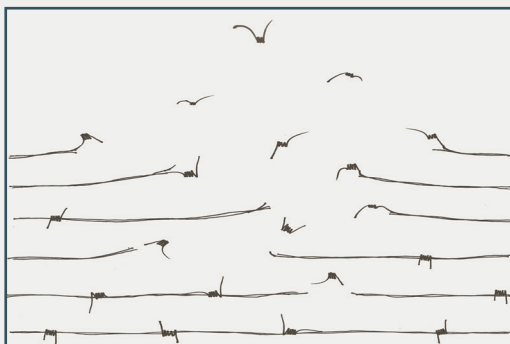


Az államhatalom preventív kontrollja – a kínzásmegelőzés mint új ombudsmani feladatkör



ZELLER JUDIT

Dialog Campus

Zeller Judit

AZ ÁLLAMHATALOM PREVENTÍV KONTROLLJA
– A KÍNZÁSMEGELŐZÉS MINT ÚJ OMBUDSMANI
FELADATKÖR

Vákát oldal

Zeller Judit

AZ ÁLLAMHATALOM
PREVENTÍV KONTROLLJA
– A KÍNZÁSMEGELŐZÉS
MINT ÚJ OMBUDSMANI
FELADATKÖR

DIALÓG CAMPUS ❖ BUDAPEST, 2020

A mű a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében elnyert, „Államszervezési és kormányzási kihívások Magyarországon az Alaptörvény hatályba lépését követően” című, 2017/96/PTE-ÁJK azonosítójú NKE Államtudományi Kutatóműhely program keretében valósult meg.

Szakmai lektor
Szalayné Sándor Erzsébet

Szerző
Zeller Judit

© Zeller Judit, 2020
© Kiadó, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

| | |
|---|----|
| Előszó és köszönetnyilvánítás | 11 |
| A kínzás mint társadalmi jelenség | 13 |
| 1. A kínzás fogalma és alkalmazásának rövid története | 13 |
| 1.1. A kínzás mint hagyományosan közhatalmi aktus | 13 |
| 1.2. A kínzás alkalmazásának keretei az ókortól a 19. század végéig | 14 |
| 1.3. A kínzás alkalmazása a 20. és 21. században | 16 |
| 2. A kínzás alkalmazásának igazolási kísérletei | 19 |
| 2.1. Kínzás kikérdezés céljából – az időzített bomba esete | 19 |
| 2.2. Kínzás elrettentés céljából | 22 |
| 3. A kínzás és a zárt intézmények | 23 |
| 3.1. A totális intézmény | 23 |
| 3.2. A kínzást előhívó környezet és helyzetek | 25 |
| A kínzás tilalma és a kínzásmegelőzés rendszere az ENSZ és az Európa Tanács keretei között | 29 |
| 1. A kínzás tilalma a Kínzás elleni egyezmény keretein kívül | 29 |
| 1.1. A humanitárius jog és az általános emberi jogi dokumentumok | 29 |
| 1.2. A Kínzás elleni egyezmény előfutárai | 31 |
| 2. Az ENSZ Kínzás elleni egyezménye, az UNCAT | 32 |
| 2.1. A Kínzás elleni egyezmény kidolgozása és elfogadása | 32 |
| 2.2. A UNCAT kínzásfogalma | 33 |
| 2.3. A kínzás abszolút tilalma | 39 |
| 3. Az Európa Tanács kínzás elleni egyezménye, az ECPT | 40 |
| 3.1. Az Egyezmény kidolgozásának folyamata | 40 |
| 3.2. Az ECPT által felállított látogatási mechanizmus | 41 |
| 4. Az ENSZ Kínzás elleni egyezményének kiegészítő jegyzőkönyve, az OPCAT | 43 |
| 4.1. Az OPCAT kidolgozása és elfogadása | 44 |
| 4.2. Az OPCAT monitorozási rendszere | 46 |

| | |
|---|-----|
| A nemzeti megelőző mechanizmusok létrehozásának és működésének alapelvei | 57 |
| 1. A nemzeti megelőző mechanizmusok sokszínű palettája | 57 |
| 1.1. Az NMM kialakításának minimumfeltételei | 57 |
| 1.2. Az NMM-ek alaptípusai | 60 |
| 2. Az NMM működésének garanciarendszere | 63 |
| 2.1. Függetlenség | 65 |
| 2.2. Szakértelem és sokféleség | 69 |
| 2.3. A szükséges erőforrások biztosítása | 73 |
| 2.4. A párizsi alapelveknek való megfelelés | 76 |
| 2.5. A preventív működésmód és a láthatóság | 76 |
| Az ENSZ kínásmegelőzési rendszere Magyarországon | 79 |
| 1. Az OPCAT ratifikációjának lépései, különös tekintettel az NMM kijelölésére | 79 |
| 2. Az alapvető jogok biztosa mint nemzeti megelőző mechanizmus | 83 |
| 3. A magyar NMM szervezetének és működésének törvényi szabályozása | 86 |
| 3.1. Az NMM működésére vonatkozó szabályok | 86 |
| 3.2. Az NMM szervezetére vonatkozó szabályok | 89 |
| 3.3. A Civil Konzultációs Testület | 90 |
| 4. A magyar NMM felépítése és működése az OPCAT alapelvei és az SPT iránymutatásai tükrében | 92 |
| 4.1. Szervi és személyi függetlenség | 92 |
| 4.2. Az NMM mint egyszemélyes intézmény | 94 |
| 4.3. Az NMM az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának keretei között | 95 |
| 4.4. Szakmaiság és sokszínűség | 96 |
| 4.5. Pénzügyi függetlenség | 97 |
| Az emberi jogi monitorozás funkciója és alapelvei, monitorozás a fogvatartási helyeken | 99 |
| 1. A fogvatartási helyek monitorozásának fogalma és funkciója | 99 |
| 2. A fogvatartási helyek monitorozásának alapelvei | 102 |
| 2.1. A nem ártás elve | 103 |
| 2.2. A mandátum tiszteletben tartása | 104 |
| 2.3. A sztenderdek ismerete | 104 |
| 2.4. A hozzáférés lehetőségének keresése | 105 |

| | | |
|--|--|-----|
| 2.5. | A hatóságok tisztelete | 106 |
| 2.6. | Bizalmasság és a tájékozott beleegyezés biztosítása | 106 |
| 2.7. | Biztonság | 107 |
| 2.8. | Pontos, szabatos és megbízható információ, következetesség, kitartás és türelem | 108 |
| 2.9. | Pártatlanság és objektivitás | 109 |
| 2.10. | Láthatóság | 110 |
| 2.11. | Rendszeres monitorozás | 111 |
| 2.12. | A monitorozók mentálhigiénés védelme | 111 |
| 3. | A monitorozás folyamata és módszertana | 112 |
| 3.1. | A látogatás előkészítése | 112 |
| 3.2. | A látogatás kivitelezése | 119 |
| 3.3. | A jelentés elkészítése | 124 |
| 3.4. | Az ajánlások megvalósításának elősegítése és az utánkövetés | 130 |
| A magyar NMM működésének gyakorlati aspektusai | | 133 |
| 1. | Az NMM operatív személyzete és feladatai | 133 |
| 2. | Az NMM látogatásai | 136 |
| 2.1. | A látogatások tervezése | 136 |
| 2.2. | A fogvatartási hely fogalmának értelmezése | 137 |
| 2.3. | A látogatások időpontja és megkezdése | 140 |
| 2.4. | A látogató csapatok összetétele, szakértők bevonása | 141 |
| 2.5. | Interjúk, intézménybejárás és dokumentáció áttekintése | 143 |
| 2.6. | A 2020 augusztusáig lezajlott látogatások statisztikái | 145 |
| 3. | Az NMM jelentései | 147 |
| 4. | Az ajánlások megfogalmazása és utánkövetése | 148 |
| Összegzés | | 151 |
| Rövidítések jegyzéke | | 155 |
| Felhasznált irodalom | | 157 |

Vákát oldal

*“It is said that no one truly knows a nation
until one has been inside its jails.”*

Nelson Mandela

Vákát oldal

Előszó és köszönetnyilvánítás

Európában a felvilágosodás óta hagyomány, hogy a társadalom valamely okból deviánsnak tekintett tagjait zárt intézményekben helyezzük el. Így kiiktatjuk ugyan őket a többség mindennapjaiból, ám olyan körülmények közé utasítjuk őket, amelyek gyakran rosszak, nemritkán embertelenek. Ideig-óráig megoldjuk, hogy ne legyenek közöttünk, az intézmények falai között azonban nem adunk valós választ problémáikra, így végeredményben a társadalom problémáira sem.

Ez a kötet a „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című kiemelt projekt keretében, az „Államszervezési és kormányzási kihívások Magyarországon az Alaptörvény hatályba lépését követően” című Államtudományi Műhely keretei között készült, tárgya az ENSZ égisze alatt született és a magyar jogrendszerbe nemrég integrált kínzásmegelőzési rendszer.

2015 januárjával az alapvető jogok biztosa új feladatkört kapott: az ENSZ Kínzás elleni egyezménye szerinti nemzeti megelőző mechanizmus tisztségét is betölti. Ennek keretében zárt intézmények, fogvatartási helyek látogatásával igyekeznek feltárni a szabadságuktól megfosztott személyek életkörülményeit és a velük való bánásmódot. A feladat jelentősége nem csekély. A látogatott intézmények legtöbbször a nyilvánosság számára ismeretlen terület, kevesen vannak tisztában azzal, hogy milyenek a mindennapok egy-egy börtönben, javítóintézetben vagy akár pszichiátriai zárt osztályon.

2015 és 2017 között lehetőségem nyílt részt venni a magyar nemzeti megelőző mechanizmus munkájában. Ennek során meggyőződésemmé vált, hogy nélkülözhetetlen a zárt intézmények belső viszonyainak társadalommal való megismertetése, az intézményekben uralkodó problémák bemutatása. Az alaposabb megismerés ugyanis hozzájárulhat ahhoz, hogy kezdeményezések induljanak a zárt intézmények struktúrájának és működésének javítása érdekében, sőt akár az intézményi rendszer szükségességének teljes újragondolása szellemében.

Köszönetemet szeretném kifejezni mindazoknak, akik lehetővé tették számomra, hogy jelen lehessenek a kínzásmegelőzés magyarországi

gyakorlatának születésénél, egy új állami funkció formálódásának kezdeti lépéseinél. Hálás vagyok ezért Szalayné Sándor Erzsébetnek, aki nemzeti-ségi ombudsmanhelyettesként javasolt a magyar nemzeti megelőző mechanizmus munkatársának. Köszönöm kollégáimnak, Fliegauf Gergelynek, Gurbai Sándornak, Haraszi Katalinnak, Izsák Gábornak, Izsó Krisztinának, Rostás Ritának és Sárközy Istvánnak azt, hogy egyszer lelkes és a feladat iránt elkötelezett monitorozótársként, máskor tapasztalt tudományos tanácsadóként támogattak abban, hogy szakmai véleményem a gyakorlat tükrében formálódhasson.

Köszönöm Petrétei Józsefnek és Tilk Péternek, hogy az Államtudományi Műhely vezetését és koordinációs feladatait magukra vállalták annak érdekében, hogy kutatási eredményeimet összefoglalhassam és e kötetben megjelentethessem.

Végül nem tudom kellően kifejezni a hálámat a családomnak, akik sok energiával és még több türelemmel időt teremtettek számomra a tudományos munkához.

Pécs, 2018. október 31.

Zeller Judit

A kínzás mint társadalmi jelenség

1. A kínzás fogalma és alkalmazásának rövid története

1.1. A kínzás mint hagyományosan közhatalmi aktus

A kínzás alkalmazásának első írásos nyomát egyiptomi forrásokban találhatjuk: II. Ramszesz fáraó kínoztatott hadifoglyokat a hettita ellenség állásainak kiderítése céljából.¹ Írott forrás híján sem lehet azonban semmi kétségünk afelől, hogy a kínzás jelensége egyidős az emberiséggel. A görög és a római társadalom már szisztematikusan támaszkodott a kínzás módszerére hivatalos eljárásai, elsősorban a büntetőeljárások során. A kínzás célja ekkor már egyértelműen az volt, hogy megbízható vallomást csikarjanak ki a megkínzottból, aki rendszerint fogva tartott személy volt.²

Ulpianus a harmadik században úgy határozta meg a kínzást, mint *gyötrelem okozását az igazság kiderítése céljából*. Definíciója szerint sem önmagában a vallatás, sem önmagában a félelemkeltés nem fejezi ki a fogalom lényegét. A kínzás sokkal inkább a hatalom és a gyötrelem *együttes hatása*. A fogalom a 17. századtól kezdve morális tartalmat is nyert, a mindennapokban használva ezért ma is jelentheti pusztán azt, hogy az egyik egyén a másik egyénnek testi vagy lelki szenvedést okoz. Mégis, a kínzás történetileg legtartósabb és legbiztosabb meghatározása alapvetően jogi: *a közhatalom valamely megtestesítője által okozott gyötrelem, amely látszólag a köz céljait, illetve a köz érdekét szolgálja*. A kínzás tehát mindig olyan cselekvés, amelyet a közhatalom okoz vagy elnéz, ez a közhatalmi dimenzió az, amely megkülönbözteti a kínzást a pusztá brutalitástól vagy erőszaktól.³

¹ INNES 2012, 8.

² LIPPMAN 1994, 275–276.

³ PETERS 1999, 1–3.

1.2. A kínzás alkalmazásának keretei az ókortól a 19. század végéig

Az ókori Görögországban és a Római Birodalomban a kínzást eleinte csak rabszolgákon alkalmazták, leginkább büntetőeljárások során, Görögországban azonban polgári ügyekben is. Az általános elképzelés az volt, hogy a rabszolgák erkölcsi érzéke híján a fájdalom az, amely igazolást és komolyságot adhat bármely nyilatkozatuknak. A kínzás jogszerűsége ellenére a római jogban a kínzás nyomán szerzett tanúvallomás önmagában nem volt elegendő a gyanúsított elítéléséhez; célja mindösszesen az volt, hogy megerősítsenek vele más bizonyítékokat, amelyek a gyanúsított bűnösségének irányába mutattak.⁴

A Római Birodalom államhatalma fokozatosan a szabad polgárokkal szemben is elkezdte alkalmazni a kínzást. Az árulással vádolt polgárt az úgynevezett *questio* eljárása alá vonhatták, amelynek része lehetett a kínzás is.⁵ A *questio* lefolytatását számos tényező szabályozta. A kínzáshoz szükséges minimális életkor tizennégy év volt, az árulás esetében azonban ez az életkori hatás nem érvényesült. Ezenkívül várandós nőket tilos volt megkínozni. A nyomozást és más vizsgálatot nem kezdhettek kínzással, és a hatóságok kizárólag arra használhatták a kínzás eszközét, hogy segítségével megerősítést nyerjenek a már meglévő bizonyítékok mellé. Bár erre nem volt kifejezett szabályozás, a szokás mégis az volt, hogy a kínzás csak mérséklettel megengedett.⁶

A római minta számos későbbi kínzási technika és kínzásra vonatkozó jogi szabályozás eredője volt – annak ellenére, hogy már a rómaiak teljes mértékben tisztában voltak azzal, hogy a kínzás alatt tett tanúvallomások nem megbízhatók. Megjegyzést érdemel, hogy bár számos dokumentum tanúsítja, hogy a kínzás általánosan alkalmazott volt, a jogtudósok mégsem léptek fel ezzel szemben hatékonyan és komolyan.⁷

A keresztény világkép elterjedésével egyre nagyobb jelentőségre tett szert a kínzás embertelenségének, ezzel együtt visszaszorításának gondolata. A társadalmi csoportok (szabadok és rabszolgák) közötti különbségtétel a jogi eljárások során szintén nem felelt meg a kereszténység filozófiájának. A büntetőeljárásokban a kínzás helyett az esküt, az Istennel szembeni felelősség

⁴ LIPPMAN 1994, 276.

⁵ INNES 2012, 15.

⁶ LEA 1973, 22.

⁷ LIPPMAN 1994, 277–278.

szimbólumát alkalmazták, amelynek megszegése a túlvilágon jelentett biztos gyötrelmet az esküszegő számára.⁸ Ez a szemlélet azonban csak nagyjából a 13. század közepéig tartotta magát, amikor is IV. Ince pápa kifejezetten megengedte a kínzás alkalmazását az eretnekekkel szemben.⁹ A kereszténység általi rövid visszaszorítása után, hozzávetőlegesen a 12. századtól ismét felbukkant a bírósági eljárásban alkalmazott kínváltatás. Ennek részben az volt az oka, hogy felfedezték a római jog intézményeit, az akkuzatórius (vádeltű) büntetőeljárású modellt felváltotta az inkvizitórius (nyomozóelvtű) eljárás, amelyet hozzáértő bírák, ügyészek és ügyvédek dolgoztak ki és alkalmaztak.¹⁰ A 13. században kapott teljes jogot az eretnekek üldözésére a pápai inkvizíció, amelynek neve egybeforrta a kínzás fogalmával.¹¹

Michel Foucault kínzás- és büntetéstörténete azt mutatja be, hogyan váltotta fel a kínzást és büntetést mint látványosságot a börtönök nyilvánosságtól elzárt, más típusú rossz bánásmódra épülő rendszere. A kínzás jellegzetességeit bemutatva kiemeli, hogy a kínzásra egészen a 18–19. századig úgy tekintettek, mint amely „kegyetlen... de nem vad”¹² cselekmény, a fájdalom fenntartásának művészete. Foucault a premodern kínzás több jellemzőjét különböztette meg:

- a) a kínzásnak a fájdalom jogilag előírt mértékét kellett okoznia, és a fájdalomnak arányban kellett állnia az elkövetett bűncselekménnyel;
- b) a megkínzott testét a kínzás során rituálisan megbélyegezték, és közszemlére tették a bűncselekmény eltörölhetetlenségének és az igazságszolgáltatás diadalának szimbólumaként;
- c) a kínváltatás funkciója egyfajta próbatétel volt, amelyben a vádlott vagy elbukik, vagy „állja a sarat”, és amely így a bírónak is próbatétel, hiszen beismerő vallomás híján a vádlott nem ítéhető halálra;
- d) a büntetésként alkalmazott kínzás valójában látványosság volt, amely azt a célt szolgálta, hogy elrettentse a többieket a bűnelkövetéstől, emellett azonban politikai rituálé is, amelynek révén a hatalom manifestálódott, megerősítve az egyénnek a szuverén hatalomról, társadalmi rendről és igazságosságról alkotott elképzelését.¹³

⁸ Vö. INNES 2012, 20.

⁹ RUTHVEN 1978, 44.

¹⁰ LIPPMAN 1994, 278.

¹¹ INNES 2012, 25.

¹² FOUCAULT 1990, 56.

¹³ Vö. FOUCAULT 1990, 47–74.

Valamennyi forrás egyetért abban, hogy nagyjából a 17–18. században kezdődött meg a kínzás széles körű alkalmazásának felszámolása. A kínzás ugyanis egyre kevésbé volt összeegyeztethető a történelmi helyzet alakulásával, a humanizmus és a racionalitás eszméjével, amelyek közül mindkettő jelentősen meggyengítette a kínzás mellett szóló korábbi érveket. 1764-ben Cesare Beccaria dolgozta ki a kínzás legátfogóbb és leginkább jelentős kritikáját. Beccaria felveti, hogy a kínzás összeegyeztethető-e az igazságossággal, és valóban azt a célt szolgálja-e, amit a jog tényleg szeretne.¹⁴ Beccaria érvei alapján a kínzás sem a félelemkeltésre, sem a büntől való megtisztításra, sem a hiteles vallomás kicsikarására nem alkalmas.¹⁵ Mindezek hatására a 17. század végére az addig evidenciaként alkalmazott kínzás alapjai igencsak megrendültek. Megváltoztak a jellemzően alkalmazott büntetések is. A halálbüntetés alternatívái azt a hatást hozták magukkal, hogy a hatóságok tévedése már nem volt feltétlenül végzetes, és a börtön, vagyis a szabadság elvonása folyamatos nyomásként hatott abba az irányba, hogy az érintett vallomást tegyen. A bírók is egyre kevésbé fogadták el a kínzást mint bizonyítékok kicsikarásának módját.¹⁶

Angliában már az 1600-as évek közepétől nem adtak ki kínzási engedélyt.¹⁷ 1754-ben pedig Nagy Frigyes Poroszországban is betiltotta a kínzás alkalmazását, ám lehetővé tette a vádlott elítélését abban az esetben, ha a bűnössége nem volt minden kétséget kizáróan igazolva. Ezt a példát aztán számos más állam is hamar követte, így Ausztria, Belgium és Franciaország, majd Dánia, Szászország, Lengyelország, Hollandia, Norvégia, Portugália és Görögország. A kínzás eltűnése a 18–19. század végére egy kegyetlen és embertelen időszak lezárását jelentette a történelemben.

1.3. A kínzás alkalmazása a 20. és 21. században

A 20. század a technológiai fejlődés mellett gazdasági, politikai és társadalmi előrelépést is ígért. Ezeket az ígéretek azonban beárnyékolta a militarisztikus ideológiák egész rendszere, a kommunizmus és a fasizmus, az autoriter kormányzatok visszatérése. Ezek az ideológiák és az önkényuralmi

¹⁴ BECCARIA 2011, 25.

¹⁵ BECCARIA 2011, 32–33.

¹⁶ LIPPMAN 1994, 282–283.

¹⁷ HORNE 2009, 157.

rendszerek az egyént az államcélok elérésének eszközévé tették, alávetették és feláldozták ennek érdekében. Ezek a rendszerek egyértelműen a kínzáson és terroron mint a kormányzat központi eszközein nyugodtak. Szoltsenyicin írja az oroszországi kommunista elnyomás alatti vallatási és büntetési módszerekről, hogy mindaz, ami Nagy Katalin ideje alatt már elképzelhetetlen volt, az hirtelen újra lehetségessé vált.¹⁸ A kínzás teljesen általánosan alkalmazott módszer volt a sztálinista rendszerben is.¹⁹ Nem volt nagyban eltérő ettől a náci uralom alatt zajló eljárások rendszere sem. A német hatóságok által letartóztatottakat a Gestapo gyakran brutális eszközökkel kényszerítette vallomástételre.²⁰

Az elnyomó rezsimek mellett azonban nem feledkezhetünk meg arról, hogy a kínzás a demokratikus rendszerekben sem volt ismeretlen jelenség. A hidegháború évtizedeiben az Egyesült Államok hírszerzése, a CIA több kihallgatási kézikönyvet adott ki a testi és lelki kínzás különböző technikáinak összefoglalásáról.²¹ Ezeket a módszereket leginkább a kémkedéssel gyanúsítottakkal szemben alkalmazták.

Annak ellenére, hogy a kínzás a nyilvánosság előtt teljes tabunak és a humanitárius jog szerint tilalmazottnak is számított, egyértelmű, hogy a huszadik század második felében sem tűnt el. A közhatalmi aktusként nyíltan vállalt és elfogadott kínzás valóban nem volt már jelen, de ez pusztán annyit jelentett, hogy – ahogy Foucault is bemutatja – a kínzási cselekmények zárt ajtók mögé és titkos kézikönyvek lapjai közé szorultak. Kínzás zajlott Franciaországban és a francia gyarmatokon, továbbá Nagy-Britannia felségterületén is több helyen, de Spanyolországban és Izraelben is. Más országok, így Kanada, a saját területükön nem alkalmaztak kínzást, de elfogadták és elvárták, hogy más államok helyettük folytassanak le kínvallatást.²²

A kínzás 20. századi jelenlétét legátfogóbban az Amnesty International 1973-ban kiadott jelentése²³ igazolta, amely elsőként tette világhosszá,

¹⁸ LIPPMAN 1994, 284.

¹⁹ Vö. KARLSSON–SCHOENHALS 2008, 38.

²⁰ LIPPMAN 1994, 286.

²¹ Két CIA-kézikönyvet (Human Resource Exploitation Training Manual – 1983 és KUBARK Counterintelligence Interrogation – 1963) a *Baltimore Sun* kért ki a nyilvánosság számára az információs szabadságról szóló törvény keretei között, még 1997-ben. Vö. *Prisoner Abuse: Patterns from the Past*. National Security Archive Electronic Briefing Book No. 122. Elérhető: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB122/> (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)

²² Vö. PARRY 2010, 97–134.

²³ Amnesty International 1973b.

hogy a kínzás világjelenség, a nagyhatalmak és kisebb államok egyaránt használják, sőt egyes államok kínzásra képeznek ki és alkalmaznak hivatásos szakembereket. Az Amnesty International jelentése leginkább azt igyekezett láttatni, hogy a kínzás tabuját annak rendszeres megsértése mellett leginkább a nyilvánosság közömbössége ássa alá.²⁴

A kínzás még napjainkra, a 21. századra sem tűnt el a világból, sőt új értelmet és új indokokat nyert az Amerikai Egyesült Államok elleni 2001-es terrortámadások után. A kínzás mint vallatási technika e demokratikus rendszerben való újjáéledését egyértelműen bizonyítja az Amerikai Egyesült Államok Szenátusa Hírszerzési Különbizottságának 2014-ben nyilvánosságra hozott jelentése. Ez a jelentés a 2001 és 2009 közötti terrorizmus elleni harc során alkalmazott „emelt szintű kikérdezési módszerekről” (enhanced interrogation techniques) és ezek értékeléséről szól.²⁵ A jelentés egyértelművé tette, hogy a használt technikák kínzásnak minősülnek, és azzal is foglalkozott, hogy ezek a módszerek mennyiben voltak alkalmasak a kívánt információ megszerzésére. (Megállapításai között egyértelműen szerepel, hogy egyáltalán nem.) A kínzások mindennapos alkalmazását igazolták a 2004-ben nyilvánosságra került, az Abu Ghraib börtönben történt visszaélésekről szóló beszámolók is.²⁶

A terrorizmus elleni harc amellett, hogy a gyakorlatban ismét elképzelhetővé, sőt lehetségessé tette a kínvallatást a kihallgatás mindennapjaiban, fontos elméleti hatással is bírt. A kínzás etikai, illetve jogi, különösen emberi jogi megítélését ugyanis egy olyan sajátos kontextusba helyezte, amely a kínzás – addigra már emberi jogi egyezményekben és alkotmányokban rögzített – abszolút tilalmának újragondolását és új érvekkel való alátámasztását tette szükségessé. Ez a kontextus az úgynevezett „időzített bomba forgatókönyv” (ticking bomb scenario). Az időzített bomba forgatókönyv leggyakrabban olyan helyzetet vázol, amelyben sok ember életét követelő merénylet részleteire vonatkozó információt kívánnak megszerezni egy terroristától, aki azt semmilyen más ráhatásra nem akarja átadni. Egyes elképzelések szerint ilyen kivételes esetekben a kínzás igenis megengedett lehet. Mi több, az elmélet hangsúlyozza, hogy kifejezetten kívánatos, hogy ezekben a ritka esetekben a kínzás, kínvallatás hivatalos keretek között, legálisan folyjon, hogy egyértelműen kifelhárítsen egy olyan szűrkezőnát, amely

²⁴ BARNES 2017.

²⁵ Senate Select Committee on Intelligence 2014.

²⁶ Vö. HERSH 2004.

burkoltan ugyan, mégis megkérdőjelezi a kínzás abszolút tilalmát. E szerint az elképzelés szerint a kínzásra engedélyt a bírók adhatnának, így a kínzás a független és pártatlan igazságszolgáltatás ellenőrzése alatt állna.²⁷ Számos ellenérv támasztja alá azonban, hogy a kínzás alatti kikérdezés több okból sem válthatja be a hozzá fűzött reményeket. A kínzás másik indokaként az elrettentést jelölik meg a mellette kardoskodók. Ez azonban szintén nem kellően működőképes igazolás. Ezeknek az érveknek a rövid ismertetése mellett azt is szeretném bemutatni, hogyan jelenik meg a kínzás az abszolút tilalom ellenére egyes specifikus helyeken és kontextusokban.

2. A kínzás alkalmazásának igazolási kísérletei

2.1. Kínzás kikérdezés céljából – az időzített bomba esete

A kikérdezés során alkalmazott kínzás igazolására kidolgozott időzített bomba forgatókönyvet támogató szerzők úgy vélik, hogy a kínzás ilyen esetben racionális válasz az állam részéről. A kínzás révén ugyanis megelőzhető egy sok embert érintő katasztrófa (tipikusan egy terrortámadás), ám a szabadságjogok – különösen a kínzás abszolút tilalma –, a demokratikus eljárások és folyamatok csupán minimálisan sérülnek.²⁸ Mielőtt az elmélet kritikáját bemutatnánk, előzetes megjegyzésként le kell szögezünk, hogy a ketyegő bomba esete egyrészt nagyon erős érzelmi hatást gyakorol a közönségre, félelmet és haragot hív elő, továbbá szimpátiát ébreszt a kínzás elkövetőjével szemben. Másrészt, bár úgy tűnik, hogy az elmélet támogatói csupán egy rendkívül szűk körben kérik a kínzás abszolút tilalmának feloldását, a gyakorlatban ez a kínzás igen széles körű megjelenését és alkalmazását tenné lehetővé. Vajon mennyiben fogadható el ez az érvrendszer, és mennyiben támasztják alá bizonyítékok, hogy a kínvallatás működik a ketyegő bomba helyzetben? Több komoly elemzés is arra jut, hogy az elmélet olyan (rejtett) előfeltevésekre épül, amelyek hibásak, vagy legalábbis megkérdőjelezhetők, és a szűk kivétel helyett kitérítik a kínzás alkalmazásának lehetőségét.

A forgatókönyv először is feltételezi, hogy *rövid időn belül sok ember elleni támadás* készül. Azt azonban nem határozza meg, hogy a támadás lehetőségének pontosan milyen mértékű igazoltságát várjuk el, ennek

²⁷ Vö. például DERSHOWITZ 2002.

²⁸ ARRIGO 2004, 544.

milyen rövid időn belül kellene bekövetkeznie, és hány embert kell fenyegetnie ahhoz, hogy a kínzást megengedjük.²⁹ A ketyegő bomba tehát elég csúszós lejtő a veszély mértéke tekintetében.

További előfeltevés, hogy a *fogságba ejtett személy a terrorcselekménnyel kapcsolatban áll, valamint a támadás megelőzéséhez szükséges, releváns információ birtokában van*. Ez azonban korántsem biztos, így a kínzás könnyen kiterjedhet olyan személyekre is, akik csak távolról részesei a támadásnak. Esetleg olyanokra is, akik egyáltalán nem is részesei a támadásnak, csak feltehetően rendelkeznek valamely információval, sőt akár olyan személyekre is, akiknek a támadáshoz semmi közük, de megkínzásuk hatással lehet a feltételezett terroristára (például a feltételezett terrorista gyermeke).³⁰

Az elmélet feltevése az is, hogy a kínzás *hatékony*,³¹ és olyan *információt eredményez majd, amely segíti a támadás megelőzését, és ez az információ más módon nem szerezhető meg*. Ezek a feltételezések több okból sem állják meg a helyüket. Egyrészt a behatárolt idő (vö. rövid időn belül támadás) a kínzás alatt álló személy oldalán áll: csak addig kell kitartania, amíg az idő le nem jár. Természetesen az is lehetséges, sőt valószínű, hogy a fájdalom elkerülése érdekében az érintett ad valamely információt, de ez félrevezető lesz, pusztán az lesz a célja, hogy a kínzás megszűnjön. Tapasztalt kihallgatók szerint ezért más módszerek sokkal hatékonyabbak lehetnek a kínzásnál. Napjainkban egyre több bizonyíték szól amellett, hogy a kínzás egyáltalán nem hatékony információszerzési módszer.³² Az is kétséges, hogy az információszerzés egyéb eszközei – például kutatás, lehallgatás – egyáltalán nem állnak rendelkezésre.³³ Márpedig ha a hatékonyság és eredményesség nem igazolható, akkor alapjaiban rendül meg a kínzás kikérdezés során való alkalmazhatóságának elmélete.³⁴

Végül a forgatókönyv feltételezi, hogy a kínzást lefolytatók motivációi őszinték és hitelesek, és a kínzás kizárólag egyedi, kivételes eset lesz. A kínzás motivációja kezdetben valóban lehet őszinte, tisztán szakmai jellegű. A kínzás által okozott pszichés megterhelés azonban

²⁹ Association for the Prevention of Torture 2007, 6.

³⁰ Association for the Prevention of Torture 2007, 7–8.

³¹ KEARNS 2015, 3.

³² KEARNS 2015, 3.

³³ Association for the Prevention of Torture 2007, 8–9.

³⁴ KEARNS 2015, 3.

nem pusztán a megkínzottat, hanem a kínzót is sújtja. A kínzás a kínzó személyiségét is bomlasztja, így a kezdeti motiváció könnyen alakulhat át haraggá, bosszúszomjjá vagy a hatalom fitogtatásává.³⁵ Az pedig a jogi szabályozás sajátossága, hogy a megengedett kivételek nagyrészt előre nem látható jövőbeni esetekre vonatkoznak, így előre nem látható kockázatokat is rejtenek, amelyek alááshatják a jelenlegi abszolút tilalmat.³⁶

Az időzített bomba forgatókönyvét elemzők hangsúlyozzák, hogy ez a helyzet már csak azért sem lehet teljesen izolált, mert a megfelelő kínzási módszerek alkalmazása bizony eleve jól kiképzett kínzókat feltételez. A kínzást lefolytatónak ugyanis a lehető legrövidebb idő alatt, a lehető leghatékonyabb módszerekkel kellene megszereznie az információt a gyanúsítottól anélkül, hogy időközben megölné. Az időzítettbomba-helyzet kínzója tehát kellően céltudatos, megfelelő technikai ismeretekkel és készségekkel bír, továbbá fegyelmezett, nem szadista, hiszen ez a kínzás korlátozott alkalmazhatósága és sajátos célja miatt nem megengedhető.³⁷ Összességében leszögezhető: az időzítettbomba-helyzetben kínzást alkalmazó személy professzionális kínzó. A professzionizált kínzással szemben pedig több érv is felhozható. Egyrészt az, hogy a kínzók ilyen kiképzésének lehetővé tétele és állam általi támogatása nem egyeztethető össze a demokratikus berendezkedéssel, hiszen legitimálja és normalizálja a kínzást magát.³⁸ Nem felejtethjük ugyanis el, hogy a kínzásra való kiképzés eleve feltételez egyfajta dehumanizációt a kínzás áldozataival szemben. Másrészt az, hogy a professzionizált kínzás az azt megvalósítók egyfajta dehumanizálását is megvalósítja. A hivatásos kínzókat ugyanis arra ösztönzik, hogy ne kérdőjelezzék meg az általuk megvalósított kínzás morális kereteit, ne keressenek igazolást arra. Az állam tehát totális engedelmességet vár el.³⁹ A kiképzés kifejezetten deszenzitizálja a kínzókat a morális kételyekkel szemben, ami oda vezethet, hogy esetleg azt a kínzást sem kérdőjelezzik majd meg, ami egyébként nem lenne jogszerű. A totális engedelenség igénye relativizálja a kínzást kivitelező személy morális ágenciáját, és egyben kiiktat mindenféle garanciát a kínzások elrendelése mögül.

³⁵ Association for the Prevention of Torture 2007, 10.

³⁶ Association for the Prevention of Torture 2007, 14.

³⁷ WOLFENDALE 2006, 272.

³⁸ WOLFENDALE 2006, 278.

³⁹ WOLFENDALE 2006, 283.

2.2. Kínzás elrettentés céljából

A klasszikus elrettentési elméletek szerint a bűnelkövetés mindig mérlegelés eredménye, amelynek során az elkövető összeveti a bűncselekményből eredő előnyöket a büntetésből eredő hátrányokkal, és ez alapján dönt az elkövetés mellett vagy az ellen. A terrorizmus elleni harcban is sokan amellett érvelnek, hogy a terroristák racionális bűnelkövetők – míg mások amellett kardoskodnak, hogy a terroristák célja saját magukon túlmutat, ezért nem is lehetséges esetükben racionális mérlegelésről beszélni, eltérően egy mindennapi elkövetőtől. Egzakt kutatások ezen a területen nem születtek, így az erről folyó diskurzus mind a mai napig leginkább elméleti szinten zajlik. A valóság azonban azt mutatja, hogy a kínzás nemhogy elrettent másokat a terrorcselekményektől, hanem sokkal inkább növeli az elkövetés valószínűségét.⁴⁰ A kínzás abszolút tilalmának feloldása emellett a demokratikus folyamatokat is jelentősen veszélyezteti, hiszen valójában elmossa a különbséget a terroristák és az állam hivatalos módszerei között.

A kínvallatás és az elrettentés céljából alkalmazott kínzás hatékonyságon alapuló mérlegelésén messze túlmutat azonban az az érv, hogy a demokratikus állam nem alkalmazhat kínzást, ha magát a demokratikus jellegét, működésének lényegi szabályait meg szeretné őrizni. Ha az állam a terrorizmusra kínzással válaszol, és ezek a cselekmények nyilvánosságra kerülnek, a polgárok megkérdőjelezhetik az állam autoritását és jogszerű működését. Az emberi jogok figyelmen kívül hagyása tehát egyértelműen visszafelé sülhet el.

Judith Shklar demokráciaelmélete szerint a (liberális) demokrácia olyan rendszer, amely igyekszik elkerülni és féken tartani a félelmet, azt a félelmet, „amelyet a katonai és katonai jellegű, valamint a rendőri intézmények önkényes, váratlan, szükségtelen és meg nem engedett erőszakos, valamint megrögzötten és áthatóan kegyetlen cselekedetei okoznak bármilyen rendszerben”.⁴¹ A kínzás és a kegyetlenség elkerülése a liberális demokráciában nem pusztán jog, hanem a demokrácia alapját jelentő szabály: a félelem elkerülése ugyanis az emberhez méltó élet előfeltétele. A demokrácia mint kultúra a kegyetlenségtől való félelemben gyökerezik. A kínzás megengedése esetén tehát maga a kultúra kérdőjeleződik meg. Bár a terroristák megkínzása erősítheti a biztonság érzését a lakosságban, a kínzás mégis

⁴⁰ KEARNS 2015, 4.

⁴¹ SHKLAR 1989, idézi: THALER 2016, 774.

a fájdalom önkényes okozása, a megkínzott feletti olyan dominancia, amely teljes mértékben eltörli a méltóságot. A kínzás abszolút tilalmának feloldása tehát „magát a kultúrát morzszolná szét, amely a demokrácia alapját adja”.⁴²

A demokratikus rendszer tehát saját fennmaradása érdekében nem engedheti meg magának, hogy bármilyen szűk körben is feloldja a kínzás abszolút tilalmát. Fontos azonban szem előtt tartanunk, hogy a kínzás nem legális formában továbbra is létezik, és feltehetően még jó ideig létezni is fog. A továbbiakban arra a kérdésre keresek választ, hogy miért és milyen körülmények között marad fenn a kínzás az abszolút tilalom és az egyértelmű pragmatikus ellenvetések – haszталanság mind információszerezés, mind elrettentés céljából – dacára is.

3. A kínzás és a zárt intézmények

3.1. A totális intézmény

A totális intézmény fogalmát Erving Goffman vezette be, aki hozzávetőlegesen egy évet töltött a St. Elizabeths Hospital nevű, pszichiátriai betegeket gondozó intézményben annak érdekében, hogy megfigyelje a bentlakók szociális helyzetét, világát.⁴³ Kutatása nyomán alkotta meg a totális intézmény kategóriáját, amelynek fogalmát úgy határozza meg, mint „olyan lakó- és munkahely, ahol nagyszámú, hasonló helyzetű személy, a tágabb társadalomtól jelentős időre elválasztva, él együtt egy behatárolt és formális keretek közé zárt életet”.⁴⁴ Az ilyen intézmények alaptípusa a börtön, ám Goffman épp azt igyekszik hangsúlyozni, hogy olyan intézmények is viselhetik a totalitást jégeit, ahol nem törvénysértés miatt tartanak személyeket fogva.

A modern társadalomban – ahogy Goffman írja – jellemző, hogy a pihenés, a szórakozás és a munka helyszínei elkülönülnek egymástól. A totális intézmény legfőbb jellegzetessége azonban épp az, hogy a három említett

⁴² THALER 2016, 775. Ez a megközelítés a demokráciát úgy fogja fel, mint amely a Searle-féle beszédaktus-elméletben kifejített, úgynevezett konstitutív szabályok mentén létezik. Ez azt jelenti, hogy maga a szabály teremti meg a történés lehetőségét, amelyet szabályoz. Ha például a sakk szabályait megszegjük, akkor már nem beszélhetünk sakkról. Ezzel párhuzamba állítva, ha a demokrácia szabályait megszegjük, már nem beszélhetünk demokráciáról. Vö. SEARLE 1969, idézi: THALER 2016, 773.

⁴³ GOFFMAN 1961, 7.

⁴⁴ GOFFMAN 1961, 11.

szféra közötti határokat lebontja. Ennek több fontos következménye van. Egyrészt az élet valamennyi aspektusa egyazon fennhatóság ellenőrzése alatt játszódik le. Másrészt az egyén mindennapi életének valamennyi lépése sok más hasonló helyzetben lévő személy társaságában zajlik, akikkel mindegyik azonos módon bánnak, és akiktől azt várják, hogy mindig együtt végezzék ugyanazt a tevékenységet. Harmadrészt a napi tevékenységek szigorú időbeosztás szerint zajlanak, amit felülről jövő, formális szabályok határoznak meg. Végül pedig valamennyi – kötelező jellegű – tevékenység egyetlen racionális tervet valósít meg, azt, hogy az intézmény betöltse hivatalosan kijelölt célját.⁴⁵ Légmán megfogalmazása szerint azt, hogy fenntartsa magát a rendszert.⁴⁶ A totális intézmény alapvetően bürokratikus szervezetben kezeli embereket nagy csoportját, aminek szintén jelentős következménye van. Ha sok azonos helyzetben lévő személy végzi ugyanazt a tevékenységet, akkor a helyzet jól felügyelhető. A személyzet feladata ilyen esetben nem elsősorban az irányítás vagy az időszakos ellenőrzés, hanem a felügyelet, vagyis annak folyamatos figyelemmel kísérése, hogy mindenki azt teszi-e, amit a szabályok alapján éppen tennie kell. Ez a feladat azzal jár, hogy szigorúan és átvihatatlanul elkülönül egymástól a felügyelők és a felügyelték csoportja, a két csoport között nincs átjárás.⁴⁷ Fliegauf⁴⁸ hangsúlyozza, hogy bár lehetséges, hogy a személyzet és a fogvatartott társadalmi csoportja a kinti társadalomban azonos lenne, a totális intézmény keretei között folyamatosan a személyzet felsőbbrendűségét kell hangsúlyozni az intézmény egyensúlyának fenntartása érdekében.

Hasonlóan írja le Foucault is a börtön (illetve tágabban értelmezve a zárt intézmény) struktúráját, amelyet ő Goffman totális intézmény fogalmához

⁴⁵ GOFFMAN 1961, 17.

⁴⁶ LÉGMÁN 2011, 70.

⁴⁷ GOFFMAN 1961, 18.

⁴⁸ FLIEGAUF 2008a, 28. Azt is meg kell említenem, hogy Fliegauf hangsúlyozza: Goffman totális intézményre vonatkozó állításai nem érvényesülnek maradéktalanul a börtönben. Nem valósul meg a tágabb társadalomtól való teljes izoláció, a fogvatartottak életét pedig nem kizárólag hivatali szabályok – hanem például a fogvatartottak közötti, illetve a fogvatartottak és a személyzet közötti irratlan szabályok is – irányítják. A börtön reintegrációs feladata egyértelmű kapcsolódást jelent a társadalommal, a fogvatartási helyekkel kapcsolatos társadalmi attitűdök pedig hatással vannak a börtön alrendszerének működésére is. A börtön így összességében „nem annyira totális” intézménynek nevezhető. Vö. FLIEGAUF 2008b. Ennek ellenére úgy vélem, jelen keretek között a goffmani modellben vázolt viszonylagos izoláció, a folyamatos felügyelet és a fogvatartott-személyzet viszony jól alkalmazható annak érzékeltetésére, hogy a kínzásmegelőzés miatt különösen fontos a zárt intézményekben.

hasonlóan „teljes intézménynek” nevez. A börtön Foucault szerint olyan tér, amelyben „felosztják az egyéneket, térbelileg elhelyezik és besorolják, osztályozzák őket, [...] idomítják a testüket, kódolják a folyamatos magatartásukat, állandó megvilágításban tartják őket, a megfigyelés, nyilvántartás és osztályozás egész apparátusát alakítják ki körülöttük [...]”.⁴⁹ A börtön sajátossága Foucault szerint is az, hogy az egyén létének valamennyi aspektusára reflektál: a munkaszervezés, a mindennapi élet lebonyolítása és az erkölcsi nevelés egyaránt feladata. Emellett majdhogynem teljes hatalmat biztosít a foglyok felett, amelynek legfontosabb eszköze a fegyelmelés. Foucault úgy véli, hogy a börtönökben tapasztalható túlkapasok a személyzet részéről vagy a vezetőség despotikus jellege azért szükségszerű, mert a zárt intézménytől hasznosságot vár el az állam és a társadalom, ami az egyén átalakításában áll. Az egyénnek ezt az átalakítását pedig nem a bíró által kimondott, törvényi szabályozásra alapozott, ezért szükségszerűen valamelyest sematikus ítélet, hanem a „büntetőintézmény ítélete” fogja megvalósítani. Ez utóbbi azoknak a jutalmaknak, büntetéseknek és a fogvatartott börtöntársadalomban elfoglalt helyének rendszere, amelyek kizárólag a zárt intézményben tapasztalhatók, és amelyeket kizárólag az adott fogvatartott fog megtapasztalni.⁵⁰

3.2. A kínzást előhívó környezet és helyzetek

A zárt intézmények monitorozásával és a kínzás megelőzésével foglalkozó munkában természetesen nem kerülhetjük meg a kérdést, hogy miért nagyobb a valószínűsége éppen a zárt intézményekben a kínzás, illetve más kegyetlen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megjelenésének. A kockázat ugyanis egyértelműen nagyobb, ahogy ezt több szakirodalmi forrás, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője, valamint az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága is megerősíti.

Burgers és Danelius szerint a kínzás, valamint a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód áldozatai rendszerint olyan személyek, akiket megfosztottak szabadságuktól.⁵¹ A különleges jelentéstevő megállapítja, hogy „az áldozat tehetetlensége az, ami őt adott helyzetben különösen

⁴⁹ FOUCAULT 1990, 315.

⁵⁰ Vö. FOUCAULT 1990, 334–336.

⁵¹ BURGERS–DANELIUS 1988, 149. Idézi: UNCHR Report of the Special Rapporteur on Torture (2005), 14.

sérülékennyé teszi bármilyen fizikai vagy mentális nyomással szemben. A kínzás, amely a személyi integritás és emberi méltóság legsúlyosabb megsértése, előfeltételezi, hogy az áldozat tehetetlen, vagyis teljes egészében egy másik személy hatalma alatt áll. A személyi szabadságtól való megfosztás általában ilyen helyzetet jelent.⁵² Az Emberi Jogi Főbiztosság és a svájci Kínzásmegelőzési Társaság (Association for the Prevention of Torture, a továbbiakban: APT) álláspontja szerint „minden olyan helyzet, amelyben valakit megfosztanak szabadságától, és hatalmi egyensúlytalanság áll fenn, amelyben az egyik személy teljes mértékben függ a másiktól, kockázati helyzetet jelent a kínzás szempontjából”.⁵³

A kérdés maradéktalan megválaszolása inkább pszichológiai tárgyú munka célja lehetne, néhány magyarázó elemre azonban e helyütt is utalnom kell. Goffmannek és Foucault-nak a totális intézmények sajátos struktúrájáról alkotott elmélete, illetve Milgram és Zimbardo engedelmességgel és fogságban való viselkedéssel összefüggő kutatásai egyaránt abba az irányba mutatnak, hogy a zárt intézmények felépítése, a társadalomtól való viszonylagos elzártsága, valamint az autoritás és teljes ellenőrzés légrétegében is magyarázó elv lehet a rossz bánásmód megjelenésére. A Nemzetközi Vöröskereszt által végzett kutatás azt mutatja, hogy egyéni szinten megjelenő tényezők, amelyeket a személyiségben vagy az autonóm választásokban gyökerezőnek tekintünk, nem igazán magyarázzák, hogy a zárt intézmények személyzete miért hajlamos megsérteni a számára irányadó előírásokat.⁵⁴ Bár a kínzási cselekményeket, a rossz bánásmódot személyesen ők követik el, a legkritikább esetben járnak el saját nevükben, sokkal jellemzőbb, hogy szerepüknek megfelelően, az „autoritás meghosszabbított kezeként” lépnek fel. A jogsértések elkövetését nem befolyásolja, hogy az elkövetők mennyire ismerik a szabályokat, illetve mennyire elkötelezettek azok iránt. Sokkal erőteljesebb magyarázó erővel bírnak az úgynevezett szituációs faktorok, az adott intézmény autoriter struktúrája, illetve a kihágásokat megengedő, elnéző attitűdje.⁵⁵

Cohen és Felson mellett érvel, hogy a kínzás az egyén mindennapos tevékenységei során merül fel, ha a motivált elkövető, a megfelelő

⁵² UNHCHR Report of the Special Rapporteur on Torture. (2005), 13.

