácskozás erről a témáról, sőt még jogi dokumentumokban is helyet kapott az igény (például a Faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény, az ICERD 14. cikke).

Azonban még ekkor nem alakult ki egyértelmű konszenzus arról, hogy pontosan milyen formában és funkciókkal működnének ezek a szervezetek – feladatuk csupán az ENSZ emberi jogi funkcióinak kiszolgálása vagy az ENSZ által felvállalt emberi jogok megsértői ellen intézett panaszok becsatornázása és kezelése lenne.

Az intézmény történetének második szakasza pontos dátumhoz kötődik, hiszen az egyértelmű célok megállapítása és az ehhez rendelt világos intézményprofil kiválasztása 1991-ben megtörtént. Párizsban ekkor szervezték meg az első, kifejezetten az emberi jogok védelmére és elősegítésére szakosodott intézmények létrehozását célzó munkaértekezletet, mely kidolgozta az úgynevezett párizsi alapelvek kritériumrendszerét. Az alapelveket az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága közvetítésével 1993 decemberében az ENSZ Közgyűlése is elfogadta.

A párizsi alapelvek

A párizsi alapelvek tehát a nemzeti emberi jogi intézmények működésének elvi alapját jelentik, érdemben befolyásolva nemcsak a hatáskört és a felelősségi kört, hanem a működési struktúrát, valamint a független és plurális működés garanciáit is.



Alapvető elvárás az emberi jogokat érintő minél szélesebb hatáskör, így főszabályként az egyes kiemelt jogokra vagy területekre szakosodott jogvédő intézmények (például szakombudsmanok) önmagukban nem kerülhetnek be ebbe a körbe, ugyanakkor csoportosan, más hazai intézménnyel összefogva már igen (például Svédország). Szintén kizárt a kizárólag nemzetközi jogsértésekkel foglalkozó szervezetek felvétele.

Az intézménynek a hatáskörét bármely érintő emberi jogi jogsértésre tudnia kell reagálni, ezért fontos, hogy ne csak panasz alapján járhasson el, hanem hivatalból is vizsgálódhasson. Ehhez megfelelő háttérrel – emberi és anyagi erőforrással – kell rendelkeznie. Ezzel összefüggő kérdés, hogy az adott ország bármely pontján történt jogsértést vizsgálhasson, ennek sem fizikai, sem jogi akadály nem lehet. Az emberi jogi intézménynek ezer „füle és szeme” kell, hogy legyen, ezért a jogsértéssel érintett vagy arról tudomást szerzett különböző civil szervezetekkel, csoportokkal vagy egyénekekkel való kapcsolattartás zavartalansága és korlátozhatatlansága szintén fontos kritérium.

A másik oldalon megfelelő súllyal kell véleményét a döntéshozók (parlament, kormány, hatóságok) előtt képviselnie, érvelnie. Ehhez kapcsolódóan az emberi jogokkal összefüggő nemzetközi kötelezettségvállalási folyamatokban is szerepet kap, például egy nemzetközi szerződés vagy egyezmény hazai jogrendbe való bevezetésének ajánlása, vagy végrehajtásának ellenőrzése során. Ehhez szüksége van a végrehajtó hatalom segítségére, hiszen el kell, hogy jusson hozzá minden fontos információ a nemzetközi kötelezettségvállalás teljesítéséről vagy annak hátteréről.

Az emberi jogok oktatása és terjesztése fontos küldetés, amelyet megfelelő elhiva-

tottsággal, szakértelemmel és anyagi háttérrel ezek az intézmények kiválóan tudnak teljesíteni. Feltétel a tömegkommunikációs eszközök igénybevétele és a sajtóval ápoltság és kiegyensúlyozott viszony (annál is inkább, mivel ez mindkét fél érdeke: az újságírók érdekes, emberi sorsokat érintő hírekhez jutnak hozzá, az emberi jogi intézmény ugyanakkor a sajtó segítségével megszólíthatja a nyilvánosságot, és ezen keresztül nyomást is gyakorolhat a döntéshozókra).