⁵³ *Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions* (2010). Sydney, OHCHR – APT – APF. 11.

⁵⁴ MUÑOZ-ROJAS-FRÉSARD 2004, 193–196.

⁵⁵ CELERMAJER 2018, 146–147.

áldozat és az ellenőrzés hiánya térben és időben konvergál.⁵⁶ Eszerint bárki lehet elkövető, ha megvan az adottságok és a körülmények megfelelő összejárása. A kínzást végrehajtók általában nem szadisták vagy gonoszak, hanem – ahogy azt Milgram híres kísérlete is igazolja – leginkább csak engedelmesek. Zimbardo – igaz, módszertanilag több esetben erőteljes kritika tárgyává vált⁵⁷ – híres börtönkísérlete⁵⁸ is azt mutatja, hogy egy átlagember tréning nélkül is brutális börtönőrré válhat viszonylag rövid idő alatt. Ha egy előjáró azt elrendeli, az alárendeltek nagy valószínűséggel eleget fognak tenni a kínzást tartalmazó parancsoknak. A konformitás és engedelmeség tárgykörében szerzett legújabb eredmények némileg árnyalják ezt a képet. Haslam és Reicher kutatásai – amelyek Zimbardo stanfordi börtönkísérletét szcenírozták újra, megbízhatóbb módszertannal – azt mutatják, hogy a konformitás nem passzív magatartás, az engedelmeség pedig nem belátás nélküli. A viselkedést kizárólag akkor befolyásolja egy adott csoporthoz vagy szerephez tartozás, amikor az egyén a szerepet internalizálja, a csoporttal pedig közös identitást alakít ki.⁵⁹ A „gonosz banalitásának” elmélete, amely szerint megfelelő körülmények között bárkiből lehet zsarnok, ezeknek az eredményeknek a tükrében megdől, ám a helyette kínált magyarázat sem ad kisebb okot az aggodalomra. Haslam és Reicher szerint ugyanis az autoritásnak engedelmeskedők tudatosan, nem pedig vakon, aktívan, nem pedig passzívan, kreatívan, nem pedig automatikusan követnek el gonosztetteket. Nem természetüknél fogva, hanem elköteleződésből és hitből cselekszenek, vagyis sokkal inkább lelkes követők, semmint vak konformisták.⁶⁰ Mindez nem változtat azon a képen, amelyet a zárt intézményekről vázoltam. Ezekben az intézményekben ugyanis – legalábbis egy idő után – internalizálttá válnak a szerepek (őrző és őrzött), és az identitás részét képezi majd a csoporthoz tartozás is. A kínzás és a rossz bánásmód tehát jelen lesz, az pedig még sötétebbé festi a képet, hogy nem pusztán automatizmusból, hanem egyéni elköteleződések és meggyőződések eredményeként.

E helyütt is fontosnak tartom ismét hangsúlyozni, hogy a kínzás, illetve a rossz bánásmód valamennyi zárt intézményben előfordulhat, nem pusztán a börtön sajátossága. A zárt intézményi közegen belül is vannak azonban olyan helyzetek, amelyek különösen nagy kockázatot jelentenek

⁵⁶ COHEN – FELSON 1979, idézi: KEARNS 2015, 5.

⁵⁷ Vö. GRAY 2013; BLUM 2018.

⁵⁸ Vö. *The Stanford Prison Experiment* 1971.

⁵⁹ HASLAM–REICHER 2012, 3.

⁶⁰ HASLAM–REICHER 2012, 3.

a rossz bánásmód megjelenése szempontjából, illetve azonosíthatók olyan csoportok, akik nagyobb valószínűséggel szembesülnek kínzással vagy rossz bánásmóddal. Az APT, illetve az Emberi Jogi Főbiztoság egyértelműen nagy kockázatú helyzetnek tekinti

- az őrizetbe vételt;
- a kikérdezést (elsősorban rendőrségi fogdán);
- az intézménybe való beérkezés és intézményi felvétel időszakát;
- az ideiglenes elhelyezést (illetve a szabadságelvonásról való végleges döntést megelőző helyzetet);
- az intézmények közötti szállítást és
- a kitoloncolást.⁶¹

A különösen veszélyeztetett csoportok között említik a társadalom azon csoportjait, amelyek más helyzetekben is sérülékenynek mutatkoznak, így a nőket, a kiskorúakat, a fogyatékossgal élőket vagy az idegen állampolgárokat,⁶² de idesorolhatók a szexuális vagy más kisebbségekhez tartozók, a rossz szocioökonómiai státusú vagy a mentális rendellenességgel, illetve függőséggel küzdő személyek is.⁶³

⁶¹ *Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions (2010)*. 4.

⁶² *Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions (2010)*. 4.

⁶³ United Nations 2010, 5. (j) pont.

A kínzás tilalma és a kínzásmegelőzés rendszere az ENSZ és az Európa Tanács keretei között

1. A kínzás tilalma a Kínzás elleni egyezmény keretein kívül

1.1. A humanitárius jog és az általános emberi jogi dokumentumok

Az előző fejezetben bemutatott előzményekre visszautalva, a második világháborúban tapasztalt tömeges emberi jogi visszaélések voltak azok, amelyek a kínzás elleni nemzetközi fellépés tényleges elindulását, a kínzás tilalmának jogi kötőerővel való kimondását eredményezték. Az ENSZ alapító okirata⁶⁴ rögzítette, hogy az emberi jogok tiszteletben tartása a szervezet egyik fő célkitűzése.⁶⁵ Az alapító okirat jegyében Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata (a továbbiakban: EJENY) hozott létre az emberi jogok történetében azóta is fontos kiindulópontnak tekintett alapjogi katalógust. Az EJENY 5. cikke a nemzetközi jog történetében elsőként mondta ki: „Senkit sem lehet kínvallatásnak, avagy kegyetlen, embertelen vagy lealacsonyító büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni.” Mégis Az emberi jogok európai egyezménye⁶⁶ deklarálta először kötelező erővel a kínzás, továbbá az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés⁶⁷ tilalmát.⁶⁸

A kínzás tilalmának emberi jogi meghatározását kiegészíti és árnyalja az, hogy a tilalom a humanitárius jog, a nemzetközi büntetőjog és a nemzetközi

⁶⁴ Aláírva: 1945. június 26., hatálybalépés: 1945 október 24.

⁶⁵ Vö. ENSZ Alapokmány 1. cikk. 3. pont.

⁶⁶ Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.

⁶⁷ A továbbiakban ha a kínzás fogalmát használom, ezen az embertelen, kegyetlen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést is értem. Amennyiben a kínzás és a többi cselekmény közötti különbség releváns, úgy ezt külön megjelölöm.

⁶⁸ EJEE 3. cikk: „Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”

szokásjog részeként már jó ideje *jus cogens*-ként is jelen volt.⁶⁹ Bár a kínzás kifejezést még nem említi, a szárazföldi háború törvényeiről és szokásairól szóló IV. Hágai egyezmény⁷⁰ mellékletének 4. cikke már kitér arra, hogy a hadifoglyokkal emberiesen kell bánni. Az 1949-es genfi egyezmények⁷¹ pedig közös eleme, hogy meghatározzák azokat a minimumsztenderdeket, amelyeket valamennyi félnek tiszteletben kell tartania a fegyveres konfliktusok során. Mind a négy genfi egyezmény úgynevezett „közös 3. cikke” rögzíti, hogy „[...] mindenkor és mindenütt tilos [...]: a) az élet és a testi épség elleni merénylet, különösen a bármely formában megnyilvánuló emberölés, csonkítás, kegyetlen bánásmód, kínzás; [...] c) az emberi méltóság megsértése, nevezetesen a megalázó és lealacsonyító bánásmód”.

Az ENSZ nem kötelező erejű dokumentumai közül kiemelést érdemelnek a fogvatartottakkal való bánásmódra vonatkozó sztenderd minimumszabályok.⁷² Ezek részletes rendelkezéseket tartalmaznak a fegyelmezési eszközökre vonatkozóan, és megállapítják, hogy a testi fenytés, a sötétzárkába helyezés, valamint a kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések teljes mértékben tiltottak a fegyelmi vétségek szankciójaként.⁷³

Az EJENY mellett később más emberi jogi dokumentumok is rögzítették a kínzás tilalmát. Ezek azonban már jóval az ENSZ kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezményének (a továbbiakban: Kínzás elleni egyezmény, UNCAT) elfogadása után születtek. A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya⁷⁴ 7. cikkében, az ENSZ Gyermek jogairól szóló egyezménye⁷⁵ 37. cikkében, az ENSZ Fogyatékosággal élők jogairól szóló egyezménye⁷⁶ 15. cikkében mondja ki a kínzás tilalmát.

⁶⁹ NOWAK–MCARTHUR 2008, VI.

⁷⁰ Magyarországon kihirdette az 1913. évi XLIII. törvény.

⁷¹ Az első és a harmadik egyezményt Magyarországon kihirdette az 1936. évi XXX. törvény.

⁷² UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners. Elfogadva a bűnmegelőzésről és az elkövetőkről szóló első, 1955-ben Genfben tartott ENSZ-kongresszuson (1955. augusztus 30.), jóváhagyva a Gazdasági és Szociális Tanács 1957. július 31-i 663 C (XXIV) és 1977. május 13-i 2076 (LXII) határozatával.

⁷³ BURGERS–DANELIUS 1988, 12.

⁷⁴ Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

⁷⁵ Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény.

⁷⁶ Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény.

1.2. A Kíntzás elleni egyezmény előfutárai

1973 fontos év volt a kíntzás elleni fellépés szempontjából. Ebben az évben az ENSZ határozatot adott ki a kíntzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés kérdéséről,⁷⁷ amelyben elutasította mindennemű kíntzás alkalmazását, szorgalmazta, hogy minél több állam csatlakozzon a kíntzást tilalmazó nemzetközi dokumentumokhoz, valamint célul tűzte ki, hogy egy későbbi közgyűlésén megvizsgálja a kíntzás és a fogvatartás összefüggéseit.

A Kíntzás elleni egyezmény megszületése azonban nem kizárólag az ENSZ-nek, illetve az állami szereplőknek köszönhető. Az UNCAT kidolgozásának megindulásához az Amnesty International 1973-ban kiadott kíntzással kapcsolatos világjelentése adta a legerősebb és legközvetlenebb lendületet.⁷⁸ A jelentést 1973 decemberében a kíntzás megszüntetéséről szóló nemzetközi konferencia követte.⁷⁹ A konferencián ajánlásokat fogalmaztak meg, amelyek között már szerepelt az a – csak jóval később, az UNCAT Kiegészítő Jegyzőkönyve (Optional Protocol to the Convention against Torture – a továbbiakban: OPCAT) keretei között megvalósuló – törekvés, hogy a fogvatartási helyeket tegyék látogathatóvá azok számára, akik a fogvatartottakkal való emberséges bánásmódot vizsgálják.⁸⁰ Az Amnesty International kíntzás elleni kampánya keretében a konferenciát követően az ENSZ-nek címzett petíciót is indított, amelyet több mint egymillióan írtak alá világszerte.⁸¹

Részben az említett petíció hatására 1975-ben az ENSZ Közgyűlése történelmi lépést tett a kíntzás eltörlése felé, amikor elfogadta a kíntzásnak és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetett személyek védelméről szóló nyilatkozatot (a továbbiakban: Kíntzás elleni védelemről szóló nyilatkozat).⁸² A nyilatkozatban megfogalmazott követelmények között már több olyan volt, amely később bekerült az ENSZ Kíntzás elleni egyezményének rendelkezései közé is.

A Kíntzás elleni védelemről szóló nyilatkozat meghatározza a kíntzás fogalmát, a kíntzást egyértelműen emberi jogi jogsértésként minősíti,

⁷⁷ Az ENSZ Közgyűlésének 3059. számú határozata, elfogadva az ENSZ XXVIII. ülészakán, 1973. november 2-án.

⁷⁸ SIMON 2014, 87.

⁷⁹ A konferenciáról az Amnesty International jelentést adott ki: Amnesty International 1973a.

⁸⁰ Amnesty International 1973a, 14.

⁸¹ Amnesty International 1984, 2.

⁸² 1975. december 9-én elfogadott 3452 (XXX) ENSZ közgyűlési határozat.

és határozottan fellép az úgynevezett „impunity“-vel vagyis a kínzás miatti büntetés elkerülésével szemben. Ez azért is fontos, mert a kínzás megelőzésének – mint ahogy egyéb bűncselekmények elkövetésének is – egyik leghatásosabb módszere, hogy a cselekmény nem marad büntetlenül, annak üldözése és megbüntetése következetesen megvalósul.⁸³

A deklaráció elfogadása után három évvel, 1977-ben az ENSZ Közgyűlése felhívta a tagállamokat arra, hogy tegyenek egyoldalú nyilatkozatokat abban a tekintetben, hogy kívánnak-e a Kínzás elleni védelemről szóló nyilatkozatnak megfelelően eljárni. A Közgyűlés azt is elvárta az államoktól, hogy ezeket a nyilatkozatokat tegyék nyilvánossá annak érdekében, hogy a közvélemény számára egyértelművé váljon az állam vállalása a kínzás elleni fellépés tekintetében. Bár a Kínzás elleni védelemről szóló nyilatkozat a kínzás teljes körű felszámolásának fontos lépése, kötelező erő és ellenőrző mechanizmus híján sok államot továbbra sem riasztott vissza attól, hogy mindennapos hatósági gyakorlatában kínzást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot, illetve büntetést alkalmazzon. A hatékonyabb fellépéshez kötelező erejű dokumentumokra és sajátos ellenőrző mechanizmusokra volt szükség.

2. Az ENSZ Kínzás elleni egyezménye, az UNCAT

2.1. A Kínzás elleni egyezmény kidolgozása és elfogadása

Az ENSZ Közgyűlése 1977-ben tette meg az első lépést a kötelező erejű kínzás elleni nemzetközi dokumentum kidolgozása felé, amikor határozatban kérte fel az ENSZ Emberi Jogi Bizottságát, hogy dolgozza ki a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés elleni egyezmény szövegtervezetét. Az Emberi Jogi Bizottság munkacsoportot hozott létre, amely 1978 és 1984 között igen intenzív munkát végzett a tervezett egyezmény szövege kapcsán, tekintettel arra, hogy jelentős ellentétek feszültek a nyugati, a szocialista és más ENSZ-tagállamok emberi jogokról alkotott felfogásai között.⁸⁴ 1978-ban az Emberi Jogi Bizottság elé két javaslat került: Svédorszáé, amely jelentős mértékben a Kínzás elleni védelemről szóló nyilatkozaton alapult, és a Nemzetközi Büntetőjogi Szövetségé. Az Em-

⁸³ BORBÍRÓ 2009, 22. és BORBÍRÓ 2016.

⁸⁴ NOWAK–MCARTHUR 2008, 5.

beri Jogi Bizottság a továbbiakban a svéd változatot használta munkája alapjául.⁸⁵ 1984-ben tartott utolsó ülésén a munkacsoport elfogadta az egyezmény tervezetének valamennyi cikkét – kivéve a 19. cikkben rögzített, a részes államok jelentéseire adott általános megjegyzésekre, valamint a Kínzás Elleni Bizottság 20. cikkben megállapított vizsgálati hatáskörére vonatkozókat –, és a tervezetet továbbította az Emberi Jogi Bizottságnak.⁸⁶ Az Emberi Jogi Bizottság határozata⁸⁷ a Gazdasági és Szociális Bizottság támogatásával továbbította a tervezetet a Közgyűlésnek.

Tekintettel arra, hogy a Közgyűlés igyekezett mielőbb elfogadni a tervezetet, a nyugati államok engedtek a szocialista államok törekvéseinek. Ennek eredménye lett a Kínzás elleni egyezmény 28. cikkében rögzített “opt-out”, amelynek keretében a részes állam bejelentheti, hogy nem fogadja el a Kínzás Elleni Bizottság kivizsgálási hatáskörét sorozatos kínzásról érkező megalapozott jelzés esetén. Szintén ilyen engedmény volt a 19. cikkben igen kétértelműen megszövegezett általános megjegyzésekre és az erre adott válaszokra vonatkozó rendelkezés.⁸⁸ A Közgyűlés végül 39. ülészakán, 1984. december 10-én, Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 36. évfordulóján fogadta el és nyitotta meg aláírásra a Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód elleni egyezményt. Az egyezmény a huszadik ratifikációs dokumentum letétbe helyezése után, 1987. június 26-án lépett hatályba.⁸⁹

2.2. A UNCAT kínzásfogalma

Tekintettel arra, hogy az OPCAT és ennek megelőzési mechanizmusai a Kínzás elleni egyezmény fogalommeghatározásait veszik alapul, indokolt részletesebben megvizsgálni az UNCAT 1. cikkébe foglalt kínzásdefiníció fő elemeit. A meghatározás követi a korábbi Kínzás elleni védelemről szóló

⁸⁵ *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment – Procedural History*, 2.

⁸⁶ Report of the Working Group on a Draft Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 9 March 1984. E/CN.4/1984/72.

⁸⁷ Draft Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 6 March 1984. E/CN.4/RES/1984/21.

⁸⁸ NOWAK–MCARTHUR 2008, 5.

⁸⁹ *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment – Procedural History*, 3.

nyilatkozat elemeit és elveit, csupán néhány változtatást alkalmazva a következők szerint.

„Az Egyezmény szempontjából a »kínzás« kifejezés minden olyan cselekményt jelent, amelyet szándékosan, éles testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés kiváltása céljából alkalmaznak valakivel szemben, hogy tőle, illetőleg harmadik személytől értesüléseket vagy vallomást csikarjanak ki, vagy hogy olyan cselekmény miatt büntessék, amelyet ő, vagy harmadik személy követett el, illetőleg amelynek elkövetésével őt vagy harmadik személyt gyanúsítanak, hogy megfélemlítsék, vagy nyomást gyakoroljanak rá, illetőleg hogy harmadik személyt félemlítsenek meg, vagy hogy harmadik személyre gyakoroljanak nyomást, valamint bármilyen megkülönböztetési formára alapított más okból alkalmaznak, ha az ilyen fájdalmat vagy szenvedést közfeladatot ellátó személy vagy hivatalos minőségben eljáró bármely más személy vagy ilyen személy kifejezett vagy hallgatolagos ösztönzésére vagy ennek hozzájárulásával bárki más okozza.”

2.2.1. A cselekmény jellege

Mielőtt megvizsgálnánk, hogy a cselekmény jellege és súlyossága szerint mit jelent a kínzás az UNCAT keretein belül, említést érdemel a mulasztás kínzáskénti értelmezésének problémája. Jogosan merül fel ugyanis a kérdés, hogy a „minden olyan cselekmény” fordulat magában foglalja-e a mulasztással elkövetett kínzás esetét is. Gyakorlati szemszögből végiggondolva nem lehet kétséges, hogy kínzás mulasztás révén is megvalósítható: fizikai elhanyagolással, ami jelentheti, hogy nem biztosítják az ételmezést vagy az orvosi ellátást, a fűtést vagy a fényt, de lehetséges olyan speciális mulasztás, mint a magánzárkában „felejtés” vagy egyéb időkorlátok, illetve más előírások be nem tartása. Értelmezhető-e azonban jogi szempontból is kínzásként a mulasztás?

Boulesbaa szerint az az értelmezés, amely szerint a mulasztással elkövetett kínzásra az egyezmény hatálya nem terjed ki, pusztán az előírások megkerülését szolgálja. Egyértelmű ugyanis, hogy a magatartás célja és hatása az, amely döntő jelentőségű a kínzás (illetve más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés) azonosításánál. A nemzetközi jog általános szabályai szintén azt rögzítik, hogy a szerződések rendelkezéseit

a szerződés tárgya és célja tükrében kell értelmezni.⁹⁰ Konkrét ügyben szintén ezt az értelmezést erősíti meg az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntése a Dánia és mások kontra Görögország⁹¹ ügyben, amelyben az étel és ital, fűtés, tisztálkodási lehetőségek, ruházkodás, valamint orvosi és fogorvosi ellátás hiányát a fogvatartottak tekintetében kínzásként értékelték. Hasonló megállapításra jutott a volt Jugoszlávia területén 1991-től kezdve elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért felelős személyek megbüntetésére létrejött Nemzetközi Törvényszék az Ügyész kontra Delalic ügyben,⁹² amelyben kimondta, hogy egy bűvölyukban való elhelyezés, megfelelő szellőzés, élelem és víz biztosítása nélkül kínzást valósít meg.

Az „éles testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés” fordulat kibontása során sem a fájdalom és a szenvedés kategóriája, sem a testi vagy lelki dimenzió nem igényel különösebb értelmezést, ezek a fogalmak az élettudományok keretei között jól meghatározhatók. Sokkal nehezebb kérdés azonban az „éles” kifejezés értelmezése. Előjáróban meg kell jegyezmem, hogy e fogalom interpretációját nehezíti a magyar fordítás kissé pontatlan jellege. Az éles fájdalom a magyar szóhasználatban kifejezetten egy adott típusú fájdalomérzetet jelöl, amelynek ellentéte a tompa fájdalom lehet. Az UNCAT eredeti szövegében található „severe” angol kifejezés azonban nem a fájdalom típusára, hanem annak erősségére, intenzitására utal, jelentése ezért sokkal inkább a „súlyos fájdalom”, függetlenül attól, hogy a fájdalomérzet éles-e, vagy sem. A továbbiakban ezért a fájdalom vagy szenvedés súlyosságának kérdését tárgyalom.

A súlyos fájdalom vagy szenvedés kritériuma azt jelenti, hogy nem mindenfajta rossz bánásmód éri el a kínzás szintjét. Érdeemes kiemelni az UNCAT tervezetének vitáján elhangzott, Amerikai Egyesült Államok által képviselt álláspontot, amely szerint a súlyos fájdalomnak nem feltétele, hogy maradandó károsodást okozzon akár testileg, akár lelkileg. A károsodás a kínzásnak pusztán bizonyítéka, de nem fogalmi eleme.⁹³ Az UNCAT kidolgozási folyamatában elvetett Nemzetközi Büntetőjogi Szövetség által jegyzett szövegtervezet foglalkozott a súlyos fájdalom tartalmi meghatározásával is, amely máig jól használható definíció. E szerint: „A súlyos magában foglalja

⁹⁰ BOULESBAA 1999, 15.

⁹¹ Vö. Az Emberi Jogok Európai Bizottságának jelentése, 1969. november 5.

⁹² IT-96-21-T, 1998. november 16-i határozat.

⁹³ BOULESBAA 1999, 17.

az olyan elhúzódó kényszerítő vagy visszaélés jellegű magatartást, amely önmagában nem súlyos, de meghatározott időtartam elteltével azzá válik.”⁹⁴ A kínzás tehát lehet egyszeri (vagy kevés alkalommal bekövetkező) jelentős ráhatás vagy időben tartós enyhébb behatások összessége.

A kínzás elleni különleges jelentésvető 1986-os éves jelentésében,⁹⁵ ha nem is kimerítően, de felsorolta azokat a tipikus magatartásokat, amelyek egyértelműen kínzást testesítenek meg. Ennek ellenére mindig maradnak olyan vitatott cselekmények, amelyek esetében nem egyértelmű, hogy eléri-e a kínzás szintjét. Ilyen lehet a jogszerű testi fenyítés, a magánzárka alkalmazása, egyes kivégzési módok, a halálsorjelenség (a halálbüntetés végrehajtásáig tartó idő elnyújtása miatti emocionális distressz), a rossz fogvatartási körülmények vagy az eltüntetés⁹⁶ (hozzátartozó vagy barát elvitele otthonából, társas közegéből minden magyarázat nélkül).⁹⁷

A gondos eseti mérlegelés szükségességét támasztja alá, hogy a cselekmény súlyossága, minősítése attól is függ, ki a kínzás elszenvedője. Máshogy minősülhet adott cselekmény – mert más mértékű fájdalmat vagy szenvedést okoz –, ha azt sérülékeny csoport tagjának – például gyermek, nő, idős személy, fogyatékossgal élő vagy beteg vagy várandós – sérelmére követik el. Nem tartom elfogadhatónak, hogy adott ügyben eljáró szerv ne vegye figyelembe, hogy melyek a kínzást elszenvedő személy specifikus tulajdonságai. Ez azonban nem eredményezheti azt, hogy a nem sérülékeny csoporthoz tartozó személy szenvedésének jelentőségét kisebbítjük.

2.2.2. A szándékosság

A szándékosság előírása egyértelműen azt jelenti, hogy kínzási cselekményt csak egyenes szándékkal lehet elkövetni. A gondatlan elkövetés már csak azért sem állhatja meg a helyét, mert ebben az esetben nem teljesülhetne a cselekmény jogalkotó által megfogalmazott célja, vagyis a célzat sem.⁹⁸ Ez azt jelenti, hogy a mulasztással elkövetett kínzást is egyértelmű célzattal

⁹⁴ BASSIOUNI 1978, idézi: BOULESBAA 1999, 17–18.

⁹⁵ UNCHR Report by the Special Rapporteur on Torture (1986).

⁹⁶ Bővebben az eltűnésekről lásd UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2009).

⁹⁷ GIFFARD 2000, 14.

⁹⁸ MESKELE 2014, 51–52.

lehet csak elkövetni, vagyis szándékos és a továbbiakban meghatározott cél elérése érdekében megvalósított magatartások minősülhetnek kíznásnak.

2.2.3. A sajátos cél

A jogalkalmazási gyakorlat szerint a kíznást a sajátos célja határolja el más hasonlóan súlyos cselekményektől. Cél lehet valamely értesülés vagy vallo-más kicsikarása, büntetés, megfélemlítés, nyomásgyakorlás vagy diszkrimi-náció. A kíznás céljának (bűncselekménykénti felfogása esetében célzatának) meghatározása igen ellentmondásos kérdés volt az UNCAT kidolgozása során. Egyes álláspontok szerint a felsorolt célzatok túlságosan szűk kör-rűek,⁹⁹ mások kifejezetten úgy vélték, hogy a súlyos fájdalom vagy szenvedés szándékos okozását önmagában, célzat nélkül is kíznásnak kellene tekinteni.

A szövegtervezet vitáján elhangzottak abba az irányba mutatnak, hogy a célzatok felsorolása inkább iránymutató, semmint kimerítő jellegű.¹⁰⁰ Ezt igazolja az eredeti angol szöveg “such purposes as” fordulata is, amelynek magyar fordítása leginkább az „olyan mint” vagy akár kimondottan a „pél-dául” kifejezés lehet. E helyütt érdemes kitérni újra a pontos fordítás jelentő-ségére. Az UNCAT magyar szövege ugyanis nem tartalmaz olyan fordulatot, amely arra utalna, hogy a célok felsorolása pusztán exemplifikatív, nem pedig taxatív. A kíznási ügyekkel kapcsolatos magyar joggyakorlat és az UNCAT érvényesülésének monitorozása során erre feltétlenül figyelemmel kell lenni.

A svájci APT szakmai civil szervezet tudományos tanácskozásán arra jutott, hogy a sajátos cél objektívebben meghatározható kategória, mint a fáj-dalom vagy szenvedés súlyossága, ezért jobban alkalmazható egyes cselek-mények minősítése során. Arra is felhívták azonban a figyelmet, hogy a cél azonosítása sem problémamentes, hiszen megkívánja, hogy a minősítés során az elkövető intencióját (vagyis mentális állapotának egy speciális vonatkozás-át) azonosítsuk. Összességében szorgalmazták, hogy a célok meghatározása ne legyen a jelenleginél pontosabb, mert ez a megoldás lehetővé teszi a jog-gyakorlat számára az egyedi ügyek sajátos körülményeinek mérlegelését.¹⁰¹

⁹⁹ BOULESBAA 1999, 21.

¹⁰⁰ BOULESBAA 1999, 21.

¹⁰¹ *The Definition of Torture. Proceedings of an Expert Seminar* 2001, 18–19.

2.2.4. Közhatalmi részvétel

Az UNCAT definíciója szerint csak akkor beszélhetünk kínzásról, ha abban közfeladatot ellátó vagy hivatalos minőségben eljáró személy (is) részt vesz. Az állami részvétel kiterjesztett értelmezéséhez hasznos hozzájárulást jelent a Nemzetközi Büntetőjogi Szövetség – utóbb elvetett – szövegtervezete, amely a kínzásért való felelősség megállapítását akkor engedte meg, ha

- az egyén abban személyesen részt vett;
- az egyén a megvalósításban segédkezett, arra felbujtott, a kínzásra parancsot adott, vagy másokkal erre szövetkezett;
- hivatalos személyként elmulasztott megtenni olyan intézkedéseket, amelyek a kínzást megelőzték volna (amennyiben arról tudomása volt vagy lehetett volna, és hatalmában állt az intézkedéseket megtenni).¹⁰²

Úgy vélem, amennyiben ezt a kritériumrendszert a közfeladatot ellátó vagy hivatalos személyekre (hivatalos személy) alkalmazzuk, megfelelően lefedjük az állam által vagy az állam bármilyen részvételével végzett kínzás valamennyi formáját.

Hangsúlyozom, hogy a hivatalos személy részvétele mint a kínzás fogalmi eleme a lehető legkiterjesztőbb módon értelmezendő. Az UNCAT végleges szövege egyértelműen úgy rendelkezik, hogy nem csupán a hivatalos személy által közvetlenül elkövetett cselekmények, hanem hivatalos személy *hallgatólagos ösztönzésére* vagy *hozzájárulásával* elkövetett magatartások is kínzásként minősülnek. Ennek keretében azt sem tartom túl szélsőséges elképzelésnek, ha a hallgatólagos ösztönzés, illetve a hozzájárulás fogalmát úgy határozzuk meg, mint amikor a hivatalos személynek egyáltalán *tudomása van* arról, hogy kínzás történik. Sőt továbbmenve, egyértelműen úgy gondolom, az állami részvétel abban az esetben is megvalósul, ha a hivatalos személynek *tudomással kellene rendelkeznie* arról, hogy kínzás *valószínűleg* meg, illetve kínzás *valószínűleg* meg adott helyzetben.

Gyakorlati példákkal alátámasztva az előzőeket: megvalósul az állami részvétel, ha a büntetés-végrehajtási intézetben a fogvatartottak egymásnak okoznak súlyos fájdalmat vagy szenvedést,¹⁰³ és a személyzet nem lép fel

¹⁰² BOULESBAA 1999, 25.

¹⁰³ Vö. például az alapvető jogok biztosának a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének vizsgálatairól szóló AJBH-1423/2015. számú jelentésével.

ennek megelőzése vagy szankcionálása érdekében. A kínzás lehetséges megvalósulásához való hozzájárulásként értelmezhető véleményem szerint maga a börtön kialakítása (például nagy létszámú hálótermek) vagy annak túlszűfolttsága is. Ezek a körülmények ugyanis egyértelműen növelik az erőszak, agresszió kockázatát.¹⁰⁴

2.3. A kínzás abszolút tilalma

Az UNCAT szövege a kínzás teljes tilalmát írja elő, kifejezetten utalva arra, hogy nincs olyan körülmény, amely igazolhatná kínzási cselekmény alkalmazását. A 2. cikk szerint

„2. Semmiféle kivételes körülményre, bármi legyen is az, hadiállapot, háborúval fenyegetés, belső politikai bizonytalanság vagy bármely más kivételes állapot, nem lehet hivatkozni a kínzás igazolására.

3. Feljebbvaló vagy közhatóság parancsára nem lehet hivatkozni a kínzás igazolására.”

A 2. cikk szövegével kapcsolatos vita leglényegesebb pontja a kínzás tilalmának abszolút vagy relatív jellege volt. A vita során felmerült, hogy vegyék ki a szövegből a „semmilyen körülmények között” fordulatot. Ez természetesen lehetővé tette volna, hogy bizonyos esetekben az állam igazolhassa az általa alkalmazott kínzási cselekményeket. Az államok számára túlságosan tág tér nyílt volna a mérlegelésre, ami a végtelenségig relativizálhatta volna a kínzás elleni fellépés eszközrendszerét. Az emberi jogok hatalmas győzelmét jelenti (az állami biztonságpolitika felett), hogy a tilalom végül abszolút maradt.¹⁰⁵

Az UNCAT jelenleg (2018 októberében) az egyik legmagasabb számban ratifikált ENSZ-egyezmény, jelenleg 165 részes állama van, és további 6 állam írta már alá egyelőre ratifikáció nélkül.¹⁰⁶ Mindezek ellenére még mindig van 26 olyan állam a világon, elsősorban a Közel- és Távols-Kelet, valamint Afrika országai között, amelyek semmilyen lépést nem tettek az egyezményhez való csatlakozás, így a kínzás elleni fellépés érdekében.

¹⁰⁴ Vö. CPT (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment): 11th General Report on the CPT's activities, CPT/Inf (2001) 16, 27–29. bekezdés.

¹⁰⁵ CHERNEVA 2012, 7.

¹⁰⁶ Status of Ratification Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Elérhető: <http://indicators.ohchr.org> (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)

3. Az Európa Tanács kínzás elleni egyezménye, az ECPT

3.1. Az Egyezmény kidolgozásának folyamata

Az Európa Tanács égisze alatt létrejött Kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény¹⁰⁷ (ECPT) sorsa elválaszthatatlan az OPCAT történetétől. Ahogy azt a továbbiakban bemutatom, az OPCAT kidolgozásának és elfogadásának folyamata nem volt éppen rövid és problémamentes. A részes államok nehezen akarták elfogadni a kínzásmegelőzés sajátos mechanizmusát, amelynek nemzetközi és nemzeti pillére egyaránt közvetlenül szerzett volna tapasztalatot adott állam fogvatartási helyeinek állapotáról. Az ECPT valójában felfogható úgy, mint amely az OPCAT időleges el nem fogadása miatti hiátust töltötte be, vagy mint amely regionális (európai) szinten elérte azt, amit az ENSZ-nek benyújtott OPCAT-javaslatok akkor még nem tudtak globálisan megvalósítani. Az OPCAT tehát utóbb nem egy regionális ötlet és mechanizmus világszintű kiterjesztését jelentette, hanem épp ellenkezőleg: az ECPT igazolta, hogy az eredetileg globális szintre tervezett kínzásmegelőzési mechanizmus ténylegesen működőképes.¹⁰⁸

Az ECPT létrejöttében jelentős része volt Jean-Jacques Gaultier svájci bankárnak, a Svájci Kínzásmegelőzési Bizottság alapítójának.¹⁰⁹ Gaultier a Nemzetközi Vöröskereszt által a hadifogolytáborokban és más fogvatartási helyeken végzett látogatásainak eredményei alapján és ezek mintájára már 1976-ban kidolgozta azt a monitorozási rendszert, amelyben a kínzásmegelőzés a fogvatartási helyek rendszeres, preventív célú látogatásán alapult. Az UNCAT kidolgozásának folyamatában Costa Rica nyújtotta be azt a javaslatot egy kiegészítő jegyzőkönyv elfogadására, amely Gaultier elképzelésén alapult.¹¹⁰ Costa Rica javaslatát az ENSZ-ben ugyan nem fogadták el, ám az Európa Tanács Jogi Bizottsága kezdeményezte a Gaultier által kidolgozott rendszer európai szintű megfontolását. A Jogi Bizottság felkérte a Nemzetközi Jogászbizottságot és a Svájci Kínzásmegelőzési Bizottságot, hogy dolgozza ki az ENSZ-nek benyújtott javaslat európai változatát.¹¹¹ A két civil szakértői szervezet végül 1983-ban nyújtotta be azt a tervezetet,

¹⁰⁷ Magyarországon kihirdette az 1995. évi III. törvény.

¹⁰⁸ MURRAY et al. 2011, 10.

¹⁰⁹ HUNGERBÜHLER 2013, 17.

¹¹⁰ GINTHER 1991, 124.

¹¹¹ International Commission of Jurists – Swiss Committee Against Torture 1984, 4–5.

amelyet a Jogi Bizottság úgynevezett Berrier-jelentésének mellékleteként tártak a Parlamenti Közgyűlés elé.¹¹² A Parlamenti Közgyűlés elfogadta a jelentést,¹¹³ és javasolta a Miniszterek Bizottságának az egyezmény tervezetének elfogadását.¹¹⁴ A Miniszterek Bizottságban és annak albizottságai-ban, civil szervezetek bevonásával szervezett üléseken mintegy három éven keresztül zajlottak a tervezetről folyó tárgyalások. A szöveg 1986-ban vált véglegessé, a Miniszterek Bizottsága pedig 1987 júniusában fogadta azt el. A friss egyezményt ugyanebben az évben nyitották meg aláírásra az Európa Tanács tagállamai számára,¹¹⁵ és végül 1989. február 1-jén lépett hatályba.

3.2. Az ECPT által felállított látogatási mechanizmus

Az ECPT abban a meggyőződésben született, hogy „a szabadságuktól megfosztott személyeknek a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni védelmét erősíthetnék a nem bírósági megelőző jellegű látogatásokon alapuló eljárások”,¹¹⁶ legfontosabb eleme ezért a kínzás-megelőzés sajátos mechanizmusának kialakítása. Gaultier felvetését, amely szerint a kínzás leküzdéséhez az utólagos állami fellépés sokkal kevésbé eredményes, mint ha a kínzást elsősorban megelőznénk, több civil és szakmai szervezet is támogatta. Az ECPT keretei között ezért sajátos látogatási rendszert dolgoztak ki, amelynek segítségével olyan helyekre jutnak el, ahol szabadságuktól megfosztott személyek tartózkodnak.

Az ECPT rendszere épít Az emberi jogok európai egyezményének 3. cikkére, amely rögzíti a kínzás tilalmát, preambulumban pedig kifejezésre juttatja, hogy a kínzás tilalmának tényleges érvényesülése csak megelőző intézkedések, vagyis sajátos ellenőrzési-látogatási mechanizmus kimunkálása révén valósulhat meg. Mindezekre tekintettel az ECPT 1. cikke úgy rendelkezik, hogy a részes államok „[l]étrehozzák a kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult európai bizottságot (a továbbiakban: Bizottság). A Bizottság látogatások révén megvizsgálja a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot, hogy

¹¹² Vö. Council of Europe Doc AS/Jur (33) 18 (1981) („Berrier Report)

¹¹³ Council of Europe, Parliamentary Assembly Recommendation 971 (1983) of 28 September 1983.

¹¹⁴ MURRAY et al. 2011, 11.

¹¹⁵ HUNGERBÜHLER 2013, 19.

¹¹⁶ ECPT 4. Preambulumbekezdés.

erősítse védelmüket, ha szükséges, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód ellen.”¹¹⁷

Az ECPT tehát nem bírósági, illetve jogérvényesítési típusú, hanem inkább “soft law” jellegű megelőző intézkedésekkel szabályoz. Nem állapít meg szabályokat arra vonatkozóan, hogy a kínzással érintettek hogyan élhetnek esetlegesen jogorvoslattal, és nem határozza meg maga a kínzás fogalmát sem. Előbbi kérdés tekintetében kijelenthető, hogy az ECPT az Európa Tanács keretei között működve jogosan bízhatott abban, hogy Az emberi jogok európai egyezményének panaszmechanizmusai, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) megfelelő fórumot biztosít azok számára, akik kínzás áldozataivá váltak. Utóbbi kérdés vonatkozásában az ECPT szintén támaszkodhatott Az emberi jogok európai egyezményére, valamint az EJEB jól kimunkált gyakorlatára, amely több esetben is értelmezte a kínzás fogalmát.¹¹⁸ Mindez azonban felvetette azt a problémát is, hogy nem ütközik-e majd az ECPT által létrehozott Kínzásmegelőzési Bizottság (a továbbiakban: CPT) munkája és az EJEB joggyakorlata a kínzás fogalmának értelmezése tekintetében. Ezt megelőzendő az ECPT következetesen a kínzás *megelőzésének* rendszeréről beszél, a létrehozott bizottság nevében is fontos szerepe van a megelőzés kifejezésnek.¹¹⁹ Az ECPT keretei között tehát nem a már megvalósult cselekményeket, hanem a kínzás elvi lehetőségét, illetve kockázatait becsülik fel.

Az ECPT által létrehozott CPT „látogatások révén megvizsgálja a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot, hogy erősítse védelmüket, ha szükséges, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód ellen”.¹²⁰ A látogatások lehetnek periodikusak vagy ad hoc jellegűek, végrehajtásuk során a CPT független szakértőkből álló delegációjának tagjai a részes állam területén korlátlan utazási szabadságot és a fogvatartási helyekhez való korlátlan hozzáférést élveznek. Mindkét esetben teljes szabadságot élvez a fogvatartási helyekhez és a fogvatartottakhoz való hozzáférés tekintetében: tagjai bárhová beléphetnek és bárkivel beszélhetnek. Információt kérhetnek továbbá az adott helyről egyrészt a fogvatartottaktól, másrészt a személyzettől, harmadrészt pedig az állam bármely más szervétől,

¹¹⁷ ECPT 1. cikk.

¹¹⁸ Vö. például Írország kontra Egyesült Királyság, 1978. január 18-i ítélet, Series A no. 25.; Tekin kontra Törökország, 1988. június 9-i ítélet, ECHR 1998-IV; Keenan kontra Egyesült Királyság, 2001. április 3-i ítélet.

¹¹⁹ MURRAY et al. 2011, 15.

¹²⁰ ECPT 1. cikk.

amely a szükséges adattal rendelkezik. A CPT tagjai arra is jogosultak, hogy a fogvatartottakkal egyénileg, más személy jelenléte nélkül, bizalmas körülmények között beszéljenek. Szabadságától megfosztott személynek minősül mindenki, akit közhatalmi döntés nyomán tartanak fogva.¹²¹ A látogatás helyszínei tehát elsősorban a büntetés-végrehajtási intézetek és rendőrségi fogdák, de ezeken túlmutatóan lehetnek pszichiátriai zárt osztályok, javítóintézetek, zárt gyermekvédelmi intézmények, menekültügyi befogadóközpontok, illetve egyéb olyan helyek, amelyeket az érintett önként nem hagyhat el.¹²²

A CPT a látogatás során tapasztaltokról jelentést készít, amely alapvetően bizalmas jellegű,¹²³ csak a részes állam hozzájárulásának megadása után lesz nyilvános. (Természetesen a hozzájárulás meg nem adásának is jelentősége, illetve üzenete van.) A CPT eljárása során a kínzás, illetve rossz bánásmód abszolút tilalmából indul ki, amely magában foglalja mindenféle kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód elutasítását.

4. Az ENSZ Kínzás elleni egyezményének kiegészítő jegyzőkönyve, az OPCAT

A Kínzás elleni egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyve, az OPCAT valójában nem hasonlít egyetlen más ENSZ-egyezményre sem. Bár kiegészítő jegyzőkönyvként kapcsolódik egy másik egyezményhez, az UNCAT-hez, mégis sokkal inkább értelmezhető önálló egyezményként, semmint kiegészítő protokollként. Nem rögzít ugyanis további emberi jogokat, szerepe kizárólag azon mechanizmus kialakítása, amely biztosítani igyekszik, hogy senki ne válhasson kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés áldozatává.¹²⁴

Az UNCAT – más emberi jogi egyezményekhez hasonlóan – felállít egy független szakértőkből álló bizottságot (“treaty body”), a CAT-et, amely felé a részes államok időszakos jelentést tesznek a kínzás helyzetéről a joghatóságuk alatt álló területeken. Ezzel szemben az OPCAT szemlélete azon a felismerésen alapul, hogy a kínzás és a rossz bánásmód megelőzhető a különösen

¹²¹ ECPT 2. cikk.

¹²² HUNGERBÜHLER 2013, 21.

¹²³ HARASZTI 2008, 59.

¹²⁴ MURRAY et al. 2011, 1.

nagy kockázatot jelentő fogvatartási helyek külső független szakértők általi rendszeres látogatásával, akiknek ajánlások megtételére is joguk van.¹²⁵

4.1. Az OPCAT kidolgozása és elfogadása

Az OPCAT első tervezetének kidolgozója a korábban már említett Jean-Jacques Gaultier volt. Gaultier már magát az UNCAT-et is úgy képzelte el, mint a Nemzetközi Vöröskereszt látogatási módszerén alapuló, megelőző jellegű mechanizmust, amely úgymond „személyes jelenlét”, megelőzés és együttműködés révén kívánja visszaszorítani a kínzás jelenségét. Gaultier számára meggyőzőek voltak ugyanis azok a bizonyítékok, amelyek alátámasztották, hogy Iránban és Görögországban, miután a Vöröskereszt képviselői számára kinyitották a fogvatartási helyek kapuit, jelentősen csökkent a kínzás alkalmazása.¹²⁶ Gaultier tervezete mellé állt a Nemzetközi Jogászbizottság és az Amnesty International, továbbá több ENSZ-tagállam, így Svájc, Svédország és Costa Rica is.¹²⁷ A tervezet azonban túlságosan forradalminak bizonyult, hiszen jelentős emberi jogi elkötelezettséget feltételezett volna a tagállamok részéről: azt, hogy engedjék be börtöneikbe és fogdáikba a látogatási mechanizmus nemzetközi és nemzeti képviselőit, és intenzíven működjenek együtt ezekkel. A látogatási mechanizmusra vonatkozóan ezért javasolták, hogy kiegészítő jegyzőkönyvként kapcsolódjon majd az UNCAT-hez.¹²⁸ Az első kudarc után 1980-ban Costa Rica nyújtott be tervezetet az UNCAT kiegészítő jegyzőkönyvére, amelynek tárgyalását azonban arra hivatkozással utasították el, hogy először magát az UNCAT-et szükséges elfogadni.¹²⁹

Időközben megszületett az ECPT, és elkezdte munkáját a CPT, amely igazolta, hogy a látogatási mechanizmuson alapuló kínzásmegelőzés működőképes. Az európai sikereken felbuzdulva és arra alapozva, hogy az ENSZ már rég elfogadta az UNCAT-et – az alapidokumentum tehát rendelkezésre áll – a Svájci Kínzásmegelőzési Bizottság a Nemzetközi Jogászbizottsággal együtt újra lépést tett a kínzás elleni preventív fellépés globális elfogadtatása érdekében. Több civil szervezettel és szakértővel való egyeztetés

¹²⁵ MURRAY et al. 2011, 5–6.

¹²⁶ LONG – BOEGLIN NAUMOVIC 2005, 38.

¹²⁷ LONG – BOEGLIN NAUMOVIC 2005, 39.

¹²⁸ MURRAY et al. 2011, 7.

¹²⁹ LONG – BOEGLIN NAUMOVIC 2005, 39.

eredményeként 1990-ben újabb OPCAT-tervezet született,¹³⁰ amelyet ismét Costa Rica nyújtott be az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 1991-ben.¹³¹

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 1992 márciusában hozta létre azt a munkacsoportot, amelynek feladata volt, hogy a különböző részes államok képviselőivel, valamint civil szakértői szervezetekkel (APT, Nemzetközi Jogászbizottság, Nemzetközi Vöröskereszt) megtárgyalja a lehetséges megoldásokat, és kidolgozzon egy végleges szövegtervezetet. A tárgyalások elhúzódásának oka elsősorban az a polarizáció volt, amely egyre erősödött az államok két csoportja között. Az egyik csoport stabil és hatékony látogatási mechanizmust kívánt létrehozni, míg a másik oldal e mechanizmus hatáskörét kívánta csökkenteni, illetve az egész rendszert elvetni. A hozzávetőlegesen tíz éven keresztül tartó vita során a következő kérdések merültek fel a legélesebb ütközési pontokként.¹³²

A többszörös emberi jogi mechanizmus kritikája szerint az OPCAT csak megduplázná a már létező globális és regionális emberi jogi szervezeteket, hiszen a CAT és a CPT végezhet olyan látogatásokat, amelyeket az OPCAT alkalmazni kíván. Az ellenérvek hangsúlyozták, hogy az OPCAT új rendszere nem a már megtörtént jogsértéseket orvosolná, és nem ítélné el nyilvánosan az államokat, hanem bizalmas eljárásban, párbeszédben és együttműködésben alapuló támogatást kínálna.

A pénzügyi kérdéseket érintő kritika szerint az új mechanizmus felállítása és működtetése túlságosan is drága, ezért javasolták, hogy csak azok az államok fizessék a költségeit, amelyek csatlakoztak az OPCAT-hoz. Az ellenérvek kiemelték, hogy ez a szelektív finanszírozás kizárna a csatlakozásból olyan államokat, amelyeknek szűkösek az erőforrásaik.

A korlátlan belépés a fogvatartási helyekre előzetes engedély nélkül volt a tervezet legkritikusabb pontja, hiszen ez az állami szuverenitásba való beavatkozást és nemzetbiztonsági kockázatot is jelentett. A belépési lehetőség mellett tette le a voksát a „globális észak”, legerőteljesebben az Európai Unió országai. A „globális dél” – leginkább Dél-Amerika – azonban szinte elképzelhetetlennek tartotta ezt a megoldást. A globális dél álláspontja végül addig alakult, míg kidolgoztak egy saját tervezetet, amelyben a nemzetközi látogatási rendszert egy nemzeti váltotta fel. A munkacsoport végül abban egyezett meg, hogy

¹³⁰ HUNGERBÜHLER 2013, 23–24.

¹³¹ LONG – BOEGLIN NAUMOVIC 2005, 42.

¹³² Vö. LONG – BOEGLIN NAUMOVIC 2005, 45–48.

mindkét rendszert beemelik a jegyzőkönyvbe, kialakítva ezzel a később bemutatandó kétpilléres mechanizmust.¹³³

Végül a *nemzeti megelőző mechanizmusok* kérdése, amely viszonylag későn, 2001-ben került a munkacsoport elé. A nemzeti mechanizmusok kialakításának ötlete valójában megmentette az OPCAT-et, hiszen így a tagállamok kapták a legfontosabb feladatot az OPCAT érvényesítésében, nem kellett nemzetközi beavatkozással számolniuk.

A munkacsoport végül tíz ülésben mintegy tíz év alatt jutott el a tervezet végső szövegének elfogadásáig. Az OPCAT elfogadása innen természetesen még hosszú utat jelentett, ennek során még számos vitára és szövegváltoztatási próbálkozásra került sor, amelyek részletes elemzésére e helyütt nincs mód. A Közgyűlés végül 2002. december 18-án szavazott a tervezetről, amelyet nagy többséggel – 127 támogató szavazattal – elfogadott. Az elhúzódo tárgyalások ellenére a kidolgozott tervezet útja már viszonylag rövid volt az ENSZ-en belül, ami mégis az erős támogatottságot jelezte. Tíz év után tehát az OPCAT szövege megnyílt a részes államok számára aláírásra és ratifikációra. 2006. június 22-én, a huszadik ratifikáció után az OPCAT végre hatályba lépett.¹³⁴

4.2. Az OPCAT monitorozási rendszere

4.2.1. Az ENSZ-egyezmények végrehajtásának hagyományos monitorozási mechanizmusai

Ahhoz, hogy az OPCAT egyediségét értékelni tudjuk, először röviden át kell tekintenünk az ENSZ-egyezmények érvényre juttatásának hagyományos megoldásait. Az ENSZ égisze alatt született nemzetközi egyezmények részes államok általi végrehajtásának monitorozása az úgynevezett *“treaty body”*-k, szakértői bizottságok tevékenységén keresztül valósul meg. A monitorozás három alapvető módja

- a részes államok jelentéseinek értékelése;
- egyéni panaszok vagy közlések megfontolása;
- bizalmas vizsgálatok lefolytatása.¹³⁵

¹³³ HUNGERBÜHLER 2013, 27–28.

¹³⁴ HARASZTI 2008, 52.

¹³⁵ Office of the High Commissioner for Human Rights 2011, 5.

A monitorozás legfontosabb eszköze a jelentések befogadása és megfontolása.¹³⁶ A részes államok kötelezettsége, hogy időszakos jelentést készítsenek adott egyezményben megállapított jogok érvényesüléséről. Az állami jelentés mellett a bizottság más szervezetektől, így nemzeti emberi jogi intézményektől (a továbbiakban: NHRI), ENSZ-ügynökségektől, továbbá kormányközi és nem kormányzati, vagyis civil szervezetektől, tudományos testületektől és a médiától is kap úgynevezett kiegészítő jelentéseket (vagy árnyékjelentéseket). Az állam jelentését az ENSZ-bizottság megvizsgálja, és a részes állam képviselőivel közösen megtárgyalja, végül záró észrevételek keretében fogalmazza meg aggodalmait és ajánlásait az állam irányába.

A legtöbb kulcsfontosságú egyezményhez kapcsolódó szakértői bizottság egyéni panaszokat vagy közléseket is fogadhat. A panaszokat először befogadhatóság tekintetében, majd érdemben vizsgálják, és a bizottság határozatot fogad el arról, hogy az állam megsértette-e az adott egyezményt, vagy sem. Végül néhány bizottság maga is kezdeményezhet vizsgálatot, amennyiben megbízható információt kap adott egyezmény súlyos és szisztematikus megsértéséről. A vizsgálat kivételesen akár az érintett állam területén lefolytatott látogatást is magában foglalhat.¹³⁷

Az ENSZ keretei között lefolytatott különleges eljárások olyan mechanizmusok, amelyeket az Emberi Jogi Bizottság alakított ki annak érdekében, hogy adott államot vizsgáljon, vagy adott kérdéskört globálisan tekintsen át. Ezeket a mechanizmusokat egyének – különleges jelentéstevők – vagy független szakértőkből álló munkacsoportok működtetik. Vizsgálataik keretében, információgyűjtési céllal akár látogatást is folytathatnak az érintett állam vagy államok területén, ahol állami szervek és civil szervezetek képviselőivel, valamint érintettekkel találkozhatnak. Tapasztalataikról jelentést készítenek.¹³⁸

Az eredetileg a részes államok szuverenitásának szem előtt tartásával kialakított hatályos monitorozási rendszert számos kritika éri. Amennyiben egy panasz megalapozottnak bizonyul, az ENSZ-bizottság megállapíthatja az egyezmény megsértését, a bizottság ajánlásai azonban nem kötelező erejűek az államra nézve, így nem jelentenek garanciát arra, hogy az állam változtat gyakorlatán. A jelentési mechanizmus pedig nem igazán alkalmas az egyezményesértések detektálására. Az államok egyrészt nem számolnak

¹³⁶ WATT 2004, 220.

¹³⁷ Office of the High Commissioner for Human Rights 2011, 5–6.

¹³⁸ Office of the High Commissioner for Human Rights 2011, 7.

be jogsértéseikről, több esetben magát a jelentést sem készítik el határidőre. Olyan eljárás pedig nem áll a bizottságok rendelkezésére, amelynek keretében önállóan, közvetlenül gyűjthetnek információt adott egyezmény részes állambeli helyzetéről.¹³⁹

Kifejezetten a kínzással összefüggésben állapítható meg, hogy a represzív eszközöknek számos korlátja van. A kínzással érintett személyek – a jól működő regionális jogérvényesítési fórumok, mint az EJEB vagy az Európai Unió Bírósága mellett – globális szinten az ENSZ Emberi Jogi Bizottságához, illetve a Kínzás Elleni Bizottsághoz fordulhatnak, amennyiben az ezekhez fordulás lehetőségét a részes állam elfogadta. A panaszeljárások azonban sok esetben nem elégségesek. Előfordulhat, hogy a kínzás áldozatai nem élik túl magát a kínzást, ezért az eljárás meg sem indítható. A túlélők sokszor olyan súlyos fizikai vagy lelki sérüléseket szenvednek, hogy nem kívánnak jogi eljárásokba bocsátkozni. Az áldozatok gyakran tartanak attól is, hogy retorziók érik őket, ha az állami szervek tudomást szereznek a fellépésükről. Tekintettel arra, hogy a részes államok általában nem fogadják el a panaszos állításait, különösen nagy jogi szakértelem szükséges ahhoz, hogy egy ügyet sikerre vigyenek. A tényállás tisztázása során alapos bizonyításra van szükség, ez azonban gyakran csak olyan helyeken történhet meg, ahol a személyeket fogva tartják. Ez minden esetben problémás, épp a kínzás általi fenyegetettség miatt.¹⁴⁰

4.2.2. Az OPCAT rendszerének úttörő vonásai

Az OPCAT számos okból úttörő jelentőségűnek tekinthető az ENSZ rendszerén belül. Az OPCAT

- nem represzív, hanem preventív megközelítést követ;
- összekapcsolja a nemzetközi és nemzeti szintű erőfeszítéseket;
- együttműködést hangsúlyoz az elítélés helyett;
- bizalmas keretek között dolgozik; és
- kialakít egy hárompólusú viszonyt a részes állam, valamint az ENSZ nemzetközi és nemzeti szervei között.¹⁴¹

¹³⁹ WATT 2004, 219–220.

¹⁴⁰ Vö. HUNGERBÜHLER 2013, 51–53.

¹⁴¹ Vö. *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* 2010, 12–14.; HUNGERBÜHLER 2013, 44–49.

A *preventív alapállás* azt jelenti, hogy az OPCAT nem már megvalósult jogsértések kivizsgálását végzi el, hanem azokat a kockázati tényezőket keresi, amelyek a jövőben kínzáshoz vezethetnek.¹⁴² Ezt a feladatot a részes államok területén működő fogvatartási helyeken lefolytatott, bejelentés nélküli látogatások révén végzi el. Alapelve ugyanis, hogy minél nyitottabb és átláthatóbb a fogvatartási helyek működése, annál kisebb a visszaélések valószínűsége.¹⁴³ A preventív mechanizmusok általában nem kötelező erejű ajánlásokkal élnek, amelyeknek hátránya, hogy be nem tartásuknak gyakorlatilag nincs jogkövetkezménye. Ezeknek a mechanizmusoknak a feladata azonban nem is abban áll, hogy az elkövetett tetteket teljes bizonyossággal felderítsék, hanem abban, hogy hatékonyan előzzenek meg jövőbeni hasonló cselekményeket. Tevékenységük tehát jövőorientált.¹⁴⁴

A preventív mechanizmusok a represszív eszközökön túlmutató hatást is kifejthetnek. Panaszügyekben az állam vitathatja a megállapított tények valóságát, vagy állíthatja azt, hogy az ügy egyedi és kivételes eset. A preventív eljárások ehelyett átfogó képet adnak a kínzás helyzetéről, strukturális problémákra mutathatnak rá, és rendszerszinten kínálnak megoldást. Az ajánlások nyomán párbeszéd alakulhat ki az állam és a mechanizmusok között. A jelentések pedig a nyilvánosságon keresztül hatást gyakorolhatnak az állami tevékenységre.¹⁴⁵

A *nemzetközi és nemzeti szint összekapcsolása* a kétszintű monitorozó-rendszerben jelenik meg. Az OPCAT nemzetközi szinten létrehozta az ENSZ Kínzásmegelőzési Albizottságát (Subcommittee on Prevention of Torture, a továbbiakban: SPT), nemzeti szinten pedig a nemzeti megelőző mechanizmusokat (a továbbiakban: NMM). Mindkét szerv látogatásokat végez a fogvatartási helyeken, megfogalmaz ajánlásokat, és konstruktívan együttműködik a részes állammal. Az emberi jogok érvényesülését tehát a nemzetközi szervezet mellett a részes államban működő nemzeti mechanizmus is segíti.¹⁴⁶

Az *együttműködésre törekvés* keretében az OPCAT célja nem az, hogy a részes államokat jogi eljárásokban elítélje, hanem az, hogy támogassa őket a kínzás minél teljesebb felszámolásában. Az együttműködés nem pusztán a látogatások lehetővé tételében jelenik meg, hanem abban is, hogy

¹⁴² *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* 2010, 12–13.

¹⁴³ HUNGERBÜHLER 2013, 45.

¹⁴⁴ HUNGERBÜHLER 2013, 54.

¹⁴⁵ HUNGERBÜHLER 2013, 55–56.

¹⁴⁶ *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* 2010, 13.

a látogatások eredményeként született jelentésekben megfogalmazott ajánlások realizálása is elsősorban a részes állam és az NMM közös munkájával valósul meg.

A *bizalmas működést* jelenti, hogy az SPT által megfogalmazott ajánlások közlése bizalmas, csak a részes állam kérésére hozható nyilvánosságra.¹⁴⁷ Az NMM-ek tudomására jutott bizalmas információt pedig titkosan kell kezelni.¹⁴⁸ Az OPCAT hatálybalépése óta a részes államok általános jó gyakorlatává vált, hogy az SPT jelentéseit nyilvánosságra hozzák.

A *hárompólusú rendszer* nagyobb esélyt ad a jogvédelemre, hiszen két monitorozómechanizmus működik, amelyekkel kapcsolatban a részes államnak kötelezettségei vannak. Az államnak lehetővé kell tennie a látogatásokat, követnie kell az ajánlásokat, és elő kell segítenie azt is, hogy az NMM-ek érdemi kapcsolatot tarthassanak az SPT-vel.¹⁴⁹

4.2.3. A kínzásmegelőzés nemzetközi pillére: az ENSZ Kínzásmegelőzési Albizottsága

A Kínzásmegelőzési Albizottság (SPT) az UNCAT legfőbb szerveként működő Kínzás Elleni Bizottság (CAT) szubszidiárius szerve. Az SPT tagjait a CAT tagjai választják, először 2006-ban állt fel, akkor még 10 taggal, időközben – az OPCAT ötvenedik ratifikációja után – tagjainak száma 25-re bővült.¹⁵⁰ Az OPCAT 5. cikke úgy rendelkezik, hogy az SPT összeállítása során figyelembe kell venni a kiegyenlített földrajzi megoszlást, a részes államok különböző civilizációinak és jogrendszereinek képviselését, valamint a két nem kiegyensúlyozott részvételét.

Az SPT feladatait az OPCAT 11. cikke határozza meg. Ez alapján az SPT

- fogvatartási helyekre látogat, és ajánlásokat fogalmaz meg a részes államok számára a szabadságuktól megfosztott személyeknek a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód, illetve büntetés elleni védelméről;
- a nemzeti megelőző mechanizmusokat illetően tanácsot ad és segítséget nyújt a részes államoknak azok létrehozásában, képzést

¹⁴⁷ OPCAT 16. cikk 1. bekezdés.

¹⁴⁸ OPCAT 21. cikk 2. bekezdés.

¹⁴⁹ *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* 2010, 14.

¹⁵⁰ The SPT in Brief. Elérhető: www.ohchr.org/en/hrbodies/opcat/pages/brief.aspx (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)

- és technikai segítséget kínál a működésükhöz, ajánlásokat fogalmaz meg a részes államok számára, hogy megerősítse a nemzeti megelőző mechanizmusok kapacitását és megbízatását;
- a kínzás általános megakadályozása érdekében együttműködik az ENSZ illetékes szerveivel és mechanizmusaival, valamint más szervezetekkel.

A SPT legfontosabb feladata a fogvatartási helyek látogatása a részes államok területén. Ennek előkészítéseként az SPT a látogatásra vonatkozó tervet dolgoz ki, amelyet haladéktalanul közöl az érintett állammal, hogy az megtehesse a szükséges adminisztratív lépéseket a látogatás megvalósítása céljából. Az SPT tehát nem végez bejelentés nélküli látogatásokat, arra azonban nincs szükség, hogy a részes állam beleegyezzen a látogatásba. Az érintett kormánynak kivételesen lehetősége van arra, hogy elutasítsa az SPT egyes tagjait, illetve arra is, hogy sürgős vagy kényszerítő okokra hivatkozva a teljes látogatást lemondja.¹⁵¹

Az OPCAT 14. cikke alapján az SPT-nek korlátlan hozzáférést kell biztosítani a fogvatartási helyek számára és földrajzi helyére vonatkozó információhoz, a látogatás során pedig magához a fogvatartási helyhez. Az SPT a fogvatartási helyen jelen lévő személyeket meghallgathatja. A látogatásról jelentés készül, amelyet az SPT megoszt a részes állammal és szükség esetén az országban működő NMM-mel is.¹⁵²

A gyakorlatban az Albizottság az OPCAT hatálybalépése után azonnal felvette a munkát, első látogatása a Maldív-szigetekre, Mauritiusra és Svédországra vezetett, amelyeket sorsolással választottak ki. A továbbiakban az SPT úgynevezett „ézszerű eljárás” során választotta és választja ki a látogatni kívánt államokat, az eljárás elvei egyelőre nem teljes mértékben tiszták.¹⁵³

4.2.4. A kínzásmegelőzés nemzeti pillére: a nemzeti megelőző mechanizmusok (NMM-ek)

Az OPCAT 17. cikke szerint „[l]egkésőbb egy évvel a jelen jegyzőkönyv hatálybalépését, ratifikálását vagy a hozzá történő csatlakozást követően

¹⁵¹ OPCAT 14. cikk 2. bekezdés.

¹⁵² OPCAT 16. cikk 1. bekezdés.

¹⁵³ MURRAY et al. 2011, 97–98.

minden részes állam köteles fenntartani, kijelölni vagy létrehozni egy vagy több független nemzeti megelőző mechanizmust a kínzások belföldi megelőzésére”.

A nemzeti megelőző mechanizmus feladata – a fogvatartási helyek látogatása tekintetében – valójában azonos az SPT-nél látott feladatokkal. A részes államok kötelezettsége, hogy az NMM valamennyi olyan helyre, ahol személyeket fogva tartanak, eljuthasson, és ott korlátlan információcserét folytasson a fogvatartottakkal, illetve más személyekkel. Az intézményi berendezkedésre az egyes államokra vonatkozóan nincsenek nemzetközi szintű előírások, vagyis a részes állam feladata és döntése, hogy pontosan milyen intézményt alakít ki, illetve milyen már létező intézménynek delegálja az NMM feladatait és hatásköreit. Az OPCAT mégis tartalmaz néhány olyan előírást, amelyet az NMM kialakításánál figyelembe kell venni; ezeket részletesen a következő fejezetben tárgyalom. E helyütt is kiemelésre érdemesnek tartom azonban a függetlenség elvét, amely az NMM működésének legfontosabb garanciája.¹⁵⁴

Annak érdekében, hogy az NMM elláthassa feladatait, a részes államok vállalják, hogy az NMM-et legalább a következőkre felhatalmazzák:

- a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód rendszeres vizsgálata a meghatározott fogvatartási helyeken;
- ajánlások megfogalmazása az illetékes hatóságok számára, hogy javítsák a szabadságuktól megfosztott személyek körülményeit és a velük való bánásmódot, figyelembe véve az Egyesült Nemzetek Szervezetének vonatkozó normáit;
- javaslatok és észrevételek benyújtása a hatályos vagy tervezett jogszabállyal kapcsolatosan.¹⁵⁵

Az NMM számára az OPCAT – a látogatások lefolytatására vonatkozó részletszabályok meghatározása révén – konkrét jogokat is biztosít. Ezek közül a legfontosabb, hogy a részes államnak garantálnia kell, hogy az NMM hozzáfér

- a) a szabadságuktól megfosztott személyek, valamint a fogvatartási helyek számára és földrajzi helyére;

¹⁵⁴ OPCAT 18. cikk 1. bekezdés.

¹⁵⁵ OPCAT 19. cikk.

- b) az említett személyekkel való bánásmódra, valamint fogva tartásuk körülményeire vonatkozó valamennyi információhoz.¹⁵⁶

Emellett lehetővé kell tennie

- c) a hozzáférést valamennyi fogvatartási helyhez, azok létesítményeihez és helyiségeihez;
- d) a szabadságuktól megfosztott személyek és minden más olyan személy tanúk nélküli, személyes vagy – szükség szerint – tolmácsolással biztosított magánmeghallgatását, akik a nemzeti megelőző mechanizmus véleménye szerint érdemi információval szolgálhatnak;
- e) azt, hogy a mechanizmus szabadon kiválassza a felkeresni kívánt helyeket és a meghallgatni kívánt személyeket.¹⁵⁷

Végül a részes államok biztosítják az NMM számára az SPT-vel való kapcsolattartás lehetőségét.¹⁵⁸

4.2.5. A fogvatartási hely fogalma

A látogatások központi kérdését, a fogvatartási hely fogalmát az OPCAT 4. cikke határozza meg. Fogvatartási hely bármely hely,

„1. [...] ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól [...].

2. A jelen jegyzőkönyv alkalmazásában a szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el.”

A rendelkezés igyekszik minél tágabban megvonni a fogvatartási hely fogalmát, hiszen ennek egyértelmű gyakorlati jelentősége van: azt a helyet, amely nem illeszthető be a meghatározásba, sem az SPT, sem az NMM nem látogathatja. A definíció elemzése azonban egyáltalán nem egyszerű.

¹⁵⁶ OPCAT 20. cikk a)–b) pont.

¹⁵⁷ OPCAT 20. cikk c)–d) pont.

¹⁵⁸ OPCAT 20. cikk e) pont.

A rendelkezés egyrészt megtartja mind a fogva tartás (detention), mind pedig a szabadságtól való megfosztás (deprivation of liberty) fordulatot, amelyek nem egymás szinonimái. Egyrészt a fogva tartás értelmezése rendszerint szűkebb körű,¹⁵⁹ és az emberi jogi kontextusban jellemzőbb a szabadságtól való megfosztás kifejezés használata.¹⁶⁰ Másrészt az 1. bekezdés magára a helyre, a 2. bekezdés viszont a szabadságától megfosztott személyre fókuszál, így az értelmezés központi eleme nem tisztázott.¹⁶¹ Némi ellentmondást jelent az 1. és 2. bekezdés szövegében, hogy míg az 1. bekezdés megelégszik azzal, hogy az állam *kezdeményezi* a fogva tartást, illetve ehhez hozzájárul, vagy ezt elfogadja, addig a 2. bekezdés kifejezetten az állam általi *utasítás* követelményét írja elő.

A két bekezdés tartalmát egymásra vetítve leszögezhető, hogy a *szabadságelvonás* azt jelenti, hogy adott helyet az érintett önként nem hagyhat el. Ez a hely értelmezhető *fogvatartási helyként* az OPCAT rendszerében. Ebben az értelemben a fogvatartási helyek köre messze túlmutat a rendőrségi kényszerintézkedések helyszínein vagy a büntetés-végrehajtás keretein. A 4. cikk „bármely hely” fordulata utal arra is, hogy a fogvatartási helyek listája nyitott, a kör bármikor tovább bővíthető. A legfontosabb fogvatartási helyek – amelyek konkrét típusai természetesen országonként eltérnek – a következők:¹⁶²

- szabadságvesztést és egyéb szabadságelvonással járó szankciót végrehajtó büntetés-végrehajtási intézetek;
- rendőrőrsök, rendőrségi fogdák;
- előzetes letartóztatást végrehajtó intézmények;
- javítóintézetek;
- gyermekvédelmi intézmények;
- menekülteket vagy bevándorlókat befogadó intézmények;
- zárt pszichiátriai intézmények;
- zárt addiktológiai központok;

¹⁵⁹ A magyar jogrendszerben például a fogva tartott személy fogalma az OPCAT-hez képest egészen szűk, kizárólag a büntetés-végrehajtás rendszerében megvalósuló szabadságelvonás alatt állók tartoznak ebbe a körbe. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 34. § (1) bekezdése szerint „[e] törvény alkalmazásában [...] b) fogvatartott: aki a szabadságelvonással járó büntetést, intézkedést, büntetőeljárás kényszerintézkedést, az elzárást bv. szervnél tölti”.

¹⁶⁰ MURRAY et al. 2011, 69.

¹⁶¹ MURRAY et al. 2011, 71.

¹⁶² *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* 2010, 50. nyomán.

- szociális otthonok (idősek otthonai, fogyatékosokkal élők otthonai);
- a katonai igazságszolgáltatás és büntetés-végrehajtás intézményei;
- fogvatartottakat szállító járművek;
- fogvatartottak ideiglenes elhelyezését szolgáló, főszabály szerint nem fogvatartási célt szolgáló helyek (például bírósági épületek váróhelyiségei).

A 14. cikkben rögzített korlátlan hozzáférés a fogvatartási helyek „létesítményeihez és helyiségeihez” fordulat egyértelműen azt szolgálja, hogy a felsorolt helyszínek valamennyi része – zárkák, élettér, szaniterhelyiségek, konyha, orvosi és személyzeti szobák – nyitott legyen a látogatást végző SPT vagy NMM számára.

Az UNCAT értelmezése során már felmerült állami, közhatalmi szerepvállalás kérdése e helyütt is említést érdemel, mivel a fogvatartási helyek egy része lehet privát, magánfenntartású intézmény is. A 4. cikk 1. bekezdésének „kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával” fordulata egyértelműen kiterjeszti az OPCAT hatáskörét azokra az intézményekre is, amelyekben nem állami szereplők, állami indíttatásra vagy az állam tudomásával – például működési engedély kiadása – fosztanak meg személyeket a szabadságuktól. Az OPCAT így nemcsak a magánfenntartású szociális intézményeket vagy kórházakat, hanem akár a paramilitáris csoportok által létrehozott táborokat vagy az általuk végzett embercsempészetet is átfogja.¹⁶³ A látogatási hatáskör azokra a helyekre is kiterjed, ahol az állam megalapozottan feltételezhetné, hogy szabadságelvonást alkalmaznak, ám erre nincs figyelemmel, vagy elmulasztja a kínzással vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetéssel szembeni fellépést.¹⁶⁴

Néhány esetben a fogvatartási helyként való minősítés azért vitatott, mert kérdéses, hogy a bentlakók vagy az intézményben tartózkodó személyek tekintetében megvalósul-e a szabadságelvonás. Ilyenek lehetnek azok a szociális otthonok vagy gyermekvédelmi intézmények (illetve esetleg bentlakásos iskolák), amelyek azért nem minősítik magukat „zárt” intézménynek, mert a bentlakók számára nem tiltott vagy nem teljes mértékben tiltott az intézmény elhagyása. Ilyen esetben indokolt elválasztani egymástól a *de jure* és *de facto* értelemben vett szabadságelvonás kategóriáját. Lehetséges ugyanis, hogy az említett intézményekben való elhelyezés során jogi

¹⁶³ MURRAY et al. 2011, 70.

¹⁶⁴ *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* 2010, 53.

értelemben valóban nem vonják meg az érintett szabadságát,¹⁶⁵ illetve az intézmény mindennapos működése során az érintett bizonyos időszakokban, meghatározott időtartamra távozhat is a létesítményből. De facto szabadság-elvonásról mégis azért beszélhetünk, mert a szociális intézmények esetében az idősek vagy fogyatékossgal élők számára állapotuk miatt sok esetben nincs gyakorlati lehetőség arra, hogy az intézményt elhagyják. Hasonló módon de facto fogvatartási helynek minősíthető a hivatalosan nem zárt osztályként működő olyan kórházi osztály (tipikusan geriátriai osztály), ahol a betegeket (jellemzően életkoruk és/vagy mentális állapotuk miatt) testi épségük védelme érdekében az osztályra bezárják, illetve a betegnek nincs tényleges lehetősége a létesítmény elhagyására. Gyermekvédelmi intézmények esetében maga a kiskorúság és a tartózkodási hely hatósági határozatban való előírása fogja azt indokolni, hogy távozás esetén a kiskorúval szemben körözést adnak ki, és az intézménybe visszaszállítják. A kiskorú szabadságát tehát – ha teljesen nem is vonják el – mindenképpen jelentős mértékben korlátozzák.

¹⁶⁵ Ellentétben például a szabadságvesztést kiszabó ítélettel vagy a kötelező pszichiátriai kezelést elrendelő bírósági döntéssel, esetleg a zárt gyermekvédelmi intézményben elhelyező hatósági vagy bírósági határozattal.

A nemzeti megelőző mechanizmusok létrehozásának és működésének alapelvei

A kétszintű monitorozóstruktúrának legjelentősebb újítása az NMM-ek kialakítása és működtetése. Az NMM-ek létrehozásának kereteit az OPCAT határozza meg, ám szabályai nagy mozgásteret engednek a részes államoknak, ezért az intézmény tényleges kialakítása országonként más és más.

1. A nemzeti megelőző mechanizmusok sokszínű palettája

1.1. Az NMM kialakításának minimumfeltételei

Az OPCAT 1. cikke szerint „[a] jegyzőkönyv célja egy olyan rendszer létrehozása, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek [...] olyan helyszínekre látogatnak el rendszeresen, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól”.

A nemzeti megelőző mechanizmus kialakításának konkrét kötelezettségére vonatkozó rendelkezést az OPCAT 3. cikkében találunk, amely előírja, hogy „[m]inden részes állam belföldi szinten létrehoz, kijelöl vagy fenntart egy vagy több látogató testületet [...] a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozása érdekében”.

A 4. cikk 1. bekezdés pedig rögzíti az NMM számára a fogvatartási helyek látogatásának lehetőségét a kínzás megelőzése céljából: „Minden részes állam köteles a jelen jegyzőkönyvnek megfelelően lehetővé tenni a látogatásokat a 2. és 3. cikkben hivatkozott mechanizmus keretében [...]”. A látogatások célja az, hogy szükség esetén megerősítsék az említett személyek védelmét a kínzással és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetésekkel szemben.”

Az OPCAT hét további cikkben fogalmazza meg, hogy a részes államoknak milyen kötelezettségeik vannak az NMM-ek felállításával kapcsolatban. A 17. cikk az NMM kialakításának kötelezettségéről szól, a 18–23. cikk pedig az NMM feladat- és hatásköreit és egyéb olyan kérdéseket rendez, amelyek

az NMM és a részes állam együttműködésével kapcsolatosak. A 17. cikk határidőt is tűz az NMM felállítására, amely az OPCAT-hez való csatlakozástól számított egy év. Az egyéves moratórium kialakításának kettős oka van. Egyrészt – viszonylagos rövidege miatt – azt hivatott biztosítani, hogy a részes államok komolyan vegyék feladatukat, és záros határidőn belül létrehozzák nemzeti szinten azt a szervet, amely a megelőző mechanizmus feladatait el fogja látni. Másrészt az egyéves határidő kellően hosszú ahhoz, hogy a nemzeti szerv felállítása megfelelő szakmai alapokon, egyeztetések és elemzések nyomán történjen meg.¹⁶⁶ Az NMM kialakítása ugyanis időigényes feladat: a létrehozott vagy kijelölt szervnek igazodnia kell az államszerkezethez, illeszkednie kell a már működő monitorozómechanizmusok rendszerébe, kompatibilisnek kell lennie a politikai, jogi, földrajzi és kulturális tényezőkkel.¹⁶⁷ Az NMM kapacitásainak meghatározásához célszerű felmérni az államban működő fogvatartási helyek számát és jellegét is. Ahhoz, hogy az NMM működésének megkezdésekor a lehető legnagyobb operativitással funkcionálhasson, nélkülözhetetlen a jól átgondolt struktúra és a szükséges erőforrások biztosítása.

Az OPCAT három kifejezést is használ, amikor az NMM-ek kialakításáról beszél: „fenntart”, „kijelöl” vagy „létrehoz”. Ez jól mutatja, hogy nyitva hagyja a választás lehetőségét a részes állam előtt az NMM feladatait ellátó és hatásköreit betöltő szerv tekintetében, nem fogalmaz meg preferenciákat, kizárólag kialakítási alapelveket állapít meg. *Fenntartja* az állam az NMM-et, ha már korábban is volt olyan szerv, amely kifejezetten fogvatartási helyek látogatását végezte el, és ez a szerv az OPCAT ratifikációjának köszönhetően NMM-rangra emelkedik. *Kijelöli* az NMM-et a részes állam, amennyiben már meglévő szervet ruház fel NMM-feladat- és -hatáskörrel. Végül *létrehozza* a részes állam az NMM-et, ha teljesen új szervet alapít a kínzásmegelőzési feladatok ellátására. Az OPCAT 17. cikke rögzíti azt is, hogy az NMM-et nem feltétlenül kell centralizált formában létrehozni, a mechanizmust több szerv együttese is alkothatja, ilyen esetben azonban

¹⁶⁶ Még a ratifikáció előtti tervezés mellett is előfordulhat, hogy a részes állam nem tudja tartani az egyéves határidőt, ezért az OPCAT 24. cikke lehetőséget ad arra, hogy az állam az NMM kijelölését további három évre elhalassza. Ezzel a lehetőséggel élt Magyarország is; az OPCAT 2011-es ratifikációja után hazánkban az NMM 2012 helyett végül 2015-ben kezdte meg működését. A három év elteltével megfelelő indokolás mellett a CAT-től tovább két év moratórium kérhető. Vö. OPCAT 24. cikk 2. bekezdés.

¹⁶⁷ *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* 2010, 190.

valamennyi decentralizált egységnek meg kell felelnie az OPCAT által előírt alapelveknek. Decentralizált lehet az NMM például, ha a részes állam struktúrája – szövetségi állami szerkezet – vagy hatáskörmegosztási szabályai ezt indokolják, vagy ha az állam külön-külön működő, úgynevezett „tematikus” NMM-eket hoz létre egy-egy fogvatartásihely-típus monitorozására.¹⁶⁸

A rendkívül nyitott és megengedő szabályozás eredményeként számtalan megoldás jött létre a világszerte jelenleg működő 70 NMM¹⁶⁹ formájában. Ez részben üdvözlendő, hiszen valóban lehetővé teszi, hogy az NMM a lehető legjobban illeszkedjen a részes állam elképzeléseihez. Másrészt azonban számos kérdést vet fel azzal összefüggésben, hogy hogyan is kell felépülnie, illetve működnie egy OPCAT-kompatibilis NMM-nek.¹⁷⁰ Ezt a hiátust betöltendő, az SPT 2010-ben iránymutatást adott ki a nemzeti megelőző mechanizmusokról¹⁷¹ (a továbbiakban: SPT Iránymutatás), amelyben arra is kitért, hogy a részes államok hogyan alakítsák ki NMM-jeiket.

Az NMM függetlenségének és más alapelveknek későbbi részletes elemzése előtt érdemes egy sajátos kérdést még ezen a ponton kiemelni. Ez a kérdés az NMM egyszemélyi vagy testületi jellege. Az OPCAT rendelkezéseit nyelvtani, rendszertani és teleologikus jogértelmezési eszközökkel vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy a szöveg nem azzal a koncepcióval született, hogy az NMM tisztségét egyetlen személy töltse be. Az OPCAT 18. cikk (2) bekezdése egyértelműen szakértőkről beszél, mi több, szabályozza az NMM összetételét, amelynek során a nemek egyensúlyára és a kisebbségek képviselőit érintő vonatkozó előírásokat rögzít, valamint utal a megfelelő képességek és szaktudás kritériumára. Az uralkodó értelmezés szerint – amelyet számos részes állam jogi szabályozása, így például a magyar törvény¹⁷² is tükröz – amennyiben az NMM hatáskörét egyetlen fő

¹⁶⁸ Területileg decentralizált megoldással találkozunk Ausztriában, ahol hat területi bizottság végzi az NMM munkáját, hatáskörmegosztáson alapuló decentralizáció jelenik meg Németországban, ahol külön szerv felel a szövetségi szervezetek és külön a tartományok szervezeteinek monitorozásáért. Tematikus decentralizáción alapuló NMM-et tart fenn az Egyesült Királyság.

¹⁶⁹ Az adat forrása: <https://apt.ch/en/opcat-database/> (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)

¹⁷⁰ MURRAY et al. 2011, 116.

¹⁷¹ SPT Guidelines on National Preventive Mechanisms (2010) UN Doc CAT/OP/12/5. (SPT Iránymutatás).

¹⁷² Vö. az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 39/D. § (4) bekezdésével.

gyakorolja, a további kritériumok az NMM operatív személyzetére, vagyis a látogatásokat konkrétan kivitelező tisztviselőkre irányadók.¹⁷³

Meglátásom szerint az OPCAT kiindulópontja nem véletlenül az, hogy az NMM funkcióját több személy töltsse be. Fontos ugyanis, hogy ne csak az operatív személyzet körében, hanem kifejezetten a hatáskör címzettjének – illetve jelen esetben címzettjeinek – szintjén is legyen bizonyos pluralitás mind szakértelem, mind nemek, mind kisebbségi hovatartozás tekintetében. A többszemélyes, akár már két-három taggal működő NMM is több szempontot képes képviselni a szakmai munka során. Államszervezési szempontból nézve az alkotmányosság érvényesülésének, az alkotmány védelmének biztosítékát jelenti a jelentősebb állami szervek testületi jellege, ez ugyanis csökkenti vagy akár teljesen ki is iktatja az egyszemélyi döntések lehetőségét.¹⁷⁴ Testületi szerv esetében a szerv működése már eleve kollegiális döntést, valamilyen típusú (többségi vagy konszenzusos) demokratikus döntést igényel. Ez feltétlenül csökkenti a hatáskör alkotmányellenes gyakorlásának esélyét. A testületi jellegű NMM-ben meglátásom szerint jobban érvényesülhet a függetlenség alapelve is. Egyetlen személy esetében, ha az ő függetlensége megkérdőjeleződik, a teljes szerv függetlensége veszélybe kerülhet. Testület esetén azonban a függetlenség elvesztésének kockázata csökken, hiszen igen valószínűtlen, hogy a testület valamennyi tagjának függetlensége kérdéses legyen.

1.2. Az NMM-ek alaptípusai

Az OPCAT által nyitva hagyott szervezeti keretek eredményeként kialakult sokféle NMM négy alaptípusba sorolható.¹⁷⁵ Valamennyi típusnak vannak előnyei és hátrányai, sikerességük ezért elsősorban attól függ, hogy felépítésük mennyire kompatibilis az államszervezet struktúrájával, illetve ők maguk milyen praxist alakítanak ki, milyen szerepfelfogást tesznek magukévá az NMM-munka során.

Az új, *sui generis* szerv kialakításának előnye, hogy tisztán körülhatárolható és fókuszált hatáskörrel rendelkezik, hiszen kizárólag NMM-feladatokat

¹⁷³ *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* 2010, 249.

¹⁷⁴ PETRÉTEI 2009, 111.

¹⁷⁵ A téma összefoglalása az *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* 2010, 209–218. alapján készült.

lát el. Jogi kereteinek kidolgozása egyértelműbb és könnyebb lehet, hiszen rendszerint új jogszabály elfogadására van szükség, ami egyszerűbb, mint a már hatályos szabályozás módosítása, kiegészítése. Ennélfogva egy újonnan létrehozott szerv esetében valószínűbb, hogy jól meg tud felelni az OPCAT és az SPT által támasztott követelményeknek a függetlenség, a szakmai kompetencia és a sokszínűség tekintetében.

Az új szerv létrehozásának hátránya, hogy a gyakorlatban is el kell foglalnia, ki kell vívnia megfelelő helyét az államszervezetben. El kell nyernie a közbizalmat, legitimitást és hitelességet kell szereznie, a társadalom és az állami szervek szemében is meg kell szilárdítania függetlenségét. Ez – főleg a működés kezdetén – jelentős energiákat emészt fel, amelyhez nélkülözhetetlenek a megfelelő személyi és anyagi erőforrások.

Az ENSZ által *nemzeti emberi jogi intézménynek minősített szervezet* (national human rights institution, a továbbiakban: NHRI) *keretei közé illesztett* NMM-ek tipikusan emberi jogi bizottságok vagy ombudsmani hivatalok szervezeti egységeként működnek. Ebben az esetben az NMM-et magában foglaló szerv általában már rendelkezik a kellő legitimitációval és elismert függetlenséggel, amelyeket NMM-ként is kihasználhat. Számos NHRI-nek van hatásköre egyéni panaszok kivizsgálására. Ezt egyrészt felhasználhatja arra, hogy inputot szerezzen a fogvatartási helyek állapotáról (hiszen a beérkező egyéni panaszok feltehetően épp a fogvatartási hely anomáliáira mutatnak rá), másrészt a látogatások során jogvédelmi eszközként kínálhatja fel az érintettek számára. Sok NHRI már előzőleg is végzett fogvatartásihely-látogatást, ezért rendelkezik korábbi tapasztalattal az ilyen intézmények monitorozásáról. Így a látogatások lefolytatása szakmai és technikai értelemben egyaránt könnyebb.

A megoldás hátránya, hogy az állam gyakran nem veszi figyelembe, hogy az új feladat- és hatáskör telepítése jelentős személyi és anyagi erőforrásokat igényel. Sok esetben az NHRI pusztán a feladatot kapja meg, ám ehhez nem kap költségvetési többlettámogatást. Az NHRI-k munkatársai általában jogászok, az NMM-munkához azonban más jellegű szakértelemre is szükség van. A személyi állomány bővítése mellett ez azt is jelenti, hogy a munkatársaknak hozzá kell szokniuk a multidiszciplináris együttműködéshez. Az új feladat új megközelítést igényel a korábbi reaktív – panaszokra reagáló – NHRI-működés tekintetében is, hiszen az NMM alapvetően proaktív mechanizmus.

Az úgynevezett „ombudsman plus”-modell szintén már működő állami szervre épít, ezt azonban kiegészíti civil szervezetek, illetve tudományos

testületek képviselőivel. Ez a kiegészítés egyértelműen hasznos a szakmai kihívásokkal szemben és a személyierőforrás-gazdálkodás szempontjából. A civil szervezetek képviselői gyakran már rendelkeznek monitorozási tapasztalattal, és segíthetnek az NMM társadalmi legitimációjának kivívásában. Fontos, hogy a civilek integrálása az NMM-be átlátható és inkluzív eljárásban történjen, és pontosan meghatározzák, hogy a civil szereplők milyen keretek között vehetnek részt az NMM munkájában. Amennyiben maguk is gyakorolják az NMM hatásköreit (monitorozás, ajánlások megfogalmazása, egyeztetés állami szereplőkkel), akkor indokolt számukra is a megfelelő jogi védelmet, mentességeket, garanciákat biztosítani. A civil szervezetek tagjainak bevonása egy állami monitorozó mechanizmusba jelenthet némi nehézséget. Egyrészt a civil tagoknak legitimációt kell kivívniuk és el kell nyerniük az állami szervek bizalmát. Ez különösen akkor nem könnyű, ha adott civil szervezet korábban nem ápolt jó viszonyt a kormánnyal. Másrészt a civil résztvevők számára kihívást jelenthetnek az NMM – civil tevékenységhez képest – szigorúbb jogi keretei, illetve az, hogy az NMM-ben nem képviselhetik saját szervezetüket, hanem független szakértőként kell eljárniuk.

A *decentralizált, sokszereplős NMM* megoldását általában olyan államok választják, amelyek nagy területűek vagy összetett felépítésűek. Földrajzi decentralizáció valósul meg, ha az NMM-ek egyes területi egységeken tevékenykednek, hatásköri decentralizáció jellemző abban az esetben, ha egyes intézmények felett más-más – tipikusan szövetségi állami vagy tagállami – szervek gyakorolnak hatáskört, végül tematikus decentralizációról beszélhetünk, ha a fogvatartási helyek típusa (például börtön, egészségügyi intézmény, gyermekvédelmi intézmény stb.) szerint oszlik meg az NMM-egységek monitorozómunkája.

Amennyiben áttekintjük az Európában működő NMM-eket, megállapíthatjuk, hogy egyértelműen az ombudsmani megoldás nyert leginkább teret. Ezt a megoldást követi mintegy 22 európai állam.¹⁷⁶ Ezek közül néhány figyelemmel volt arra, hogy a megszokott ombudsmani feladatok – részletes elemzésüket lásd a későbbiekben – nem azonosak az NMM-feladatokkal, ezért a szerv kiegészítést és szemléletváltást is igényel. Ennek jegyében úgynevezett „ombudsman plus”-modellt hoztak létre, amely a hagyományos ombudsmani keretek kibővítése a tudományos élet, illetve a civil

¹⁷⁶ Vö. The OPCAT Database. Elérhető: www.apc.ch/en/knowledge-hub/opcat (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)

szervezetek képviselőivel. Mindössze négy európai ország hozott létre új szervet az NMM-feladatok ellátására.

2. Az NMM működésének garanciarendszere

Az NMM működésére vonatkozó legfontosabb alapelveket és garanciákat az OPCAT 18. cikke sorolja fel. Ennek keretében a részes államok

- szavatolják mind a nemzeti megelőző mechanizmusok működésének, mind az azokban dolgozó személyek függetlenségét;
- biztosítják, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus szakértői rendelkezzenek a szükséges képességekkel és szaktudással, törekednek a nemek egyensúlyára és az adott ország etnikai és kisebbségi csoportjainak megfelelő képviseletére;
- vállalják, hogy biztosítják a nemzeti megelőző mechanizmusok működéséhez szükséges erőforrásokat;
- a nemzeti megelőző mechanizmusok létrehozásakor kellő figyelmet szentelnek az emberi jogok előmozdítása és védelme érdekében létrehozott nemzeti intézmények jogállásával kapcsolatos alapelveknek.

Az előző alfejezetben részletesen kitértem arra, hogy az NMM-ek az emberi jogok érvényesítésének új típusú intézményei. Funkcionálásuk alig egy évtizedes múltra tekint egyáltalán vissza, az intézmény kialakításához és működtetéséhez ezért nélkülözhetetlenek az OPCAT szövegét kiegészítő orientációs pontok. Az NMM-ek működését több szakértői szervezet is figyelemmel kíséri, amelyek általános következtetéseket vonnak le az NMM-működés gyakorlati tapasztalataiból. Szemléletük, hogy az NMM kialakítása és működése folyamatosan fejlődhet a jó gyakorlatok alapján.¹⁷⁷ Iránymutatásaik támpontot adnak az új NMM-ek kialakításának és működésének legfontosabb elveihez. Az SPT hivatalosnak tekinthető dokumentumai – korábban az első éves jelentés,¹⁷⁸ majd utóbb külön iránymutatás az NMM-ek kialakításáról

¹⁷⁷ Vö. *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* 2010, 228.

¹⁷⁸ SPT First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (February 2007 to March 2008) (2008) UN Doc CAT/C/40/2. 28–29. pont.

és működéséről¹⁷⁹ – mellett említést érdemel a svájci APT, a kínzásmegelőzés érdekében létrehozott szakértői civil szervezet iránymutatása.¹⁸⁰

Az SPT Iránymutatás alapján az NMM-nek ki kell egészítenie a már meglévő monitorozási és jogérvényesítési rendszereket ahelyett, hogy átvenné azok szerepét.¹⁸¹ Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az NMM mellett érintetlenül kell hagyni mindazokat a mechanizmusokat, amelyek bizonyos szempontú vagy általános, ám sajátos eljárási rendben lezajló ellenőrzéseket, monitorozást végeznek. Ilyen lehet az ügyészégi vagy bírák által végzett ellenőrzés, illetve leginkább a civil szervezetek által végzett monitorozási tevékenység. Az SPT Iránymutatás szerint a legfontosabb kiegészítő elvek a következők.

Az NMM megbízatását és hatáskörét egyértelműen törvényi – bizonyos elemeiben esetleg alkotmányi – keretek között kell szabályozni. Ennek a törvényi keretnek pontosan tartalmaznia kell

- az NMM hatásköreit és függetlenségét;
- az NMM hatáskörét gyakorló személy vagy személyek kiválasztásának feltételeit és eljárását;
- az NMM hatáskörét gyakorló személy vagy személyek megbízatásának megszűnési eseteit;
- azt, hogy az NMM látogatási hatásköre valamennyi olyan helyre kiterjed, ahol szabadságelvonás valósul meg;
- azt, hogy az NMM saját anyagi forrásokkal rendelkezik, továbbá teljes anyagi és működésbeli függetlenséggel bír;
- azt, hogy a részes államok és az NMM utánkövetés során vizsgálják, hogy az NMM ajánlásai megvalósultak-e, és ha igen, milyen mértékben;
- azt, hogy az NMM működésében részt vevő személyek vagy az NMM-mel a működése során kapcsolatba kerülő személyek e tevékenységükért semmiféle hátrányban nem részesülhetnek;
- azt, hogy az NMM hatékonyságát mind az NMM maga, mind a részes állam rendszeresen vizsgálja.¹⁸²

¹⁷⁹ SPT Iránymutatás.

¹⁸⁰ Association for the Prevention of Torture 2006.

¹⁸¹ SPT Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. (April 2009 to March 2010) (2010) UN Doc CAT/C/44/2. 50. pont; SPT Iránymutatás 5. pont.

¹⁸² SPT Iránymutatás 7–14. pont.

Az NMM kijelölésének, illetve kialakításának alapelvei között pedig szerepelnie kell a következőknek.

- Az NMM-et nyílt, átlátható és inkluzív eljárásban kell létrehozni, az eljárásban pedig valamennyi érintettnek (a civil társadalom tagjainak is) indokolt részt venni (ugyanennek érvényesülnie kell az NMM tagjainak kiválasztásakor is);
- az államnak olyan személyt kell az NMM hatáskörgyakorlójának kijelölnie vagy megválasztania, aki nem összeférhetetlen az NMM független működésével;
- az NMM-nek összességében (ideértve a hatáskör gyakorlóját/gyakorlóit és operatív személyzetét) rendelkeznie kell a hatékony működéshez szükséges szakértelemmel és tapasztalattal, valamint kellően differenciált tudásbeli háttérrel, készségekkel és szakmai tudással, különös tekintettel a jogi és orvosi szakértelemre.¹⁸³

2.1. Függetlenség

Annak megítélése, hogy adott szerv alkalmas-e az NMM funkciójának betöltésére, leginkább a függetlenség sarokköve mentén tehető meg. Valójában a garanciák mindegyike azt hivatott biztosítani, hogy az NMM-ek függetlenül tudjanak működni a részes államon belül, mégis mind az OPCAT, mind az SPT Iránymutatás külön hangsúlyozza a függetlenség követelményét.

2.1.1. Államszervezeti és politikai függetlenség

A függetlenség elsősorban azt jelenti, hogy az NMM-nek más állami szervektől, különösen a végrehajtó hatalom szerveitől függetlenül kell működnie. Az NMM így nyilvánvalóan nem tartozhat a kormány (prezidenciaális modellekben az elnök), illetve valamely miniszteriális szerv irányítása alá.