A kvázi-igazságszolgáltatási hatáskör az egyetlen, amelytől akár el is lehet tekinteni – így az egyéni panaszok felvétele és kezelése nem feltétlenül szükséges kritérium, de a tendencia szerint a legtöbb intézménynek van ilyen feladata.

A legfontosabb garanciális elem az intézmény függetlensége. A függetlenség nemcsak az intézmény vezetőjének/vezető testületének jelölési és megválasztási folyamatán kérhető számon, de a szakértői stáb számára biztonságot jelentő foglalkoztatási háttérszabályokon is (például Magyarországon az ombudsmani hivatalban dolgozó munkatársak a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény hatálya alá tartoznak). A nemzeti emberi jogi intézmény vezetőjét optimális esetben a parlamenti képviselőkhöz hasonló immunitási jogok illetik meg, és az eljárásának alapjául szolgáló jogszabály nem változtatható, módosítható „könnyen” a regnáló hatalom kénye-kedve szerint.

A függetlenség egyik garanciája a különféle nemzeti vagy nemzetközi szakmai (emberi jogi) hálózati rendszerekben betöltött állandó jelenlét és aktív szerepvállalás.

Végül rendkívül fontos az intézmény pénzügyi/költségvetési függetlensége és stabilitása, mely a befolyásmentes működés fontos garanciája.

A párizsi alapelvekben kiemelten szerepel még a pluralizmus követelménye, ezen

belül is a civil szervezetek szerepe a jelölt-állítás vagy a poszt betöltése során. Ez a követelmény tulajdonképpen idegen a hagyományos ombudsmani struktúrától. (Ne felejtjük el, hogy az ombudsman általában „egyszemélyes” intézmény, egy személyben reprezentálja a hatóságok jogsértése ellen fellépő jogvédő tekintélyt és véleményyt. (Kivétel például Ausztria, ahol a három legnagyobb parlamenti párt delegál egy-egy tagot a Volksanwaltschaft testületéhez, parlamenti megválasztásukat követően a három ombudsman az egyes feladatköröket egymás között szakmai alapon osztja fel, és a legnagyobb együttműködésben dolgoznak tovább.) A panaszokat érdemben kivizsgáló és az állásfoglalásokat előkészítő szakértői stáb anonim, „arctalan” mögöttes, mert állásfoglalásai kizárólag az ő személyéhez kötődnek.) Ennek ellenére a pluralizmus terén jelentkező deficitet ellensúlyozni lehet a társadalom sokszínűségét reprezentáló civil szervezeteknek az ombudsmani munkába történő fokozott bevonásával, vagy akár az adott területen kiemelkedő szakmai tekintélyt élvező közéleti személyiségekből álló, az ombudsman mellett működő civil tanácsadó testület („vének tanácsa”) létrehozásával.

Nemzeti emberi jogi intézménytípusok

A párizsi alapelvek nagy szabadságot engednek az intézménytípus vonatkozásában, így megengedett az ombudsmani, intézményi, (kutató)intézeti vagy akár bizottsági forma is.

A *Commission nationale consultative des droits de l'homme* (Francia Emberi Jogi Bizottság) 1947-es születésével a rangidős szerepét is játssza az intézmények sorában. (Bár hozzá kell tenni, hogy eredetileg

kizárólag nemzetközi jogi hatásköre volt, mégpedig René Cassin közreműködésével az Egyetemes Emberi Jogi Nyilatkozatot kellett formába öntenie, és egészen 1984-ig hatásköre igen korlátozottnak mondható.) Tanácsadó testületi formában működik összesen 119 intézményi és magánszemély taggal, akik között megtalálhatók a vezető civil szervezetek, tudósok, vallási közösségek reprezentánsai is. Egyéni panaszokkal nem foglalkoznak. Hasonló a helyzet Görögországban és a volt francia gyarmatok afrikai országaiban (például Marokkóban).

Nemzeti emberi jogi központok – intézetek – működnek Észak-Európában, például Dániában, Norvégiában vagy Németországban, ahol minden energiát a kutatásra összpontosítanak, és hatáskörük leginkább a konzultációkra terjed ki.