A függetlenség azonban nem pusztán az államtól való függetlenséget jelenti. Az NMM nem köteleződik el politikai irányzatok vagy ideológiák irányába sem. Így természetesen azoktól a szervezetektől (elsősorban például pártoktól) is függetlenül kell működnie, amelyek erőteljesen képviselnek egy-egy adott politikai irányzatot vagy ideológiát. Az NMM bírósági

¹⁸³ SPT Iránymutatás 16–20. pont.

szervezetrendszerrel való függetlenségének is érvényesülnie kell. Különös kiemelés érdemel továbbá az, hogy az NMM nem lehet szoros szervezeti vagy funkcionális kapcsolatban a büntetőeljáráásban részt vevő egyik szervvel sem.¹⁸⁴

2.1.2. Az NMM-tagok kiválasztásának átláthatósága

További követelmény, hogy az NMM-et – elsősorban más állami szervek – a gyakorlatban is függetlenként észleljék.¹⁸⁵ A tagok, illetve a hatáskört gyakorló személy kiválasztásának ezért nyílt, átlátható és inkluzív eljárásban, továbbá objektív kritériumok alapján kell megtörténnie.¹⁸⁶ Az NMM hatáskörét gyakorló személyeket olyan szervnek kell kineveznie, amely nem része vagy nem irányítója az NMM által monitorozott szervezetrendszernek. Az SPT több állam – például Németország – esetében jelezte, hogy az intézmény hatékonyságát és hitelességét egyaránt megkérdőjelezi, ha a kiválasztás feltételei nem tisztázottak jogalkotási szinten.¹⁸⁷ Úgy vélem, mindezek tükrében az sem elfogadható, ha az NMM tagjait az NMM által monitorozott végrehajtó hatalom részét képező szervezetek (büntetés-végrehajtás, rendőrség, gyermek- és ifjúságvédelem, szociális ellátásokat nyújtó rendszer) irányítását végző miniszter, illetve általában a végrehajtó hatalmat gyakorló tisztségviselő nevezi ki. Az NMM-tagok kiválasztásának az OPCAT-kritériumokkal leginkább összhangban álló módja a népképviselői szervek általi választás, illetve olyan sui generis döntéshozó grémium általi kiválasztás, amely plurális összetételű, és az állami szereplők mellett a civil szféra képviselőit is magában foglalja.¹⁸⁸ Amennyiben az NMM egy korábban működő szerv új további hatáskörökkel való felruházása révén jön létre, a szerv NMM-kijelölése során figyelembe kell venni, hogy a tagok választása vagy kinevezése során megvalósul-e az említett végrehajtó hatalomtól való függetlenség.

¹⁸⁴ *Membership of National Preventive Mechanisms: Standards and experiences* 2013, 1.

¹⁸⁵ *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* 2010, 89.

¹⁸⁶ SPT Iránymutatás 16. pont.

¹⁸⁷ SPT Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Federal Republic of Germany (2013) UN Doc CAT/OP/DEU/1 16. és 31. pont.

¹⁸⁸ Vö. SPT Iránymutatás 16. pont.

2.1.3. Az NMM tagjainak személyi függetlensége és kooperációkészsége

Az NMM tagjaira vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok a személyi függetlenség egyik legfontosabb garanciáját jelentik. A tárgykör mégis dilemmákat vehet fel, itt ugyanis kétirányú követelményrendszernek kell érvényesülnie. Egyrészt fontos, hogy a hatáskör gyakorlója lehetőség szerint személyében is független legyen. Ennek tükrében az NMM tagja nem tölthet be olyan más állami tisztséget, amely őt a végrehajtó hatalomhoz (különösen a büntetés-végrehajtáshoz vagy a rendészeti szervekhez), illetve a büntetőbíráskodást végző szervekhez köti.¹⁸⁹ Másrészt azonban a monitorozótevékenység végzése során jelentős előny, ha az NMM képviselője rendelkezik előzetes ismeretekkel az NMM hatáskörébe tartozó fogvatartási helyek rendszere és működése tekintetében.

Nem ritka, hogy az NMM tagjai ismereteiket és szakértelmüket épp annak révén szerezték, hogy korábban hosszabb-rövidebb ideig azoknál a szerveknél dolgoztak, amelyeket utóbb az NMM munkájának keretei között monitorozniuk kell. Az is előfordulhat, hogy olyan szakpolitikák, szervezeti struktúrák vagy működési folyamatok monitorozását kell elvégezniük, amely saját korábbi – a monitorozott szerveken belül végzett – tevékenységük eredménye. Mindezek mellett több államban olyan grémium végzi az NMM tagjainak jelölését, amely a jelölt szakmai közege. Ez szintén vezethet érdekösszeütközésekhez, hiszen az NMM-tag ezáltal úgy érezheti, hogy az őt jelölők vagy választók szakmai véleményét és érdekeit kell képviselnie.¹⁹⁰ Ráadásként azt is figyelembe kell venni, hogy az NMM működésének fontos eszköze a monitorozott szervekkel való párbeszéd, valamint a nyilvánosság. Ebből következik, hogy az érdekösszeütközéseket nem csupán tényszerűen kell elkerülni, hanem arra is törekedni kell, hogy a szakmai és politikai függetlenség a „külső szemlélő” (a monitorozott szervek és a nyilvánosság) számára is egyértelmű és kifogásolhatatlan legyen.

Nehéz tehát megtalálni az egyensúlyt a szakértelem és a szakmai tapasztalat igénye, valamint az intézmény függetlensége között. Erre a jogi szabályozásban megoldást jelenthet az, hogy a jelöltek köréből meghatározott időtartamra kizárják azokat a személyeket, akik korábban a monitorozott szervekhez kapcsolódó tisztséget töltötték be. A gyakorlatban pedig lehetséges, hogy olyan személyt jelölnek, illetve választanak, aki más államban

¹⁸⁹ *Membership of National Preventive Mechanisms: Standards and experiences* 2013, 2.

¹⁹⁰ *Membership of National Preventive Mechanisms: Standards and experiences* 2013, 4.

vagy az állami szerveken kívül, például a civil szféra képviselőjeként szerzett tapasztalatokat, illetve elméleti területen végzett a zárt intézmények monitorozásával kapcsolatos tevékenységet. Ezek a megoldások feltehetően garantálják a megfelelő szakmai hozzáértést és „helyismeretet”, ám nem jelentenek elköteleződést a monitorozott szervek irányába.

Az NMM-ben tevékenykedő személy a gyakorlatban háromféle státuszban lehet jelen az intézményben:

- az NMM tagjaként (vagyis a feladat- és hatáskör címzettjeként);
- az NMM alkalmazottjaként (vagyis a feladat- és hatáskör címzettjének szakmai segítőjeként, a feladatok tényleges ellátójaként); valamint
- külső szakértőként (vagyis a feladatellátásban rendszeres vagy ideiglenes, ám nem alkalmazotti státuszban lévő résztvevőként).¹⁹¹

A korábban említett nyílt, átlátható és inkluzív kiválasztási eljárás elsősorban az NMM tagjaira vonatkozik. Abban az esetben azonban, ha az NMM feladatainak és hatásköreinek címzettje egyetlen személy, különösen nagy jelentőségre tesznek szert az NMM alkalmazottai, hiszen a mindennapokban ők látják el ténylegesen az NMM feladatait, mi több, a látogatások során – illetve olykor egyéb tevékenységek körében is – gyakorolják hatásköreit. Annak, hogy az egyszemélyi NMM esetében a hatáskörök gyakorlását valójában az alkalmazottak végzik, szükségszerű következménye, hogy bizonyos függetlenségi kritériumoknak az ő tekintetükben is teljesülniük kell. Ilyen mindaz, amit az NMM tagjainak összeférhetetlenségével kapcsolatosan rögzítettem. E sajátos helyzet további folyománya lehet, hogy az NMM alkalmazottait ilyen esetben hasonló védelem, mentességek és privilégiumok illessék meg, mint az NMM tagját.¹⁹²

Az APT arra is felhívja a figyelmet, hogy az NMM-munkának kulcsmomentuma a látogatások kivitelezése, amely gyakorlati együttműködést igényel a tagoktól. Ez az együttműködés szükségszerűen együtt jár sajátos csoportdinamika kialakulásával. Az APT álláspontja szerint az együttműködés és a csoportdinamika megfelelő irányú alakulása nehezített, ha a tagok nem teljes munkaidejüket az NMM-feladat ellátásának szentelik, és csak ritkán

¹⁹¹ *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* 2010, 249.

¹⁹² *Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* 2010, 250–251.

találkoznak. További probléma lehet, hogy a sok magas rangú és kiemelkedő szakmai tudással rendelkező szakember hogyan képes kooperációra, mennyiben jelenik meg közöttük a vezetői pozícióért való versengés, és ez hogyan kezelhető a látogatások során. A közös munka feltétele, hogy a tagoknak kölcsönös elfogadást és elismerést kell kialakítaniuk egymás iránt, valamint meg kell egyezniük a közös célokban és módszerekben. Mivel az NMM-nek a látogatások és a más szervekkel való együttműködés során egységként kell harmadik személyek felé megjelennie, a szakmai (és különösen a látogatást végző) csoportnak ki kell alakítania a saját csoportidentitását. Ez azt jelenti, hogy az NMM tagjai, illetve alkalmazottai nem viselkedhetnek úgy, mintha más intézményt (állami szervet vagy civil szervezetet) képviselnének, ezek a szerepek nem keverhetők egymással.¹⁹³

2.2. Szakértelem és sokféleség

2.2.1. Az NMM tagjainak és alkalmazottainak szakmai és társadalmi összetétele

A kínzásmegelőzés feladatának ellátása az NMM hatáskörét gyakorló személy(ek), illetve a feladatokat ténylegesen ellátó alkalmazottai részéről sajátos képességeket és szaktudást igényel. Legáltalánosabb követelmény, amely egyértelműen irányadó a hatáskör gyakorlójára vagy gyakorlóira és az alkalmazottakra egyaránt, az az emberi jogi szemlélet és emberi jogi vagy alapjogi jogvédő tapasztalat. Ezen az alapkövetelményen kívül a szaktudás követelménye számos konkrét szakma ismeretét megkövetelheti. Leginkább kézenfekvő a jogi szakismeret, illetve a pszichológiai és orvosi szaktudás szükségessége. A kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés jelensége leginkább úgy érhető tetten, hogy a látogatások során vizsgálják a jogi kereteknek való megfelelést, valamint feltárják a testi és lelki integritást érő sérelmeket (illetve az ilyen sérelmek lehetőségeit). Ez leginkább jogi, pszichológiai és medikális módszerekkel tehető meg.¹⁹⁴ Az SPT több látogatása alkalmával felhívta a figyelmet az orvosi szakértelem

¹⁹³ *Membership of National Preventive Mechanisms: Standards and experiences* 2013, 5.

¹⁹⁴ Vö. az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosságának úgynevezett Isztambuli Protokolljával. UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment („Istanbul Protocol”) (2004) UN Doc HR/P/PT/8/Rev.1

jelentőségére.¹⁹⁵ Emellett azonban elképzelhető, hogy egyes konkrét látogatások során lehetőség lehet másfajta (például gyógypedagógiai, dietetikai, építési stb.) szakértelemre.

Az egyszemélyi NMM-ek esetében – ahogy azt az előzőekben említettem – kiemelten fontos az NMM alkalmazottainak helyzete. Egyes OPCAT- és SPT-kritériumok egyetlen NMM-tag esetében ugyanis fogalmilag csak az alkalmazottak tekintetében teljesíthetők. Az SPT harmadik éves jelentésében megfogalmazta, hogy amennyiben az NMM egyetlen személy, akkor rendelkeznie kell saját alkalmazottakkal, vagyis olyan személyekkel, akik kizárólag az NMM-feladatok ellátásában működnek közre.¹⁹⁶ Az SPT országlátogatásai során ezért minden esetben kiemelte, hogy nem tartja megfelelőnek, ha az NMM alkalmazottai másodállásban látják el feladatukat, különösen abban az esetben nem, ha főállásuk az adott intézmény egyéb hatásköreinek ellátásával függ össze.¹⁹⁷ Szakmai hozzáértésüket ugyanis csak akkor tudják teljes egészében az NMM szolgálatába állítani, ha foglalkoztatási jogviszonyuk csak ehhez a szervhez köti őket.

Az OPCAT a szakértelem mellett arra is figyelmet fordít, hogy egyes sérülékeny csoportok – amelyek tagjai nagyobb eséllyel szembesülnek a kirekesztéssel, diszkriminációval, így feltehetően a kínzással is – érdekei képviseltetve legyenek a megelőző mechanizmuson belül. Ennek érdekében mondja ki kifejezetten az OPCAT a nemek közötti egyensúlyt és az etnikai-kisebbségi csoportok képviseletét. A nemi egyensúly követelményének nem pusztán elméleti jelentősége van, és nem csupán annak köszönhető, hogy a 2002-ben létrehozott OPCAT szemléletében már a nők megfelelő részvételét kívánja megvalósítani. A nemek egyenlősége annyiban a látogatási gyakorlat kritikus pontja is, hogy a látogatott intézmények – börtönök, fogdáak, gyermekvédelmi vagy egészségügyi intézmények – nemritkán nemi alapon elkülönítetten működnek,¹⁹⁸ a látogatások során folytatott interjúk

¹⁹⁵ Lásd például SPT Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment to Sweden (2008) UN Doc CAT/OP/SWE/1 36. pont.

¹⁹⁶ SPT Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. (April 2009 to March 2010) (2010) UN Doc CAT/C/44/2. 51. pont.

¹⁹⁷ Vö. SPT Visit to Cyprus undertaken from 25 to 29 January 2016: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee (2017) UN Doc CAT/OP/CYP/1. 89–90. pont.

¹⁹⁸ *Membership of National Preventive Mechanisms: Standards and experiences* 2013, 5.

tekintetében pedig gyakran nem mindegy, hogy azt azonos vagy különemű személy végzi.¹⁹⁹ Az etnikai-kisebbségi csoportok személyes ismerete hasonló módon gyakorlati jelentőségre tehet szert az NMM munka során.

Egyszemélyi NMM esetén a multidiszciplináris szakmai összetételnek, a nemek egyensúlyának és a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit az NMM alkalmazottai tekintetében kell megvalósulnia.

2.2.2. Külső szakértők

Külső szakértőkre azokban az esetekben lehet szükség, ha a látogatás során nélkülözhetetlen valamely specifikus tudás, szakismeret vagy készség, amellyel az NMM tagjai vagy alkalmazottai nem rendelkeznek. Ez az orvosi, szociális vagy gyermekvédelmi ismeretektől egészen a műszaki szaktudásig terjedhet. A külső szakértők mellett érdemes említést tenni a tolmácsokról (és jelnyelvi tolmácsokról), akik valójában sajátos kommunikációs eszközt biztosítanak nyelvtudásukkal a látogatást végző csoportnak.

Bár az OPCAT nem tesz kifejezetten említést külső szakértőkről – csak a megfelelő szaktudás meglétét kívánja meg –, a jogi szabályozás azonban több országban kifejezetten lehetővé teszi, hogy az NMM külső szakértőt foglalkoztasson. A külső szakértők tekintetében felmerül a kérdés, hogy milyen mértékben vehetnek részt az NMM munkájában, illetve annak egyes fázisaiban – a látogatás előkészítésében és lefolytatásában, valamint a jelentés megírásában. Kérdéses lehet továbbá, hogy a külső szakértők mennyiben vannak tisztában az NMM-látogatások mibenlétével, jogi és módszertani kereteivel.

A feladatok és kompetenciák egyértelműsítése céljából indokolt, hogy az NMM-nek legyen a külső szakértők foglalkoztatására vonatkozó általános szabályzata. Ebben pontosan meg kell jelölni, hogy a szakértőt milyen jogok illetik meg, és milyen kötelezettségek terhelik. A szakértőnek az NMM hatáskörgyakorlójától egyértelmű felhatalmazást kell kapnia a feladatok ellátására, amelynek harmadik személyek irányába is egyértelműen ki kell fejeződnie.

Tekintettel arra, hogy az intézmény monitorozása nem magával a látogatás fizikai értelemben vett megkezdésével kezdődik, érdemes a szakértőt

¹⁹⁹ Traumatizált, illetve erőszak, különösen szexuális erőszak áldozatául esett fogvatartottak esetében kívánatos lehet, hogy az interjút az érintett által választott nemű NMM-tag vagy alkalmazott végezze.

már korábbi időpontban, akár már a helyszín kiválasztása, de legkésőbb a helyszín kiválasztása utáni látogatás-előkészítés során bevonni a szakmai munkába. A szakértő ugyanis számos olyan tényezőre világíthat rá, amely már a látogatás megtervezését is befolyásolhatja. A szakértő egyik specialitása lehet, hogy rendelkezik „helyismerettel” az adott intézményben vagy intézménytípusban, ezért értékes javaslatokat tehet a látogatás fókuszára, menetére, azoknak a személyére, akiket érdemes interjúba hívni az intézmény működésére vonatkozó információ megszerzése érdekében, azokra a tényezőkre, amelyekre az intézménybejárás vagy a dokumentumok áttekintése során különös figyelmet kell fordítani stb. A látogatás lefolytatása során kívánatos, hogy a külső szakértő az NMM tagjaival vagy alkalmazottaival azonos formában és mértékben kapjon szerepet. Ez azt jelenti, hogy a szakértő ugyanúgy részt vehet az interjúk felvételében, a dokumentumok és a helyiségek áttekintésében.

Végül, úgy vélem, nélkülözhetetlen, hogy a külső szakértő érdemben működhessen közre a látogatásról szóló jelentés elkészítésében is. Ez azt jelenti, hogy nem csupán elkészíti a saját tapasztalatainak összegzését a végleges jelentéshez, hanem szakmai véleményt nyilváníthat a végleges jelentés tartalmáról is. Ez persze felveti azt a problémát, hogy milyen megoldás kínálkozik arra az esetre, ha az NMM tagja vagy tagjai, az NMM alkalmazottai, valamint a külső szakértők véleménye között ütközés van. Erről a későbbiekben, a magyar NMM működésének vizsgálatakor tesztek majd említést.

Az NMM módszertanának elsajátítása érdekében a külső szakértőket fontos kiképezni, felkészíteni a látogatás előtt. Ennek a felkészítésnek magában kell foglalnia az NMM jellegére és feladatára vonatkozó információkat, de feltétlenül részét kell képeznie a látogató teambe mint csoportba történő – viszonylagos – integrációt. A külső szakértő és a látogató team számára egyaránt egyértelművé kell válnia annak, hogy a munka során a szakértő is a csoport tagja.

A külső szakértők csoportján belül is sajátos kategóriát alkotnak az úgynevezett tapasztalati szakértők. Ők olyan személyek, akik korábban fogvatartottként (elítéltként, pszichiátriai betegként, gyermekvédelmi szakellátásban felnőtt gyermekként, bentlakásos szociális intézmény lakójaként) éltek a monitorozott intézmények valamelyikében. Az általuk nyújtott információ olyan sajátos elemeket tartalmazhat a monitorozandó intézmény belső struktúrájáról és mindennapos funkcionálásáról, a külső személyek, szakemberek számára láthatatlan apróságokról, továbbá arról a személyes élményről, amely kizárólag az intézményben fogva tartott személyként élhető át. Mindez

az ismeret- és élményanyag nem szerezhető meg más személyektől, ennyiben pótolhatatlan. Másrészt azonban a tapasztalati szakértők részvétele ismételten felveti az NMM függetlenségének kérdését. A tapasztalati szakértő ugyanis nagyon különleges szemszögből, saját fogvatartottsága szemszögéből látja a monitorozott intézmény működését, amely *ab ovo* szubjektív nézőpont. Épp ez a nézőpont a tapasztalati szakértők tudásának értéke, ám ez lehet egyúttal objektivitásuk buktatója is. Tapasztalati szakértők alkalmazásakor figyelemmel kell tehát lenni arra, hogy az NMM monitorozó team összességében kiegyensúlyozott szemlélettel dolgozzon. Végül a tapasztalati szakértő látogatáson való részvétele saját mentálhigiéniéje szempontjából is problémás lehet.²⁰⁰ A fogva tartás során traumatizálódott személy újbóli traumatizációját jelentheti az intézménybe (vagy hasonló intézménybe) való visszatérés.

Véleményem szerint a tapasztalati szakértők alkalmazása mindenképpen kívánatos a monitorozás minél teljesebb és minél szakszerűbb kivitelezéséhez, a szakértők bevonásának módja azonban alapos átgondolást igényel. Feltétlenül érdemes tapasztalati szakértőt megkérdezni a látogatás előkészítése során, mert ez orientálhatja a látogatás fókuszát, az információgyűjtés módját. A látogatáson való részvétel pedig alapos közös felkészülést igényel a tapasztalati szakértő és a monitorozó team többi tagjának együttes részvételével.

2.3. A szükséges erőforrások biztosítása

A nemzeti emberi jogi intézményekre vonatkozó Párizsi Alapelvekkel összhangban az NMM-ek pénzügyi autonómiája kulcskérdés a független működés tekintetében. Az NMM munkája alapvetően operatív, helyszíni jellegű terepmunka, a látogatások lefolytatása pedig nemritkán igen költséges, személyi és tárgyi feltételei drágák. Forrásokra van szükség a speciális szakértők munkájának finanszírozásához is. A látogatások megtervezése és megvalósítása nyilvánvalóan nem történhetne meg független módon, ha az NMM forrásainak felhasználásához valamely más szerv hozzájárulására vagy egyetértésére lenne szükség.

²⁰⁰ *Membership of National Preventive Mechanisms: Standards and experiences* 2013, 4.

Az SPT gyakorlati iránymutatása alapján a pénzügyi függetlenség azzal teljesül, ha az NMM működése megfelel a következőknek.

- Saját maga határozhatja meg éves költségvetését a munkatervének megfelelően.
- Ezt a költségvetést közvetlenül a döntéshozó szervnek (rendszerint a parlamentnek) nyújtják be. Amennyiben az NMM-et már létező szerv keretein belül hozták létre, költségvetését a befogadó intézménytől elkülönítve kell benyújtani.
- A költségvetést az NMM vezetője nyújtja be.
- A költségvetés keretein belül az NMM saját maga határozhatja meg költési prioritásait.²⁰¹

Az NMM-ek működésének felmérése, a részes államokban végzett látogatások során az SPT több esetben is külön kitér a pénzügyi függetlenség kérdésére. A részes államok igyekeznek ugyan eleget tenni az OPCAT követelményének, amely szerint az NMM számára elkülönített költségvetést kell biztosítani, ám ez sok esetben mégsem jelent valódi finansziális önállóságot.

A legáltalánosabb probléma, hogy az NMM-feladatok ellátására az állam egész egyszerűen nem biztosít megfelelő fedezetet. Van ugyan önálló költségvetés, de az NMM számára allokált összeg sem a személyi, sem a tárgyi erőforrások finanszírozására nem elegendő. Számos országban, ahol az NMM-feladatok egy már létező szerv újabb felelősségi köreként jelennek meg, az állam nem biztosít fedezetet az új feladatok többletköltségeire.²⁰²

Több részes államban is probléma, hogy az egyéb állami feladatot is ellátó szerven – például ombudsmani hivatalon vagy börtönfelügyeletségen – belül működő NMM számára nincs elkülönített költségvetés a szervezeten belül. Mindez annak ellenére így van, hogy az SPT már első éves jelentésében pontosan megfogalmazta, hogy az NMM költségvetését

²⁰¹ *Preventing Torture. The Role of National Preventive Mechanisms. A Practical Guide* 2018, 16-17.

²⁰² Lásd például SPT Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment to Sweden (2008) UN Doc CAT/OP/SWE/1. 33. pont; SPT Visit to Spain undertaken from 15 to 26 October 2017: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee (2018) UN Doc CAT/OP/ESP/2. 18–19. pont.

egyértelműen körül kell határolni.²⁰³ Az el nem határolt költségvetés azt jelenti, hogy az NMM számára biztosított anyagi erőforrások nagysága attól függ, hogy a bennfoglaló szerv feladatellátása számára általánosságban mennyire elegendő a költségvetési támogatás, illetve ezen belül mekkora jelentőséget tulajdonítanak az NMM-feladatoknak. Mindez természetesen azt eredményezi, hogy hiába rendelkezik maga a bennfoglaló szerv önálló költségvetéssel, az NMM működése az adott szervezen belüli viszonyoktól és prioritásoktól, továbbá az egyéb feladatok és hatáskörök ellátásától függ. Ez semmiképpen nem elégséges garancia az NMM önálló és független működéséhez.

A szűkös anyagi keretek kiegészítésére megoldás lehet, hogy az NMM-nek lehetőséget biztosítanak arra, hogy nem állami forrásokból is szerezhessenek pénzbeli vagy más jellegű támogatást. A nem állami forrásokból – például nemzetközi szervezetek, belföldi civil szervezetek vagy akár profitorientált szervezetek támogatásából való részesülés – az SPT számára is elfogadható, sőt támogatandó lehetőség.²⁰⁴ A nem állami támogatás megvalósulhat pénzbeli formában, de ennél gyakoribb, hogy a támogatás bizonyos szolgáltatások vagy eszközök nyújtását jelenti (például tolmács biztosítása, kiadványok gondozása, gépjármű rendelkezésre bocsátása stb.). Véleményem szerint azonban ez a megoldás is felvetethet problémákat. Amennyiben a finanszírozás jól működik nem állami forrásokból, úgy az állam „elfeledkezhet” arról, hogy az NMM működését valójában az állami költségvetésből kell finanszírozni. A túl jelentős mértékű nem állami támogatás elfogadása pedig elvezethet oda, hogy az állami szereplők megkérdőjelezzik az NMM függetlenségét, és nem tekintik hitelesnek a rájuk vonatkozó megállapításokat. Ez különösen igaz lehet, ha az NMM olyan civil szervezetektől kap segítséget, amelyek maguk is hasonló monitorozási tevékenységet végeznek, ezért szükségszerűen az állami szervek kritikussai.

²⁰³ SPT First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (February 2007 to March 2008) (2008) UN Doc CAT/C/40/2. 28. (g) pont.

²⁰⁴ *Preventing Torture. The Role of National Preventive Mechanisms. A Practical Guide* 2018, 17.

2.4. A párizsi alapelveknek való megfelelés

A párizsi alapelvek eredetileg a nemzeti emberi jogi intézmények (NHRI-k) kialakítására, akkreditációjára és működésére vonatkozó iránymutatások. Ennek köszönhetően nem alkalmazhatók egy az egyben az NMM-ek kialakítására és funkcionálására. Egyes elemei az NMM keretei között nem is értelmezhetők, más elemek viszont részletesebb vagy szélesebb körű kidolgozást igényelnének. Az SPT álláspontja ezért az, hogy a párizsi alapelvek mentén történő akkreditáció nem alkalmazható az NMM-ek akkreditációjára. Ez utóbbihoz kifejezetten az OPCAT követelményrendszeréhez igazított értékelés szükséges.²⁰⁵ A nemzeti emberi jogi intézmény tehát nem felel meg automatikusan az NMM-mel szemben felállított követelményeknek, így nem is ismerhető el automatikusan OPCAT-kompatibilis NMM-ként.

Áttekintve a párizsi alapelveket, a törvényben rögzített széles körű jogvédő hatáskör, az ajánlások megtételének lehetősége, az ENSZ-szervekkel való együttműködés, az emberi jogi oktatásban való részvétel, a nyilvánosság felhívása mind fontos eleme az NMM működésének is. A társadalom plurális képviselete, a saját infrastruktúra, a más szervekkel való konzultáció lehetősége és a civil szervezetekkel való kapcsolattartás szintén nélkülözhetetlen a hatékony működés és a függetlenség szempontjából.

2.5. A preventív működésmód és a láthatóság

Ahogy azt korábban bemutattam, az NMM tényleges kialakítása számos tényezőtől függ. E helyütt röviden arra a megoldásra szeretnék kitérni, amely a már létező intézmény újabb hatásköröként definiálja az NMM tevékenységét. Ezekben az esetekben ugyanis már adott a sajátos szervezeti felépítés és működési keret, ebbe kell beilleszteni az NMM teljes mértékben új mechanizmusát. A legtipikusabb ilyen eset, amikor nemzeti emberi jogi intézmény, általában ombudsmani hivatal veszi fel az NMM feladat- és hatásköreit.

Az ombudsmani típusú NMM-nek szervezeti és funkcionális értelemben egyaránt kihívás lehet az új hatáskör gyakorlása.²⁰⁶ Funkcionális értelemben

²⁰⁵ SPT Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. (April 2009 to March 2010) (2010) UN Doc CAT/C/44/2. 61. pont.

²⁰⁶ MURRAY et al. 2011, 136.

az ombudsmani intézmény alapvetően reaktív jellegű működésmóddal dolgozik. Az egyéni panaszok kivizsgálása esetén egyértelműen már megtörtént vagy legalábbis valószínűsíthető jogsértések ügyében jár el, de a hivatalbóli eljárás esetén is általában csupán válaszlépésként indít vizsgálatot felmerülő jogsértések feltárása érdekében. Mindez annak ellenére igaz, hogy az ombudsmani típusú intézmények gyakran egyben nemzeti emberi jogi intézményként akkreditált entitások is, amelyeknek fogalmi eleme a *proaktív*, kezdeményező típusú emberi jogvédelem.²⁰⁷

Az OPCAT NMM tevékenység nem csupán abban tér el a hagyományos ombudsmani tevékenységtől, hogy preventív jellege miatt fogalmilag proaktív, hanem abban is, hogy a jogsértések azonosítása helyett *párbeszéd* kezdeményezését jelenti a monitorozott szervvel.²⁰⁸ Igaz, a hagyományos ombudsmani funkcionálás során is lehetséges dialógus az ombudsman és a vizsgált szerv között, az ombudsmani ajánlásokra a szerv választ adhat, és ennek során kialakulhat egyfajta építő jellegű párbeszéd. Az NMM-monitorozás azonban már eleve a dialógus keretei között indul, célja nem a szerv számonkérése, illetve szankcionálása. A hiányosságokra való rámutatás is elsősorban a közös megoldáskeresés céljából valósul meg.

Az NMM-funkciót betöltő ombudsmannak tehát magáévá kell tennie ezt az újfajta, proaktivitáson és kooperáción alapuló működésmódot, ami az eredeti ombudsmani feladatok ellátására szolgáló szervezet és a bevett feladatel-látási mód keretei között nem könnyű feladat. A kihívásra megoldást nyújthat az, hogy az NMM-feladatokat ellátó egység – amennyire lehet – szervezetileg elkülönül az ombudsman hivatali szervezetétől. Az előzőekben említettem, hogy maga az SPT is úgy tartja kívánatosnak, hogy az NMM tagjai, illetve az NMM-ben dolgozó ombudsmani alkalmazottak kizárólag NMM-feladatokat lássanak el, lehetőség szerint ne vegyenek részt egyéb ombudsmani funkciók ellátásában. A reaktív attitűd és a preventív attitűd ugyanis nehezen összeegyeztethető egymással a munka során.

Az ombudsmani típusú NMM persze akár előnyt is élvezhet a hagyományos ombudsmani munka révén preventív munkája során is. Az ombudsmanhoz beérkezett panaszok, jelzések ugyanis egyrészt orientálhatják a monitorozási terv alakítását, fókuszba hozhatnak olyan intézményeket, amelyeket érdemes NMM-látogatás során érinteni.²⁰⁹ Másrészt az ombudsmani

²⁰⁷ Erről bővebben lásd HAÁSZ 2011.

²⁰⁸ MURRAY 2012, 2.

²⁰⁹ MURRAY et al. 2011, 119.

intézmény ismertsége és tekintélye a monitorozott szervek és a nyilvánosság előtt is nagyobb súlyt és hatékonyságot adhat az NMM-munka során tett erőfeszítéseknek, mint egy teljesen új intézményé, amelynek fel kell építenie azt a „brandet”, amely támogatja emberi jogvédő munkáját.

A más állami szerven belül működő NMM másik jelentős kihívása az ismertség, illetve a kifelé, harmadik személyek és a nyilvánosság felé mutatott nyitottság, amely képes látványossá tenni az autonómiát, a más szervektől és más állami funkcióktól való látványos elkülönültséget is. Munkám elsősorban az NMM monitorozási tevékenységét elemzi, ám a nyilvánosság számára való „láthatóság” szempontjából említést kell tenni arról is, hogy az NMM-nek jelentős feladatai vannak a jogismeret fejlesztése és a jogtudatosítás – mint az UNCAT-ből eredő állami kötelezettség – terén is. A láthatóság és ismertség valamennyi feladat ellátásának hatékonyságát segíti. Az SPT több országjelentésében is említi²¹⁰ annak fontosságát, hogy az NMM jól beazonosítható legyen az állami és nem állami szervek és személyek számára, továbbá amennyiben egy már létező intézményen belül alakítják ki, jól elkülönüljön attól az intézménytől, amelynek keretei között működik.

Az ombudsmani típusú intézmények jellemzője, hogy fontos eszközük a nyilvánosság, amelyet egyértelműen jól kiaknázhatnak az NMM-működés során is. Az azonban lényeges, hogy a bejáratott vagy megszokott fórumok számára is egyértelmű legyen, hogy az NMM egy új hatáskör, új feladat és eltérő működési mód. Kizárólag ez képes hozzájárulni ahhoz, hogy a kínásmegelőzés mint állami feladat maga is ismertséget és elismertséget szerezzen a társadalomban.

²¹⁰ Lásd például a Románia, Ciprus, Hollandia vagy Spanyolország látogatásáról szóló jelentéseket.

Az ENSZ kínzásmegelőzési rendszere Magyarországon

1. Az OPCAT ratifikációjának lépései, különös tekintettel az NMM kijelölésére

Magyarország az OPCAT-et 2011-ben ratifikálta, a folyamat azonban természetesen nem volt előzmények nélküli. Haraszi M. Katalin és Elina Steinerte részletes összefoglalóiból²¹¹ kiderül, hogy a Magyar Köztársaság Állandó ENSZ Képvisellete már 2006-ban szóbeli nyilatkozatot tett az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága előtt arra vonatkozóan, hogy ratifikálni fogja az OPCAT-et,²¹² és még ugyanebben az évben írásban is tájékoztatta az ENSZ Közgyűlést, hogy a magyar kormány elkötelezte magát az OPCAT ratifikációja mellett.²¹³

A következő öt év nem hozott semmiféle látható kormányzati előrelépést az OPCAT ratifikációjának irányába, szakmai fórumokon azonban vita zajlott arról a kérdésről, hogy milyen megoldások képzelhetők el a magyar nemzeti megelőző mechanizmus kialakítására, új szervet kell-e létrehozni, vagy található olyan, már működő állami szerv, amely az NMM-hatásköröket az OPCAT követelményeivel összhangban tudja gyakorolni. A szakmai vita viszonylag rövid idő alatt két szerv, az *ügyészség* és az *alapvető jogok biztosa* (akkor még állampolgári jogok országgyűlési biztosa) közötti mérlegelésre szűkült le. Az eredeti kormányzati álláspont az ügyészségi szervezetet tartotta megfelelőnek az NMM funkcióinak betöltésére. Ez az elképzelés azonban – egyértelműen jogosan – nem találkozott a szakmai civil szervezetek, valamint a tudomány művelőinek álláspontjával. Két civil szervezet,

²¹¹ Vö. HARASZI 2009; STEINERTE 2011.

²¹² SPT Consideration of reports submitted by States Parties under article 19 of the Convention. Conclusions and recommendations of the Committee Against Torture. Hungary (2007) UN Doc CAT/C/HUN/CO/4. 5. pont.

²¹³ Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 - Hungary. UN Doc A/HRC/WG.6/11/HUN/2. (2011).

a Magyar Helsinki Bizottság és a Mental Disability Advocacy Center (MDAC) egyértelműen aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy az ügyészség alkalmas-e az NMM-feladatok ellátására, és szorgalmazták, hogy az ombudsman legyen a magyar NMM. Ehhez az állásponthoz nemzetközi szintről az APT is csatlakozott.²¹⁴

A 2008-as év elején az ombudsman levélben fordult az Országgyűléshez és több miniszterhez, hogy sürgesse az OPCAT ratifikációját, és felajánlja szakmai segítségét az NMM kijelöléséhez.²¹⁵ Ugyanezen év áprilisában az – akkori – Országgyűlési Biztos Hivatala és a Magyar Helsinki Bizottság közös kerekasztalt szervezett, amelynek egyik fókuszja a nemzeti megelőző mechanizmus kijelölése volt.²¹⁶ Ennek keretei között a Magyar Helsinki Bizottság kifejtette, hogy az ügyészség nem felel meg az OPCAT által felállított – az előző fejezetben általam is tárgyalt – feltételeknek. Egyrészt nem független a büntető igazságszolgáltatástól, másrészt sajátos ügyészi törvényességi ellenőrzést, illetve felügyeletet végez, amely nem egyeztethető össze az NMM keretei között végzett, proaktív jellegű és emberi jogi szemléletű monitorozással. Hasonló álláspontot találunk a szakirodalomban is. Haraszi érvelése szerint²¹⁷ az ügyészség elsődleges feladatai a büntető igazságszolgáltatással kapcsolatosak, ezeknek egyike a nyomozás, illetve a nyomozás törvényességének felügyelete. A nyomozás jellegénél fogva bizonyítékokat felkutató eljárás, amelynek célja, hogy adott büntetőeljárásban a terhelt felelősségét megvizsgálja, esetleg megalapozza. A kínzási magatartásokat megvalósító bűncselekmények esetében – mivel ezeknél nagyrészt a közhatalom gyakorlóit által elkövetett büntetőjogi tényállásokról van szó – a nyomozás az ügyészség feladata és hatásköre, vagyis törvényi kötelezettsége. Az NMM-nek azonban nincs ilyen kötelezettsége, sőt nem végezhet nyomozási jellegű tevékenységet, mert működésmódja a prevencióra és a párbeszédre épül. Haraszi ennél fogva jogállami paradoxonnak nevezi, hogy az ügyészség bűnüldözési tevékenysége attól függjön, hogy ilyen cselekményekről a szigorúan vett ügyészi feladatellátás vagy az NMM

²¹⁴ HARASZI 2009, 16.

²¹⁵ HARASZI 2009, 17.

²¹⁶ Vö. Magyar Helsinki Bizottság: *A kínzás elleni ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (OPCAT) ratifikációja és a nemzeti megelőző mechanizmus (NPM) működése (2008–)* www.helsinki.hu/az-opcat-ratifikacioja-2008/ (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.) A kerekasztal programját lásd https://helsinki.hu/wp-content/uploads/OPCAT_konf_program_20080421.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)

²¹⁷ HARASZI 2009, 18.

keretében végzett feladatellátás kapcsán értesül.²¹⁸ Ezt a jogállami paradoxon jelenséget erősíti, hogy az ügyész dönt a vádemelésről, ő gyűjti össze a tényállás bizonyításához szükséges értesüléseket és vallomásokat is. Mindezek a tevékenységek, illetve az, hogy ez az ügyészség kötelezettségeként fogalmazódik meg a vonatkozó jogszabályokban, nem egyeztethető össze az OPCAT 18. cikk (1) bekezdésében rögzített függetlenség követelményével.²¹⁹ Ezekkel a megállapításokkal magam is teljes mértékben egyetértek.

Valamelyest más hangsúlyokkal és a függetlenség alapelvét erőteljesebben kifejezésre juttatva, de ezzel azonos eredményre jut Steinerte is, amikor kifejti, hogy az ügyészség kijelölése az NMM-feladatokra az OPCAT lényegével lenne ellentétes. Megállapítja, hogy már maga az OPCAT preambuluma is úgy rendelkezik, hogy „a szabadságuktól megfosztott személyeknek a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni védelmét megelőző jellegű, nem bírósági eszközökkel lehet megerősíteni, amelyek a fogvatartási helyek rendszeres látogatásán alapulnak”. Az ügyészség mint a büntető igazságszolgáltatás rendszerének egyik pillére, ab ovo nem alkalmas az ilyen jellegű eszközök alkalmazására. Azt is aláhúzza, hogy mind az OPCAT – függetlenség követelményét megfogalmazó – 17. cikke, mind az SPT ilyen tartalmú – az előző fejezetben bemutatott – iránymutatásai alapelvként fogalmazza meg, hogy az NMM kijelölése során kerülni kell az érdek-összeütközést, illetve összeférhetetlenséget. Az NMM-funkciók elkülönülése és eltérő működési mechanizmusa még abban az esetben sem lesz feltétlenül egyértelmű a monitorozott intézmények, illetve a fogvatartottak számára, ha az ügyészségen belül külön egységet hoznak létre az NMM-feladatok ellátására. Az NMM így nem fogja tudni betölteni rendeltetését.²²⁰

A szakmai ellenérvek dacára 2011-ben a kormányzati szervek közötti egyeztetésben még mindig három opció volt napirenden az NMM kijelölése kapcsán: a) új intézmény létrehozása, b) az ügyészség kijelölése, c) az ombudsman kijelölése. Az új intézmény tekintetében a konzultáció arra jutott, hogy ez a megoldás valójában sok tekintetben az ombudsmani intézmény megkettőzését jelentené, ám az újonnan létrehozott szerv nem tudná felhasználni mindazokat a szakmai tapasztalatokat, amelyek az ombudsmannál már felhalmozódtak az általános ombudsmani hatáskörben végzett korábbi

²¹⁸ HARASZTI 2009, 18.

²¹⁹ HARASZTI 2009, 18.

²²⁰ STEINERTE 2011, 10.

monitorozási jellegű tevékenység során. Az új intézmény felállítása emellett jelentős pénzügyi terhet is jelentene a költségvetés számára. Az ügyészség tekintetében – bár számos aspektusból megfelelőnek tartották az NMM-funkció betöltésére – végül a kormányzati szervek között is uralkodóvá vált a szakértők részéről megfogalmazott álláspont, amely szerint nyomozási feladat- és hatáskörei miatt a szerv nem tesz eleget az OPCAT által előírt működésbeli függetlenség követelményének. Mindezekre tekintettel a kormányzati egyeztetés végül mégis az ombudsman mellett döntött. E döntés mellett szólt, hogy az ombudsman szervezetileg és funkcionálásában egyaránt független, így megfelel az OPCAT által előírt követelményeknek, és néhány jogszabályi változtatás révén a reaktív szerep mellett a preventív jellegű tevékenységet is el tudja látni.²²¹

A szakmai viták lezajlása után a következő lépés 2011-ben történt, amikor Magyarország az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának benyújtott, 2011-es egyetemes időszakos emberi jogi felülvizsgálat (UPR) kapcsán a Tanácstól kifejezett ajánlást²²² kapott arra vonatkozóan, hogy csatlakozzon az OPCAT-hez.²²³ Ezzel az ajánlással magyar kormány egyetértett,²²⁴ és megkezdte a szükséges lépések megtételét. Ennek keretében született meg a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény fakultatív jegyzőkönyvéhez való csatlakozás előkészítéséhez szükséges jogalkotási feladatok ütemezéséről szóló 1176/2011. (V. 30.) kormányhatározat. A kormányhatározat rögzítette, hogy a magyar kormány egyetért az OPCAT ratifikációjával, és felhívja az illetékes minisztereket, hogy készítsék elő a csatlakozáshoz szükséges jogszabályi háttérrel azzal, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatát az alapvető jogok biztosa lássa el.

2011 őszén elkezdődött az OPCAT ratifikációjáról szóló joganyag előkészítése. Ennek során több civil szervezet is jelezte, hogy teljes mértékben elmaradt az az egyeztetési folyamat, amelyet az SPT kifejezetten szorgalmaz²²⁵ az új NMM-ek felállításakor. A korábbi szakmai fórumok és párbeszéd következtetései csak részben jelentek meg a kormány tervezetében,

²²¹ STEINERTE 2011, 7.

²²² UNHRC Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Hungary UN Doc A/HRC/18/17. (2011) 94.1.–94.5. pont.

²²³ Magyar Helsinki Bizottság 2012, 3. pont.

²²⁴ UNHRC Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Hungary UN Doc A/HRC/18/17. (2011) 95.1. pont.

²²⁵ SPT Iránymutatás 16. pont.

az NMM kijelölésére, továbbá az NMM-feladatok ombudsmani hivatalra való delegálására a civil szervezetek és szakértők megkérdezése nélkül került sor. Az egyeztetésben részt vett ugyan az Országgyűlési Biztos Hivatala, de a kijelölés kérdésével még azokat a civil szervezeteket sem keresték meg, amelyek maguk is monitorozási tevékenységet folytatnak.²²⁶ Maga a tervezet érdemi véleményezésére sem volt lehetőség, tekintettel arra, hogy a tervezet a Kormány elektronikus felületére csupán négy nappal a benyújtás előtt került fel.²²⁷ A Kormány 2011. október 21-én nyújtotta be az Országgyűlésnek az OPCAT kihirdetéséről szóló törvényjavaslatot,²²⁸ amelyet az Országgyűlés gyakorlatilag vita és ellenszavazat nélkül 2011. október 24-én elfogadott. A törvényt 2011. november 3-án hirdették ki, amely időponttól kezdve az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala megkezdte a felkészülést az NMM-feladatok ellátására. A törvény azonban csak 2015. január 1-jén lépett hatályba, az NMM ekkor kezdte meg tényleges működését.

Az alapvető jogok biztosának kijelölésével Magyarország a nemzeti emberi jogi intézmény (NHRI) keretei között létrehozott NMM-modellje mellett tette le a voksát. A megelőző mechanizmus hatásköreit egy személyben az alapvető jogok biztosa gyakorolja, az NMM munkatársait pedig az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala foglalkoztatja.

2. Az alapvető jogok biztosa mint nemzeti megelőző mechanizmus

Az NMM kiválasztásáról szóló szakmai vita során a szakértők értékelték az ombudsmant mint lehetséges NMM-et is. A Steinerte által végzett kutatás és összegzés kormányzati és civil szereplők megkérdezésén alapult. A megkérdezés azt az eredményt hozta, hogy mind a kormányzati szakértők, mind a civil szervezetek képviselői szerint az ombudsman a leginkább alkalmas intézmény az NMM-feladatok ellátására. Ennek indokaként a következőket jelölték meg.²²⁹

²²⁶ STEINERTE 2011, 9.

²²⁷ Magyar Helsinki Bizottság 2011, 1.

²²⁸ T/4747. számú törvényjavaslat.

²²⁹ STEINERTE 2011, 11.

- Az Országgyűlési Biztos Hivatala független szerv; ezt a függetlenséget az garantálja, hogy az országgyűlési biztost közvetlenül az Országgyűlés választja.
- Az országgyűlési biztos funkcionálása és személye vonatkozásában egyaránt független intézményként észlelik a külső szemlélők.
- Az országgyűlési biztos iránt magas a közbizalom, megítélése a kormányzati szervek és civil szervezetek részéről is kifejezetten jó.
- Az ombudsman megfelelő szakértelemmel rendelkezik az NMM legfontosabb feladata, az intézménylátogatások végrehajtásában, hiszen korábban is végzett már hasonló monitorozó tevékenységet.²³⁰ (Ezzel összefüggésben Haraszi már 2008-ban arról ír, hogy az ombudsman nagyon hasonló feladatokat lát el, mint az ECPT, illetve az OPCAT keretei között működő NMM-ek.²³¹)

Az általános kérdésekben való egyetértés mellett azonban a részletek tekintetében voltak eltérések a kormányzati és civil vélemények között. A kormányzati szervek megkérdezettjei szerint az ombudsmani hivatal önmagában is rendelkezik a megfelelő szakértelemmel, valamint személyi és tárgyi feltételekkel az NMM-feladatok ellátásához – természetesen azzal, hogy az új hatáskörhöz a szabályozásnak megfelelő költségvetési többletforrásokat kell rendelnie. Ezzel szemben a civil szervezetek képviselői és magának az ombudsmani hivatalnak a munkatársai is azon a véleményen voltak, hogy az NMM-feladatok ellátására az ombudsmani hivatal kizárólag a civilekkel együtt lenne alkalmas.

Tanulságos Steinerte elemzésének az a bekezdése, amelyben bemutatja, hogy maga az Országgyűlési Biztos Hivatala hogyan értékelte az NMM-kénti működés tényleges megvalósíthatósági adatait. „Az Országgyűlési Biztos Hivatala megvizsgálta, hogy milyen gyakorlati vonatkozásai lennének annak, ha nemzeti megelőző mechanizmusként jelölik ki, továbbá becslést készített a szükséges pénzügyi és személyi erőforrásokról: huszonöt fős,

²³⁰ Az Országgyűlési Biztos Hivatalának munkatársai több alkalommal végeztek helyszíni vizsgálatokat börtönben, szociális intézményekben, pszichiátriákon, gyermekvédelmi intézményekben. Vö. *Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel. A büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásának alapjogi összefüggéseit, valamint az ügyvédek és a hozzájuk fordulóknak jogait vizsgáló projekt 2012*; továbbá AJB-797/2011. számú jelentés; AJB-3012/2012. számú jelentés; AJB-4464/2014. számú jelentés stb.

²³¹ HARASZI 2008, 60–62.

főosztályvezető irányítása alatt működő szervezeti egység; irodaberendezés, gépjárművek, további hasonló logisztikai költségek. A teljes pénzügyi becslés összege 272 181 000 forint [...]»²³² Ez az elemzés a későbbiekben jól összevethető majd azzal, hogy milyen szervezeti és pénzügyi változások zajlottak le a későbbi Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában az OPCAT-feladatokra való kijelölés kapcsán.

Haraszi értékelése²³³ sok szempontból gyakorlatiasabb, és sokkal inkább a részletszabályokkal foglalkozik. Vizsgálódásai során számos olyan kérdést vet fel már jóval az NMM-re vonatkozó jogi szabályozás elfogadása előtt, amelyek megfontolást igényelnek, és amelyeket a jogalkotás utóbb részben figyelembe is vett. Természetesen ő is hangsúlyozza az ombudsman függetlenségét és szakmai hozzáértését a monitorozási tevékenységhez. Azt azonban máris kiemeli, hogy bizonyos szakértelem nem áll teljes mértékben rendelkezésre az Országgyűlési Biztos Hivatalában, így különösen pszichológusi és orvosi tudást kellene beilleszteni a szervezetbe. Ennek keretei között látja ő is a civil szervezetek részvételének lehetőségét, akik külső – pszichológus vagy orvos – szakértőkként lennének bevonhatók. Azt is hangsúlyozza, hogy az ombudsmani munka klasszikus formájában reaktív típusú, így egyértelművé kell tenni, hogy NMM-ként a preventív működésmód kívánatos. Felveti a kérdést, hogy az országban található etnikai kisebbségek képviselőit milyen módon kerülhet sor, hiszen Magyarországon a nemzeti vagy etnikai hovatartozásra vonatkozó adatokat – törvényi előírás alapján – sehol nem tarthatnak nyilván. További problémaként fogalmazza meg, hogy az általános feladatkörében hatóságokat és közszolgáltatásokat nyújtó szerveket vizsgáló ombudsman hatáskörét az NMM-tevékenység keretében egyértelműen ki kell terjeszteni valamennyi fogvatartási helyre, legyen az akár magánszemélyek által fenntartott intézmény. Kiemeli azt is, hogy a helyszíni látogatás során kifejezett felhatalmazást kell adni az ombudsmannak, illetve munkatársainak arra, hogy a helyiségekbe korlátozás nélkül beléphessenek, az iratokba korlátozás nélkül betekinthesse, a jelen lévő személyekkel pedig bizalmas beszélgetést folytathassanak. Fontosnak tartja továbbá, hogy az NMM-mel való kommunikáció miatt senkit ne érhesen hátrány. Úgy véli, az országgyűlési biztos intézkedései, kezdeményezési lehetőségei, illetve ajánlásai, valamint az ezekre a monitorozott szerv, illetve más állami szervek részéről adott válaszra vonatkozó előírások gyakorlatilag

²³² STEINERTE 2011, 12.

²³³ HARASZTI 2009, 21–24.

megfelelnek az OPCAT követelményeinek. Hasonlóan látja az NMM jogszabály-véleményezési tevékenységét, amely szintén biztosított már az általános ombudsmani feladat- és hatáskörök között.

3. A magyar NMM szervezetének és működésének törvényi szabályozása

Az előző címben megfogalmazott követelmények és kritikák tükrében érdemes áttekinteni a hatályos magyar szabályozást, amely az NMM szervezetére és működésére vonatkozik. A törvényi kereteket az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbtv.) állapítja meg.

3.1. Az NMM működésére vonatkozó szabályok

Az NMM szervezetére és működésére vonatkozó alapelveket az előző fejezetben részletesen tárgyaltam. E helyütt kifejezetten a magyar NMM-re vonatkozó részletszabályokat mutatom be azzal, hogy az NMM struktúrája és funkcionálása tekintetében értékelést végzek, amelyhez a korábban vizsgált alapvető szintű OPCAT-szabályokat, valamint az SPT által kialakított iránymutatásokat használom összehasonlítási alapként. Magyarországon az alapvető jogok biztosának NMM-hatásköreit az 2. § (6) bekezdése konstituálja, amikor kimondja, hogy „[a]z alapvető jogok biztosa ellátja a 2011. évi CXLI. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus feladatait”.

Az NMM-kénti funkcionálás során az ombudsman főszabályként az általános törvényi előírások szerint jár el, az NMM-működésre vonatkozó kivételek figyelembevételével.²³⁴ Ez azt jelenti, hogy az ombudsmant NMM-hatáskörben való eljárása során is valamennyi olyan jogosítvány megilleti, amely általános hatásköreinek betöltése alkalmával. Ezek közül érdemes kiemelni, hogy az alapvető jogok biztosa vizsgálata alkalmával

- a vizsgált hatóságtól adatokat és felvilágosítást kérhet;
- a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti;

²³⁴ Ajbtv. 39/A. §.

- vizsgálat lefolytatására kérheti fel hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét vagy a vizsgálat lefolytatására egyébként feljogosított szerv vezetőjét;
- helyszíni ellenőrzést folytathat.²³⁵

A NMM-munka során különösen fontosak a helyszíni ellenőrzésre irányadó általános szabályok, amelyek gyakorlatilag már önmagukban lehetővé tennék az NMM-monitorozást. Helyszíni ellenőrzés során az alapvető jogok biztosa (illetve a helyszíni ellenőrzés végző munkatársa)

- a vizsgált hatóság helyiségeibe beléphet;
- a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes iratba betekinthesz, azokról másolatot, kivonatot készíthet; és
- a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja.²³⁶
- A vizsgált hatóság helyiségébe való belépést szabályozó jogszabály a helyszíni ellenőrzést érdemben nem akadályozhatja.²³⁷

Valójában tehát azt is mondhatnánk, hogy az alapjogi biztos a törvény NMM-re vonatkozó különös szabályai nélkül is jogosult lenne valamennyi NMM-funkció betöltésére, de mindenképpen hasznos, hogy az Ajbvt. kifejezetten rögzíti az OPCAT által előírt követelményeket hatásköri szabályokként, amelyeknek legfontosabb elemei a következők.²³⁸

A *fogvatartási helyek fogalmának* értelmezésére az OPCAT 4. cikke irányadó, vagyis a látogatási hatáskör valamennyi OPCAT-értelemben vett intézményre kiterjed (ez különösen a magánfenntartású intézmények vonatkozásában fontos kitétel).

A látogatás során az ombudsman mint NMM a *fogvatartottakkal való bánásmódot* vizsgálja, ami széles körű értékelést tesz lehetővé, hiszen a bánásmód számos dimenziót magában foglal. (A vizsgálat ezért nem szűkül le pusztán a fogva tartás fizikai körülményeinek értékelésére, hanem magában foglalja például a fogvatartási hely szervezeti és működési sajátosságait vagy az interperszonális kapcsolatokat is.)

²³⁵ Vö. Ajbvt. 21. § (1) bekezdés.

²³⁶ Ajbvt. 22. § (1) bekezdés.

²³⁷ Ajbvt. 22. § (4) bekezdés.

²³⁸ Vö. Ajbvt. 39/B.–39/D. §§.

Az ombudsman mint NMM *preventív működés*módját biztosítja az a szabály, amely szerint az NMM-beadvány és alapjogi visszasság felmerülésére tekintet nélkül vizsgálhatja a fogvatartási helyeket.

A látogatások során az ombudsmant az általános felvilágosításkérési, iratmásolási, vizsgálatkérési, közmeghallgatáson részvételi és helyszíni ellenőrzési jog²³⁹ mellett megilleti az a jog, hogy *információt kérjen a fogvatartási helyek és az ott fogva tartott személyek számáról, továbbá a velük való bánásmód és a fogva tartás körülményeiről*. E különös szabály specifikálja és hangsúlyozza, hogy az ombudsman milyen információra jogosult látogatásai során.

A törvény azt is külön rögzíti, hogy az NMM a fogvatartási helyekre és a vizsgált hatóság egyéb helyiségeibe *korlátozás nélkül beléphet*, a fogvatartási helyek számára és földrajzi helyére, valamint a fogvatartási helyeken lévő, szabadságuktól megfosztott személyek számára, a velük való bánásmódra és fogva tartásuk körülményeire vonatkozó *összes iratba korlátozás nélkül betekinhet*, azokról kivonatot és *másolatot készíthet*, továbbá a vizsgált hatóság *munkatársát és a szabadságától megfosztott személyt is beleértve bármely ott tartózkodó személyt meghallgathat*. Ez a szabály amellett, hogy kifejezetten az NMM-tevékenység keretében ad felhatalmazást az ombudsmannak az információszerzésre, meghatározza azt a három alapvető forrást, amely a monitorozási tevékenység során kulcsfontosságú a fogvatartottak helyzetének és a velük való bánásmód felméréséhez: *az intézmény helyiségeinek bejárását, a fogva tartással kapcsolatos iratok megtekintését és a fogvatartási helyen tartózkodókkal, elsősorban a fogvatartottakkal való interjúfelvételt*. Ez utóbbi tekintetében a törvény biztosítja, hogy bizalmas keretek között, főszabályként négy szemközt legyen lefolytatható, a monitorozott szerv képviselője nem lehet rajta jelen.

A törvény fontos garanciát is meghatároz az NMM munkájának elősegítésére: az alapvető jogok biztosa részére és a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésére általa felhatalmazott munkatársa részére történő *információközlés miatt senkit sem érhet hátrány*.²⁴⁰ Ez a szabály teszi lehetővé azt, hogy a fogvatartottak, illetve a monitorozott intézmény személyzete anélkül szolgáltatasson információt az NMM-nek, hogy ezzel a szervezetben betöltött pozícióját kockáztatná.

²³⁹ Vö. Ajbvtv. 21. § (1) bekezdés.

²⁴⁰ Ajbvtv. 39/E. §.

3.2. Az NMM szervezetére vonatkozó szabályok

Az NMM felépítéséről a törvény 39/D. § (3)–(4) bekezdései rendelkeznek.

„Az alapvető jogok biztosának a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésére – az alapvető jogok biztosának hivatala köztisztviselői közül, állandó jelleggel – legalább tizenegy munkatársát fel kell hatalmaznia. A felhatalmazott köztisztviselő munkatársak a szabadságtól megfosztott személyekkel való bánásmódot érintő szakterületen kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább öt éves szakmai gyakorlattal rendelkező, felsőfokú végzettségű szakértők lehetnek. A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésében való közreműködésre az alapvető jogok biztosa a köztisztviselő munkatársak mellett eseti vagy állandó jelleggel más szakértőket is felhatalmazhat.

A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésére felhatalmazott köztisztviselő munkatársak között kell lennie legalább egy, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes biztos által javasolt személynek, és legalább két-két jogász, orvos, illetve pszichológus végzettségű személynek. A felhatalmazott köztisztviselő munkatársak között az egyik nem képviselőinek a száma legfeljebb egy-egy haladhatja meg a másik nem képviselőinek számát.”²⁴¹

A magyar NMM úgynevezett egyszemélyes NMM, ami azt jelenti, hogy a hatáskör kizárólagos címzettje az alapvető jogok biztos. Annak érdekében azonban, hogy ne pusztán maga az alapjogi biztos, hanem az Alapvető Jogok Biztos Hivatalának (AJBH) feladatellátásban közreműködő munkatársai is élhessenek az OPCAT adta jogokkal, a törvény kifejezetten rendelkezik az ő jogosítványaikról is.

„A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése körében az alapvető jogok biztos személyesen és a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésére általa felhatalmazott munkatársai útján is eljárhat.”²⁴²

A munkatársak számára a törvény biztosítja az adatokhoz és iratokhoz való hozzáférés és a helyszíni ellenőrzés lehetőségét, továbbá a személyes adatok és különféle titkok kezelésének lehetőségét. Ezenkívül felhatalmazást ad

²⁴¹ Ajbvt. 39/D. § (3) bekezdés.

²⁴² Ajbvt. 39/D. § (1) bekezdés.

a helyszíni vizsgálat során a helyiségekbe való belépésre, az iratbetekintésre és a személyes meghallgatások lefolytatására. A munkatársakkal szemben is fennáll továbbá a törvényben előírt együttműködési kötelezettség.²⁴³

3.3. A Civil Konzultációs Testület

A törvényi előírás szerint az alapvető jogok biztosának feladata, hogy elősegítse az emberi jogok érvényesülését és védelmét. Ennek során együttműködik azon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása. Egyértelműen az alapvető jogok védelmét és érvényesülését mozdítják elő egyes civil szervezetek is.

Az előzőekben már említettem, hogy a civil részvétel szakmai szempontból hatékonyabbá teheti az NMM működését, ezért több állam kifejezetten be is vonja az NMM tagjai közé egyes civil szervezetek képviselőit. A magyar modellben ez ugyan nem valósul meg, ám az alapvető jogok biztos, az NMM működését elősegítendő, Civil Konzultációs Testületet (CKT) hozott létre.²⁴⁴ Az első CKT tagjainak egy része (a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Pszichiátriai Társaság, a Magyar Dietetikusok Országos Szövetsége és a Magyar Ügyvédi Kamara) meghívásos alapon,²⁴⁵ más részük (Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, a MENEDÉK Migránsokat Segítő Egyesület, valamint a Mental Disability Advocacy Centre) pályázat útján került be a testületbe.²⁴⁶ 2017-ben az első, 2014-ben létrehozott CKT megbízatása lejárt, így ekkor került sor a második CKT létrehozására. A második CKT meghívott tagjai a korábbival azonosak maradtak, a nyilvános pályázat alapján részt vevő szervezetek közé pedig ezúttal a Cordelia Alapítvány a Szervezett Erőszak Áldozataiért, a Magyar Helsinki Bizottság,

²⁴³ Vö. Ajbvtv. 39/D. § (1) bekezdés.

²⁴⁴ Vö. az alapvető jogok biztosának a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátását segítő Civil Konzultációs Testület felállításáról és ügyrendjéről szóló 3/2014. (IX. 11.) számú utasításával (a továbbiakban: CKT-utasítás).

²⁴⁵ Megjegyzést érdemel, hogy a meghívásos alapon a CKT-ba bekerült szervezetek közül a kamarák egyértelműen nem minősülnek civil szervezetnek, így helyesebb lenne civil-szakmai konzultációs testületről beszélni.

²⁴⁶ A pályázati felhívásban Magyarországon nyilvántartásba vett és működő civil szervezetek jelentkezését várták, amelyek tevékenysége az előző öt évben a fogvatartottak jogainak és érdekeinek védelmére irányult, illetve a hazai fogvatartási helyszíneken tartózkodó személyekkel való bánásmódot vizsgálta. Vö. *Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 19.

a Társaság a Szabadságjogokért és a Validity Alapítvány (korábbi nevén MDAC) jelentkezett. Közülük valamennyien be is kerültek a CKT-ba.

A CKT szükség szerint, de legalább évente két alkalommal ülésezik.²⁴⁷

A CKT tagjai

- javaslatot tehetnek az NMM éves látogatási tervének tartalmára, valamint a vizsgálati prioritásokra;
- indítványozhatják fogvatartási helyek meglátogatását;
- speciális ismeretekkel rendelkező szakértő felkérését javasolhatják;
- véleményezhetik a nemzeti megelőző mechanizmus munkamódszereit, jelentéseit, tájékoztató kiadványait, valamint egyéb publikációit;
- megvitathatják a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátására felhatalmazott munkatársak képességeinek fejlesztéséhez szükséges képzési tervet;
- részt vesznek a nemzeti megelőző mechanizmus által szervezett rendezvényeken.²⁴⁸

A CKT létrehozása feltétlenül üdvözlendő lépés volt az alapvető jogok biztos részéről. Kérdéses azonban, hogy miért rendelkeznek a részt vevő civil szervezetek kettős jogállással – meghívott és pályáztatott –, továbbá mi alapján dönt el, hogy mely szervezetek tartoznak majd egyik vagy másik kategóriába. A CKT utasítás 1. §-a szerint a meghívott szervezeteket az ombudsman „a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód területén szerzett kiemelkedő szakismereteik elismeréseként kéri fel”, ám nem kétséges, hogy a pályáztatott szervezetek a szabadságuktól megfosztottakkal kapcsolatban hasonlóan elismert szakértelemmel, sőt a fogvatartási helyekkel kapcsolatban konkrét monitorozási tapasztalattal is bírnak. Erre tekintettel kétséges, hogy a meghívott civil szervezetek – amelyek közül a két kamara nem civil, legfeljebb szakmai szervezet – valóban különleges szakértelmük miatt nyerték-e el az alapjogi biztos bizalmát. Természetesen figyelembe kell vennünk, hogy az NMM feladata a párbeszéd megteremtése állami szervek és az NMM között, ami azt is feltételezi, hogy a párbeszédbe olyan szereplőket von be, amelyekről feltehető, hogy képesek eredményes dialógusba lépni egymással. Ezért arra is tekintettel kell lennie – ahogy azt az előző fejezetben is említettem –, hogy olyan civil szervezetek, amelyeknek az aktuális kormányzattal kifejezetten ellenséges a viszonyuk, nehezen vonhatók

²⁴⁷ CKT-utasítás 8. § (1) bekezdés.

²⁴⁸ CKT-utasítás 6. §.

párbeszédbe. Ehhez azonban azt is hozzá kell tenni, hogy a kormányzati túlhatalomnak épp az ombudsman és a vele együttműködő civil szervezetek biztosíthatják az egyik fékét a hatalommegosztás rendszerében.

4. A magyar NMM felépítése és működése az OPCAT alapelvei és az SPT iránymutatásai tükrében

4.1. Szervi és személyi függetlenség

Magyarország az egyik klasszikus NMM-modellt, az NHRI-megoldást követi, amikor az ombudsmant (korábban állampolgári jogok országgyűlési biztosa, jelenleg alapvető jogok biztosa) jelöli ki a nemzeti megelőző mechanizmus hatáskörének gyakorlójaként. Az ombudsmani intézményekről általánosságban elmondható, hogy kialakításukat, az ombudsman megválasztását, a munkaszervezet működését és a szakmai tapasztalatokat tekintve megfelelnek az OPCAT által támasztott függetlenségi, illetve átláthatósági és inkluzivitási követelményeknek.²⁴⁹ Nincs ez másként a magyar ombudsmani intézmény esetében sem. Az ombudsmant Magyarországon az Országgyűlés választja, ami függetlenségének legfontosabb záloga. Ennyiben az NMM létrehozása, mandátumának megalapozása teljes mértékben megfelel az OPCAT előírásainak, mivel maga a választás törvény által meghatározott, transzparens folyamat. A választási eljárás jelölési része azonban már jóval kevésbé átlátható. Az ombudsman személyére a köztársasági elnök tesz javaslatot,²⁵⁰ számára azonban nincs semmiféle előírás arra vonatkozóan, hogy kivel és milyen keretek között szükséges egyeztetnie a leendő ombudsman személyéről. A magyar politikai hagyományok alapján lehetőség van arra, hogy a jelölési folyamatban a köztársasági elnök a parlamenti frakciókkal egyeztetést végezzen – ahogy ez korábban rendszeresen meg is történt –, ám ez a lépés magán a köztársasági elnökön múlik, és kizárólag a képviselőcsoportokat érinti. Akik teljes mértékben kimaradnak az egyeztetési eljárásból, azok a civil szervezetek, akiknek az SPT iránymutatásai értelmében²⁵¹ jelentős szerepet kellene biztosítani a kiválasztási folyamatban. Ezzel összefüggésben tehát

²⁴⁹ Vö. III. fejezet 2. pont.

²⁵⁰ Ajbvt. 6. §.

²⁵¹ SPT Iránymutatás 16. pont.

megjegyezhető, hogy a jelölésre tekintettel a választási eljárás nem nevezhető teljes mértékben transzparensnek és inkluzívnak.

Az ombudsmani intézmény formálisan egyértelműen független, erről maga az Ajbtv. gondoskodik, amikor kimondja, hogy „[a]z alapvető jogok biztosa eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható”.²⁵² Magának az ombudsmannak személyi függetlenségét a megválasztás korlátai, valamint összeférhetlenségi szabályok garantálják. Nem lehet az alapvető jogok biztosa vagy helyettese az, aki a jelölését megelőző négy évben országgyűlési képviselő, nemzeti-ségi szószóló, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a kormány tagja, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, nemzetiségi önkormányzat tagja, jegyző, a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja, a rendvédelmi szervek és rendvédelmi feladatot ellátó szervek hivatásos állományú tagja, párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt.²⁵³ A törvény alapján az ombudsman vagy helyettesei más állami, önkormányzati, politikai vagy társadalmi tisztséget nem tölthetnek be, tudományos, oktatói vagy művészeti tevékenységen kívül más kereső tevékenységet nem folytathatnak, és gazdasági tevékenységük is korlátozott.²⁵⁴ Az NMM függetlenségét is erősíti, hogy a törvény az ombudsman számára mentelmi jogot biztosít.²⁵⁵

Bár az SPT értelmezésében egyszemélyi NMM esetén az átlátható kiválasztás, szakmai függetlenség és sokszínűség kritériumainak az NMM operatív személyzete tekintetében is érvényesülniük kell, Magyarországon az ombudsmani hivatal NMM-ben dolgozó munkatársaira vonatkozóan a törvényi szabályozás igen kevés előírást rögzít. A szakmai hozzáértésen és az ötéves gyakorlati tapasztalaton kívül nem állapít meg kritériumokat az alkalmazás feltételéül, és nem szabályozza a munkatársak kiválasztásának folyamatát sem. Az átláthatóság annyiban biztosított, hogy az álláshelyeket nyilvános pályázat útján töltik be.²⁵⁶ A munkatársakra vonatkozóan nincs olyan szabály sem, amely korlátozná azoknak a személyeknek az alkalmazhatóságát, akik a megelőző években olyan szerveknél töltötték be tisztséget, amelyek az NMM monitorozási hatáskörébe tartoznak. Megjegyzendő, hogy

²⁵² Ajbtv. 11. §.

²⁵³ Ajbtv. 5. § (5) bekezdés.

²⁵⁴ Vö. Ajbtv. 8. §.

²⁵⁵ Ajbtv. 14. §.

²⁵⁶ Vö. Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. 13.

a munkatársak tekintetében a törvény függetlenségi garanciákat – például mentelmi jog – sem nyújt. Az átlátható kiválasztás, valamint a szakmai és személyi függetlenség így a munkatársak tekintetében nem teljes mértékben biztosított. Úgy vélem, ezt a hiányosságot indokolt lenne orvosolni, és törvényi szinten meghatározni azokat a kritériumokat, amelyek az operatív személyzet speciális – a köztisztviselőkre vonatkozó általános szabályoktól eltérő – jogállását részletezik, kitérve a szakmai és személyi feltételekre és függetlenségre, a kiválasztás folyamatára, valamint a független működés törvényi biztosítékaira.

4.2. Az NMM mint egyszemélyes intézmény

Az előző fejezetben már említettem, hogy az NMM-et az OPCAT alapvetően nem egyszemélyi szervként képzelem el. A vonatkozó szabályokból, amelyek az NMM összetételére vonatkoznak – bár ez nem szerepel bennük kifejezetten –, arra következtethetünk, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus testületi jellegű szervként funkcionálhat a legeredményesebben. Arról is ejtettem szót, hogy az alkotmányosság érvényesülésének fontos garanciája az állami szerv testületi jellege. Mindezekre figyelemmel úgy vélem, egyértelműen az a szerencsés megoldás, ha az NMM hatásköreit nem egyetlen személy gyakorolja. Ez a magyar rendszerben akár jelenleg is megoldható lenne, amennyiben a hatásköröket a törvény nem csupán az alapvető jogok biztosára telepítené, hanem – a legegyszerűbb, legkevésbé forradalmi megoldást választva – bevonná ebbe a körbe az ombudsman egyik vagy akár mindkét helyettesét. Az is elképzelhető megoldás lenne, hogy az NMM olyan decentralizált szerv legyen, amelynek az ombudsman csupán egyik tagja, esetleg vezetője.

A testületi szervként való funkcionálás demokratikusabbá tenné a döntéshozatalt a látogatási terv kialakításáról, több szempontot vonna be a látogatások eredményeinek értékelésébe, illetve az ajánlások kidolgozásába, és feltehetően nagyobb esélyt biztosítana az NMM nyilvánosság számára való láthatósága tekintetében is. Amennyiben az NMM gyakorlati működését vizsgáljuk, megállapítható, hogy maga az ombudsman mint a hatáskör gyakorlója, a látogatások lefolytatásában csak ritkán vesz részt személyesen.²⁵⁷

²⁵⁷ 2015-ben egy, 2016-ban két látogatáson vett részt az alapvető jogok biztosa, illetve annak nemzetiségi jogokért felelős helyettese. 2017-ben, illetve 2018-nak a kézirat lezárásáig eltelt hónapjaiban a biztos és helyettese nem vett részt látogatásokon. Vö. az AJBH Nemzeti

Testületi szerv esetén annak is nagyobb a valószínűsége, hogy maguk az NMM-hatáskörökkel felruházott személyek részesei legyenek a látogatásoknak. Ennek jelentősége kettős. Az ombudsman (ombudsmanhelyettes) személyes jelenléte egyrészt növelné az NMM legitimitációját a monitorozott szervek és a nyilvánosság irányába, mivel hangsúlyozná a látogatások jelentőségét. Másrészt az ombudsman (vagy helyettese) számára is jelentőséggel bírna abban a tekintetben, hogy közvetlen tapasztalatot nyernének, képet kapnának a fogvatartási helyeken uralkodó körülményekről. A személyes tapasztalat a kínzásmegelőzés iránti nagyobb elköteleződést, a fejlesztési irányok határozottabb kijelölését, az NMM-szerep kör hatékonyabb képviselőlet eredményezheti.

4.3. Az NMM az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalának keretei között

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala keretei között az NMM külön szervezeti egységként, főosztályként működik. Meg kell azonban jegyezni, hogy az NMM harmadik személyek irányába semmilyen módon nem jelenik meg külön entitásként. A főosztály neve ugyan OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály (Főosztály), a látogatások eredményeként kidolgozott jelentések pedig megkapják azt a kifejezett megjelölést, hogy az ombudsman mint nemzeti megelőző mechanizmus adta ki őket. Mégis, az NMM összességében sem szervezetenként, sem a kidolgozott jelentések vonatkozásában nem különül el igazán az általános ombudsmani feladatellátás kereteitől. Az SPT-Iránymutatással összhangban áll, hogy az AJBH-nak azok a munkatársai, akik az NMM funkcióit töltik be – és akik a látogatásokat is végzik –, kizárólag az NMM feladatellátásában vesznek részt. Ez azonban fordítva nem igaz, az általános ombudsmani hatásköröket gyakorló munkatársak közül többen időszakosan visszatérően szerepet vállalnak egyes látogatások kivitelezésében.²⁵⁸

Megelőző Mechanizmus látogatásokról szóló híradásaival. Elérhető: www.ajbh.hu/opcat-latogatasok-2016 (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)

²⁵⁸ Például AJB-766/2017. számú jelentés az Igazságügyi Megfigyelő és Elmeógyógyító Intézetéről; AJB-1383/2017. számú jelentés a Baranya Megyei Bóly-Görcsöny Egyesített Szociális Intézményről; AJB-373/2015. számú jelentés a Debreceni Reménysugár Gyermekeketthon vizsgálatáról; Látogatás a Pécsi Tudományegyetem Oktató Kórházának, a Tolna Megyei Balassa János Kórháznak a Pszichiátriai Osztályán. Elérhető: www.ajbh.hu/opcat-latogatasok-2017 (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)

Mindez összességében azt eredményezi, hogy a Nemzeti Megelőző Mechanizmus valójában teljes mértékben beleolvad az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának kereteibe. Az ombudsman nem fordít különösebb figyelmet arra, hogy az NMM külön entitásként jelenjen meg hivatala keretei között, nem hangsúlyozza sem belső döntéshozatali folyamataiban, sem külső kommunikációjában,²⁵⁹ hogy adott döntés meghozatala vagy feladat ellátása során az NMM-hatáskör gyakorlójaként lép fel. Azoknak a munkatársaknak az elkötelezettsége, akik kizárólag az NMM keretei között dolgoznak, vitathatatlan, ám azoknak a helyzete, akik másodlagos funkcióként töltenek be NMM-feladatokat, egyértelműen ellentétes az SPT által megjelölt kívánalmakkal. Az SPT ugyanis azt szorgalmazza, hogy a munkatársak feladatellátása kizárólagos legyen.

Az SPT a magyar NMM-nek szóló megállapításaiban és ajánlásaiban egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy nagyobb függetlenséget és határozottabb elkülönítést tart kívánatosnak az AJBH-n belül az NMM számára annak érdekében, hogy a kínzásmegelőzési tevékenység határozottabb körvonalat kapjon az állami feladatellátásban.²⁶⁰

E helyütt érdemes kitérni a reaktivitás kontra proaktivitás, illetve az emberi jogi szemlélet kérdéseire. A magyar ombudsman intézményétől – és több ombudsman szerepfelfogásától – nem idegen a proaktivitás. Az ombudsman úgynevezett „watchdog” szerepköre, amelynek során a biztos a közigazgatás alapjogi szempontú általános kontrollját végzi, 2012-ig egyre nagyobb jelentőségre tett szert, majd 2013-tól csökkent, és a panaszokon alapuló vizsgálatok váltak hangsúlyosabbá.²⁶¹ Ez az NMM szempontjából valamelyest hátrány, amit elsősorban a kizárólag az NMM-feladatokat ellátó, így proaktív és emberi jogi szemléletet követő munkatársak köre ellensúlyozhat.

4.4. Szakmaiság és sokszínűség

A törvényi előírásnak megfelelően az NMM-ben dolgozó munkatársak körében bizonyos szakmai sokszínűséget kell biztosítani. Ez megfelel mind az OPCAT, mind pedig az SPT Iránymutatás követelményeinek. Lényeges

²⁵⁹ Ez alól kivételt jelent az NMM éves jelentése.

²⁶⁰ SPT Visit to Hungary undertaken from 21 to 30 March 2017: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee (2017) UN Doc CAT/OP/HUN/2. 17–19. pont.

²⁶¹ CSINK 2016, 606.

probléma azonban, hogy az Ajbtv. nem tesz különbséget a jogász, pszichológus és az orvos munkatársak jogállása között. A praktikus szempontokat, illetve más jogi előírásokat szem előtt tartva ugyanis az alkalmazási feltételek – a közszolgálati jogviszony keretein belüli foglalkoztatás – gyakorló orvosok számára nem elfogadhatók. Ennek eredményeként az NMM orvosi státuszait mindmáig nem töltötték be.²⁶² Az NMM tehát jelenleg állandó orvosi jelenlét nélkül dolgozik, az orvosi szakértelmet szükség esetén külső szakértők bevonásával pótolják. A külső szakértők azonban nem minden esetben ugyanazok a személyek, így nem rendelkeznek az NMM-monitorozásban szerzett gyakorlattal, illetve tapasztalattal, nem állandó tagjai az NMM munkatársainak mint teamnek, és külső szakértői státuszuk miatt nem vehetnek részt a látogatás és a jelentés elkészítésének valamennyi mozzanatában. Az SPT emiatt aggodalmát fejezte ki a magyar NMM szakértelmével összefüggésben.²⁶³

Az NMM-re vonatkozó törvényi szabályozás a nemi egyensúly, illetve a kisebbségek képviselője tekintetében megfelelő rendelkezéseket rögzít. Az előírások a gyakorlatban is megfelelően érvényesülnek. Az éves jelentések azonban utalnak arra, hogy a munkatársak körében igen nagy a fluktuáció.²⁶⁴ Ez az NMM instabil működését vonhatja maga után, így okai a jövőben feltétlenül feltárandók és kiküszöbölendők.

4.5. Pénzügyi függetlenség

Az AJBH-n belüli szervezeti elkülönülés hiányának kérdése különösen kritikus, amennyiben az NMM finanszírozását vizsgáljuk meg. Bár az AJBH 2015 óta valamivel magasabb összegű finanszírozásban részesül a költségvetésből, ezzel a többlettel kapcsolatban több probléma is felmerül. Egyrészt a megemelt összeg sem alkalmas arra, hogy teljes mértékben fedezze

²⁶² Az alapvető jogok biztosának 2017. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. 16.

²⁶³ SPT Visit to Hungary undertaken from 21 to 30 March 2017: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee (2017) UN Doc CAT/OP/HUN/2. 22. pont.

²⁶⁴ Vö. Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. 13.; Az alapvető jogok biztosának 2017. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. 16.

az NMM funkcionálásával összefüggő költségeket.²⁶⁵ Másrészt az AJBH költségvetésén belül az NMM költségvetése – ahogy azt az éves jelentések is igazolják²⁶⁶ – egyáltalán nem különül el. Belső szabályzat vagy ombudsmani utasítás sem határozza meg, hogy az AJBH teljes költségvetéséből mekkora összeg, illetve a teljes költségvetés mekkora hányada jut az NMM kiadásainak fedezésére. A definiálatlan pénzügyi kereteknek jelentős háttér-üti lehetnek, elsősorban az, hogy a látogatások nem tervezhetők jól előre, hiszen nincs olyan pénzügyi keret, amelyhez az alapvető jogok biztosa, illetve a Főosztály tarthatja magát, amikor a látogatások számát, helyszínét, hosszát és résztvevőinek számát meghatározza. Ez nem pusztán technikai kérdés, a független költségvetés jelentősége egyértelműen elvi is. Amennyiben a látogatások tervezése és kivitelezése költségvetési akadályok miatt nem valósulhat meg az NMM szakmai elképzelései szerint, ha a tervezésben és kivitelezésben igazodnia kell az AJBH más feladatainak költségvetési vonatáához, illetve külön jóváhagyást kell kapnia az AJBH teljes költségvetéséért felelős személyektől, akkor az NMM valójában nem működik függetlenül.

Nem véletlen, hogy az SPT ebben a tekintetben is ajánlást tett az NMM-nek, amelyben kérte, hogy egyértelműen rögzítve legyenek az NMM pénzügyi keretei, és az AJBH dolgozzon ki olyan határozott pénzügyi tervet, amelyet aztán továbbítani tud a döntéshozó szervek irányába annak érdekében, hogy az NMM finanszírozását javítsa.²⁶⁷

²⁶⁵ A 2016-os működés költségei 63 760 490 forintot, a 2017-es működés költségei 76 217 024 forintot tettek ki. Érdemes ezeket a számokat összevetni az Elina Steinerte által 2008-ban (!) végzett költségbeccsléssel. (STEINERTE 2011, 12.) Steinerte 25 fővel mint kívánatos létszámmal kalkulált, amelyhez 272 181 000 forintot rendelt adekvát finanszírozásként. Amennyiben ezt a jelenlegi 11 fős munkatársi körre arányosítjuk, akkor is hozzávetőlegesen 120 000 000 forintos éves költséggel kellene számolni. A jelenlegi költségek ennek az összegnek mintegy kétharmadát teszik csupán ki, vagyis feltehetően nincs megfelelő anyagi fedezet az NMM megfelelő működéséhez.

²⁶⁶ Az alapvető jogok biztósának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. 12.; Az alapvető jogok biztósának 2017. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. 15.

²⁶⁷ SPT Visit to Hungary undertaken from 21 to 30 March 2017: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee (2017) UN Doc CAT/OP/HUN/2. 24–26. pont.

Az emberi jogi monitorozás funkciója és alapelvei, monitorozás a fogvatartási helyeken

„A látogatás nem végpont: pusztán egy folyamat kezdete.”

(APT: *Monitoring places of detention. A practical guide*)

1. A fogvatartási helyek monitorozásának fogalma és funkciója

Az ENSZ emberi jogi biztosa által 2001-ben kiadott monitorozási oktató kézikönyv meghatározása alapján a monitorozás „tág fogalom, amely az információ aktív gyűjtését, igazolását és azonnali felhasználását jelenti emberi jogi tárgyú problémák feltárása érdekében. Az emberi jogi monitorozás magában foglalja a különleges eseményekről való információgyűjtést, események megfigyelését (például választások, demonstrációk stb.), olyan helyszínek látogatását, mint egyes fogvatartási helyek [...], a kormányzati szervekkel információszerzés érdekében való tárgyalást, továbbá a problémák orvoslását és azonnali utánpótlását.”²⁶⁸ A kézikönyv 2011-es revíziója már azt is hangsúlyozza, hogy a monitorozás egyértelműen az emberi jogok védelmének egyik fontos eszköze, a monitorozást végző szervezetek²⁶⁹ pedig preventív szerepet is betöltenek tevékenységükkel, ami az államhatalmat az emberi jogok iránt elkötelezettebb cselekvővé teszi.²⁷⁰

A fogvatartási helyek monitorozásának fogalmát az APT határozza meg részletesebben. A fogvatartási helyek monitorozása olyan eljárás, amelynek keretében rendszeres látogatások során vizsgálják a fogva tartás valamennyi

²⁶⁸ Office of the High Commissioner for Human Rights 2001, 9.

²⁶⁹ Tekintettel arra, hogy a monitorozást tipikusan emberi jogi szervezetek végzik, a Kézikönyv ezekre utal. Az OPCAT esetében azonban a feladatot kivételesen állami szerv látja el.

²⁷⁰ Office of the High Commissioner for Human Rights 2011, 4.

jellegzetességét.²⁷¹ Az előzőekben kifejtettem, hogy a kínzás megelőzésének leghatékonyabb eszköze a kínzás valószínűsége szempontjából jelentős kockázatot jelentő intézmények helyszíni vizsgálata. Ennek természetesen többféle jogi és gyakorlati keretben lehet eleget tenni, e helyütt azonban kizárólag az OPCAT – illetve néhány utalás erejéig az ECPT – keretei között végzett monitorozási tevékenység jellegzetességeit tekintem át. A fogvatartási helyek monitorozásának jelentőségét az APT gyakorlati iránymutatási foglalkák össze,²⁷² amelyek nyomán a következőket fogalmazhatjuk meg.

A fogva tartás az egyik legsúlyosabb állami beavatkozás az egyén alapvető jogaiba, mivel az egyéni szabadságot vonja meg. A fogva tartás ezért – kivéve azokat az országokat, ahol létezik halálbüntetés – az állami erőszak legerősebb megnyilvánulása. A szabadság elvonása révén ugyanis a fogva tartott személy – elsősorban jogait, de valójában teljes egzisztenciáját tekintve – egyértelműen függőségi helyzetbe kerül a közhatalomtól, valamint azoktól a személyektől, akik a közhatalmat gyakorolják, illetve adott közhatalmi szerv feladatait ellátják. Az egyén lehetősége arra, hogy befolyásolja saját sorsát, rendkívül korlátozott, olykor teljesen lehetetlen. A fogvatartási helyek pedig fogalmilag zárt intézmények, és a bennük tartózkodókat kívül tartják a társadalom látókörén.

Mindezeket figyelembe véve a szabadságuktól megfosztott személyek mindig nagyobb mértékben szembesülnek a rossz bánásmóddal, sőt a kínzás kockázatával. Ez már eleve indokolja, hogy az ilyen intézmények folyamatosan külső, független ellenőrzés alatt álljanak. A fogvatartási helyek monitorozásának funkciója ezért sokrétű.²⁷³

Már pusztán az, hogy „külső” – nem fogva tartott és nem a személyzet-hez tartozó – személyek bejuthatnak a fogvatartási helyre, és ott több forrásból is információt gyűjthetnek, *visszatartó erővel bír* a kínzás tekintetében. Ezt a funkciót természetesen erősíti a bejutás előre nem látható időpontja, vagyis a látogatások bejelentetlensége. Ez az OPCAT-monitorozás *preventív* jellegének egyik kulcseleme.

A fogvatartási hely látogatása *első kézből származó információ*t szolgáltat azok számára, akik a látogatásról írt jelentést készítik, továbbá az ajánlásokat teszik az állami szervek számára. A személyzet attitűdjéről, a fogvatartottak érzelmi állapotáról, a fogvatartási hely

²⁷¹ Association for the Prevention of Torture 2004, 18.

²⁷² Association for the Prevention of Torture 2004, 26–27.

²⁷³ Association for the Prevention of Torture 2004, 28. nyomán.

hangulatáról nem szerezhető máshogy olyan intenzív benyomás, mint a személyes jelenlét révén. E benyomások alapján pontosabban rögzíthetők a fogvatartási hely jellegzetességei, és egzaktabbul fogalmazhatók meg a javaslatok, ajánlások is.

A monitorozás *közvetlen védelemmel* is szolgálhat, amennyiben a monitorozó team olyan problémákkal találkozik, amelyek a látogatás során helyben jelezhetők és megoldhatók.

A látogatás több szinten is *támogatást jelent a fogvatartottak (és részben a személyzet) számára*. Az OPCAT-monitorozásnak kifejezetten nem célja, hogy egyéni panaszokat gyűjtsön össze (az előzőekben említettem a különbséget a panasz alapján történő működés és a prevenció tevékenység között). A látogatás mégis lehetőséget ad arra, hogy a fogvatartottak megfogalmazzák problémáikat és ezzel ráirányítsák a látogató csoport, team figyelmét az intézmény működésének kritikus elemeire. Ez egyrészt eredményezhet konkrét változást és ezért tényleges segítséget és védelmet, másrészt nem felejtethjük el morális jelentőségét sem. Az, hogy az intézmény rendszerén kívül eső fórum figyel a problémákra, és igyekszik jelezni ezeket, az ágencia érzésével (és természetesen ennek lehetőségével) ruházhatja fel a fogvatartottakat is, és csökkentheti a függőség és a kiszolgáltatottság érzését.

A monitorozás párbeszéd kialakítását teszi lehetővé az állami szervek között. A látogató team által összegyűjtött információ alapul szolgálhat arra, hogy az NMM, a monitorozott intézmény és más olyan állami szervek, amelyek a monitorozott intézmény fenntartását, illetve irányítását végzik, közösen azonosítsák a problémákat és az ezekre adható megoldási lehetőségeket.

Végül a látogatás bevonja a nyilvánosságot a fogvatartási helyek működésének mindennapjaiba. A zárt intézmények egyik jellegzetessége, hogy belső világukról, felépítésükről és működésükről a társadalom viszonylag kevés információval rendelkezik. Nem a mindennapok része, hogy a közérdeklődés a börtönök, pszichiátriák, javítóintézetek vagy menekülttáborok felé fordul. Az OPCAT-monitorozás egyik fontos eleme a monitorozott intézményben feltárt körülmények nyilvánossággal való megismertetése, ami hozzájárulhat a rossz intézményi gyakorlatok megváltozásához. Egyrészt a nyilvánosság nyomásgyakorló ereje már rövid távon is arra indíthatja az állami szerveket, hogy a problémás elemeket módosítsák, másrészt maga a társadalom attitűdváltozása is eredményezheti, ha tisztában van a zárt intézményekben található

körülményekkel. Ez pedig hozzájárulhat akár hosszú távú változásokhoz, a zárt intézmények struktúrájának teljes átalakulásához is.

2. A fogvatartási helyek monitorozásának alapelvei

A helyszíni látogatások révén végzett monitorozás összetett tevékenység, amely folyamatos finomhangolást és intenzív kooperációt igényel. Egyrészt alapvető céloknak kell megfelelnie, ami leginkább a kellő mennyiségű és minőségű információ megszerzése. Másrészt a látogatás során tekintettel kell lenni a fogvatartottak és a személyzet pszichés állapotára, intézménybeli helyzetére és egymás közötti viszonyaira, továbbá a zárt intézmény működésének sajátosságaira, a mindennapok rendjére. Mindezekre a látogatás nem lehet negatív hatással. Összességében tehát arra kell törekedni, hogy a látogatás révén sem a körülményekben, sem a személyek helyzetében ne történjen hátrányos változás.

Annak érdekében, hogy az emberi jogi monitorozás e követelményeknek megfeleljen, a legtöbb olyan szervezet, amely a monitorozás elméletével foglalkozik, meghatároz egyes alapelveket, sztenderdeket, amelyeket a monitorozást végző személyeknek szem előtt kell tartaniuk. Ezeket a sztenderdeket a legátfogóbban az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága azonosította, amely 18, illetve később 19 alapelvet sorol fel monitorozási kézikönyvében. Emellett azonban más szervezetek is összeállítottak sztenderdkatalógusokat, amelyeket szintén érdemes figyelembe venni és összevetni az ENSZ-sztenderdekkel. A következőkben három alapelvrendszert használok forrásként: a már említett ENSZ-sztenderdeket,²⁷⁴ az APT monitorozási iránymutatásának alapelveit,²⁷⁵ végül egy – elsősorban pszichiátriák és fogyatékosothonok monitorozásával foglalkozó – civil szervezetek által összeállított alapelv-katalógust (ITHACA Toolkit).²⁷⁶ Ezek nyomán – egyes elvek együttes vagy külön-külön

²⁷⁴ Vö. *Training Manual on Human Rights Monitoring*. 88–93. és *Manual on Human Rights Monitoring* 2011, 4–9.

²⁷⁵ Association for the Prevention of Torture 2004, 29–33.

²⁷⁶ ITHACA Project Group 2010, 25–27. A Validity Foundation (korábban Mental Disability Advocacy Center) 2017-ben kiadott egy kifejezetten gyermekek elhelyezését biztosító intézmények monitorozására vonatkozó kézikönyvet (vö. *CHARM emberi jogi monitorozó módszertan a gyermekbántalmazás megszüntetésére* (2017). Budapest, MDAC), az ebben rögzített alapelvek azonban alapvetően egybevágóak az ITHACA Toolkit által megfogalmazott sztenderdekkel.

történi értelmezésétől függően – mintegy 25-30 alapelvet azonosíthatunk. A következőkben ezek közül a legfontosabbakat, illetve azokat elemzem, amelyek valamennyi alapvető katalógusban megtalálhatók.

2.1. A nem ártás elve

A legfontosabb alapelv, hogy a monitorozás maga nem eredményezhet rosszabb helyzetet az intézményben, mint ami korábban fennállt. A monitorozó team nem avatkozhat be negatívan a monitorozott intézmény, a fogvatartottak és a személyzet mindennapjaiba. A nem ártás elve ennél szigorúbban meghatározva azt jelenti, hogy a monitorozás sosem veszélyeztetheti a monitorozás során megkeresett személyek életét, testi-lelki integritását, biztonságát és jóllétét. Az információgyűjtés során ezért mindig mérlegelni kell, hogy az információ jelentősége, valamint azoknak a biztonságára, akik ezt az információt szolgáltatni tudják, hogyan viszonyul egymáshoz. Meg kell fontolni, hogy a monitorozó team tagjaival való kapcsolatfelvétel milyen hatással lehet az érintettre, és ha az érintett biztonsága nem garantálható, akkor a kapcsolatfelvételtől le kell mondani.

E mérlegelés során alapvetően két kérdéskört érdemes figyelembe venni. Egyrészt, hogy mindazokat, akik a monitorozó teammel kapcsolatba lépnek, megtorlás sújthat: még erőteljesebb lehet a rossz bánásmód, diszkrimináció érheti őket stb. Az SPT nemzeti megelőző mechanizmusok számára kidolgozott analitikus értékelőrendszere (a továbbiakban: SPT Értékelőkészlet) kifejezetten javasolja, hogy az NMM dolgozzon ki stratégiát arra vonatkozóan, hogy hogyan előzi meg a szenzitív vagy kritikus információt átadó személyekkel – fogvatartottakkal vagy személyzettel – szembeni retorziókat vagy fenyegetéseket.²⁷⁷

Ártalmat jelenthet emellett az interjúk, beszélgetések interjúalanyra gyakorolt negatív pszichés hatása. Az érintettnek nem egy esetben rossz bánásmódról, bántalmazásról, traumákról kell beszámolnia, ami maga is traumatizációt vagy retraumatizációt eredményezhet. Ezt a hatást kiküszöbölheti,

²⁷⁷ SPT Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: Analytical assessment tool for national preventive mechanisms (2016) UN Doc CAT/OP/1/Rev.1. 37. pont.

ha csak egyetlen alkalommal kell beszámolnia a történekről, illetve az, hogy felkészült szakemberek folytatják le az interjúkat.²⁷⁸

2.2. *A mandátum tiszteletben tartása*

A monitorozó teamnek mindig tisztában kell lennie azzal, hogy megbízásának mi a nemzetközi vagy nemzeti jogszabályi alapja, illetve melyek a pontos keretei. NMM-ek esetén ez a megbízás viszonylag tág: adott intézményben gyakorlatilag korlátlan bejutásra és jelenlétre, továbbá valamennyi információhoz való hozzáférésre való felhatalmazást jelent. Arra azonban különös figyelmet kell fordítani, hogy adott tevékenység – kikérdezés, hatóságokkal való kommunikáció – ténylegesen a mandátum betöltését szolgálja-e. Ez a probléma kétféle értelemben is megragadható. Egyrészt kérdés, hogy a monitorozás során végzett tevékenységek valóban képesek-e elérni azt a célt, amit a mandátum megkíván (például megfelelő forrásokból szereznek-e információt, hatékonyan vizsgálják-e át a helyiségeket, helyes kontextusban értelmezik-e a kapott adatokat, jól teszik-e meg az ajánlásokat²⁷⁹). Másrészt felmerül, hogy a monitorozás résztvevői nem terjeszkednek-e túl a mandátumban meghatározottakon (például nem ígérik-e egyéni segítséget, támogatást a fogvatartottaknak, nem biztosítják-e a vezetőséget arról, hogy a látogatás nyomán megfogalmazott ajánlások majd bizonyosan anyagi támogatáshoz vezetnek a kormányzat részéről stb.). A mandátum tisztelete nem csekély részben egyfajta etikai és hatékonysági mérce követését jelenti a monitorozás során.

2.3. *A sztenderdek ismerete*

A monitorozás sztenderdjei sokrétű szabályrendszert takarnak. Az NMM-ek esetében a monitorozás alapjául szolgáló két egyezmény (UNCAT, OPCAT) mellett előfordulhat, hogy más nemzetközi szerződések is szem előtt

²⁷⁸ A kínzás (illetve más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés) utáni nyomozás módszerei tekintetében ad iránymutatást az ENSZ által kiadott Isztambuli Protokoll, amely részletesen összefoglalja az interjúztatás módszertanát.