Az angolszász jogrendszerű (vagy ehhez valamilyen történelmi vagy politikai okból közel álló) országokban, mint például Írországon, Indiában, Dél-Afrikában, Nepálban vagy Lettországon a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények az igazságszolgáltatási funkcióval is felruházott bizottsági rendszert követik.

Az emberi jogi vagy civil ombudsmani forma Észak- és Kelet-Európában (például Ausztria, Lengyelország, Szlovénia) és Latin-Amerikában (például Antigua és Barbuda, Barbados, Kolumbia) jellemzőek. Ennek oka, hogy a totalitárius rendszerek bukását követően (1990 és 1996 között 60 országban indultak meg demokratizálódási folyamatok világszerte) a kedvező politikai légkörben ezekben az országokban gyorsan létrehozták az ombudsman-intézményeket, amelyek rövid idő elteltével sikeresen meggyökereskedtek az emberi jogvédelem talajában, és betöltötték azt az űrt, melyet a civil társadalom történelmi-politikai okok miatt nem volt képes betölteni. Bár a pluralizmus elve (és az emberi jo-



gok nemzeti monitorizálásának követelménye) az ombudsmanintézményeknél nem feltétlenül érvényesül, a panaszkezelési jogosítványokból fakadó előnyök valamelyest ellensúlyozzák ezt a hiányt.

Végül előfordul az ombudsmani és igazságszolgáltatási hatásköröket együttesen alkalmazó megoldás is (például Ghána, Mexikó, Mongólia vagy Tanzánia esetében).

A nemzeti emberi jogi intézmények feladatai

A fő misszió – az emberi jogvédelem területén talán nem túlzás ennek a kifejezésnek a használata – a párizsi alapelveknek megfelelően egy adott országban az emberi jogok független és szakértői felügyelete. A feladatok közül a legfontosabbak:

- emberi jogi tanácsadás vagy konzultáció akár hivatalból, saját kezdeményezésre, vagy a kormány, parlament, állami szervnek felkérése alapján;
- bármely emberi jogi témában állásfoglalások, ajánlások, jelentések készítése és ezek nyilvánosság elé tárása;
- nemzetközi jogi egyezmények ratifikációjának ajánlása vagy elősegítése;
- nemzetközi emberi jogi szerződésekkel összefüggésben a hazai jogrend harmonizálása, a hatékony implementáció elősegítése;
- aktív közreműködés az ENSZ–emberi jogi jelentések összeállításában;
- együttműködés az ENSZ-szel és egyéb nemzetközi vagy hazai emberi jogi szervezettel;
- emberi jogi oktatás, kutatás;
- a társadalom figyelmének felhívása emberi jogi (főleg diszkriminációs) témákra, jogsértésekre.

Az intézmények közös rendezvényeit az utóbbi időben a gazdasági és a szociális

jogok érvényesülése, a gazdasági aktorok és az emberi jogok széles és mindeddig kevésbé kiaknázott témakörei mozgatták.

Magyarország akkreditációs kérelme

Magyarországot a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa 2011-ig C típusú (csak megfigyelői) státussal képviselte, ami nem jelentett tényleges részvételi lehetőséget a nemzetközi hálózatban.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, Szabó Máté 2010. október 11-én küldte meg Genfben az akkreditáció iránti kérelmét és a szükséges pályázati anyagot. Az akkreditáció operatív szerve a *ICC Sub-Committee on Accreditation*, a Nemzetközi Koordinációs Bizottság albizottsága. (A Nemzetközi Koordinációs Bizottság – *International Coordination Committee of National Human Rights Institutions* – nem ENSZ-szerv, hanem önálló, svájci székhelyű nemzetközi jogalany.) A magyar jelentkezéssel a 2011. májusi ülés foglalkozott, a szabályzat értelmében a kérelmet és pályázati anyagot elektronikus és írott formában az elnöknek (*Ms. Rosylyn Noonan Chairperson of the ICC – National Institutions Unit of the OHCHR*) az ülés előtt 4 hónappal kellett kézhez kapnia.