²⁷⁹ Például abban az esetben, ha az NMM egy intézmény bezárását javasolja, kérdés, hogy valóban ez-e a tényleges megoldás a problémára, hiszen ott valóban megszűnik a rossz bánásmód, viszont az intézmény feladatát nem biztos, hogy más entitás be tudja tölteni.

tartandók (például a Gyermekejogi egyezmény, a Fogyatékossgal élők jogairól szóló egyezmény stb.). A nemzetközi szabályok mellett a belső jog által meghatározott előírások, illetve a nem jogi jellegű iránymutatások, protokollok ismerete is kulcsfontosságú. Már magához a monitorozás sikeres kivitelezéséhez is nélkülözhetetlen, hogy a team tagjai tisztában legyenek azzal, hogy a körülményeket és a bánásmódot mihez kell mérniük. A látogatás során ugyanis nincs sem idő, sem lehetőség arra, hogy a résztvevők utánanézzenek a jogszabályoknak. Egy-egy intézmény esetében ezért pontosan ismerni kell a bekerülés lehetséges jogalapját és menetét, a fogva tartás körülményeire vonatkozó előírásokat, a fogva tartás lehetséges időtartamát stb., hiszen csak ennek tükrében tudják a releváns kérdéseket feltenni és azokat a dokumentumokat megszerezni, amelyek szükségesek a helyzet alapos megítéléséhez.

2.4. A hozzáférés lehetőségének keresése

Az ENSZ sztenderdjei alapján a „hozzáférés lehetőségének a keresése” elsősorban azt jelenti, hogy a monitorozást végző szervezetek valamennyi államba korlátozás nélkül eljuthassanak, és ott közvetlen, felügyelet nélküli tevékenységet folytassanak.²⁸⁰ Az elvnek ez az értelmezése az OPCAT keretei között legfeljebb az SPT-re vonatkozhat.

Az NMM-ek szintjén, úgy vélem, a hozzáférés lehetőségének keresése több dolgot is jelent. Egyrészt jelenti azt, hogy a kínzásmegelőzést célzó monitorozás adott államban minél több helyszínre kiterjedjen földrajzi és funkcionális értelemben egyaránt. A földrajzi értelmezés az államterület minél teljesebb lefedését garantálja. Az elv funkcionális értelmezése némileg összetettebb. Ez ugyanis azt jelenti, hogy az NMM a lehető legtöbb intézménytípusra kiterjessze monitorozási tevékenységét. Ehhez pedig nemcsak az szükséges, hogy az NMM tágan értelmezze a mandátumát, hanem az is, hogy az UNCAT és az OPCAT által meghatározott kulcsfogalmak, mint „fogvatartási hely” vagy „szabadságelvadás” nemzeti kontextusban való értelmezése valamennyi lehetséges interpretációra kiterjedjen.

²⁸⁰ *Manual on Human Rights Monitoring* 2011, 5.

2.5. A hatóságok tisztelete

Az emberi jogi monitorozás általános elve, hogy elismerést érdemel, ha a hatóság megfelelően működik, üdvözlendő a fejlesztések és pozitív változtatások.²⁸¹ Az NMM feladatellátása kapcsán sosem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy ez alapvetően együttműködésen és párbeszédre alapuló tevékenység. A hatóságok tiszteletének elvéből következik, hogy az intézményben tapasztalt rossz bánásmódot vagy hiányosságokért a megfelelő szinten kell megállapítani a felelősséget. A rossz bánásmód példájával élve, a monitorozás „itt és most” helyzetében kézenfekvő azoknak tulajdonítani a felelősséget, akik a rossz bánásmódot – bántalmazást, elhanyagolást – fizikai értelemben megvalósítják. A rossz bánásmód azonban számos esetben nem vagy nem csupán az egyéni magatartásnak, hanem – ahogy azt a kínzás megjelenésének dinamikájával kapcsolatban még könyvem első fejezetében tárgyaltam – az intézmény vagy az ellátórendszer diszfunkcionális működésének eredménye. Az APT iránymutatása kifejezetten hangsúlyozza, hogy a monitorozás során minden esetben azonosítani kell, hogy adott hiányosság vagy probléma a szervezet melyik szintjén merül fel.²⁸²

2.6. Bizalmasság és a tájékozott beleegyezés biztosítása

A bizalmasság kérdése legalább olyan jelentőségű, mint a nem ártás alapelve, hiszen a bizalmas információk kiszivárgásának rendkívül súlyos következményei lehetnek

- az interjúalany tekintetében;
- az NMM hitelessége és biztonsága tekintetében;
- a monitorozási tevékenység iránti társadalmi bizalom és támogatottság tekintetében; továbbá
- a monitorozási folyamat hatékonysága tekintetében.²⁸³

Elsősorban a személyes interjúk lefolytatása során szükséges, hogy az interjúalanyt biztosítsák arról, hogy az NMM minden információt, amelyet nyújt, bizalmasan kezel majd. A monitorozás során főszabály, hogy az információ-

²⁸¹ *Manual on Human Rights Monitoring* 2011, 6.

²⁸² Association for the Prevention of Torture 2004, 30.

²⁸³ *Training Manual on Human Rights Monitoring*. 90.

források anonimak, ez alól csak az jelenthet kivételt, ha az érintett kifejezetten kéri azonosítását vagy – a következmények ismeretében – tájékozott beleegyezéssel hozzájárul identitása felfedéséhez. Kritikus kérdés annak az információnak a kezelése, amely ugyan az intézménybeli állapotokra és bánásmódra vonatkozik, ám annyira specifikus, hogy pusztán meglétéből következtetni lehet az informátor személyére (például csak vele történt meg adott esemény). Ezt az esetet még akkor is külön mérlegelni kell, ha az interjúalany tájékozott beleegyezését adta az adatok felhasználásához.

A bizalmasságot a látogatás gyakorlati kontextusában értelmezve arra is utalhatunk, hogy az interjúknak négy szemközt, a személyzet vagy vezetőség részvétele nélkül kell lezajlania, tartalmukat kizárólag a látogató team ismerheti meg.

2.7. Biztonság

A látogatás során a biztonság megőrzése azt jelenti, hogy tiszteletben kell tartani a fogvatartási hely belső biztonsági rendszerét és intézkedéseit. Amennyiben ennek felfüggesztése látszik szükségesnek, azt minden esetben az intézmény vezetésétől vagy a személyzettől kell kérni, illetve velük egyetértésben kell elvégezni. (A monitorozó teamnek tehát meg kell értenie annak jelentőségét, hogy a biztonsági intézkedések alapvetően nem indok nélküliek, mivel sok intézmény esetében a fogvatartottak veszélyt jelenthetnek másokra vagy saját magukra.) A biztonsági szabályok tiszteletben tartása azonban nem eredményezheti azt, hogy egyes intézmények vagy intézmények egyes részei, illetve egyes fogvatartottak egyáltalán ne legyenek monitorozhatók. Az APT következtetése szerint végeredményben a látogató team döntése és felelőssége, mekkora hangsúlyt fektetnek saját biztonságára.²⁸⁴ A legtöbb esetben – még magas biztonsági fokozatú intézményben is – van megoldás az intézmény bejárására, illetve a legnagyobb biztonsági kockázatot jelentő fogvatartottakkal való kommunikációra is.

²⁸⁴ *Manual on Human Rights Monitoring* 2011, 7.

2.8. Pontos, szabatos és megbízható információ, következetesség, kitartás és türelem²⁸⁵

A helytálló és pontos információ összegyűjtése az emberi jogi jogsértések felmérése és dokumentálása érdekében hosszú és bonyolult folyamat lehet. Az információt következetesen és sokféle forrásból kell gyűjteni, alaposan dokumentálni, elővigyázatosan megvizsgálni, az elemeket egymással összevetni, és ha lehetséges, igazolni. Mivel nem minden esetben várhatók azonnali eredmények, addig kell folytatni a munkát, amíg lehetőség nem volt átfogó és alapos áttekintésre, amíg valamennyi információforrást fel nem tárták, és amíg a helyzet tiszta és ellentmondásmentes megértésére sor nem került. (A későbbiekben szó lesz arról, hogy ez jelenthet akár a látogatás utáni visszakérdezést vagy párbeszédet az NMM és az intézmény között.)

A hiteles és egzakt információ megszerzéséhez minden esetben alaposan átgondolt és releváns kérdésfeltevés szükséges. Így nem elég például általánosságban rákérdezni a rossz bánásmódra, hanem részletesen fel kell tární, hogy ez pontosan mit jelent. Bántalmazás és elhanyagolás esetén nem elég ennek tényét rögzíteni, hanem azt is tudni kell, hogy ez hogyan, mikor, hányszor, milyen körülmények között és milyen következményekkel zajlott.

E helyütt érdemes kitérni a tények, illetve állítások igazolásának és valószínűsítésének kérdésére. Az NMM egyértelműen nem nyomozó hatóság vagy igazságszolgáltatási szerv, ezért nem feladata az igazság kiderítése, tevékenységek vagy mulasztások bizonyítása. Az NMM feladata a prevenció: minden olyan tényezőre fel kell hívnia a figyelmet, amely potenciális kockázatot jelent a kínzás megvalósulása szempontjából. Ennek ellenére ahhoz, hogy releváns megállapításokat tudjon tenni, és megfelelő ajánlásokat legyen képes megfogalmazni, az NMM-nek célszerű legalább valószínűsítene adott jelenség felbukkanását az intézményben. Az SPT felfogása szerint a jelentések és az ajánlások csak akkor lehetnek igazán hatékonyak, ha szigorú elemzésen alapulnak, és kellően alátámasztottak.²⁸⁶ Az SPT Értékelőkészlet is javasolja, hogy az NMM alkalmazzon olyan eszközöket, amelyek az információ úgynevezett „keresztellenőrzését” (cross-check) szolgálják.²⁸⁷ Erre

²⁸⁵ *Manual on Human Rights Monitoring* 2011, 9.

²⁸⁶ SPT The approach of the Subcommittee on Prevention of Torture to the concept of prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment under the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. (2010) UN Doc CAT/OP/12/6. 5. (f) pont.

²⁸⁷ SPT Értékelőkészlet 26. pont.

a keresztellenőrzésre, az állítások magas szintű valószínűsítésére alkalmas módszertani keret a trianguláció, amely a több forrásból való tájékozódást használja egy-egy jelenség létezésének alátámasztására (ám nem bizonyítására).²⁸⁸ A triangulációnak több változata ismert, a monitorozó munka során leginkább az adatforrás-trianguláció és a módszertani trianguláció alkalmazható. Előbbi azt jelenti, hogy ugyanannak az információnak a megjelenését több forrás tekintetében is ellenőrizzük (ilyen lehet, ha több személy állítása egybehangzó), utóbbi pedig azt, hogy többféle módszerrel (például interjú, dokumentumok elemzése, helyszín megtekintése) is igyekszünk alátámasztani egy információ hitelességét. Az információ megbízhatóságához segítséget nyújthat a szakmai sokszínűség. Módszertani triangulációnak tekinthető akár az is, hogy egy-egy jelenséget több szakmai aspektusból is feltárnak. (Ilyen lehet a rossz bánásmód esetén az, hogy az érintettet orvos és pszichológus is vizsgálja, de emellett jogi szakértelmet is bevonnak a jelenség feltárásába.)

A jelentés elkészítése során figyelmet kell fordítani arra, hogy jól elkülönüljenek egymástól a bizonyított és pusztán valószínűsíthető jelenségek, a tények és az állítások vagy feltételezések (allegációk). A pontos dokumentálás hozzájárul a jól alátámasztott jelentés elkészítéséhez és az ajánlások hatékony megtételéhez. A dokumentációval alátámasztott megállapítások esetén az ajánlások ugyanis sokkal kevésbé háríthatók el, hagyhatók figyelmen kívül.

A kitarás különösen fontos lehet a hatóságokkal és az állami szervezetekkel szembeni fellépés során. Az állami szervezetek ugyanis sok esetben nem hajlandók az első ajánlásokat és javaslatokat figyelembe venni. A látogatási mechanizmus legitimációja az idők során teremtődik meg, leginkább a munka jelentőségének, kitaró jellegének és ellentmondás-mentességének eredményeként. Ez magában foglalja az egyes intézmények ismételt látogatását, és elégséges információ összegyűjtését ahhoz, hogy jól megalapozott következtetéseket vonhassanak le.

2.9. Pártatlanság és objektivitás

Az NMM függetlenségét segíti, hogy az NMM számára kizárólag a törvényi előírások és a tagok vagy alkalmazottak saját szakmai, illetve morális meg-

²⁸⁸ SÁNTHA 2007, 171.

győződése jelenthet mércét. A függetlenséggel és pártatlansággal szorosan összefügg az objektivitás követelménye, amelyet az NMM-nek kifelé és befelé egyaránt meg kell tartania. Az információ összegyűjtése és mérlegetése során tárgyyszerűen tekintetbe kell venni valamennyi tényezőt, és ezeket objektív módszerekkel összevetni a létező sztenderdekben megfogalmazott követelményekkel. Az objektivitás az NMM tagjait személyesen is igen intenzíven érintheti: önismeretet és önreflexiót igényel, hogy tisztában legyenek saját érzelmeikkel, előítéleteikkel és elfogultságaikkal, amelyek befolyásolhatják szakmai munkájukat.

2.10. Láthatóság

Az NMM és a monitorozási tevékenység láthatósága többféleképpen is értelmezhető. Egyrészt a látogatások során a hatóságoknak tisztában kell lenniük a monitorozási tevékenység mibenlétével, ugyanis maga ez az ismeret is hozzájárulhat egyes jogsértések megelőzéséhez vagy megakadályozásához. A jól láthatóan, transzparens módon végzett látogatás a fogvatartottakat megerősítheti abban a szándékukban, hogy fellépjenek a lehetséges jogsértésekkel szemben. Ahogy az ENSZ kézikönyve fogalmaz: a hatékony monitorozás egyszerre valósítja meg a látni és látszani követelményét.²⁸⁹ Az ebben az értelemben vett láthatóság csak kivételes esetben korlátozható: amennyiben az érintett személyek biztonsága vagy a nem ártás elve ezt megkívánja.

A láthatóság másik értelmezése a nyilvánosság felé fordulás. Az NMM jelentései az állami szervek mellett egyértelműen a nyilvánosságnak is szólnak, az NMM-nek fontos feladata, hogy a nyilvánosság tudomást szerezzen a fogvatartási helyeken tapasztalható állapotokról, a hiányosságokról, problémákról és jogsértésekről – és természetesen a jó gyakorlatokról is. A látogatásokról szóló jelentéseket ezért publikálni kell, egyrészt írott formában, másrészt a média által nyújtott lehetőségek megfelelő kiaknázásával.²⁹⁰

²⁸⁹ *Manual on Human Rights Monitoring* 2011, 10.

²⁹⁰ *Manual on Human Rights Monitoring* 2011, 10.

2.11. Rendszeres monitorozás

Az emberi jogi monitorozás valójában implikálja, hogy a monitorozásnak rendszeresnek kell lennie. A preventív szemlélet, az ezen alapuló párbeszéd és együttműködés a monitorozó és monitorozott szervek között ugyanis eleve feltételezi, hogy a kapcsolat folyamatos, de legalábbis rendszeres legyen. Maga az OPCAT szövege is utal arra, hogy a monitorozásnak rendszeresnek kell lennie.²⁹¹

A rendszeres monitorozás egyrészt folyamatos „minőség-ellenőrzést” jelent, másrészt sokkal erőteljesebb preventív hatást képes elérni. Az, hogy a monitorozás bármikor újra megtörténhet, folyamatos készenlélet kíván meg az intézménytől. A rendszeres monitorozás során van arra lehetőség, hogy az NMM az utánkövetést is megvalósíthassa, értékelni tudja, hogy korábbi ajánlásai vagy javaslati mennyiben valósultak meg az intézmény vagy annak fenntartója által. Az utánkövetés részletes elemzését a monitorozási ciklus bemutatásánál végzem el.

2.12. A monitorozók mentálhigiénés védelme

Nem közvetlenül a monitorozás folyamatához kapcsolódik, viszont a monitorozás minőségére jelentős hatással lehet a monitorozó team tagjainak mentális állapota. A kínzásmegelőzés monitorozása a munkateher, a feladat súlya, a zárt intézmények jellege, a meghallgatott személyek – nemegyszer traumatikus – beszámolóí miatt pszichésen megterhelő feladat. Bár a monitorozás nem kifejezetten segítő szakma, mégis, a huzamos stresszhatás és az elkerülhetetlen érzelmi bevonódás miatt egyértelműen kiégésveszélyes tevékenység. A kiégés pedig érzelmi kimerülésben, másoktól való elidegenedésben, közönyben, távolságtartásban, végül pedig teljesítménycsökkenésben nyilvánulhat meg.²⁹² Könnyen beláthatjuk, hogy ez az állapot nem kedvez a hatékony monitorozásnak, mert a monitorozó érzéketlenné válik a problémák iránt, közönyössé azok iránt az emberek iránt, akik felé érdeklődéssel és kíváncsisággal kellene fordulnia. Jobb esetben a kiégés megelőzése, rosszabb esetben a már kialakult kiégési (burnout) szindróma kezelése ezért nélkülözhetetlen a monitorozó team tagjai számára.

²⁹¹ OPCAT 1. cikk.

²⁹² SZÉNYEI et al. 2015, 848.

A kiégés megelőzése jelenthet stresszcsökkentést, támogató és biztonságos munkahelyi környezet kialakítását, hatékony problémamegoldási módszerek alkalmazását, a személyes stresszel való megküzdési stratégiák erősítését.²⁹³ A monitorozó munkát végzők számára érdemes lehetőséget biztosítani a szakmai feladatokkal való megbirkózást és az egyéni tapasztalatok feldolgozását segítő, valójában szakmai személyiségfejlesztésre módot adó szupervízióra is.²⁹⁴

3. A monitorozás folyamata és módszertana

Az NMM által végzett látogatás megvalósítása soklépcsős folyamat. Az APT iránymutatásai szerint a monitorozás négy fő lépésen alapul:

- a fogvatartás körülményeinek megfigyelése és dokumentációja;
- az információ összevetése a nemzetközi és nemzeti sztenderdekkel;
- ajánlások megfogalmazása; és
- az ajánlások megvalósításának utánkövetése.²⁹⁵

Ez a négy lépés azonban feltétlenül kiegészítendő a monitorozás előkészítésének szakaszával, amelynek jelentősége rendkívül nagy; alapos előkészítés nélkül a sikeres monitorozás elképzelhetetlen. A következőkben ezért a monitorozás előkészítési folyamatának, megvalósításának, valamint az ajánlások kidolgozásának és utánkövetésének szakaszait tekintem át.

3.1. A látogatás előkészítése

A látogatások megtervezése, a konkrét intézmény, az időpont, illetve a monitorozási fókusz kijelölése több tényezőtől függhet. Az NMM választhatja azt a stratégiát, hogy tervet dolgoz ki adott időszakra, amelyben előre megjelöli a látogatni kívánt intézmények körét. Kiegészítő módszerként pedig élhet azzal, hogy ad hoc módon, külső jelzés vagy hírek alapján választja ki a monitorozandó intézményt.

²⁹³ SZÉNYEI et al. 2015, 850–853.

²⁹⁴ A szupervízió felsorolt funkcióiról lásd bővebben: GALLASZ 2005, 57.

²⁹⁵ Association for the Prevention of Torture 2004, 65.

A látogatási tervek kidolgozásakor, az intézmények kiválasztásakor két szempontot szükséges szem előtt tartani. Az NMM-nek egyrészt feladata, hogy gondoskodjon adott államban a fogvatartási helyek módszeres áttekintéséről, vagyis arról, hogy lehetőség szerint idővel valamennyi fogvatartási helyet érintse a monitorozás. Másrészt azonban arra is figyelmet kell fordítania, hogy melyek azok a helyek, amelyek aktuálisan, esetleg sürgősen OPCAT-monitorozást igényelnek.

Az OPCAT NMM-ek rendszerének tárgyalásánál kitértem arra, hogy az OPCAT-látogatások alapvetően preventív jellegűek, vagyis nem egyéni panaszok kivizsgálását célozzák, hanem általánosságban vizsgálják az intézményekben uralkodó körülményeket és az intézményi rendszer működését. Ennélfogva az NMM nem végezhet olyan látogatást, amely konkrét személy adott panaszának vizsgálatára irányul, amely adott ügyben kvázi „kivizsgálást” végez. Az ombudsmani típusú intézményeknél különösen érzékeny módon vetődik fel ez a kérdés, hiszen az általános ombudsmani funkció ellátása épp a panaszok befogadásában és kivizsgálásában áll. Előfordulhat azonban, hogy egy-egy intézménnyel kapcsolatban az NMM konkrét információt kap a rossz bánásmódról vagy egyéb hiányosságokról. Ezeket az információkat az NMM semmiképpen sem hagyhatja figyelmen kívül. A szakmai felelősség lényeges része, hogy a rossz bánásmódról szóló jelzésre az NMM valamilyen módon reagál, hiszen ha tényleg jelen van a rossz bánásmód, az emberi jogok megsértése egy intézményben, akkor az másnap és harmadnap is jelen van. Ez pedig feltétlenül igényel valamiféle fellépést.

Úgy vélem, a megoldás ilyen esetre az, ha az NMM hatáskört kap – vagy hatáskör-értelmezés segítségével lehetőséget ad magának – arra, hogy ad hoc módon, kvázi sürgősséggel is monitorozást folytathasson le, anélkül, hogy adott látogatás bármilyen előzetes tervben szerepelne. Az is szerencsés megoldás lehet, hogy az NMM elvégzi a monitorozást, de emellett értesíti az egyéni panasz vizsgálatára hatáskörrel rendelkező szervet (ilyen lehet akár az ombudsman, akár a nyomozó hatóságok). Az SPT Értékelőrendszere kifejezetten javasolja, hogy a különösen problémás egyedi ügyeket az NMM – az érintett hozzájárulásával – továbbítsa a hatáskörrel rendelkező szervhez, illetve szorgalmazza ilyen esetekben a fegyelmi vagy akár büntetőeljárás megindítását is.²⁹⁶

²⁹⁶ Vö. SPT Értékelőkészlet 37. (g)–(f) pont.

3.1.1. A helyszín kiválasztása

A látogatás helyszínének kiválasztása során figyelemmel kell lenni arra, hogy előbb-utóbb adott állam valamennyi fogvatartási helye OPCAT-monitorozás tárgya legyen. Nyilvánvaló azonban, hogy az NMM korlátozott kapacitása miatt prioritásokat kell megjelölni, és ez alapján meghatározni az adott időszakban látogatni kívánt intézmények körét. A prioritások többfélék lehetnek, egyesek az általános monitorozási lefedettséget segítik elő, mások viszont partikulárisabb érdekeket szolgálnak, egyes fogvatartotti csoportok számára járnak előnnyel.

- *Területi lefedettség.* Az NMM-nek törekednie kell arra, hogy kiegyenlített mértékben legyen jelen az állam teljes területén. Természetesen előfordulhat, hogy bizonyos típusú intézményekből csak egy működik az országban,²⁹⁷ vagy adott intézménytípust meghatározott területekre csoportosítanak.²⁹⁸ Ezekben az esetekben nyilván nem követelmény a kiegyensúlyozott területi szórás. Azoknál az intézményeknél azonban, amelyek az ország területi tagozódását követik (például rendőrségi fogdák, gyermekvédelmi intézmények stb.), biztosítani kell a minél teljesebb földrajzi lefedettséget. A látogatások földrajzi megoszlása különösen lényeges a vidéki területek – ezáltal vidéki intézmények – leszakadásának megelőzése vagy enyhítése szempontjából.
- *Intézménytípusok lefedettsége.* A fogvatartási hely fogalmának értelmezése során láthatunk, hogy az intézmények rendkívül sokfélék. Az NMM-nek törekednie kell arra, hogy monitorozási tevékenysége ne tolódjon el egyik vagy másik intézménytípus irányába. Különösen nagy ennek az eltolódásnak a kockázata, ha az NMM szakmai összetétele olyan, hogy tagjai kifejezetten az egyik fogvatartási helyhez kötődnek szaktudásukat tekintve.
- *Sérülékeny csoportok kiemelése.* A látogatások során az NMM-nek törekednie kell arra, hogy a fogvatartottak teljes körének helyzetét feltárja. A fogvatartottak között azonban vannak olyan személyek, akik különös figyelmet igényelnek, akik különösen sérülékeny csoportba tartoznak. Az őket fogva tartó intézmények ezért jogosan

²⁹⁷ Magyarországon ilyen például az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet.

²⁹⁸ Magyarországon jellemző például, hogy a nagy létszámú pszichiátriai intézményeket az ország periferiáis, elszigetelt részein alakítják ki. Vö. BUGARSKZI et al. 2009–2010, 7.

kaphatnak megkülönböztetett figyelmet. Ebbe a körbe tartozhatnak a gyermekek, az idősek, a fogyatékossgal élők, de bizonyos intézménytípusoknál a nők is.

3.1.2. A team összetétele és létszáma

A látogató team összeállításakor a legfontosabb, hogy a monitorozók rendelkezzenek a megfelelő szakmai tudással és a látogatáshoz szükséges készségekkel. A látogató team szaktudásának és készségeinek meghatározásakor tekintettel kell lenni a különleges szükségletű (például fogyatékossgal élő), sérülékeny csoporthoz, illetve társadalmi kisebbséghez vagy nemzetiséghez tartozó fogvatartottak igényeire.²⁹⁹

A megfelelő szaktudáson kívül a látogató team tagjainak mindenképpen el kell sajátítaniuk bizonyos speciális ismereteket és készségeket ahhoz, hogy a monitorozást megfelelően le tudják folytatni. Szükséges tudniuk a monitorozás módszertanáról, rendelkezniük kell a megfelelő kommunikációs készségekkel (például gyermekekkel, fogyatékossgal élőkkel folytatandó kommunikációhoz), ezen belül ismerniük kell a monitorozáshoz nélkülözhetetlen interjútechnikákat, a jelentés megírásának módszertanát, továbbá a hatóságokkal folytatandó párbeszéd és a nyilvánosság irányába megvalósuló kommunikáció eszköztárát.³⁰⁰

A team nemi összetétele is fontos tényező. Az APT frappáns megfogalmazása szerint „[a] legtöbb kultúrában a férfiaknak és nőknek eltérő lehetőségeik vannak a [...] bizalmi kapcsolat kiépítésére. A fogvatartottak vagy a személyzet a megbeszélendő problémától függően előnyben részesítheti a női vagy férfi beszélgetőpartnert. Azokban a helyzetekben, amelyekben a férfiaság kultúrája hangsúlyos, a fogvatartottak kevésbé tartanak attól, ha a magukról fenntartott képet egy nő előtt kell elveszíteniük, mint ha egy férfi előtt tennék ezt. A nemi szempontból kiegyenlített csapat tehát növeli annak esélyét, hogy teljes kép alakulhasson ki a fogva tartás körülményeiről.”³⁰¹ Különösen jelentős a nemi hovatartozás a traumákról, szexuális erőszakról, megalázó bánásmódról szóló kérdések esetén. Ezeknél

²⁹⁹ SPT Értékelőkészlet 23. pont.

³⁰⁰ Association for the Prevention of Torture 2004, 71–72.

³⁰¹ Association for the Prevention of Torture 2004, 71.

a kérdéseknél a legtöbb erőszak áldozatául esett személy a saját magával azonos nemű interjúztatót preferálja.³⁰²

Korábban tárgyaltam az OPCAT által rögzített etnikai és kisebbségi képviselő kérdését az NMM összetételének meghatározásánál. Az etnikai és kisebbségi képviselő egy-egy látogató team összeállításakor is fontos kérdés lehet.³⁰³

Azt, hogy hány fő végezze a monitorozást, leginkább a monitorozott intézmény paraméterei (területe, létszáma, a fogvatartottak körének összetétele), a látogatás tervezett hossza és a látogatás fókusza vagy fókuszai határozzák meg. A maximális létszámot ott célszerű megvonni, ahol a team még egységként kezelhető. Ez nagyjából 7-8 főt jelent.³⁰⁴

3.1.3. A látogatás időtartama és időpontja

Az időtartam kérdése hasonló paraméterek mentén elemezhető, mint a látogató team létszáma. Olyan időtartamot kell tervezni, amely lehetővé teszi az intézmény alapos bejárását, a dokumentáció áttekintését és nem utolsósorban kellő számú interjú elkészítését. A látogatás lehet akár többnapos is, ha az intézmény nagysága ezt indokolja, de az is jó megoldás, hogy nagyon rövid időközönként, illetve egy rövid időszak alatt több alkalommal látogat el az NMM ugyanabba az intézménybe.

A látogatás időzítése kulcsfontosságú lehet ahhoz, hogy a látogató team minél informatívabb és minél realiztikusabb képet kapjon az intézmény működéséről. Az időpont kiválasztása vonatkozhat adott hónapra, a hét meghatározott napjára, de akár adott napon belül a konkrét időszakra is. Figyelembe kell venni, hogy a fogvatartottak mikor tartózkodnak a legnagyobb számban az intézményben. Fontos szempont, hogy az NMM nem szorítkozhat azokra az időszakokra, amikor úgymond a lehető legkevesebb terhet jelenti a látogatás az intézmény számára. Épp ellenkezőleg! Valamennyi intézmény életében vannak kritikussabb és kevésbé kritikus időszakok.

³⁰² Vö. Isztambuli Protokoll 154–155. pont.

³⁰³ Bár Magyarországon nincs hivatalos nyilvántartás a nemzetiségi vagy kisebbségi hovatartozásról, a nemzetiségekre vonatkozó általános statisztikák, illetve az intézmény földrajzi elhelyezkedése adhat hozzávetőleges információt arról, hogy a fogvatartottak között vannak-e adott nemzetiséghez tartozó személyek. Ilyen esetben érdemes a látogató team összetételét ehhez a helyzethez igazítani.

³⁰⁴ Association for the Prevention of Torture 2004, 72.

A látogatás lefolytatására érdemes a kritikus időszakokat kiválasztani, ezek ugyanis nemritkán sokszorosra növelik a rossz bánásmód kockázatát. Ilyen lehet a hétvége vagy akár az éjszaka, amikor a személyzet csökkentett létszámmal, illetve ügyeletben dolgozik, de ilyen lehet a műszakváltás is, amikor sok feladatot kell ellátni egyszerre, a fogvatartottakra ezért kevesebb figyelem és türelem jut.

A rendszeres látogatások OPCAT által előírt kötelezettsége felveti azt a kérdést is, hogy milyen gyakran kell visszatérni egy-egy intézménybe. Ezt elsősorban az intézményben tapasztalt körülmények, illetve az NMM kapacitása határozza meg.

3.1.4. Szempontok és fókuszpontok meghatározása

A látogatás célja és fókusza lehet a fogva tartás körülményeinek általános értékelése, de lehet a fogva tartás egy adott, különösen problémás dimenziójának feltárása. Az APT iránymutatása az OPCAT-monitorozásról kifejezetten azt írja, hogy – amennyiben valóban rendszeresen visszatérő monitorozásról van szó – érdemesebb a látogatás számára szűkebb fókuszpontot találni.³⁰⁵ Ez azt jelenti, hogy a látogatás nem a fogvatartási körülmények valamennyi tényezőjének, hanem pusztán egy-egy jól körülhatárolható kérdésnek (például befogadás menete, izoláció, fegyelmezés, orvosi ellátás stb.) szentel figyelmet.

Az átfogó látogatás szempontrendszere sokdimenziós. Az 1. számú táblázat a legfontosabb szempontokat igyekszik számba venni.³⁰⁶

³⁰⁵ Association for the Prevention of Torture 2004, 75.

³⁰⁶ A felsorolás az Association for the Prevention of Torture 2004, 235–237., illetve a magyar NMM jelentései nyomán készült.

1. táblázat

Az NMM látogatásának szempontrendszere

| | |
|---------------------------|---|
| Bánásmód és szankciók | Kínzás, rossz bánásmód |
| | Izoláció, elkülönítés |
| | Korlátozó intézkedések (pszichológiai, fizikai, kémiai) |
| | Fegyelmezés |
| Jogvédelem | Nyilvántartások |
| | Tájékoztatás, adatvédelem |
| | Panaszmechanizmusok |
| | Fogvatartottak elkülönítése |
| Tárgyi feltételek | Élelmezés |
| | Szaniterek |
| | Fény és szellőzés |
| | Személyes higiéné |
| | Ruházat |
| | Elhelyezés (túlterheltség) |
| Rezsim és tevékenységek | Kapcsolattartás a külvilággal |
| | Kapcsolattartás a családdal |
| | Kapcsolattartás jogi képviselővel |
| | Oktatás |
| | Szabad levegős tevékenységek |
| | Szabadidős tevékenységek |
| | Munka |
| | Vallásgyakorlás |
| Orvosi ellátás | Orvosi személyzet |
| | Orvosi ellátás |
| | Gyógyszerelés |
| | Speciális ellátás nők és csecsemők számára |
| | Mentálhigiénés ellátás |
| Személyzet | Képzettség |
| | Továbbképzés |
| | Kiegészítő megelőzése |
| | Szupervízió lehetősége |
| Fogvatartottak kapcsolata | Fogvatartottak közötti bántalmazás, erőszak |
| | Szexuális kapcsolatok |
| | Csoportok, klikkek |

Forrás: a szerző szerkesztése

3.2. A látogatás kivitelezése

A látogatás során az információszerzésnek három alapvető forrása van:

- a fogvatartási hely dokumentációs rendszere;
- a fogvatartási hely helyiségeinek bejárása;
- a fogvatartottakkal és a fogvatartási hely munkatársaival (illetve vezetőségével) készített interjúk.

A látogatás végső célja tehát az, hogy az NMM ezekhez az információforrásokhoz minél jobban hozzáférjen. Ehhez azonban több olyan – akár technikainak nevezhető – lépésre van szükség, amely elősegíti, illetve megkönnyíti az információ megszerzését.

3.2.1. Bejutás az intézménybe

A látogatás első lépése az intézménybe való fizikai értelemben vett bejutás. Ehhez mindenképp szükséges, hogy az NMM tagjai hitelt érdemlő módon igazolni tudják magukat az intézmény, illetve a hatóságok irányába. Jogos elvárás az intézmény részéről, hogy bizalmas információt kizárólag olyanokkal osszanak meg, akik erre felhatalmazással rendelkeznek.

Az NMM-nek feltétlenül jeleznie kell, hogy jogosultsága van előzetes bejelentés nélkül is belépni az intézménybe, amelynek során azt is szem előtt kell tartania, hogy a hatóságok nem okoznak-e fölösleges késedelmet a bejutási procedúrával, a biztonsági intézkedések végrehajtásával. Bár a bejutás során végzett ellenőrzés ideje alatt nyilván nem eszközölhetők nagy változások a fogva tartás körülményeiben, mégis pusztán az a tény, hogy az intézményben elterjed a látogatás híre, csökkentheti a bejelentetlenség okozta spontaneitás hatását.

3.2.2. Sürgősen meglátogatandó helyiségek

Bár a látogatás szokásos kezdő momentum a vezetőséggel való találkozó és az NMM-látogatás kereteiről való tájékoztatás, előfordulhat, hogy egyes monitorozási lépéseket célszerű közvetlenül a belépés után megtenni. Szinte valamennyi intézményben vannak olyan területek – ezek tipikusan az átmeneti elhelyezésre, az izolációra, a fegyelmi szankciókra használt

helyiségek –, amelyek különösen nagy kockázatot jelentenek a rossz körülmények, illetve a rossz bánásmód tekintetében. A gyors bejutás eredményeként ezek a helyiségek olyan állapotban tekinthetők meg, ahogy az az intézmény működése során megszokott.

3.2.3. Bemutató beszélgetés a vezetővel (vezetőséggel)

A bejutás utáni következő lépés az intézmény vezetőjének felkeresése, amelynek során bemutatatható az NMM látogatási módszere, a látogató team tagjai, a látogatás célja, keretei és kimenete, tájékoztatás adható a látogatás konkrét menetéről és hosszáról.³⁰⁷ A vezetővel folytatott beszélgetés egyrészt tulajdonképpen az első lépés az intézmények közötti párbeszédben, másrészt az információszerzés érdemi részét is képezi. A vezető vagy a vezetőség tagjai ugyanis átfogó információval rendelkeznek az intézményről, a fogvatartottak jellemzőiről, az intézményben lezajlott eseményekről. A vezető tényeket tud közölni, illetve véleményt tud mondani az adott intézmény hiányosságairól, az intézménytípusra vonatkozó rendszerhibákról és ezek okairól.

3.2.4. Interjúk

Tekintettel arra, hogy a rossz bánásmód rendszerint nem dokumentált jelenség, és a helyiségek bejárásakor sem feltétlenül lelhető fel ennek nyoma, az interjúk képezik a bánásmódról és az intézményben uralkodó személyzeti attitűdről alkotható kép gerincét. Az interjúk készítésének módszertani kérdéseire e helyütt nincs mód részletesen kitérni, ez sokkal inkább egy pszichológiai fókuszú munka tárgya lehetne. Néhány elemet azonban itt is érdemes rögzíteni.

Az interjúk legcélszerűbb formája az úgynevezett félig strukturált, bizonyos esetekben pedig a strukturált interjú. A strukturált interjú alapja, hogy az interjú készítője rendelkezzen egy olyan (az APT és a magyar NMM által “checklist”-nek nevezett³⁰⁸) kérdéssorral, amelyen végigvezeti az interjú alanyát. A checklist a látogatás fókuszától függően tartalmazhat általánosabb

³⁰⁷ Vö. Association for the Prevention of Torture 2004, 76–77.

³⁰⁸ Vö. *Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről*. 25.

vagy specifikusabb kérdéseket. A félig strukturált interjú jellemzője, hogy vannak ugyan támpontok és olyan kérdések, amelyekre az interjú készítője választ vár, ám lehetőség nyílik arra is, hogy az interjú alanya szabadon beszélhessen.

Az interjúk kiindulópontja, hogy nem lehet valamennyi fogvatartottal valamennyi kérdésen végigmenni. Ennek oka egyrészt a kérdések nagy száma, másrészt az, hogy az interjú jóval több, mint pusztán kérdés-válasz kommunikáció. Az APT megfogalmazásában: „A magánbeszélgetés mindenekelőtt találkozás egy olyan személlyel, aki normán kívüli (a külső társadalmi környezet normáin kívüli) helyzetben él, a szabadságtól való megfosztás helyzetében. Ennek a személynek egyedi élettörténete van, amely nem redukálható pusztán arra, hogy ő fogvatartott. Ezt az egyértelmű tényt gyakran figyelmen kívül hagyja mind a személyzet, mind a külső szereplők általánosító, ezért leegyszerűsítő attitűdje.”³⁰⁹ Az interjúk során tehát időt kell hagyni a fogvatartottnak arra is, hogy saját történetüket elmondhassák, hogy kontextusba helyezhessék az általuk előadottakat. Ennek több szempontból is jelentősége van. Egyrészt a szigorú kérdések mentén haladás szinte lehetetlenné teszi a bizalmi légkör kialakítását az interjúalany és a monitorozó személy között, márpedig a bizalom kialakítása kulcsfontosságú, hiszen a monitorozott fókuszpontok jó része bizalmas, a fogvatartott mindennapjainak részleteire, az általa átélt élményekre és eseményekre vonatkozik. Másrészt a rövid kérdés-válasz körök a fogvatartottban leginkább a kikérdés vagy vallatás hangulatát idézhetik elő, amely a lehető legszigorúbban kerülendő. Harmadrészt a fontos információ gyakran épp nem a kérdések, hanem a szabad beszéd, a történetmesélés során kerülhet felszínre. Itt fogalmazódhatnak meg, juthatnak az interjúalany eszébe olyan részletek, amelyek a kérdések mentén esetleg elsikkadtak. Traumatisztikus élmények elmondására pedig kifejezetten a szabad, megszakításmentes, figyelemről és empátiáról biztosító interjúlégkör lehet csak megfelelő.³¹⁰

Az interjú készítőjének minden esetben mérlegelnie kell a szükséges információ megszerzése és az interjúalany ventilációs igénye, az empátia és az objektív monitorozáshoz szükséges távolságtartás, az interjú jelentősége és a fogva tartott személy sérülékenysége között.³¹¹ Az információ megszerzésének igénye – tekintettel a monitorozási alapelveknél

³⁰⁹ Association for the Prevention of Torture 2004, 82.

³¹⁰ KULCSÁR-VIRÁG.

³¹¹ Association for the Prevention of Torture 2004, 83–84.

elmondottakra – nem járhat a fogvatartott sérülésével, nem veheti semmibe emberi méltóságát, testi-lelki integritását.

A látogatás során természetesen az a cél, hogy a team minél több fogvatartottal interjút készítsen. Nagy intézmények esetén azonban gyakorlatilag lehetetlen, hogy minden fogvatartottnak lehetősége legyen interjúban részt venni. Ezért kellene bizonyos szempontok, amelyek alapján az NMM szelektál, hogy kivel vesz fel interjút. Lehetőség van arra, hogy az NMM a reprezentativitásra törekedjen, és minden fogvatartotti típusból (például férfi-nő, fiatalkorú-felnőttkorú, egészséges-beteg) néhány személlyel készítsen interjút. Szintén megoldást jelenthet, ha olyan személyeket választ ki, akik az intézmény életének egy-egy fontos aspektusáról tudnak információt szolgáltatni. Ilyen lehet például az, aki épp nemrég került az intézménybe, így még pontosan be tud számolni a bekerülés folyamatáról. De ilyen lehet az is, aki épp fegyelmi szankció alatt áll, ennél fogva a fegyelmezési módszerekről és eszközökről rendelkezik aktuális információval. Az interjúalanyok kiválasztásának alapelve az is, hogy a fogvatartottak nem kötelezhetők az NMM-mel való beszélgetésre. Ennek ellenére törekedni kell arra, hogy a monitorozók olyan személyekkel is interakcióba lépjenek, akik eleinte nem kívánnak interjúban részt venni, és olyanokkal is, akiket az intézmény maga nem „kínál fel” jó interjúalanyként.

3.2.5. Intézménybejárás

Az intézmény alapos bejárása során a monitorozó teamnek meg kell győződnie arról, hogy

- az épület és környezetének kialakítása, valamint az intézmény tárgyi felszereltsége alkalmas-e az intézmény funkcióinak ellátására, illetve megfelel-e az előírásoknak, a minőségi, illetve végeredményben az emberi jogi sztenderdeknek;
- vannak-e olyan helyiségek, illetve a helyiségekben olyan tárgyak, amelyek használata tiltott, szakmailag megkérdőjelezhető, illetve amelyek jelenléte kifejezetten rossz bánásmód megvalósulására utal.

Egyes helyiségek különösen fontosak, mivel jelzésértékűek a fogvatartottakkal szembeni bánásmód tekintetében. Ilyenek a fogvatartottak átmeneti elhelyezése, befogadása (egy-egy intézményeknél a kikérdezése) szolgáló helyiségek, az izoláció vagy büntetés helyszínei, a saniterhelyiségek

és a hálók. A bejárás külön eleme lehet a szabadtéri területek áttekintése, a zárt intézményben való elhelyezésnek ugyanis egyik kritikus kérdése, hogy a fogvatartottak mennyit, mikor és milyen körülmények között lehetnek a szabad levegőn.

Az intézmény bejárására – amennyiben ez tervrajzok, tapasztalati szakértők elmondása vagy más forrás alapján lehetséges – érdemes előzetesen felkészülni. Arra is érdemes figyelmet fordítani, hogy lehetnek olyan helyiségek, amelyeket az intézmény alkalmazottai nem mutatnak meg önszántukból, amelyeket az intézmény szívesebben rejtene el. Ezek létezésére az interjúkból, illetve a pontos megfigyelésből lehet következtetni.

3.2.6. A dokumentáció áttekintése

Az intézményben fellelhető dokumentumok lehetnek különféle nyilvántartások, szabályzatok, valamint tájékoztatók és ezekhez kapcsolódó formanyomtatványok. Ezek közül vannak jogszabály által előírt, kötelezően kidolgozandó intézményi dokumentumok, és vannak olyanok, amelyeket az intézmény saját döntése alapján hoz létre.

A dokumentumokat az NMM-nek formai és tartalmi szempontok szerint egyaránt vizsgálnia kell. Formai szempont, hogy megvan-e minden kötelezően kidolgozandó dokumentum, hogy vezetik-e a kötelezően előírt nyilvántartásokat, illetve megfelelő formában tájékoztatják-e a fogvatartottakat. Tartalmi szempont, hogy az egyes dokumentumok tartalmukban megfelelnek-e a jogszabályi előírásoknak és a szakmai sztenderdeknek, hogy híven tükrözik-e az intézményben tapasztalt tényleges helyzetet, illetve, hogy a dokumentumokban található-e bármely olyan információ, amely jogsértésre, különösen rossz bánásmódra utal.

3.2.7. Időközi egyeztetések a team tagjai között

A jól megtervezett látogatás elvileg gördülékenyen zajlik, a látogató teamből mindenki tudja, mi a feladata, a team pedig szerencsés esetben a lehető legtöbb információt képes összegyűjteni. Ennek ellenére jó, ha a monitorozó team tagjai folyamatosan tartják egymással a kapcsolatot, illetve rövid időnként találkoznak egyeztetés céljából. Ennek oka, hogy egyrészt a látogatási terv egyes részei (például mekkora területet kell bejárni, hány fogvatartott

van, milyen a fogvatartottak személyi összetétele stb.) csak az intézményben megszerezhető információk alapján pontosíthatók. Másrészt a látogatás során felmerülhetnek olyan tényezők (például fogvatartottak beszámolnak olyan incidensekről, amelyek a tervben nem szerepeltek), amelyek nyomán alakítani kell az előzetes látogatási terven annak érdekében, hogy egy-egy jelenség jobban felderíthetővé válhasson.

3.2.8. Azonnali visszajelzések az intézmény vezetőségének

Az SPT Értékelőkészlete kitér arra, hogy az azonnali visszajelzésekre az NMM dolgozzon ki stratégiát.³¹² Ez a záróbeszélgetés több célt is szolgál. Rövid távon lehetőséget ad arra, hogy a felmerülő problémákat, amelyek azonnal elháríthatók vagy kijavíthatók, a látogató team még helyben jelezze. A beszélgetés során a monitorozók pontosítást is kérhetnek egy-egy ellentmondásos vagy kérdéses helyzet, információ kapcsán. Emellett az azonnali visszajelzés azt is kifejezésre juttatja, hogy az OPCAT célja az együttműködés és partnerség egy közös cél, a kínzásmegelőzés érdekében.

A záróbeszélgetés természetesen nem térhet ki minden olyan tényezőre, amelyet majd a későbbi jelentés is tartalmazni fog, hiszen az információ feldolgozása még nem történt meg. Ezért érdemes felhívni a vezetőség figyelmét, hogy a szóban közölteken túl lehetnek még más elemek is, amelyeket a jelentés problémaként fog rögzíteni.

3.3. A jelentés elkészítése

3.3.1. Jelentéstípusok

Az európai gyakorlatot és a jelentéskészítés elméleti kereteit áttekintve azt láthatjuk, hogy az NMM-monitorozásról készült jelentéseknek három alapvető változata, típusa van:³¹³

- látogatásról készült jelentés,
- tematikus jelentés,
- éves jelentés.

³¹² SPT Értékelőkészlet 27. pont.

³¹³ BIRK et al. 2015, 31.

A látogatásokról készült jelentések tekintetében maga az SPT is ad iránymutatást. Eszerint a látogatásról szóló jelentésnek a monitorozás legfontosabb kérdéseire, így elsősorban a rossz bánásmódra, a szakpolitikai, szabályozási és gyakorlati hiányosságokra, továbbá a fogva tartás körülményeire és a fogvatartottak jogai védelmének szisztematikus hiányára kell fókuszálnia.³¹⁴ Országonként, NMM-enként eltérő lehet a jelentések részletessége és mélysége. Egyes NMM-ek – így például a magyar ombudsman – gyakorlata is az, hogy részletesen mutatják be egy-egy látogatás eredményét, a jelentés hosszú helyzetelemzést ad egy alapos összefoglaló révén, majd ezt értékeli a meghatározott sztenderdek alapján.

Az első típus feltétlen előnye, hogy hangsúlyt fektet arra, hogy jól alátámassza az NMM megállapításait, és pontos képet ad egy-egy intézmény belső struktúrájáról és működéséről. Emellett lehetőség van benne arra is, hogy az NMM rendszerszintű problémákra vagy akár elvi kérdésekre reflektáljon, valódi szakmai-tudományos elemzést végezzen el. Hátránya, hogy az ilyen típusú jelentés elkészítése jóval hosszabb időt és jelentősebb személyi erőforrást vesz igénybe. Ennek egyik következménye, hogy az NMM esetleg kevesebb látogatást tud lefolytatni, hiszen az erőforrások a jelentés elkészítésére fordítódnak. Másik következménye, hogy a jelentést jóval később tudják csak nyilvánosságra hozni és a megfelelő szervekkel közölni, ami súlyos következményekkel járhat a fogvatartottak számára, abban az esetben, ha az intézményben előfordul rossz bánásmód.

A rövid és gyorsan kiadott jelentések előnye a prompt reagálás, amely kulcsfontosságú a fogvatartottak szempontjából. Az ilyen jelentés azonban általában csak a konkrét intézmény problémáira fókuszál, és részletes leírást még az ott fellelhető körülményekről sem ad.

A jelentés hosszúsága, struktúrája és mélysége jelentősen befolyásolhatja annak „felhasználóbarát” jellegét is. A látogatásról szóló jelentés elsősorban az állami szervek közötti kommunikációt szolgálhatja, az ajánlások címzettjeinek, az intézmények vezetőinek, illetve szakpolitikusoknak szól. Mégis eljut szakmai és civil szervezetekhez, a médiához és ezen keresztül a nyilvánossághoz is.³¹⁵ Az NMM-nek saját láthatósága érdekében erre törekednie is kell. Az, hogy a jelentés nem csak szakemberek számára érhető, növelheti az ajánlások sikerességének esélyét is, hiszen olyan személyek is tudomást szerezhetnek az ajánlásokról, akik maguk is a fogvatartási

³¹⁴ SPT Értékelőkészlet, 19. pont.

³¹⁵ BIRK et al. 2015, 34.

intézményi rendszer részei (például személyzet) vagy a társadalmi attitűdformálás szereplői.

A *tematikus jelentések* egy-egy problémakört, monitorozási szempontot vagy intézménytípust ölelhetnek fel. A tematikus jelentéseknek több előnyük is lehet. Egyrészt lehetőséget nyújtanak arra, hogy az NMM-ek valóban rendszerszintű következtetéseket mutassanak be adott fogvatartási hely kapcsán, több intézményben tapasztaltak alapján. Az ilyen strukturális megállapításoknak és az ezek mentén megfogalmazott ajánlásoknak a jelentősége pedig messze túlmutat az egyedi jelentések keretei között megállapítottakon. Az NMM-ek megkérdezése alapján az is kirajzolódni látszik, hogy egy-egy tematikus jelentés jobban bekerül a közérdeklődés fókuszába is. Az ilyen jelentés jobban eléri a médiát, célzottabban talál meg adott témában aktív szervezeteket. Ez pedig utóbb visszahat az ajánlások megvalósítására, sikerességére is.³¹⁶

Végül az *éves jelentések* a munka időszakos értékelését jelentik, ennek közzétételét és terjesztését maga az OPCAT is a részes államok kötelezettségeként fogalmazza meg.³¹⁷ Az éves jelentés hossza és pontos felépítése államonként eltérő, legfontosabb elemeit az APT iránymutatása határozza meg. Eszerint az éves jelentésnek minden esetben

- be kell mutatnia röviden a nemzeti kontextust és az NMM-et;
- össze kell foglalnia az NMM aktuális működését (személyi és tárgyi erőforrásait), tevékenységét és ennek kihívásait, valamint terveit;
- az országban felmerülő, kínzással és a fogvatartottak jogainak érvényesülésével kapcsolatos problémákat a látogatások legfontosabb megállapításain keresztül (amennyiben a látogatásokról szóló jelentések nem nyilvánosak, akkor a látogatások rövid összefoglalását);
- a legfontosabb ajánlásokat.³¹⁸

Az éves jelentések címzettjei – hasonlóan a látogatásokról szóló jelentésekhez – az érintett hatóságok és állami szervek, azonban emellett egyértelműen a kínzásmegelőzéssel vagy jogvédelemmel foglalkozó szakmai és civil szervezetek, végül pedig a szélesebb nyilvánosság. Az APT egyértelműen az NMM egyik fontos stratégiai lépésének tartja az éves jelentés

³¹⁶ BIRK et al. 2015, 35.

³¹⁷ OPCAT 23. cikk.

³¹⁸ Association for the Prevention of Torture 2012, 2.

disszeminációját.³¹⁹ A jó disszemináció elősegítheti az NMM láthatóságát és ismertségét. Az, hogy az állami szervek – és a nyilvánosság – összefoglaló képet kapnak a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés helyzetéről, valamint a kínzásmegelőzési tevékenységről, növelheti az ajánlások megvalósulásának sikerességét is.

A jelentések nyilvánosságra jutásának kettős szerepe van: egyrészt jelenthet egy azonnali társadalmi nyomást az állami szervek irányába, amely valószínűbbé teszi a prompt válaszlépések megtételét. Ez a társadalmi nyomás tehát hozzájárulhat a jogsértések orvoslásához, a körülmények javításához, a rossz bánásmód rendszerszintű kiiktatásához. Másrészt azonban a jelentéseknek társadalmi attitűdformáló szerepük is lehet azáltal, hogy információt közvetítenek a – társadalom számára nagyrészt nem jól ismert – fogvatartási helyekkel kapcsolatban.

3.3.2. Az ajánlások megfogalmazása

A jelentések legfontosabb, a változtatás zálogát képező részét az ajánlások jelentik, amelyeket az NMM az intézményben talált körülmények és a korábban már említett sztenderdek összevetése alapján tesz meg. Az ajánlások lehetnek kizárólag adott intézményre, működésének egy aspektusára, konkrét problémára vonatkozóak. Átfogó, a jogi hátteret, szakpolitikákat, általános intézményi kereteket érintő probléma esetén azonban az is lehetséges, hogy az ajánlás a teljes állami rendszerre, a jogalkotásra és adott ágazat egész országban jellemző jogalkalmazási gyakorlatára vonatkozik. Az SPT iránymutatása szerint az ajánlásokat jól megalapozottan kell megtenni, megelőzési fókusszal kell rendelkezniük (vagyis megtételüknél nagyobb perspektívában kell gondolkodni, mint a pusztá egyedi eset), és megvalósíthatónak kell lenniük.³²⁰ Az ajánlásokat minden esetben kellő egzaktsággal, egyszerű és realiztikus tartalommal kell megfogalmazni,³²¹ és – hacsak az NMM-re irányadó jogi szabályozás nem határoz meg eleve válaszadási határidőt – meg kell határozni azt az időintervallumot, amelyen belül a címzettnek eleget kell tennie a megfogalmazott ajánlásnak.

³¹⁹ Association for the Prevention of Torture 2004, 91.

³²⁰ SPT Értékelőkészlet 20. pont.

³²¹ Ezeknek az utánkövetése is könnyebb. Vö. Birk et al. 2015, 27.

Az ajánlások megfogalmazásánál – a hatékony megvalósítás szempontjából is – fontos kérdést jelent a megfelelő címzett megtalálása. Külön átgondolást igényel tehát, hogy a látogatás során az intézményben tapasztalt körülményekért milyen szinten állapítható meg ténylegesen a felelősség. Ezt az előzőekben említett általános és specifikus tartalom befolyásolja. Az ajánlást azon a legalacsonyabb szinten kell megtenni, amelyen annak hatékonyan eleget lehet tenni, hiszen a túlságosan magas szintre címzett ajánlás lelassíthatja a tényleges megoldás megvalósulását. Ajánlás tehető az intézményvezetőnek, az adott intézménytípus országos szintű vezetésének, a fenntartónak, de elképzelhető, hogy rendszerszintű problémák esetén a teljes ágazatot – például szociális ellátás, gyermekvédelem, rendvédelem – irányító miniszternek. Az ágazati jogalkotást kívánó kérdésekben szintén lehet az ajánlás címzettje a miniszter, illetve amennyiben adott állam NMM-jének van erre hatásköre, akár maga a törvényalkotó is.

Az APT ajánlásokra kidolgozott rendszere, az úgynevezett „Double-SMART” kritériumrendszer³²² összefoglalja mindezeket a követelményeket. A lehető leghatékonyabb megoldásra fókuszál az ajánlások megtételénél, méghozzá annak érdekében, hogy utóbb az ajánlások megvalósulása is mérhető legyen. Az ajánlásoknak e rendszer szerint a következő jellemzőkkel kell rendelkezniük.³²³

- Specifikusság (konkrét problémát érint);
- mérhetőség (utóbb meg lehessen ítélni, hogy az ajánlásnak eleget tettek-e);
- elérhetőség (az észszerűség határai között mozogjon – de ez nem jelentheti azt, hogy az anyagi források szűkössége miatt az NMM nem tesz meg valamely ajánlást);
- eredményorientáltság (tényleges tevékenységre vonatkozzon, amit a hatóságnak meg kell tennie, ne a tényállást írja le);
- időhöz kötöttség (határozzon meg reális időkeretet a megvalósításra).

³²² A Double-SMART elnevezés egy mozaikszóra utal, amely a Specific, Measurable, Achievable, Results-oriented, Time-bound, valamint a Solution-suggestive, Mindful of prioritisation, sequencing & risks, Argued, Root-cause responsive és Targeted szavakból ered. Ezek magyar megfelelőjét lásd a főszovegben.

³²³ Vö. Association for the Prevention of Torture 2008, 2–6.

Mindezek mellett az ajánlások a következő szempontoknak is meg kell, hogy feleljenek.

- Megoldást javasoló jelleg (ne pusztán a „változást” vagy „jobbá tételt” sürgesse, hanem konkrét eljárásokat, tevékenységeket határozzon meg);
- prioritásokra, a sorrendre és a kockázatokra való figyelem (a sürgős problémákat helyezze előtérbe, és az ajánlás megvalósításának negatív hatásait is vegye figyelembe);
- érvekkel alátámasztottság (az alapja legyen mindig egy igazolt jelenség elemzése);
- kiváltó okokra reagálás (az ajánlásoknak nem a „tünetekre”, a jelenségek felszínére kell reflektálniuk, hanem meg kell találniuk a tényleges okokat);
- célzottság (meg kell találni azokat a szereplőket, akik ténylegesen eleget tudnak tenni az ajánlásnak, képesek megoldani a problémát).

A kritériumrendszerből – a tényleges fejlesztési lehetőségek megtalálása és az utánkövetés szempontjából is – kiemelendő a kérdés, hogy mennyiben feladata az NMM-nek, hogy ajánlásaiban megnevezze adott probléma konkrét megoldását is. Bár a Double-SMART rendszer megkívánja az NMM-től, hogy ajánlásai konkrét megoldásokat is tartalmazzanak, úgy gondolom, hogy ez csak bizonyos korlátokkal értelmezhető. A tényleges megoldási javaslatok megfogalmazása ugyanis alapvetően az NMM személyi-szakmai hátterétől, illetve a szakértők bevonásának lehetőségétől függ.

A konkrét ajánlások kérdéséhez szorosan kapcsolódik az ajánlások kockázatának mérlegelése. Egy-egy ajánlás megvalósítása ugyanis – épp az előzőekben említett multidimenzionális megoldási keret miatt – olyan hatást válthat ki, amely esetleg hátrányosabb helyzetet eredményezhet, mint az NMM által már eleve problémásnak talált szituáció. Erre példa lehet, hogy az NMM javasolhatja akár azt is – például a minősíthetetlen körülményekre tekintettel –, hogy egy intézményt bezárjanak. Ennél az ajánlásnál azonban figyelembe kell venni, hogy milyen következményekkel járhat ez a fogvatartottakkal összefüggésben (például el lehet-e helyezni őket más-hol), de a teljes rendszerrel kapcsolatban is az, ha egy fontos intézmény kiesik az állami funkcionálásból.

3.4. Az ajánlások megvalósításának elősegítése és az utánkövetés

Az NMM munkájának elemzése során nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy az ajánlások utánkövetése legalább olyan fontos, mint maga a látogatás kivitelezése és az ajánlások megtétele. Amennyiben ugyanis hatékony működésről szeretnénk beszélni, nem tekinthetünk el attól, hogy az ajánlások mennyiben idéztek elő tényleges változást. Ez kizárólag úgy értékelhető, ha az NMM valamilyen módon kapcsolatot tart a monitorozott intézménnyel, illetve azokkal a szervekkel, amelyek az ajánlások címzettjeiként szerepelnek.

Az utánkövetésre és az NMM hatékonyságának mérésére a Ludwig Boltzmann Intézet és a Bristol Egyetem közös iránymutatásai (a továbbiakban: follow-up iránymutatás) szolgálhatnak kiindulópontként. Az iránymutatás felsorolja azokat az eszközöket, amelyek révén a hatékony utánkövetés elvégezhető.

3.4.1. Párbeszéd az érintett hatóságokkal

A „párbeszédnek”, illetve akár együttműködésnek többféle formája lehet. Az NMM végezhet *utánkövetéses látogatásokat*, amelyeknek lehet kifejezett célja az ajánlások megvalósulásának értékelése, de lehetséges, hogy csupán periodikus monitorozást végeznek adott intézményben.³²⁴

Szintén a párbeszéd egy módja az *írásbeli eszmecsere* a hatóságokkal. Ennek első eleme lehet a látogatás végén történő azonnali visszajelzés, következő jelentős mérföldköve pedig a jelentés átadása. Sok esetben a nemzeti jogszabályok – így például a magyar szabályozás is – előírja a hatóságok számára, hogy milyen határidőn belül és milyen formában kell választ adniuk az NMM által kiadott jelentésre, illetve magukra az ajánlásokra.

A follow-up iránymutatás további javaslata, hogy az NMM *kérjen a hatóságoktól cselekvési terveket* az egyes ajánlások megvalósítása tekintetében.³²⁵ A részletes akcióterv ugyanis jól megítélhetővé és követhetővé teszi, hogy adott ajánlás megvalósítása épp milyen fázisban tart. A párbeszéd előbb és aktívabb módja lehet a személyes eszmecsere, amely *találkozókon, munkacsoportok révén*, de akár *képzések* keretében is megvalósulhat.

³²⁴ Vö. BIRK et al. 2015, 50.

³²⁵ BIRK et al. 2015, 54.

Néhány NMM – erre különösen azoknak van lehetőségük, amelyek olyan intézmény keretein belül működnek, amelynek hatásköre van egyéni panaszok befogadására is, így például ombudsmani intézmények – a *beérkező panaszokat* is felhasználhatja arra, hogy egy-egy intézményben az ajánlások megvalósulását vizsgálja. Az ajánlások megvalósulását jól mutatja a szükséges jogalkotási lépések megtétele. Az NMM szerepet játszhat, sőt az OPCAT értelmében szerepet is kell játszania a monitorozási helyeket érintő *jogalkotási véleményezésében* is.

3.4.2. Együttműködés más szereplőkkel

Az ajánlások hatékonyságának elősegítéséhez és megvalósulásuk utánkövetéséhez az NMM-nek nem csupán magukkal a hatóságokkal kell kapcsolatot tartania, hanem más nemzeti vagy nemzetközi aktorokkal is. Így az ajánlások megvalósulását segítheti elő a *nemzeti parlamenttel* való együttműködés, tekintettel arra, hogy a parlament különféle tevékenységei keretében nagyobb láthatóságot és nyomatékot adhat az NMM ajánlásainak. Az ombudsmani típusú intézményeknek – így a magyar ombudsmannak is – kifejezetten lehetősége, hogy ajánásaik támogatása érdekében végső soron akár a parlamenthez is forduljanak.

Emellett – ahogy azt már az NMM kialakításánál és független működésénél is említettem – az NMM együttműködhet azokkal a *civil aktorokkal*, akik lehetnek civil szervezetek, de szakmai-tudományos szervezetek is. Ezek az aktorok egyrészt jelentős tudásbázissal és kapcsolati hálóval rendelkeznek ahhoz, hogy az ajánlások megvalósulását elősegítsék, másrészt szintén kapcsolatba kerülnek a fogvatartási hellyel.

3.4.3. A nyilvánosság

A jó kommunikációs stratégia jelentősen előmozdíthatja az NMM ajánlásainak megvalósulását. A follow-up iránymutatás kutatási eredményei szerint ennek ellenére nagyon kevés NMM használja ki jól a nyilvánosság erejét. Például a legtöbb NMM a jelentések nyilvánosságra hozatalán kívül szinte semmilyen kapcsolatot nem tart fenn a médiával.³²⁶

³²⁶ BIRK et al. 2015, 81–82.

3.4.4. Stratégia a rendszerszintű változtatások eléréséhez

A follow-up iránymutatás az előzőekben bemutatott eszközök mellett teljes rendszert javasol a hatékony utánkövetésre vonatkozóan. Kiindulópontja, hogy az NMM-ek tartós és a teljes rendszert érintő, szisztematikus változásokat kívánnak elérni. Ehhez a follow-up iránymutatás egy tíz lépésből álló módszert állít fel:³²⁷

- helyzetelemzés;
- a kívánt változás vizualizálása;
- a változás menetének végiggondolása, (helyes és helytelen) feltételezések azonosítása;
- releváns szereplők azonosítása és szerepük elemzése (stakeholder analysis – ki segítheti elő, ki hátráltathatja a változást);
- a változást elősegítő eszközök hozzáférhetőségének és alkalmasságának vizsgálata;
- stratégiai hálózatépítés (ideértve a médiát is);
- a változás útjának kijelölése (milyen lépések vezetnek a változáshoz);
- az ajánlások megvalósításának monitorozása;
- értékelés;
- tanulás (visszacsatolás).

Az egyes lépések részletes elemzésére e helyütt nincs lehetőség. A rendszerszintű változásra törekvés azonban több szempontból is előnyös. Lehetővé teszi az erőfeszítések és a munka tényleges értékelését, jól látható rajta keresztül, hogy ténylegesen megfelelő módon látja-e el feladatait az NMM. Ennek az objektív értékelésnek a segítségével javítja a munka minőségét és hatékonyságát. A rendszerszintű változtatás modellje elősegíti a források tudatos és átgondolt felhasználását is. A rendszerszintű változtatási stratégia végül elősegíti az átláthatóságot, véleményem szerint két irányban is. Egyrészt maga az NMM tisztább képet kap saját munkájáról, másrészt a nagyobb nyilvánosság is jobban láthatja azt. Azzal, hogy a nyilvánosság figyelme az NMM munkájára irányul, valójában a teljes OPCAT NMM-munka legnagyobb célja valósul meg, nevezetesen, hogy a fogvatartási helyek működése és a fogvatartottak helyzete a közérdeklődés középpontjába kerül, ami társadalmi szintű folyamatokat is elindíthat.

³²⁷ BIRK et al. 2015, 88–110.

A magyar NMM működésének gyakorlati aspektusai

1. Az NMM operatív személyzete és feladatai

A magyar nemzeti megelőző mechanizmus munkaszervezete 2014. január 1-jén, OPCAT Iroda (a továbbiakban: Iroda) név alatt, elkülönült szervezeti egységként kezdte meg működését az AJBH-ban, négy jogász végzettségű, a fogvatartási helyszínek látogatásában már gyakorlatot szerzett köztisztviselő munkatárssal.³²⁸ Tekintettel arra, hogy Magyarország az OPCAT alapján 2015. január 1-jétől volt köteles az NMM aktív működtetésére, a 2014-es év az NMM-feladatokat ellátó munkaszervezet teljes, törvényi előírásoknak megfelelő felállításának, valamint a működés előkészítésének időszaka volt. Az előkészítő tevékenység része volt az is, hogy 2014-ben került sor az Iroda vezetői és munkatársi pozícióinak betöltésére. Az NMM munkaszervezete végül 2015. január 1-jével állt fel, és kezdte ellátni elsődleges feladatát, vagyis a fogvatartási helyek látogatását. Az NMM munkaszervezetét jelentő szervezeti egység OPCAT Iroda helyett OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály (a továbbiakban: Főosztály) lett. Az NMM feladatok operatív megvalósítását az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalán belül a Főosztály munkatársai végzik. A Főosztály 2015. január 1-jén négy fő jogász és két fő pszichológus szakértővel kezdte meg működését, a létszám áprilisig további két fővel bővült, ám a Főosztály 2015-ben túlnyomórészt nyolc munkatárssal dolgozott.³²⁹ 2016 folyamán a Főosztályon dolgozó hat jogászból három távozott, és bár a megüresedő álláshelyeket év közben betöltötték, a 2016-os évben az NMM mégis átlagosan csupán hét köztisztviselő munkatárssal látta el a feladatait.³³⁰ 2017-ben átlagosan 8, míg a 2018-as legutolsó adatok szerint

³²⁸ *Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 13.

³²⁹ *Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 17.

³³⁰ *Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 13.

szintén 8 személy dolgozott a Főosztályon. A 2018-as átfogó jelentés pedig még mindig arról számol be, hogy nagy a jogász munkatársak elvándorlása.³³¹

Az Ajbt. előírásai szerint az NMM-feladatok ellátására az alapvető jogok biztosa 11 munkatársát kell, hogy felruhazza, a Főosztályon azonban jelenleg is csupán 10 fő áll alkalmazásban,³³² a munkatársak száma pedig a négy év alatt egy alkalommal sem érte el a 11 főt. A jelenleg alkalmazásban álló 10 főből egy főosztályvezető és egy főosztályvezető-helyettes vezeti a Főosztály munkáját, a munkatársak között jelenleg 3 fő pszichológus, 5 fő jogász és 1 fő jogász-pszichológus dolgozik. Ezzel a törvényi előírás részben teljesül, az NMM-ben kellő számban alkalmaznak jogászokat és pszichológusokat. Kifejezetten szerencsésnek tartom, hogy van olyan munkatárs is, aki mind jogi, mind pszichológusi végzettséggel rendelkezik. Bár a törvény ezt is előírja, orvosi végzettséggel rendelkező munkatárs alkalmazására mind ez ideig nem került sor, így az AJBH valójában nem tud a jogszabályi előírásoknak megfelelni.³³³ A nemi megoszlás, amelynek jelentőségére korábban szintén kitértem, pillanatnyilag kiegyensúlyozott, és a törvényi előírásoknak megfelel. A folyamatos minőségi munka fontos tényezője a személyi állomány tartóssága, maga az NMM éves jelentése is megjegyzi, hogy a jogász

³³¹ *Az alapvető jogok biztósának 2018. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 16.

³³² Vö. 1/2012. (I. 6.) AJB utasítás az Alapvető Jogok Biztósának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 2. függelék.

³³³ Ennek oka az, hogy az Ajbt. kidolgozásakor a jogalkotó nem mérlegelte megfelelően, hogy pontosan milyen tekintetben szükséges orvosi végzettséggel rendelkező személy alkalmazása az NMM-ben. Emellett azt sem vette figyelembe, hogy az orvosi végzettséggel rendelkezők életpályájára milyen módon hat az AJBH keretein belül történő alkalmazás. Az első kérdés vonatkozásában mérlegelendő lett volna, hogy valóban szükséges-e két orvos teljes idejű foglalkoztatása. Természetesen – ahogy erre korábban részletesen kitértem – a multidiszciplináris szemlélet azt kívánja, hogy legyen orvosi szaktudás az NMM-ben. Ez azonban racionalizálható lett volna oly módon, hogy az orvosok csak a látogatásokban vesznek részt, illetve a jelentések megírása és az ajánlások megfogalmazása során nyújtanak szakmai segítséget. Erre azonban a köztisztviselői jogviszonyon kívül is lehetőség lett volna. A teljes idejű foglalkoztatás köztisztviselőként azért is problémás az orvos vonatkozásában, mert az orvos így gyógyító tevékenységet nem folytathat, továbbképzéseken nem vehet részt, ezért meghatározott idő után már nem tud megfelelni a hivatása gyakorlásához szükséges feltételeknek, nem praktizálhat tovább. A hivatás ilyen jellegű feladása pedig nem várható egy orvos végzettségű személytől sem.

munkatársak felének, a teljes Főosztály nagyjából egyharmadának elvándorlása „nagy kihívást” jelentett a munkavégzésben.³³⁴

A Főosztály feladatait az AJBH Szervezeti és Működési Szabályzata a következőkben határozza meg.

- „a) közreműködik a 2011. évi CXLIII. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésében;
- b) előkészíti a nemzeti megelőző mechanizmus éves látogatási tervét és a látogatásokról szóló jelentések tervezeteit;
- c) előkészíti a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítéséről szóló éves, átfogó jelentés tervezetét;
- d) az érintett szervek tájékoztatása alapján összeállítja és vezeti a fogvatartási helyek a jegyzőkönyv 20. cikk a) pontja szerinti adatbázisát;
- e) ellátja a Civil Konzultációs Testület működésével összefüggő feladatokat;
- f) ellátja a jegyzőkönyv hatálya alá tartozó hatóságok és intézmények, valamint a nemzeti megelőző mechanizmus közötti konstruktív párbeszéd megvalósulását célzó feladatokat;
- g) kapcsolatot tart a jegyzőkönyv részes államaiban működő nemzeti megelőző mechanizmusokkal;
- h) kapcsolatot tart a jegyzőkönyv végrehajtását, illetve a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni fellépést célzó bel- és külföldi szervezetekkel;
- i) közreműködik a jegyzőkönyv 2. cikke szerinti Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottsággal történő kapcsolattartásban;
- j) ellátja a jegyzőkönyv végrehajtásával, illetve fejlesztésével összefüggésben szervezett bel- és külföldi szakmai rendezvényeken való részvétel feladatait;
- k) a nemzetközi kapcsolattartással összefüggő feladatai ellátása során együttműködik a Nemzetközi és Társadalmi Kapcsolatok Főosztállyal.³³⁵

³³⁴ *Az alapvető jogok biztosának 2017. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 16.

³³⁵ 1/2012. (I. 6.) AJB utasítás az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról, 3. függelék 1.3.9. pont.

2. Az NMM látogatásai

2.1. A látogatások tervezése

Az éves munkaterv, amely alapján dolgozik, bizalmas, ezt az éves jelentések tanúsága szerint az AJBH dolgozói közül is csak a Főosztály munkatársai, illetve az NMM munkáját közvetlenül segítő munkatársak ismerhetik meg.³³⁶ Az éves látogatási tervet az alapvető jogok biztosa a tárgyévet megelőző év december 15-éig fogadja el. Az éves látogatási tervre vonatkozóan nincsenek ennél részletesebb előírások. A magyar szabályozásban – sem jogszabályokban, sem közjogi szervezetszabályozó eszközökben – nincs arra vonatkozó iránymutatás vagy előírás, hogy az NMM milyen szempontok alapján állítsa össze az általa adott időszakban meglátogatni kívánt fogvatartási helyek jegyzékét.

Az NMM éves jelentésében utal arra, hogy a látogatások megtervezése, a látogatott intézmények körének kialakítása az éves látogatási terv mellett aktuális események alapján is történik.³³⁷ Ahogy azt korábban részletesen elemeztem, az NMM-nek nem feladata az egyedi jelzésekre, egyéni panaszokra való reagálás. A magyar NMM esetében, amely az ombudsmani hivatal keretei között működik, fontos inputot jelenthetne, ha az AJBH-hoz érkező, fogvatartási helyeket érintő panaszokat az NMM tájékoztatásként értelmezné és elemezné annak érdekében, hogy látogatást tudjon szervezni a panaszokkal érintett intézményekben. A magyar NMM ezt a gyakorlatot – egyelőre – nem követi. Ez azt eredményezi, hogy hiába merül fel egy-egy intézménnyel szemben akár akut monitorozási igény, ez azonnali reagálással nem, legfeljebb a következő éves látogatási tervbe való integrálással valósul meg. A nem azonnali reagálás pedig prolongálhatja adott intézményben a rossz bánásmód gyakorlatát, a fogvatartottakkal szembeni jogsértéseket.

Az eddig nyilvánosságra hozott éves jelentések és látogatási beszámolók tanúsága szerint az NMM 2015-2017-es látogatási tervei igyekeztek

³³⁶ *Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 15–16.; *Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 21.; *Az alapvető jogok biztosának 2017. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 29.

³³⁷ *Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 23.

reprezentatívak lenni a fogvatartási helyek szempontjából.³³⁸ Ez azt jelenti, hogy egyrészt igyekezett különböző földrajzi elhelyezkedésű intézményeket beválogatni a látogatott intézmények közé, másrészt olyan intézményeket választott, amelyek különböző fenntartókhoz tartoznak.³³⁹ Ez utóbbi megjegyzés többféle módon is értelmezhető. Egyrészt jelentheti azt, hogy az egyes intézménytípusok, fogvatartási típusok – vagyis büntetés-végrehajtás, egészségügy-pszichiátria, gyermekvédelem, szociális ellátás – közül valamennyit le kívánta fedni legalább egy-egy látogatással. Másrészt jelentheti azt, hogy törekedett az állami, illetve a magánfenntartású intézmények látogatására egyaránt. A 2018–2020-as évekre ez a már nem igaz: a látogatási adatok azt mutatják, hogy bár a földrajzi lefedettség továbbra is érvényesül, egyes intézménytípusok – elsősorban pszichiátriák – látogatása rendkívül alulreprezentált.

2.2. A fogvatartási hely fogalmának értelmezése

Az NMM katasztere szerint a fogvatartási helyszínek (intézmények vagy intézményi egységek) száma 2015-ben mintegy 3000, 2016-ban, 2017-ben és 2018-ban mintegy 4000.³⁴⁰ Tekintettel arra, hogy a fogvatartási helyszínek száma egymást követő két évben mintegy ezerrel nőtt, feltehető, hogy az NMM időközben módosította a fogvatartási helyek fogalmára vonatkozó értelmezését. Mind a fogvatartási helyek száma, mind pedig a jelentésekben megjelenő hatáskör-értelmezése alapján azt állapíthatjuk meg, hogy a magyar NMM – igen üdvözlendően – tág értelmezéssel él a fogvatartási hely fogalmának meghatározásakor.

Természetesen abban nincs elméleti vita, hogy fogvatartási helyként értelmezendő valamennyi olyan intézet, amely a büntetés-végrehajtás részét

³³⁸ Az intézménytípusok és a földrajzi terület lefedettségéről lásd ROSTÁS 2017, 41.

³³⁹ *Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 15. és *Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 21.

³⁴⁰ *Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 15.; *Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 20.; *Az alapvető jogok biztosának 2017. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 28.; *Az alapvető jogok biztosának 2017. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 28.

képezi. A büntetés-végrehajtási intézetekben olyan személyeket helyeznek el, akik előzetes letartóztatásban vannak, büntetőeljárásban alkalmazott kényszerintézkedés hatálya alatt állnak, illetve olyanokat, akik már szabadságvesztés büntetésüket töltik. A Büntető törvénykönyv³⁴¹ kommentárja szerint a szabadságvesztés a legsúlyosabb büntetési nem, amelynek lényege a személyi szabadságtól megfosztásban áll. A rendőrségi fogdák esetében olyan fogvatartottakról van szó, akik a rendőrségi törvény³⁴² vagy a büntetőeljárásról szóló törvény³⁴³ alapján kerültek a fogvatartási helyre, a kényszerintézkedések, amelyeknek alanyai, egyértelműen a szabadságtól való megfosztással járnak. Ezek az intézmények tehát egyértelműen az OPCAT 4. cikk 1. bekezdésének hatálya alá tartozó entitások.

Pszichiátriai intézmények tekintetében az NMM AJB-410/2015 számú jelentése³⁴⁴ ad részletes elemzést arról, hogy ezek miért és mennyiben minősülnek fogvatartási helynek. Ez alapján az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) értelmében vett pszichiátriai intézmények olyan intézmények, amelyek pszichiátriai betegek számára nyújtanak egészségügyi szolgáltatást, továbbá napi 24 órán át tartó felügyeletet és gondozást. A pszichiátriai intézményben elhelyezett betegek pszichiátriai betegek, vagyis olyan személyek, akiknél a Betegségek Nemzetközi Osztályozása X. Revíziója szerinti mentális és viselkedészavar (F00-F99), illetve szándékos önártalom (X60-X84) diagnózisát állítják fel. Az Eütv. előírja, hogy a beteg személyes szabadsága kizárólag sürgős szükség esetén, illetőleg a beteg vagy mások élete, testi épsége és egészsége védelmében korlátozható. Ezekben az esetekben azonban lehetővé teszi a korlátozást. Ilyen eset az Eütv. 199. § (1) bekezdése alapján az ügynevezett sürgősségi gyógykezelés. Sürgősségi gyógykezelésre abban az esetben kerülhet sor, ha a pszichiátriai beteg közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsít, és ez csak azonnali pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vétellel hárítható el. A pszichiátriai intézetbe való beszállítás indokoltságáról a bíróság dönt, a bíróság határozatának meghozataláig azonban a beteg ideiglenesen az intézetben tartható. Kötelező gyógykezelését a bíróság annak a betegnek rendeli el, akinek veszélyeztető a magatartása, de ez nem éri el azt az intenzitást, amely miatt

³⁴¹ 2012. évi C. törvény.

³⁴² A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény.

³⁴³ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény.

³⁴⁴ AJB-410/2015. számú Jelentés az Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet, Merényi Gusztáv Kórház telephely, Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum, Pszichiátriai Osztály zárt részlegének vizsgálatáról.

sürgősségi gyógykezelés lenne indokolt. A kötelező gyógykezelés azt jelenti, hogy a beteg a bírósági határozatban megállapított ideig a pszichiátriai intézetet önkéntesen nem hagyhatja el. Ez pedig azt jelenti, hogy a sürgősségi, illetve kötelező gyógykezelés alatt álló beteg szempontjából a pszichiátriai intézmény az OPCAT 4. cikk 1. bekezdése értelmében vett fogvatartási hely.

Problémásabb az értelmezés azoknál a fogvatartási helyeknél, amelyek nem egyértelműen működnek úgynevezett zárt intézményként. Ilyenek a gyermekvédelmi intézmények, illetve a szociális intézmények. Gyermekvédelmi intézmények tekintetében fogvatartási helyről beszélhetünk abban az esetben is, ha aktuálisan nem zárt körülmények között biztosítják a gyermek ellátását. Az NMM értelmezése szerint „a Jegyzőkönyv 4. cikk 2. bekezdése szerint szabadságelvonást jelent minden olyan környezetben való elhelyezés, amelyet az illető önként nem hagyhat el. A fogva tartás e hagyományostól eltérő értelmezésének egyértelműen megfelelnek a gyermekvédelmi szakellátás otthont nyújtó ellátásai. Az otthont nyújtó intézményekben való elhelyezést – a gondozási hely meghatározását – ugyanis kötelező erejű bírósági vagy hatósági határozat végzi el, a gondozási hely elhagyása esetén pedig az ellátást nyújtó megkeresi az illetékes rendőri szervet az engedély nélkül eltávozott gyermek felkutatása érdekében. A gyermeket tehát – szökés esetén – végső soron rendőri szerv juttatja vissza gondozási helyére.”³⁴⁵

Szociális intézmények esetén az NMM jelentéseiben részletes értelmezést adott arról, hogy miért és mennyiben tekinthetők ezek az intézmények is fogvatartási helyeknek. Szociális intézményben rendszeres, hogy az ellátottak az intézményt csak a házirendben szabályozott módon és időben hagyhatják el, az engedély nélkül való eltávozás esetén pedig az intézmény értesíti a rendőrséget, és az ellátottat visszaviszik.

„A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 94. § (1) bekezdése értelmében a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi jogviszony keletkezését a bíróság ideiglenes intézkedést tartalmazó végzése, a bírói ítélet, [...] és a személyes gondoskodás iránti kérelemről dönteni jogosult személy intézkedése is megalapozhatja. Utóbbi esetben a Szocvtv. 94/A. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy az állam fenntartói feladatainak ellátására a Kormány rendeletében kijelölt szerv által fenntartott szociális intézmény esetén az intézményvezető dönt a személyes gondoskodás iránti kérelemről. Miután erre a döntésre az Intézmény fenntartói

³⁴⁵ AJB-373/2015. számú jelentés a Debreceni Reménysugár Gyermekotthon vizsgálatáról.

feladatait ellátó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) hozzájárulásával vagy elfogadásával kerül sor – még ha hallgatólagosan is –, ez kimeríti a Jegyzőkönyv 4. cikk 1. bekezdése szerinti – a fogvatartási helyekre vonatkozó – definíciót.”³⁴⁶

A hatáskört azáltal is megalapozottnak tartom, hogy a szociális intézményekben nagy számban tartózkodnak gondnokság alá helyezett ellátottak. Az ő elhelyezésük esetén az illetékes gyámhivatal járul hozzá az elhelyezéshez, vagy hagyja jóvá a gondnok döntését. A Polgári törvénykönyv alapján „[h]a a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy érdekeinek védelme, károsodástól való megóvása azonnali intézkedést igényel, a gondnok a hozzájárulását igénylő ügyekben önállóan eljárhat, az érintett személy helyett jognyilatkozatot tehet. Erről a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személyt és a gyámhatóságot késedelem nélkül tájékoztatnia kell.”³⁴⁷ Ez a felhatalmazás lehetőséget nyújt a gondnok számára, hogy fogyatékossgal élő, cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezett gondnokoltját szociális szolgáltatást nyújtó, tartós bentlakásos intézményben helyezze el, akár az érintett személy akarata ellenére is.

2.3. A látogatások időpontja és megkezdése

Az NMM valamennyi látogatása bejelentetlen. Ez feltétlenül üdvözlendő módszer; ahogy a korábbiakban már kitértem erre, a bejelentetlen látogatás révén a meglepetés ereje nagyobb, mint az előre jelzett látogatások esetében. A látogatások kezdetekor általános tapasztalat, hogy a monitorozott intézmények személyzete nincs tisztában azzal, hogy mi az OPCAT NMM, illetve milyen jogosítványai vannak a monitorozó team tagjainak. Az is előfordul, hogy ezt még az adott intézmény vezetője sem tudja pontosan. Több esetben – elsősorban a CPT által rendszeresen monitorozott büntetés-végrehajtási intézetekben és a rendőrségi fogdákon – jelentett segítséget a CPT-re való hivatkozás, illetve az a magyarázat, hogy az NMM a CPT-hez hasonló jogkörökkel rendelkezik, és ugyanolyan típusú monitorozást végez.

A látogatások időpontjának kialakítása szintén az NMM szakmai hozzáértéséről tesz tanúbizonytságot. Az NMM több esetben is olyan időpontot

³⁴⁶ A Debreceni Terápiás Ház vizsgálatáról szóló AJB-372/2015. számú jelentés.

³⁴⁷ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:20. § (4) bekezdés.

választott, amely a monitorozott intézmény szempontjából kritikus időszak volt. Előfordult hajnali, éjszakai látogatás egyaránt,³⁴⁸ mindig annak megfelelően, hogy a szakmai szempontok alapján mikor volt leginkább várhatóan nagyobb a rossz bánásmód kockázata. Az egyik gyermekotthon esetében az NMM-nek alkalmazkodnia kellett ahhoz is, hogy a gyermekek a két-naposra tervezett látogatás második napján már nem tartózkodtak az intézményben, ezért újbóli bejelentetlen látogatást kellett szerveznie.³⁴⁹

Annak érdekében, hogy a monitorozó team tagjai megfelelően tudják igazolni kilétüket és hatáskörüket, az alapvető jogok biztosa, vagyis az NMM-hatáskörök gyakorlója minden látogatás esetében külön megbízólevelet ad ki a látogatást kivitelező munkatársak részére. Ez a megbízólevél rögzíti a látogatás helyszínét és időpontját, valamint azt, hogy az OPCAT értelmében a munkatársaknak joguk van a helyiségekbe belépni, a dokumentumokhoz hozzáférni, továbbá a fogvatartottakkal és más, a helyszínen tartózkodó személlyel beszélni. A megbízólevél azt is tartalmazza, hogy a monitorozott intézmény személyzete és vezetősége köteles az NMM munkáját segíteni.

2.4. A látogató teamek összetétele, szakértők bevonása

A látogató team kialakításának alapjául szolgált az NMM Főosztály munkatársainak szaktudása. Minden esetben jelen volt a látogatáson jogász, illetve pszichológus végzettségű monitorozó. A külső szakértők számát áttekinthetően látható, hogy a 80 látogatás során 21 esetben volt jelen orvos, pszichiáter és/vagy addiktológus vagy belgyógyász szakorvos. 12 esetben volt a látogató team tagja dietetikus, és egyetlen esetben tolmács közreműködését is igénybe vették. Érdekes tendenciát jelezhet az, hogy 2020-ban (augusztusig) az NMM még egyetlenegyszer sem vette igénybe külső szakértő segítségét. Még orvos szakértő sem vett részt a látogatásokon, akinek pedig törvényi előírás szerint is az NMM munkatársai között lenne a helye.

³⁴⁸ Vö. például az Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet, Merényi Gusztáv Kórház telephely, Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum, Pszichiátriai Osztály zárt részlegének vizsgálatáról készült AJB-410/2015.; illetve a BRFK Központi Fogdáról és az ORFK Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda Fogdáról készült AJB-151/2016. számú jelentéssel.

³⁴⁹ Vö. a Cseppkő Gyermekotthonról készült AJB-1603/2016. számú jelentéssel.

A látogatások adatai alapján is megállapítható, hogy az orvosi közreműködés – holott erre törvényi előírás is van – nincs megfelelően biztosítva az NMM munkájában. A látogatásoknak nagyjából egyharmadán van jelen orvos, holott a rossz bánásmód feltérképezésének egyik legfontosabb módja lehet az orvosi vizsgálat.³⁵⁰ A pszichiáter szakvizsgával rendelkező orvos bevonása a munkába természetesen nagyon fontos, hiszen a szakember közreműködhet a pszichés problémák feltárásában, különösen olyan intézményekben, ahol pszichiátriai betegek és/vagy intellektuális fogyatékossgal élők vannak a fogvatartottak között. Nem szabad azonban elfelejtkezni arról, hogy számos intézményben – így tipikusan a büntetés-végrehajtás intézményeiben, illetve a rendőrségi fogdákon – bizonyos számban jelen lehetnek testi sérülések is, amelyeket kifejezetten erre specializálódott orvos esetleg még hatékonyabban képes felmérni.

Dietetikus szakértők bevonása az NMM munkájába szintén előnyt jelenthet a fogvatartottak ellátásának értékelésekor. Az NMM szűkös erőforrásainak felhasználásakor azonban figyelembe kell venni azt, hogy az az információ, amely az NMM számára nélkülözhetetlen – elsősorban az étrend szabályszerű összeállítására és megfelelő élvezeti értéke – könnyebben megítélhető akár dietetikus szakértő nélkül is, mint például orvosi szakkérdések orvos közreműködése nélkül. Érdemes ezért megfontolni, hogy a dietetikus szakértő helyett nem érdemesebb-e esetleg orvost bevonni a munkába, különös tekintettel arra, hogy az NMM feladatait meghatározó törvényi előírások eleve orvosi jelenléttel számolnak a látogatások során.

Egyértelmű kritikaként fogalmazható meg az NMM munkájával kapcsolatban, hogy civil szervezet monitorozásban jártas munkatársának, illetve tapasztalati szakértőnek a látogatásokba való bevonására egyetlen alkalommal sem került sor. (Bár a látogatások előkészítése során előfordult civil szervezetek képviselőivel való konzultáció.) A civil szervezetek képviselői közül – a CKT tagjai közül is – többen rendelkeztek és rendelkeznek monitorozási tapasztalattal, egyes esetekben a civil szervezet maga is végzett már monitorozást adott intézményben. Bár a civil szervezetek tudása adott intézményről jól kiaknázható lett volna akár a látogatások során is, az NMM nem tartotta szükségesnek, hogy szakértelmüket igénybe vegye. Hasonlóan támasztható alá a tapasztalati szakértők bevonása a látogatásokba, akik olyan speciális tudással járulhatnak hozzá a látogatás kivitelezéséhez, amely az elméleti felkészültséggel nem pótolható. Az NMM jövőbeni munkája során

³⁵⁰ Vö. az Isztambuli Protokoll előírásaival.

ezért feltétlenül javasolt mind civil, mind pedig tapasztalati szakértőkkel való együttműködés.

A bevont szakértőkkel összefüggésben nem tisztázott kérdés, hogy pontosan az NMM munkájának melyik szakaszában vesznek részt. Erről az NMM-nek nincs írott iránymutatása, a hozzáférhető szabályzatokban sincs erre vonatkozó rendelkezés. Egyértelmű, hogy a látogatás kivitelezése a külső szakértők munkájának legfontosabb része. Előfordult azonban már az is, hogy a látogatás előkészítésében is részt vettek külső szakértők. Tekintettel arra, hogy a szakértő tapasztalatait is integrálni kell a jelentés elkészítésébe, logikus, hogy a szakértő is készít egyfajta „részjelentést”, összefoglalva az általa feltárt tényeket és feltételezéseket, szakmai hozzáértése alapján levonva ebből a lehetséges következményeket. Az azonban nem egyértelmű, hogy a külső szakértő milyen módon vehet részt a látogatásról szóló teljes jelentés elkészítésében. Így felmerül a kérdés, hogy

- javasolhatja-e a tényállás módosítását vagy kiegészítését;
- javasolhatja-e, hogy milyen következtetéseket vonjon le az NMM adott tényekből és állításokból;
- javasolhatja-e, hogy milyen ajánlásokat tegyen az NMM a jelentésben.

Természetesen a szakértő nem határozhatja meg, nem hozhat döntést abban a tekintetben, hogy az NMM pontosan milyen tartalommal adja ki jelentését. Az azonban lényeges kérdés – a szakértő szakmai meggyőződésének és hiteltségének tiszteletben tartása érdekében –, hogy a szakértő rendelkezik-e bizonyos „vétőjoggal” saját szakvéleményének, az általa készített részjelentés felhasználásával összefüggésben. Előfordulhat ugyanis, hogy a végső jelentés eltérő következtetéseket tartalmaz, nem a szakértő által meghatározott hangsúlyokkal él stb. Ilyen esetben – véleményem szerint – feltétlenül meg kell kísérelni a szakmai álláspontok közelítését, ám ha erre nincs mód, akkor lehetőséget kell adni a szakértőnek arra, hogy saját részjelentésének felhasználását korlátozza.

2.5. Interjúk, intézménybejárás és dokumentáció áttekintése

Az NMM-re vonatkozó általános iránymutatásoknak megfelelően a magyar NMM is három információforrásra támaszkodik látogatásai során:

az interjúkra, az intézmény bejárására és a dokumentáció áttekintésére. Ezek közül az interjúkra vonatkozóan tennék néhány megjegyzést.

Az interjút a monitorozó team tagjai általában félig strukturált formában veszik fel. Ez azt jelenti, hogy az interjúk alapjául úgynevezett *checklistek* (kérdéslisták) szolgálnak. Az NMM rendszerint külön checklistet állít össze az intézmény vezetője, személyzete (olykor a személyzet egy-egy tagja) és a fogvatartottak számára. Ezek a checklistek tételesen és minden részletre kiterjedően tartalmazzák a látogatás fókuszpontjaival kapcsolatos kérdéseket. A kérdéssorokból azonban – terjedelmüknél fogva – rendszerint nincs lehetőség valamennyi kérdés megvitatására. A korábban elmondottak alapján az NMM-nek lehetőséget kell adnia arra is, hogy a fogvatartottak (és a személyzet tagjai) szabadon megnyilvánulhassanak a fogva tartással kapcsolatos kérdések kapcsán. Az interjúk számos esetben szolgálnak a látogatás további alakításának eszközeként, gyakran irányítják az NMM figyelmét kritikus kérdésekre az intézmény működésével összefüggésben.³⁵¹

Az intézménybejárás során az NMM figyelemmel van arra, hogy egyes helyiségek meglátogatása – így például a börtön fogdarészlege – gyors reagálást kíván annak érdekében, hogy hiteles információt nyerhessen az intézményről.

A dokumentáció áttekintése során az NMM megvizsgálja, hogy az intézményben rendelkezésre állnak-e azok a dokumentumok, amelyeket jogszabály előírása szerint ki kell dolgozni (házirend, pszichiátrián a korlátozó intézkedésekre vonatkozó szabályok stb.). Ezenfelül a dokumentumokat tartalmi szempontból is elemzi. Az orvosi kartonok, személyzet által készített feljegyzések gyakran szolgálnak a rossz bánásmód fontos igazolásául is.

Az NMM intenzíven törekszik arra, hogy éljen a trianguláció eszközeivel: több forrásból igyekszik meggyőződni egy-egy állítás valóságtartalmáról annak ellenére, hogy nem törekszik egyes tények bizonyítására, hiszen ez – az előző fejezetben elmondottak tükrében – nem is feladata. Előfordult azonban olyan eset is, amelynek során bizonyos tények teljes mértékben – például fotókkal vagy dokumentációval – igazolást nyertek.

³⁵¹ Az interjúztatás módszertanáról lásd részletesen ROSTÁS 2017, 45–48.

2.6. A 2020 augusztusáig lezajlott látogatások statisztikái

2015 januárja és 2020 augusztusa³⁵² között az NMM 80 látogatást folytatott le,³⁵³ ebből néhány intézményt vizsgált két alkalommal, másodsorú utóvizsgálat keretében. Ez azt jelenti, hogy az utolsó, 2020-as évet kivéve, amikor már az első félévben 22 látogatáson van túl, az NMM évente mintegy 10-11 látogatást végez. Európai összehasonlításban a magyar NMM látogatásainak száma kifejezetten alacsonynak számít.³⁵⁴ Mindez annak ellenére igaz, hogy más NMM-ek személyi állománya – néhány kivételtől eltekintve – nem sokkal nagyobb számú, mint a Főosztály személyi állománya, és a fogvatartási helyek száma sem kevesebb. A látogatásokra vonatkozó adatok ezért arra utalnak, hogy a magyar NMM feltehetően nem használja ki racionálisan a kapacitásait: a látogatások megtervezése, előkészítése, valamint a jelentések kidolgozása (vagyis azok a tevékenységek, amelyek a látogatáshoz kapcsolódnak ugyan, de nem magát a helyszíni megjelenést biztosítják) feltehetően túl sok erőforrást emészt fel, így a látogatásokra nem marad elég kapacitás.

A látogatások intézménytípusok szerinti megoszlását a 2. számú táblázat mutatja.