A pályázat kötelező tartalmi elemei:

- az intézményre vonatkozó jogi normák hivatalos kiadásban (Alkotmány és Obtv.);
- organigram és foglalkoztatási adatok, valamint az éves költségvetési adatok;
- a legutóbbi beszámoló (hivatalos vagy publikált formában);
- részletes nyilatkozat a párizsi elveknek való megfeleléséről. A részletes, pontokba szedett kritériumoknál tényekkel alátámasztva kellett bizonyítani az in-

tézményi függetlenséget, az ombudsman kiválasztásával és felmentésével kapcsolatos eljárások átláthatóságát, demokratikus jellegét, az emberi jogok védelmével kapcsolatos széles jog-, feladat- és hatáskört, a civil társadalommal és más jogvédő szervezetekkel való szoros együttműködési gyakorlatot, a pénzügyi függetlenséget és garanciákat.

2011. július 9-én írásban megérkezett az akkreditációs albizottság beszámolója arról, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosának kérelmét megvizsgálták és a beadott írásos anyag, valamint több telefoninterjú alapján B státust indítványoznak. (Jelenleg B státussal rendelkezik például az osztrák Volksanwaltschaft, a szlovén ombudsman, a holland Equal Treatment Commission of the Netherlands, a szlovák National Center for Human Rights, a svéd egyenlő bánásmód ombudsman.) Az összefoglaló jelentés javaslatot tesz az országgyűlési biztos hatáskörének bővítésére, az ombudsman és munkatársai kiválasztásánál a minél szélesebb társadalmi körből történő merítésre, a felmentés eseteinek minél szigorúbb eljárási és anyagi jogi szabályokkal történő körülbástyázására, valamint a civil szervezetekkel való szoros együttműködésre. A jelentés kitér arra, hogy az új ombudsman-törvény valószínűsíthetően lehetőséget ad a javaslatok kiteljesítésére, és ezért egy bátorító mondattal zárul az esetleges A státus megpályázására utalva.

Mivel a pozitív vélemény ellen senki nem emelt kifogást, 2011 augusztusában a Nemzetközi Koordinációs Bizottság megerősítette az albizottság ajánlását, és ezzel az állampolgári jogok országgyűlési biztos – 2012. január 1-jétől az alapvető jogok

biztosa – már hivatalosan is a nemzeti emberi jogi intézmény státusával megerősítve védheti az alapvető emberi jogokat Magyarországon.

Mit nyerünk az új státussal?

Az akkreditációs eljárás során történt kvázi átvilágítással az emberi jogvédelemre szakosodott egyes nemzeti intézmények bárki előtt bizonyíthatják függetlenségüket, hatékonyságukat, valamint azt, hogy működésük megfelel az ENSZ által felállított szigorú nemzetközi standardoknak. Ez mindenképpen többletpesztízst, védelmet és alapot jelent a bátrabb kiállásra, de emellett természetesen több, és az (eddig) ombudsmani feladattól eltérő munkát is kíván (az emberi jogi jogsértések nemzeti feltérképezése komoly kutatómunkával, statisztikai adatgyűjtéssel és adatfeldolgozással jár). Gyakorlati hasznot is hoz, ha egy intézmény bekapcsolódik a nemzetközi véráramlatba, hiszen szó szerint kinyílnak a kapuk (és az ehhez rendelt források is) a munka minőségét emelő, különféle témájú és gyakori nemzetközi emberi jogi találkozók, tréningek előtt. Ráadásul az európai emberi jogi hálózatok (például a bécsi székhelyű uniós Alapjogi Ügynökség, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, vagy akár az Európa Tanács) nagyban építenek az emberi jogi intézményekre, hiszen megfelelő és megbízható partnert látnak bennük a saját céljaik megvalósításához is.

Összességében tehát a 2012-es év nemzeti emberi jogi intézményként is sok új kihívást hoz az ombudsman és munkatársai számára. ■