³⁵² A kézirat lezárásának időpontja: 2020. augusztus 10.

³⁵³ A statisztikai adatok bemutatásához az AJBH honlapján fellelhető rövid összefoglaló statisztika helyett az átfogó jelentésekben megjelenő információkat, illetve az egyes látogatásokról készült összefoglalókat használtam. Ezért eltérés lehet a honlap információi és az itt közölt adatok között.

³⁵⁴ Vö. például néhány európai ország NMM-jének 2017. évi tevékenységével. Ausztria: 495 látogatás, forrás: Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2017. Präventive Menschenrechtskontrolle. 13. Elérhető: <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/9l6jq/parlamentsbericht-2017-praeventive-menschenrechtskontrolle.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.); Csehország: csak 2017-ben 22 látogatás, forrás: Protection Against Ill-Treatment. 2017 Report of the Public Defender of Rights as the National Preventive Mechanism. Public Defender of Rights. 8. Elérhető: www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/Zpravy-vyrocn/2017-DET-annual-report.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.); Németország: 71 látogatás, forrás: National Agency for the Prevention of Torture: Annual Report 2017, 61–63. Elérhető: www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Berichte/Jahresberichte/ANNUAL_REPORT_2017_National_Agency.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)

2. táblázat

A magyar NMM 2015. január – 2020. augusztus közötti látogatásainak intézménytípusok szerinti megoszlása

| Intézménytípus | Látogatások száma |
|--|--------------------------|
| Rendőrség | 27 |
| Büntetés-végrehajtás | 21 |
| Gyermekvédelmi szakellátás | 13 |
| Szociális intézmények (fogvatékosággal élők, idősgondozás) | 10 |
| Egészségügy (pszichiátria, addiktológia) | 4 |
| Javítóintézet | 4 |
| Menekültügy | 1 |
| Összesen | 80 |

Forrás: a szerző szerkesztése

A táblázatból egyértelműen látszik, hogy az NMM munkája a büntetés-végrehajtási intézetekre, a rendőrségi intézményekre (fogdákra), illetve a gyermekvédelem és a szociális ellátás intézményeire fókuszál, az egészségügy és a menekültügy viszont szinte teljes mértékben kimarad a monitorozási fókuszból. Amennyiben abból a szempontból értékeljük az intézménytípusok megoszlását, hogy hány van adott intézményből az országban, illetve ezekben az intézményekben hány fogvatartott helyezhető el (vagyis hány konkrét fogvatartási helyet vizsgálhat az NMM), akkor megállapíthatjuk, hogy a javítóintézetek és a menekültügyi befogadóközpontok esetében valóban indokolt a látogatások alacsony száma, tekintettel arra, hogy ezekben az esetekben az intézmények, illetve az ott elhelyezett fogvatartottak száma egyaránt alacsony. Ettől eltérő azonban az egészségügyi intézmények helyzete. Zártan vagy részben zártan működő egészségügyi intézményből (pszichiátriai vagy addiktológiai osztályból) 55 található az országban, az ott elhelyezhető fogvatartottak száma 2300 körüli (vagyis nagyságrendileg a rendőrségi fogdákkal azonos szinten helyezkedik el).³⁵⁵ Mindkét adat azt indokolná, hogy az NMM gyakrabban folytasson látogatást ezekben az intézményekben is. Ezzel szemben a gyakorlat azt mutatja, hogy két olyan év is volt, amelynek során az NMM nem tett látogatást egyetlen egészségügyi intézményben sem, a teljes működési ideje alatt pedig összesen 2 ilyen intézményt látogatott meg. Amennyiben az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetet – tekintettel funkciójára

³⁵⁵ *Az alapvető jogok biztosának 2017. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről.* 28.

és működésének jellegzetességeire – egészségügyi intézményként is számon tartjuk, abban az esetben is mindössze 3-ra emelkedik a pszichiátriákon, illetve addiktológiákon megvalósult látogatások száma.

Úgy vélem, mind a pszichiátriai, illetve addiktológiai intézmények, mind az ott rendelkezésre álló fogvatartási helyek száma, mind pedig az intézménytípus jelentősége és az ott megvalósuló szabadságkorlátozás súlyossága – ami akár a fizikai értelemben vett rögzítést vagy a kémiai eszközökkel való korlátozást, vagyis a szabadság teljes egészének időleges elvonását is magában foglalja – azt indokolná, hogy az NMM látogatásai között gyakrabban helyet kapjon egészségügyi intézmény.

A látogatások fókusza a legtöbb esetben általános, a fogva tartás valamennyi aspektusára kiterjed.

3. Az NMM jelentései

A látogatások nyomán 2020 augusztusáig összesen 35 NMM-jelentés született meg, amely 38 látogatási helyszínről szól. A jelentések intézménytípusok szerinti megoszlását a 3. táblázat mutatja.

3. táblázat

A magyar NMM 2015. január – 2020. augusztus között kiadott jelentéseinek intézménytípusok szerinti megoszlása

| Intézménytípus | Jelentések száma |
|---|------------------|
| Büntetés-végrehajtás | 10 |
| Szociális intézmények (fogyatékossgal élők, idősgondozás) | 10 |
| Rendőrség | 9 |
| Gyermekvédelmi szakellátás | 5 |
| Egészségügy (pszichiátria, addiktológia) | 2 |
| Javítóintézet | 1 |
| Menekültügy | 1 |
| Összesen | 38 |

Forrás: a szerző szerkesztése

Amennyiben a látogatások számát és időpontját összevetjük a jelentések számával és kiadásuk időpontjával, láthatjuk, hogy egy-egy jelentés megjelenésének átfutási ideje igen hosszú. Jelenleg 45 olyan látogatási helyszín van, amelyről még nem született jelentés, ami a lefolytatott 80 látogatás

helyszíneinek több mint fele. A jelentések elkészültének „átfutási ideje” nem egy esetben az egy évet is meghaladja.

A magyar NMM jelentései a látogatások hosszú összefoglalásai, sok esetben szociográfiai eszközökkel élve mutatják be a monitorozott intézményekben tapasztalt körülményeket. Ez a részletes leírás hasznos abban a tekintetben, hogy jól megalapozza az NMM által levont következtetéseket, és plasztikus képet ad az ajánlások címzettjeinek, illetve általában a nyilvánosságnak az intézményben tapasztaltakról. Utóbbi szempontot különösen fontosnak tartom, hiszen az NMM monitorozásának végső célja mégis az, hogy a zárt intézményekről képet adjon azok számára, akik az intézmények mindennapjainak nem részesei, ezzel felhívja a figyelmet arra, hogy az intézményi struktúrában és működésben hol van szükség változtatásokra. Az előnyök mellett azonban nem tekinthetünk el a sokára megszülető és hosszú jelentések hátrányaitól sem. A jelentések késői időzítése semmiképpen sem kívánatos helyzet abból a szempontból, hogy a rossz bánásmód és más hiányosságok hosszú távú fennmaradásának kedvez, nem akadályozza meg időben a lehetséges jogsértéseket, illetve ezek kockázatát, nem ad prompt visszajelzést az intézmény számára saját tevékenységéről.

Úgy vélem, erre a helyzetre megoldást jelenthet az előzőekben említett előzetes jelentés intézménye. Hasznos lenne, ha az NMM anélkül, hogy a látogatás teljes anyagát feldolgozná, kiemelve olyan sarokpontokat, amelyek a leginkább kritikus elemeket rögzítik, ezeket rövid határidővel összefoglalná, és megtenné legfontosabb ajánlásait a helyzet mielőbbi megoldása érdekében.

4. Az ajánlások megfogalmazása és utánkövetése

Az NMM ajánlásaival kapcsolatosan leszögezhető, hogy ezek igyekeznek megfelelni a korábban bemutatott Double-SMART kritériumrendszer követelményeinek. Az ajánlások a konkrét, intézményi vezetőségnek szóló javaslatoktól a fenntartónak címzett ajánlásokon át egészen a miniszteriális szinten megtett kezdeményezésekig terjednek.³⁵⁶ Az NMM tehát nagy gondot fordít

³⁵⁶ Vö. például az AJB-493/2018. számú jelentés az Emberi Erőforrások Minisztériuma Debreceni Javítóintézetéről és az EMMI Debreceni Javítóintézet Nagykanizsai Telephelyéről; az AJB-679/2017. számú jelentés a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönről; az AJB-151/2016. számú jelentés a BRFK Központi Fogdáról és az ORFK Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda Fogdáról és az AJB-372/2015. számú jelentés a Debreceni Terápiás Ház vizsgálatáról ajánlásaival.

arra, hogy megtalálja azt a megfelelő működési szintet, amelynek az ajánlás hatékonyan megtehető.

Az ajánlások megfogalmazása során a magyar NMM esetében is felmerül, hogy mennyiben feladata magának az NMM-nek meghatározni azokat a pontos lépéseket és az ezekhez rendelt eszközöket, amelyekkel az intézményben tapasztalt visszasságok és hiányosságok megszüntethetők. Az ajánlások tartalma tekintetében megállapítható, hogy ezek rendszerint kellően konkrétak, és jól megvalósítható célokat tűznek ki a címzettek számára. A partikulárisabb, kisebb jelentőségű, azonnal megoldható, esetleg kifejezetten csak az intézményvezetőnek szóló ajánlások esetében jellemző az egzakt megfogalmazás, konkrét javaslatlétel. Azokban az esetekben azonban, ahol az ajánlás összetettebb állami feladatot vagy akár rendszerszintű problémát érint, az NMM jogalkotási javaslatot is tesz. A jogalkotást érintő ajánlások is sok esetben konkrét javaslatokat, megoldásokat rögzítenek a szabályozás tartalma tekintetében,³⁵⁷ ám nem bontják le az ajánlást konkrét lépésekre, illetve nem fogalmaznak meg jogszabálytervezetet.

Úgy vélem, az NMM-nek ez a módszere és hozzáállása alapvetően helyeselhető, hiszen számos esetben nem rendelkezik azokkal az erőforrásokkal, amelyek segítségével részletes megoldási javaslatokat dolgozhatnak ki egy-egy probléma megoldására. Ennek ellenére bizonyos esetekben, amikor maga az NMM is rendelkezik szakmai tudással, mindenképpen előnyös lenne, ha az ajánlás címzettje a hiányosságok és visszasságok kiküszöböléséhez támogatást kapna. Az NMM ugyanis képes lehet arra, hogy az ajánlások konkrét megvalósításának folyamatába bevonjon olyan emberi jogi szempontokat, amelyeket a címzett, megoldásokat megvalósító állami szervezeteknek szem előtt kell tartaniuk.

Az ajánlások megvalósulásának elősegítése és a megvalósítás utánkövetése csak részben történik meg a magyar NMM keretei között. Az NMM nem minden esetben törekszik arra, hogy jelentései eljussanak valamennyi olyan szereplőhöz, aki hozzájárulhat az ajánlások megvalósulásának elősegítéséhez, és kifejezetten csekély mértékben törekszik arra, hogy jelentései médianyilvánosságot kapjanak. A jelentésekről nem minden esetben készülnek hivatalos közlemények,³⁵⁸ az AJBH nem szervez megismertetésükre

³⁵⁷ Vö. például AJB-373/2015. számú jelentés a Debreceni Reménysugár Gyermekotthon vizsgálatáról; AJB-704/2016. számú jelentés a kaposvári Zita Speciális Gyermekotthonról; AJB-766/2017. számú jelentés az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetről jogalkotási ajánlásaival.

³⁵⁸ Vö. www.ajbh.hu/kozlemenyek (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)

sajtótájékoztatókat sem. Ennek következtében a jelentések – és általában az NMM munka – nyilvánossága igen korlátozott.

Az Ajbtv. általános szabályai alapján³⁵⁹ az ajánlások címzettjeinek kötelezettsége, hogy az NMM-nek meghatározott időn belül választ adjon az ajánlásokra, amelyben kifejezésre juttatja az ajánlásokkal összefüggő állásfoglalását és a megtett intézkedéseket. Az azonban már esetleges, hogy az NMM és az állami szervek közötti párbeszéd és együttműködés ezen túlmutatóan is megvalósul-e. Utánkövetést az NMM eddig kizárólag az utóvizsgálatok keretében valósított meg, amelyek egyrészt nagy energiákat emésztenek fel, másrészt nem minden esetben adnak választ arra, hogy a rendszerszintű problémák is megoldódtak-e.

Ebben a tekintetben az NMM munkája feltétlenül fejlesztést igényel. A jelentésekkel – különösen egy nagyobb lélegzetű, egyes kiemelt intézményeket érintő vagy rendszerszintű problémákat feltáró jelentéssel – összefüggésben érdemes figyelmet fordítani arra, hogy a jelentés eljusson az ajánlások konkrét címzettjein kívül szakmai fórumokhoz és/vagy civil szervezetekhez. Ezek a szervezetek ugyanis saját munkájukkal és tapasztalataikkal kiegészíthetik az NMM munkáját, a megoldások keresésében pedig egyértelműen hasznos szerepet tölthetnek be.

Az utánkövetés tekintetében az NMM-nek érdemes lenne alkalmaznia a Boltzmann Intézet és a Bristol Egyetem által kidolgozott follow-up stratégiát. Egyértelműen ki kell tágítani azt a szemléletet, hogy utánkövetés kizárólag utóvizsgálatok segítségével valósulhat meg, és be kell vonnia a párbeszéd, az állami szervekkel való hosszú távú együttműködés, a személyes találkozók, konferenciák, szakmai műhelyek lehetőségét mint az utánkövetés eszközeit.

³⁵⁹ Ajbtv. 31–33. §§.

Összegzés

Magyarországon egyelőre még szakmai körökben is alig ismert a kínzás-megelőzés speciális rendszere, kevesen tudják, hogy nemzetközi szinten az ENSZ Kínzásmegelőzési Albizottsága, nemzeti szinten pedig az alapvető jogok biztosa rendelkezik olyan hatáskörrel, amely lehetővé teszi a kínzás, illetve más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni hatékony fellépést.

A kínzás fogalma a jogi dokumentumokban mást jelent, mint köznapi szóhasználatban. Jogi értelemben ugyanis a fogalom minden esetben feltételezi a közhatalmi jelenléte vagy úgy, hogy a kínzásnak minősülő cselekményt maga a közhatalmat gyakorló személy követi el, vagy úgy, hogy a cselekmény a közhatalom tudtával, esetleg hallgatóságos beleegyezésével valósul meg. A közhatalmi jelenlét tehát az, amely miatt a kínzás és más erőszakos cselekmények nem azonosíthatók egymással, és amely miatt a kínzás megakadályozása speciálisan erre kidolgozott beavatkozást igényel. Ezt a szempontot tartják szem előtt azok a nemzetközi egyezmények is, amelyek a kínzással szembeni fellépés és a kínzásmegelőzés nemzetközi és nemzeti jogvédelmi rendszerét alakítják ki.

Tudományos kutatások és szakmai tapasztalatok szerint kínzás, illetve más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés (összességében: rossz bánásmód) lényegesen gyakrabban fordul elő a zárt intézményekben, vagyis olyan helyeken, ahol szabadságuktól megfosztott személyeket tartanak fogva. A kínzásmegelőzés rendszere ezért ezekre a zárt intézményekre fókuszál. A zárt intézmények „ideáltípusai” a büntetés-végrehajtási intézetek, ám ide sorolhatók – többek között – a rendőrségi fogdák, az idegenrendészeti őrizet helyszínei, de a pszichiátriai zárt osztályok vagy egyes gyermekotthonok is. A kutatások azt is megerősítették, hogy az ezekben az intézményekben előforduló rossz bánásmód mértékének csökkentésére nem alkalmasak a hagyományos, úgynevezett represszív eszközök, mint a nemzeti vagy nemzetközi fórumoknak benyújtható jogorvoslatok nyomán elrendelt szankciók. Az áldozatok olykor túl sem élik magát a kínzást, ha mégsem vesztik életüket, akkor pedig gyakran olyan súlyos fizikai vagy lelki

sértüléseket szenvednek, hogy nem kívánnak jogi eljárásokba bocsátkozni. Emellett természetesen nem a kínzást elkövetők megbüntetése a legfőbb cél, hanem az, hogy a kínzás meg se történjen.

Ezt a célt kívánják elérni az OPCAT által létrehozott nemzetközi és nemzeti megelőző mechanizmusok, amelyek preventív beállítódással működnek, a zárt intézményekkel való együttműködésre törekszenek és bizalmas kerektek között dolgoznak. Legfőbb eszközük a zárt intézményben, fogvatartási helyen lefolytatott, bejelentés nélküli látogatás.

A magyar nemzeti megelőző mechanizmus kialakítása az úgynevezett nemzeti emberi jogi intézmény modelljét követi, a jogalkotó a kínzásmegelőzési (monitorozási) hatáskört egy már létező emberi jogi intézményre, az ombudsmanra telepítette. Ezt szerencsésnek tekinthetjük abból a szempontból, hogy olyan szervről van szó, amelynek sajátja az emberi jogi szemlélet, és korábbi tevékenysége, helyszíni vizsgálatai, látogatásai révén már rendelkezik monitorozási tapasztalattal. Vannak azonban olyan tényezők, amelyek az ombudsman – illetve a jelenlegi NMM-modell – hiányosságaiéként azonosíthatók. Ilyen az, hogy az NMM egyszemélyes szervként működik, ami túl sok hatalmat koncentrálna egy kiemelt emberi jogi területen egyetlen személy kezében. De ide tartozik az is, hogy az NMM-feladatkör nem különül el kellően az ombudsmani tevékenységtől, így nem látható a nyilvánosság számára. Végül problémásnak gondolom, hogy az NMM-nek nincs teljes pénzügyi függetlensége sem. Ezeket az anomáliákat indokolt a jövőben orvosolni. Mivel 2020-ra a magyar nemzeti megelőző mechanizmus már 5 éve működik, úgy vélem, épp időszerű a felhalmozott tapasztalatok értékelése. A nemzetközi szervezetek (elsősorban az SPT) visszajelzései, valamint a zárt intézményekkel és ezek monitorozásával foglalkozó szakemberek javaslatai nyomán érdemes átgondolni akár még egy új NMM-modell kialakítását is. Személyes meglátásom, hogy érdemes lenne

- az NMM-et testületi szervvé tenni;
- az ombudsmani hivatalon belül jól elkülöníthető és a nyilvánosság számára is jól azonosítható egységként megjeleníteni;
- ennek az egységnek önálló költségvetést tervezni; továbbá
- a szakmai civil szervezetek részvételét erősíteni az NMM-munka egész folyamatában, a tervezéstől az értékelésig.

2015 és 2020 között magyar nemzeti megelőző mechanizmus első szárnypróbálgatásainak lehettünk tanúi. Az új feladat új működési módot is igényelt, amelyhez a már bejáratott ombudsmani módszereket gyakran hozzá kellett

igazítani. Ki kellett alakítani a látogatási terv kidolgozásának, a látogatások megtervezésének és kivitelezésének, a jelentések megírásának és az ajánlások utánkövetésének módszertanát. Úgy vélem, ez csak részben járt sikerrel. Ennek minden bizonnyal az is indoka, hogy az elmúlt 5 évben a munkatársak között igen erős volt a fluktuáció, vagyis újabb és újabb szakembereket kellett a feladattal és a módszerekkel megismertetni. Ennek ellenére néhány egyértelműen pozitív jelenséget azonosíthatunk az NMM-munkában. Az NMM jól használta a rendelkezésére álló jogászai és pszichológusi szakértelmet, és törekedett a hiányzó szakértelem pótlására külső szakértők bevonásával. Jelentéseiben számos fontos ajánlást tett, és rendszerszinten is változtatási igényeket fogalmazott meg.

A látogatásokról készült híreket, jelentéseket és éves beszámolókat áttekintve azonban mégis arra a következtetésre juthatunk, hogy a magyar NMM teljesítménye egyelőre elmarad a hasonló nagyságrendű államok eredményeitől. A látogatások száma csekély, 2015 és 2019 között évente mintegy 10-11 volt. Bár ez a szám 2020-ban öröndetesen nőtt, a legutóbbi látogatások több esetben is kifejezetten kis létszámú intézményekben történtek, vagyis az egyelőre nem egyértelmű, hogy a több látogatás több fogvatartott helyzetenek vizsgálatát is eredményezte-e. Továbbra is problémás, hogy a látogatási terv kialakításába csupán esetlegesen vonják be a fogvatartási helyekkel foglalkozó civil szervezeteket, amelyek értékes információval szolgálhatnának arról, hogy mely intézményektől érkezik a legtöbb jelzés jogsértések miatt. A jelentések elkészültének átfutási ideje rendkívül hosszú, sokszor az egy évet is meghaladja, ami az ajánlások aktualitását és ezáltal hatékonyságát csökkenti. A monitorozott intézményekkel (illetve ezek fenntartóival vagy felügyeleti szerveivel) nincs rendszeres és hosszú távú párbeszéd, amely az ajánlások megvalósítását segítené és egyben utánkövetné a megvalósítás mértékét és minőségét. Utánkövetés csupán egyféle módon, utóvizsgálattal történik, amely – álláspontom szerint – túl sok személyi és tárgyi erőforrást igényel, és nem is hatékony, hiszen nem segít a monitorozott intézményeknek az emberi jogi szempontok tartós és folyamatos szem előtt tartásában.

A jövőben az NMM munkája több területen is fejlesztést igényel. Mindenképpen

- racionalizálni kell a személyi és tárgyi erőforrások felhasználását;
- törekedni kell arra, hogy a már képzett munkatársak hosszú távon kamatoztassák tudásukat az NMM keretei között;
- prompttá és hatékonná kell tenni az ajánlások megtételét (akár előzetes jelentések vagy részjelentések gyors kidolgozásával);

- hosszú távú párbeszédet kell kezdeményezni a monitorozott szervezetekkel (illetve egyes kérdésekben ezek felettes szerveivel);
- egyéb alternatívákat kell kidolgozni az ajánlások utánkövetésére, megvalósulásuk mérésére.

Bízom benne, hogy a következő öt – és további sok – évben az itt felsorolt problémák jelentős része megoldást nyer. Bízom abban is, hogy a zárt intézmények belső világa ennek révén egyre ismertebbé válik a társadalom egésze számára, ami segít az intézmények anomáliáinak kiküszöbölésében, és végső soron abban, hogy a társadalom megtalálja a zárt intézményi rendszer megfelelő alternatíváját.

Rövidítések jegyzéke

| | |
|-------|---|
| AJBH | Alapvető Jogok Biztosának Hivatala |
| APF | Asian Pacific Forum (Ázsiai-Pacifikus Fórum) |
| APT | Association for the Prevention of Torture (Kínzásmegelőzési Társaság) |
| CAT | Committee Against Torture (az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága) |
| CKT | Civil Konzultációs Testületet |
| CPT | European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (az Európa Tanács Kínzásmegelőzési Bizottsága) |
| ECPT | A kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény |
| EJENY | Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata |
| ENSZ | Egyesült Nemzetek Szervezete |
| MDAC | Mental Disability Advocacy Center (Központ a Mentális Sérültek Jogaiért) |
| NHRI | National Human Rights Institute (nemzeti emberi jogi intézmény) |
| NMM | nemzeti megelőző mechanizmus |
| OPCAT | Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (az ENSZ kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve) |
| SPT | Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (az ENSZ Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok megelőzésének Albizottsága) |
| UNCAT | United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (az ENSZ kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezménye) |

| | |
|-------|--|
| UNCHR | United Nations Commission on Human Rights (az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága) |
| UPR | Universal Periodic Report (egyetemes időszakos felülvizsgálat) |

Felhasznált irodalom

- Amnesty International (1973a): *Conference for the Abolition of Torture. Paris, 10–11 December 1973. Final Report*. London, Amnesty International Publications. Elérhető: www.amnesty.org/download/Documents/204000/act400021973en.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- Amnesty International (1973b): *Report on torture*. London, Duckworth – Amnesty International Publications. Elérhető: www.amnesty.org/download/Documents/204000/act400011973eng.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- Amnesty International (1984): *Torture in the Eighties. An Amnesty International Report*. London, Amnesty International Publications. Elérhető: www.amnesty.org/download/Documents/200000/act400011984eng.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- ARRIGO, Jean Maria (2004): A Utilitarian Argument Against Torture Interrogation of Terrorists. *Science and Engineering Ethics*, Vol. 10, No. 3. 543–572. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11948-004-0011-y>
- Association for the Prevention of torture (2004): *Monitoring places of detention. A practical guide*. Geneva. Elérhető: www.apr.ch/content/files_res/monitoring-guide-en.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- Association for the Prevention of Torture (2006): *Establishment and Designation of National Preventive Mechanisms*. Geneva. Elérhető: www.apr.ch/content/files_res/NPM.Guide.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- Association for the Prevention of Torture (2007): *Defusing the Ticking Bomb Scenario. Why we must say No to torture, always*. Geneva. Elérhető: www.apr.ch/content/files_res/tickingbombscenario.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- Association for the Prevention of Torture (2008): *Making effective recommendations*. Detention Monitoring Briefings, Briefing N° 1. Geneva.
- Association for the Prevention of Torture (2012): *National Preventive Mechanisms: Drafting effective annual reports*. Opcat Briefings N° 3. Geneva.
- Association for the Prevention of Torture (é. n.): *Understanding the risk of torture*. Elérhető: <https://apr.ch/en/understanding-the-risk-of-torture/> (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- BARNES, Jamal (2017): *A Genealogy of the Torture Taboo*. New York, Routledge.

- BASSIOUNI, M. Cherif (1978): Commentary on the Draft Convention for the Prevention and Suppression of Torture of the International Association of Penal Law. *Revue Internationale de Droit Penal*, No. 3–4.
- BECCARIA, Cesare Bonesana di (2011): *An Essay on Crimes and Punishments*. (Facsimile) The Online Library of Liberty. Liberty Fund. Elérhető: http://lf-oll.s3.amazonaws.com/titles/2193/Beccaria_1476_Bk.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- BIRK, Moritz – ZACH, Gerrit – LONG, Debra – MURRAY, Rachel – SUNTINGER, Walter (2015): *Enhancing impact of National Preventive Mechanisms. Strengthening the follow-up on NPM recommendations in the EU: strategic development, current practices and the way forward*. Vienna, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights. Elérhető: www.bristol.ac.uk/media-library/sites/law/hric/2015-documents/NPM%20Study_final.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- BLUM, Ben (2018): The Lifespan of a Lie. *Medium*, June 7, 2018. Elérhető: <https://gen.medium.com/the-lifespan-of-a-lie-d869212bf62> (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- BORBÍRÓ Andrea (2009): Prevenção és büntető igazságszolgáltatás. In *Kriminológiai tanulmányok*. Budapest, OKRI.
- BORBÍRÓ Andrea et al. szerk. (2016): *Kriminológia*. Budapest, Wolters Kluwer.
- BOULESBAA, Ahcene (1999): *The U.N. Convention on Torture and the Prospects for Enforcement*. The Hague, Kluwer Law International.
- BUGARSZKI Zsolt – ESZIK Orsolya – SOLTÉSZ Ágnes – SZIKLAI István (2009–2010): „Egy lépés előre, kettő hátra”. *A nagy létszámú intézmények kitagolása és az önálló életvitel támogatása Magyarországon, az Európai Unió strukturális alapjainak felhasználásával*. Budapest, Soteria Alapítvány – ELTE Társadalomtudományi Kar. (Elektronikus kiadvány.) Elérhető: http://tatk.elte.hu/file/egy_lepes_elre_ketto_hatral.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)
- BURGERS, J. Herman – DANIELIUS, Hans (1988): *The United Nations Convention against Torture. A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- CELERMAJER, Danielle (2018): *The Prevention of Torture: An Ecological Approach*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108556583>
- CHARM emberi jogi monitorozó módszertan a gyermekbántalmazás megszüntetésére (2017). Budapest, MDAC
- CHERNEVA, Iveta (2012): The Drafting History of Article 2 of the Convention Against Torture. *Essex Human Rights Review*, Vol. 9, No. 1. Elérhető: <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V9N1/CHERNEVA.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)
- COHEN, Lawrence E. – FELSON, Marcus (1979): Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, Vol. 44.

- Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment – Procedural History*. United Nations Audiovisual Library of International Law. Elérhető: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/catcidtp/catcidtp_ph_e.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)
- CINK LÓRÁNT (2016): Az ombudsman. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI. 600–616. Elérhető: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/21_Csink_Lorant.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)
- DESHOWITZ, Alan M. (2002): *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge*. New Haven – London, Yale University Press.
- Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel. A büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásának alapjogi összefüggéseit, valamint az ügyvédek és a hozzájuk fordulók jogait vizsgáló projekt* (2013). Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala. (AJB Projektfüzetek, 2013/2.) Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/124834/buntetes_vegrehajtás_2013.pdf/216e4991-f6d5-44ce-906c-db8f1d252e74?version=1.1 (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- FLIEGAUF Gergely (2008a): Mennyiben változott a börtön társadalmi funkciója az elmúlt ötven év során? A totális intézmények elméletének kritikája (1. rész). *Börtönügyi Szemle*, 27. évf. 1. sz. 20–32. Elérhető: https://epa.oszk.hu/02700/02705/00073/pdf/EPA02705_bortonugyi_szemle_2008_1_020-032.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- FLIEGAUF Gergely (2008b): Mennyiben változott a börtön társadalmi funkciója az elmúlt ötven év során? A totális intézmények elméletének kritikája (2. rész). *Börtönügyi Szemle*, 27. évf. 2. sz. 57–72. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02700/02705/00074/pdf/EPA02705_bortonugyi_szemle_2008_2_057-072.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- FOUCAULT, Michel (1990): *Felügyelet és büntetés*. Budapest, Gondolat.
- GALLASZ Ildikó (2005): A segítők segítése a szupervízió módszerével Magyarországon. *Magiszter*, 3. évf. 2. sz. 57–64. Elérhető: <http://rmpsz.ro/uploaded/tiny/files/magiszter/2005/nyar/5.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- GIFFARD, Camille (2000): *The Torture Reporting Handbook*. Colchester, Human Rights Centre University of Essex.
- GINTHER, Konrad (1991): The European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *European Journal of International Law*, Vol. 2, No. 1. 123–130. DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/2.1.123>
- GOFFMAN, Erving (1961): *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York, Random House.

- GRAY, Peter (2013): Why Zimbardo's Prison Experiment Isn't in My Textbook. *Psychology Today*. Oct. 19, 2013. Elérhető: www.psychologytoday.com/us/blog/freedom-learn/201310/why-zimbardo-s-prison-experiment-isn-t-in-my-textbook (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- HAA SZ Veronika (2011): Hogyan lesz reaktív ombudsmanból proaktív emberi jogi biztos. *Közjogi Szemle*, 4. évf. 4. sz. 51–58.
- HARASZTI Katalin (2008): 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*, 19. évf. 3. sz. 47–63.
- HARASZTI M. Katalin (2009): A „nemzeti megelőző mechanizmus” mint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzésének eszköze. *Acta Humana* 20. évf. 3. sz. 3–26.
- HASLAM, S. Alexander – REICHER, Stephen D. (2012): Contesting the “Nature” Of Conformity: What Milgram and Zimbardo's Studies Really Show. *Public Library of Science Biology*, Vol. 10, No. 11. e1001426. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.1001426>
- HERSH, Seymour M. (2004): Torture at Abu Ghraib. *The New Yorker*, May 10, 2004. Elérhető: www.newyorker.com/magazine/2004/05/10/torture-at-abu-ghraib (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- HORNE, Alexander (2009): Torture – A Short History of its Prohibition and Re-emergence. *Judicial Review*, Vol. 14, No. 2. 155–169. DOI: <https://doi.org/10.1080/10854681.2009.11426600>
- HUNGERBÜHLER, Francine (2013): *Die Kommission zur Verhütung von Folter. Dissertation Nr. 4158*. Zürich–St. Gallen, Dike Verlag. Elérhető: [www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpByIdentifier/4158/\\$FILE/dis4158.pdf](http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpByIdentifier/4158/$FILE/dis4158.pdf) (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- INNES, Brian (2012): *The History of Torture*. London, Amber Books.
- International Commission of Jurists – Swiss Committee Against Torture (1984): *The Draft European Convention Against Torture*. Geneva. Elérhető: www.icj.org/wp-content/uploads/1984/01/Europe-draft-convention-torture-convention-1984-eng.pdf (2018. 10. 31.)
- ITHACA Project Group (2010): *ITHACA Toolkit for Monitoring Human Rights and General Health Care in Mental Health and Social Care Institutions*. London, Health Service and Population Research Department, Institute of Psychiatry, King's College.
- KARLSSON, Klas-Göran – SCHOENHALS, Michael (2008): *Crimes against humanity under communist regimes. Research review*. Stockholm, Forum for Living History.

- KEARNS, Erin M. (2015): The Study of Torture: Why It Persists, Why Perceptions of It are Malleable, and Why It is Difficult to Eradicate. *Laws*, Vol. 4, No. 1. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.3390/laws4010001>
- KULCSÁR Gabriella – VIRÁG György: Erőszakos bűnözés. In BARABÁS A. Tünde szerk.: *Alkalmazott kriminológia*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészet-tudományi Kar (Megjelenés alatt, a szerzők engedélyével.)
- LEA, Henry Charles (1973): *Torture*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press. 22.
- LÉGMÁN Anna (2011): *Az örület és az örültek helye a társadalomban. A magyar pszichiátriai ellátórendszer és az egyén viszonya*. Doktori disszertáció kézírata. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar. Elérhető: <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/14758/legman-anna-phd-2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- LIPPMAN, Matthew (1994): The Development and Drafting of the United Nations Convention Against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol. 17, No. 2. 275–335. Elérhető: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1304&context=iclr> (A letöltés ideje: 2018. 12. 15.)
- LONG, Debra – BOEGLIN NAUMOVIC, Nicolas (2005): *Optional Protocol to the United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: A Manual for Prevention*. Inter-American Institute for Human Rights – Association for the Prevention of Torture. Elérhető: www.iidh.ed.cr/IIDH/media/2054/protocoloingles-2006.pdf (A letöltés ideje: 2018. 12. 15.)
- Magyar Helsinki Bizottság (2008): *A kínzás elleni ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (OPCAT) ratifikációja és a nemzeti megelőző mechanizmus (NPM) működése (2008–)* www.helsinki.hu/az-opcat-ratifikacioja-2008/ (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)
- Magyar Helsinki Bizottság (2011): *A Magyar Helsinki Bizottság véleménye a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvény tervezetéről*. Elérhető: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Helsinki_Bizottsag_velemenye_OPCAT1.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)
- Magyar Helsinki Bizottság (2012): *The Hungarian NPM – in the civil view*. Elérhető: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/hungary_civil_view_formal_ivany.pdf (A letöltés ideje: 2018. 12. 15.)
- Membership of National Preventive Mechanisms: Standards and experiences* (2013). Geneva, Association for the Prevention of Torture. (OPCAT Briefing series.) Elérhető: https://apt.ch/content/files_res/opcat-briefing-on-npm-designation-en.pdf (A letöltés ideje: 2018. 12. 15.)

- MESKELE, Kidus (2014): Interpretation of Article One of the Convention against Torture in Light of the Practice and Jurisprudence of International Bodies. *Beijing Law Review*, Vol. 5, No. 1. 49–61. DOI: <https://doi.org/10.4236/blr.2014.51005>
- MUÑOZ-ROJAS, Daniel – FRÉSARD, Jean-Jacques (2004): The Roots of Behaviour in War. Understanding and Preventing IHL Violations. *ICRC*, Vol. 86, No. 853. 189–206. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1560775500180150>
- MURRAY, Rachel – STEINERTE, Elina – EVANS, Malcolm – HALLO DE WOLF, Antenor (2011): *The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*. Oxford, Oxford University Press.
- MURRAY, Rachel (2012): *Challenges and good Practices of NPMs operating in Different Organizational structures*. Briefing Paper. Bristol, Human Rights Implementation Centre University of Bristol. Elérhető: www.bristol.ac.uk/media-library/sites/law/migrated/documents/hungarybriefpaper.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)
- NOWAK, Manfred – MCARTHUR, Elizabeth (2008): *The United Nations Convention Against Torture: A Commentary*. New York, Oxford University Press.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (2001): *Training Manual on Human Rights Monitoring*. HR/P/PT/7. New York – Geneva, United Nations Publication.
- Office of the High Commissioner for Human Rights (2011): *Manual on Human Rights Monitoring*. HR/P/PT/7/Rev.1. New York – Geneva, United Nations Publication.
- Optional Protocol to the UN Convention against Torture. Implementation Manual* (2010). Geneva, Association for the Prevention of Torture – Inter-American Institute of Human Rights. Elérhető: www.apt.ch/content/files_res/opcat-manual-english-revised2010.pdf (A letöltés ideje: 2018. 12. 15.)
- PARRY, John T. (2010): *Understanding torture*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- PETERS, Edward (1999): *Torture*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- PETRÉTEI József (2009): *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- Preventing Torture: An Operational Guide for National Human Rights Institutions* (2010). Sydney, OHCHR–APT–APF.
- Preventing Torture. The Role of National Preventive Mechanisms. A Practical Guide* (2018). Professional Training Series No. 21, HR/P/PT/21. New York – Geneva, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Elérhető: www.ohchr.org/Documents/Publications/NPM_Guide_EN.pdf (A letöltés ideje: 2018. 12. 15.)
- ROSTÁS Rita (2017): Kínzásmegelőzés és gyermekvédelem – OPCAT tevékenység a gyermekvédelmi szakellátás intézményeiben. *Esély*, 28. évf. 3. sz. 34–55. El-

- érhető: www.esely.org/kiadvanyok/2017_3/esely_2017-3_2-1_rostas_kinzasme-gelozes.pdf (A letöltés ideje: 2018. 12. 15.)
- RUTHVEN, Malise (1978): *Torture – the Grand Conspiracy*. London, Weidenfeld and Nicholson.
- SÁNTHA Kálmán (2007): A kvalitatív metodológiai követelmények problémái. *Iskola-kultúra*, 17. évf. 6–7. sz. 168–177. Elérhető: http://epa.oszk.hu/00000/00011/00116/pdf/iskolakultura_EPA00011_2007_06_07_168-177.pdf (A letöltés ideje: 2018. 12. 15.)
- SEARLE, John R. (1969): *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Senate Select Committee on Intelligence (2014): *Committee Study of the Central Intelligence Agency’s Detention and Interrogation Program*. Elérhető: https://fas.org/irp/congress/2014_rpt/ssci-rdi.pdf (A letöltés ideje: 2018. 12. 15.)
- SIMON, Thomas W. (2014): Iconography of Torture: Going beyond the Tortuous Torture Debate. *Denver Journal of International Law & Policy*, Vol. 43, No. 1. 45–90.
- SHKLAR, Judith N. (1989): Liberalism of Fear. In Nancy L. ROSENBLUM ed.: *Liberalism and the Moral Life*. Cambridge, Harvard University Press.
- STEINERTE, Elina (2011): *Jelentés a kínzás elleni ENSZ egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvének Magyarország általi ratifikációjáról, valamint a nemzeti megelőző mechanizmus kijelöléséről*. Bristol, Human Rights Implementation Centre University of Bristol. Elérhető: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Nemzeti_Megelozo_Mechanizmus_jelentes.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 31.)
- SZÉNYEI Gábor András – ÁDÁM Szilvia – GYÖRFFY Zsuzsa – TÚRY Ferenc (2015): A kiegészi szindróma megelőzése – a hagyományoktól a modern információs technológiákig. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 70. évf. 4. sz. 847–862. DOI: <https://doi.org/10.1556/0016.2015.70.4.8>
- THALER, Mathias (2016): A Pragmatist Defence of the Ban on Torture: From Moral Absolutes to Constitutive Rules of Reasoning. *Political Studies*, Vol. 64, No. 3. 765–781. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12229>
- The Definition of Torture. Proceedings of an Expert Seminar (2001)*. Geneva, Association for the Prevention of Torture. Elérhető: www.apr.ch/content/files_res/Definition%20of%20Torture_Seminar_EN.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- The Stanford Prison Experiment* (1971). Elérhető: https://web.stanford.edu/dept/spec_coll/uarch/exhibits/Narration.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- WATT, Patricia (2004): Monitoring human rights treaties. In *Verification Yearbook*. London, Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC). 213–232. Elérhető: www.files.ethz.ch/isn/13381/VY04_FULLL.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)

- WENDLAND, Lene (2002): *A handbook on State Obligations under the UN Convention against Torture*. Geneva, Association for the Prevention of Torture.
- WOLFENDALE, Jessica (2006): Training Torturers: A Critique of the “Ticking Bomb” Argument. *Social Theory and Practice*, Vol. 32, No. 2. 269–287.

Elsődleges források (ajánlások, határozatok, jelentések)

- AJB-797/2011. jelentés
- AJB-3012/2012. jelentés
- AJB-4464/2014. jelentés
- AJB-372/2015. jelentés a Debreceni Terápiás Ház vizsgálatáról
- AJB-373/2015. jelentés a Debreceni Reménysugár Gyermekotthon vizsgálatáról
- AJB-410/2015. jelentés az Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet, Merényi Gusztáv Kórház telephely, Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum, Pszichiátriai Osztály zárt részlegének vizsgálatáról
- AJB-1423/2015. jelentés a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének vizsgálatáról
- AJB-151/2016. jelentés a BRFK Központi Fogdáról és az ORFK Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda Fogda vizsgálatáról
- AJB-704/2016. jelentés a kaposvári Somogy Megyei Zita Gyermekotthon vizsgálatáról
- AJB-1603/2016. jelentés a Cseppkő Gyermekotthon vizsgálatáról
- AJB-679/2017. jelentés a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön vizsgálatáról
- AJB-766/2017. jelentés az Igazságügyi Megfigyelő és Elmeógyógyító Intézet vizsgálatáról
- AJB-1383/2017. jelentés a Baranya Megyei Bóly-Görcsöny Egyesített Szociális Intézmény vizsgálatáról
- AJB-493/2018. jelentés az Emberi Erőforrások Minisztériuma Debreceni Javítóintézetének és az EMMI Debreceni Javítóintézet Nagykanizsai Telephelyének vizsgálatáról
- Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/2537582/OPCAT+Els%C5%91%20%C3%89ves+Jelent%C3%A9s+v%C3%A9gleges.pdf/5b4bcdc7-bc38-461c-b42e-9f4333651dd6 (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)

- Az alapvető jogok biztosának 2016. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/2537582/NMM_jelentes_2016_vegleges_alairt.pdf/693ef6f8-951e-7178-fb6f-f6a2c9e21daa (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- Az alapvető jogok biztosának 2017. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. Elérhető: www.ajbh.hu/documents/10180/2537582/NPM_2017_%C3%A9ves_jelent%C3%A9s_v%C3%A9gleges_ala%C3%ADrt.pdf/69bc3d17-f555-7a4e-d8af-ab3e67844057 (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- Az Emberi Jogok Európai Bizottságának jelentése, 1969. november 5.
- Az ENSZ Közgyűlésének 3059. számú határozata, elfogadva az ENSZ XXVIII. ülészakán, 1973. november 2-án. [UNGA Res 3059 (XXVIII.) (2 November 1973)]
- Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat 2017. Präventive Menschenrechtskontrolle. 13. Elérhető: <http://volksanwaltschaft.gv.at/downloads/916jq/parlamentsbericht-2017-praeventive-menschenrechtskontrolle.pdf> (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- Council of Europe Doc AS/Jur (33) 18 (1981) („Berrier Report”)
- Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 971 (1983) of 28 September 1983.
- CPT (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment): 11th General Report on the CPT’s activities, CPT/Inf (2001) 16
- Írország kontra Egyesült Királyság*, Application no. 5310/71, 1978. január 18-i ítélet Series A no. 25.
- Keenan kontra Egyesült Királyság*, Application no. 27229/95, 2001. április 3-i ítélet, ECHR 2001-III).
- Tekin kontra Törökország*, Application no. 52/1997/836/1042, 1988. június 9-i ítélet, ECHR 1998-IV
- National Agency for the Prevention of Torture: Annual Report 2017. Elérhető: www.nationale-stelle.de/fileadmin/dateiablage/Dokumente/Berichte/Jahresberichte/ANNUAL_REPORT_2017_National_Agency.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- Prisoner Abuse: Patterns from the Past. National Security Archive Electronic Briefing Book No. 122. Elérhető: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB122/>
- Protection Against Ill-Treatment. 2017 Report of the Public Defender of Rights as the National Preventive Mechanism. Public Defender of Rights. 8. Elérhető: www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/Zpravy-vyrocní/2017-DET-annual-report.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- Report of the Working Group on a Draft Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 9 March 1984. E/CN.4/1984/72.

- SPT Consideration of reports submitted by States Parties under article 19 of the Convention. Conclusions and recommendations of the Committee Against Torture. Hungary (2007) UN Doc CAT/C/HUN/CO/4
- SPT First annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (February 2007 to March 2008) (2008) UN Doc CAT/C/40/2.
- SPT Guidelines on National Preventive Mechanisms (2010) UN Doc CAT/OP/12/5.
- SPT Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Federal Republic of Germany (2013) UN Doc CAT/OP/DEU/1
- SPT Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment to Sweden (2008) UN Doc CAT/OP/SWE/1
- SPT Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: Analytical assessment tool for national preventive mechanisms (2016) UN Doc CAT/OP/1/Rev.1
- SPT The approach of the Subcommittee on Prevention of Torture to the concept of prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment under the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. (2010) UN Doc CAT/OP/12/6.
- SPT Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. (April 2009 to March 2010) (2010) UN Doc CAT/C/44/2.
- SPT Visit to Cyprus undertaken from 25 to 29 January 2016: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee (2017) UN Doc CAT/OP/CYP/1.
- SPT Visit to Hungary undertaken from 21 to 30 March 2017: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee (2017) UN Doc CAT/OP/HUN/2
- SPT Visit to Spain undertaken from 15 to 26 October 2017: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee (2018) UN Doc CAT/OP/ESP/2
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) Fact Sheet No. 6 (Rev.3), Enforced or Involuntary Disappearances (2009) Elérhető: www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet6Rev.2en.pdf (A letöltés ideje: 2020. 06. 15.)
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman

- or Degrading Treatment or Punishment („Istanbul Protocol”) (2004) UN Doc HR/P/PT/8/Rev.1
- UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners. Elfogadva a bűnmegelőzésről és az elkövetőkről szóló első, 1955-ben Genfben tartott ENSZ-kongresszuson (1955. augusztus 30.), jóváhagyva a Gazdasági és Szociális Tanács 1957. július 31-i 663 C (XXIV) és 1977. május 13-i 2076 (LXII) határozatával.
- UNHCR Draft Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. 6 March 1984. E/CN.4/RES/1984/21.
- UNHRC Compilation prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights in accordance with paragraph 15 (b) of the annex to Human Rights Council resolution 5/1 – Hungary. UN Doc A/HRC/WG.6/11/HUN/2. (2011)
- UNHRC Report by the Special Rapporteur on Torture (1986) UN Doc E/CN.4/1986/15.
- UNHRC Report of the Special Rapporteur on Torture. (2005) UN Doc E/CN.4/2006/6.
- UNHRC Report of the Working Group on the Universal Periodic Review – Hungary UN Doc A/HRC/18/17. (2011)

Honlapok

- AJBH Nemzeti Megelőző Mechanizmus – látogatások. Elérhető: www.ajbh.hu/opcat-latogatasok (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- Status of Ratification Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Elérhető: <http://indicators.ohchr.org> (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- Szakmai kerekasztal az ENSZ kínzás elleni egyezménye fakultatív jegyzőkönyvéhez való csatlakozásról. Elérhető: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/OPCAT_konf_program_20080421.pdf (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- The OPCAT Database. Elérhető: www.apr.ch/en/knowledge-hub/opcat (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)
- The SPT in Brief. Elérhető: www.ohchr.org/en/hrbodies/opcat/pages/brief.aspx (A letöltés ideje: 2018. 10. 15.)

Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.
Székhely: 1089 Budapest, Orczy út 1.
Kapcsolat: kiadvanyok@ludovika.hu

A kiadásért felel: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató
Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Szabó Ilse
Korrektor: Simann Karola
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-140-8 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-141-5 (PDF)
ISBN 978-963-531-142-2 (ePub)

A hatalom által elkövetett vagy jóváhagyott kegyetlenség egyidős az emberi társadalommal. A kínzás, a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód különösen olyan intézményekben bukkan fel, ahol szabadságuktól megfosztott emberek élnek. Ilyen hely a börtön, a zártosztály, de akár egy zárt gyermekotthon is.

A kínzás felszámolásának leghatékonyabb módja a megelőzés. Magyarország ennek jegyében csatlakozott az ENSZ prevenciós rendszeréhez. A feladat letétéményese az ombudsman, aki zárt intézmények rendszeres, emberi jogi szempontú monitorozásával tárja fel a kínzás kockázati tényezőit, és fogalmaz meg ajánlásokat ennek megelőzéséhez.

A könyv végigvezet a kínzásmegelőzési rendszer kialakulásán és jelenlegi működésén, összefoglalja az emberi jogi monitorozás főbb alapelveit, és értékeli ezek magyarországi megvalósulását. Konklúziója, hogy az emberi jogok elméletének gyakorlatba fordítása még jelentős befektetést igényel, a monitorozás végső céljának pedig a társadalmi attitűdök megváltoztatásának kell lennie.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE