

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE
NAIH nyilvántartási szám: 40689

**Az alapvető jogok biztosának
2018. évi átfogó jelentése
az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről**



2019. április

Minden jog fenntartva

Kiadó: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
1051 Budapest, Nádor u. 22.

Telefon: 475-7100, Fax: 269-1615

Internet: www.ajbh.hu

Felelős kiadó: Dr. Székely László

Szerkesztő: Dr. Haraszi Margit Katalin

Olvasószerkesztő: Dr. Gilányi Eszter

Korrektor: Starkné Osvát Anna

Címlapkép: Márianosztrai Fegyház és Börtön, zárka

Tartalomjegyzék

Rövidítések jegyzéke	6
Bevezetés	8
1. A nemzeti megelőző mechanizmus működésének jogi háttere.....	10
1.1. Magyarország Alaptörvénye	10
1.2. Nemzetközi szerződések.....	10
1.2.1. ENSZ dokumentumok.....	10
1.2.2. Európa Tanács dokumentumai	12
1.3. A nemzeti megelőző mechanizmus megelőzési tevékenysége.....	14
2. Az NMM feladatainak teljesítésében részt vevő munkatársak és a feladat teljesítésének költségei	16
2.1. Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának közfőosztályai.....	16
2.2. Eseti szakértők	17
2.3. Az NMM feladatai teljesítésének 2018. évi költségei.....	18
3. Az NMM civil szervezetekkel való együttműködése	19
3.1. A Civil Konzultációs Testület feladatai	19
3.2. A CKT ülései.....	20
3.3. A civil szervezetekkel való további együttműködés.....	27
4. A hazai fogvatartási helyszínek és helyek jegyzéke és az NMM éves látogatási terve.....	28
4.1. Az NMM 2018. évi látogatási terve	29
4.2. Az NMM 2018. évi látogatásának helyszínei.....	29
5. Az NMM látogatása	31
5.1. A látogatások tervezése és előkészítése	31
5.1.1. A látogatócsoportok összeállítása	32
5.2. A látogatások lebonyolítása.....	33
5.2.1. A fogvatartási helyszínekhez történő hozzáférés, az eljárási jogosultság igazolása.....	33
5.2.2. A fogvatartási helyszín megtekintése.....	34
5.2.3. Meghallgatások.....	34
5.2.4. Iratvizsgálat	35
5.2.5. A látogatás befejezése	35
5.2.6. A látogatások során szerzett tapasztalatok és információk feldolgozása és értékelése	36
6. Az NMM feladatkörében tett látogatások fókuszpontjai	37
6.1. Befogadás.....	37
6.2. A fogva tartás tárgyi feltételei.....	37
6.3. Kiszolgáltató csoportok.....	38
6.4. Egészségügyi ellátás.....	38
6.5. Élelmezés.....	38

6.6. Foglalkoztatás, szabadidős programok	38
6.7. Kényszerítő eszközök, valamint a fegyelmi és korlátozó intézkedések alkalmazása.....	39
6.8. A szabadságuktól megfosztott személyek egymás közötti, valamint a fogvatartási helyszín személyzetével való kapcsolata.....	39
6.9. Panaszmechanizmus	40
7. Utánkövető látogatás	41
7.1. Az utánkövető látogatás helyszínének kiválasztása	41
7.2. Az utánkövető látogatás tervezése és előkészítése.....	42
7.3. Az utánkövető látogatócsoport összeállítása	42
7.4. Az utánkövető látogatás lebonyolítása	42
7.5. Az utánkövető látogatás befejezése.....	42
7.6. Az utánkövető látogatások tapasztalatainak feldolgozása és értékelése.....	42
8. Az NMM jelentése	43
8.1. A jelentés előkészítése.....	43
8.2. Bevezetés.....	43
8.3. Szankció tilalma.....	43
8.4. Tényállás és megállapítások.....	44
8.5. Az NMM intézkedései	45
8.5.1. Kezdeményezés.....	46
8.5.2. Ajánlás.....	46
8.5.3. Ügyészi fellépés kezdeményezése.....	46
8.5.4. Bejelentés a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál	46
8.5.5. Jogalkotás kezdeményezése	47
8.5.6. Összefoglalás	47
8.6. Az NMM jelentésének közzététele	47
9. Szabadságuktól megfosztott személyek a meglátogatott fogvatartási helyszíneken	49
9.1. Szabadságuktól megfosztott gyermekek.....	49
9.1.1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Debreceni Javítóintézete és Nagykanizsai Telephelye	50
9.2. Büntetés-végrehajtási intézetekben tartózkodó fogvatartottak	51
9.2.1. Márianosztrai Fegyház és Börtön	51
9.2.2. Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektum.....	54
9.3. Rendőrségi fogva tartás	57
9.3.1. Budapesti Rendőr-főkapitányság Központi Fogda.....	57
9.3.2. BRFK XIV. kerületi Rendőrkapitányság előállító egysége.....	58
9.3.3. Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Fogda.....	60
9.4. Szociális intézmény	61
9.4.1. Csongrád Megyei Aranyvizget Integrált Szociális Otthon Nagymágocsi Kastélyotthona	61

9.4.2. Dél-Borsodi Integrált Szociális Intézmény.....	66
9.5. Egészségügyi intézmény	70
9.5.1. Fogyatékosokkal élő személyek a Tolna Megyei Balassa János Kórház Pszichiátriai Osztályának zárt részlegén.....	70
10. Párbeszéd az NMM intézkedéseiről.....	73
10.1. Cseppkő Gyermekotthon látogatása.....	74
10.2. Szakmaközi munkacsoport a kényszergyógykezelés rendszerszintű problémáinak áttekintésére.....	75
10.3. Az NMM fontosabb intézkedéseire adott hatósági válaszok	77
10.3.1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Debreceni Javítóintézete székhelye és Nagykanizsai Telephelye ...	77
10.3.2. Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben tett látogatást követően kezdeményezett jogszabály-módosítás	78
10.3.3. Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet.....	80
10.3.4. BRFK Központi Fogda	81
10.3.5. BRFK XIV. kerületi Rendőrkapitányság előállító egysége	83
10.3.6. Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Fogda	85
10.3.7. Bács-Kiskun Megyei Platán Integrált Szociális Intézmény utánkövető látogatása.....	87
11. Az NMM jogalkotást érintő tevékenysége	92
11.1. Az NMM működését érintő jogalkotási javaslatok.....	92
11.2. Az NMM jelentéseiben megfogalmazott javaslatok	95
11.3. Utólagos normakontroll.....	96
11.4. Jogszabályok tervezetével kapcsolatos jogosítványok	96
12. Az NMM nemzetközi kapcsolatai	98
12.1. Az NMM és a Megelőzési Albizottság kapcsolata	98
12.2. Az NMM kapcsolata más országok nemzeti megelőző mechanizmusaival.....	98
12.2.1. Nemzeti Megelőző Mechanizmusok Délkelet-európai Hálózata	98
12.2.2. Konferenciák.....	99
12.2.3. Kétoldalú kapcsolatok	99
12.3. Nemzetközi tevékenység.....	99
13. Média, disszemináció.....	101
13.1. Média.....	101
13.2. Disszemináció.....	102
13.2.1. Publikációk	102
13.2.2. Oktatási tevékenység	103
13.2.3. Szakmai rendezvényeken való részvétel	104
14. Összefoglalás	105
1. Melléklet - Az NMM válasza a Megelőzési Albizottság megállapításaira és ajánlásaira.....	109
2. Melléklet - Az Ajbt. szövege.....	119

Rövidítések jegyzéke

Ajbt.	az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. tv.
Bizottság (CAT)	Committee against Torture az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága
BM	Belügyminisztérium
BRFK	Budapesti rendőr-főkapitányság
Bvtv.	a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény
CKT	Civil Konzultációs Testület
CPT	European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment Európa Tanács Kínzásmegelőzési Bizottsága
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény, kihirdette a 2007. évi XCII. törvény
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
ELTE	Eötvös Loránd Tudományegyetem
EMMI	Emberi Erőforrások Minisztériuma
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ENSZ kínzás elleni egyezmény (UNCAT)	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény; kihirdette az 1988. évi 3. tvr.
ENSZ Gyermekjogi Egyezmény	Convention on the Rights of the Child a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény, kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény
Európai Emberi Jogi Egyezmény	Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény, kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény

Fogvatartási hely	az állam joghatósága és ellenőrzése alatt álló bármely hely, ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól (OPCAT 4. cikk)
Főosztály	OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály
Hivatal	Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
IM	Igazságügyi Minisztérium
Megelőzési Albizottság (SPT)	The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottsága
NKE	Nemzeti Közszerológati Egyetem
NMM (NPM)	National Preventive Mechanism Nemzeti Megelőző Mechanizmus
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyv, kihirdette a 2011. évi CXLIII. törvény
ORFK	Országos Rendőr-főkapitányság
SzCsM rendelet	a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet
SZGYF	Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság
Szolgálati Szabályzat	a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet

Bevezetés

Az Országgyűlésnek felelős magyar ombudsmanok az intézmény működésének kezdetétől rendszeresen látogatnak olyan állami, illetve önkormányzati intézményeket, ahol személyes szabadságukban korlátozott vagy attól megfosztott személyek élnek. Az ombudsmani látogatások célja annak megismerése volt, hogy az életkoruknál, egészségi állapotuknál, nehéz életkörülményeiknél fogva, esetleg bírói döntés alapján hosszabb-rövidebb ideig tartó szabadságelvonás, illetve szabadságkorlátozás alatt álló személyek alapvető jogai az intézményi ellátás során hogyan érvényesülnek.

Az alapvető jogok biztosának eljárása főszabályként, beadványra indul,¹ azonban az ombudsman a hatóságok² tevékenysége során felmerülő, a „*természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára*”³ hivatalból is folytathat eljárást. Az alapvető jogok védelmezőjeként a leginkább kiszolgáltatott társadalmi csoportok jogainak védelmére indítok hivatalból vizsgálatot, amelyek tagjai nem, vagy csak korlátozottan képesek arra, hogy esetleges panaszukat megfogalmazzák, illetve azokat az illetékes állami, illetve önkormányzati szervhez eljuttassák.⁴ Hivatali elődeimhez hasonlóan, az intézményi ellátásban élő személyeket kiszolgáltatott társadalmi csoportnak tekintem, így a velük való bánásmódot – beadványok hiányában is – rendszeresen vizsgálom.

Az Országgyűlés a kizárólag neki felelős ombudsman, illetve az intézmény munkatársainak az intézményi ellátásban élő személyekkel való bánásmód vizsgálata során szerzett szakmai ismeretei, valamint gyakorlati tapasztalatai elismeréseként úgy döntött, hogy a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve (a továbbiakban: OPCAT)⁵ 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus (a továbbiakban: NMM) feladataival is az alapvető jogok biztosát bízta meg.⁶ Az NMM feladatait – a magyar parlamenti ombudsmanok közül elsőként – az Alaptörvény 30. cikkében előírt alapjogvédelmi tevékenységem mellett 2015. január 1-től vagyok köteles ellátni.

Az NMM feladatainak teljesítése érdekében, az OPCAT 4. cikke szerinti fogvatartási helyen (a továbbiakban: fogvatartási hely) szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot beadvány és felmerült visszásság hiányában is rendszeresen vizsgálom.⁷ Az NMM feladatainak ellátása, amelynek keretében 2018. december 31-ig 52 látogatás történt, a tevékenységem számottevő részét képezi.

A fogvatartási helyszínek előre nem bejelentett, multidiszciplináris szakértői látogatásáról szóló jelentéseimet Hivatalom honlapján folyamatosan közzéteszem. Az NMM jelentéseit nem csak a nyomtatott és az elektronikus sajtó, hanem a szakmai közvélemény is figyelemmel kísérte és feldolgozta.

A Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottság (a továbbiakban: Megelőzési Albizottság, SPT)⁸ 2017. március 21. és 30. között tett magyarországi látogatásáról szóló jelentésben az NMM részére megfogalmazott megállapítások és

¹ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdés.

² Ajbt. 18. § (1) bekezdés a)-l) pontja.

³ Ajbt. 18. § (4) bekezdés.

⁴ Ajbt. 1. § (2) bekezdés d) pont.

⁵ A 2011. évi CXLIII. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve (a továbbiakban: OPCAT).

⁶ Ajbt. 2. § (6) bekezdés.

⁷ Ajbt. 39/B. § (1) bekezdés.

⁸ OPCAT 2. cikk.

ajánlások⁹ alapján a tevékenységemet áttekintettem, és annak eredményéről a Megelőzési Albizottságot írásban tájékoztattam.¹⁰

Az NMM feladatainak teljesítéséről szóló átfogó jelentés elkészítésére vonatkozó kötelezettségemnek¹¹ negyedszer teszek eleget.

A feladatok 2018. évi teljesítéséről szóló átfogó jelentésem az NMM látogatásairól szóló beszámolókon túlmenően a kihívásokról, az érintett minisztériumokkal, illetve hatóságokkal folytatott párbeszédéről, a nem kormányzati szervezetekkel, a külföldi társintézményekkel, valamint az alapvető jogok védelmével foglalkozó nemzetközi szervezetekkel való együttműködésről, továbbá a Megelőzési Albizottság megállapításaira és ajánlásaira adott válaszmóról, illetve az azok megvalósítása érdekében tett intézkedéseimről is tájékoztatja az olvasót.

Budapest, 2019. április

Székely László

⁹ SPT látogatás Magyarországon 2017. március 21. és 30 között: a nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott megállapítások és ajánlások (CAT/OP/HUN/R.2). A Megelőzési Albizottság jelentését és az arra adott válaszmór Hivatalom honlapján magyar és angol nyelven is közzétettem. Elérhető: www.ajbh.hu/opcat-SPT-jeletnes-2017

¹⁰ Lásd: 1. számú melléklet.

¹¹ Ajb. 39/C. §.

1. A nemzeti megelőző mechanizmus működésének jogi háttere

Az állam törvényhozási, igazgatási, bírósági és egyéb hatékony intézkedéseket köteles hozni annak érdekében, hogy a kínzási cselekmények elkövetését a joghatósága alá tartozó egész területen megakadályozza.¹²

1.1. Magyarország Alaptörvénye

- Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. /Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés/
- Senki nem utasítható ki olyan államba vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá. /Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdés¹³/

1.2. Nemzetközi szerződések

Az Alaptörvény értelmében Magyarországon az „*alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg*”.¹⁴ A törvényalkotás az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik.¹⁵ Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat tartalmazó nemzetközi szerződéseket törvényben kell kihirdetni.¹⁶

1.2.1. ENSZ dokumentumok

Az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel¹⁷ kihirdetett, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott **Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának** 7. cikke értelmében „*Senkit sem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni*”.

A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátása szempontjából kiemelt jelentősége van még az egyezségokmány 10. cikk 1. pontjának is, amely általános érvennyel írja elő, hogy a „*szabadságtól megfosztott személyekkel emberségesen és az emberi személyiség veleszületett méltóságának tiszteletben tartásával kell bánni*”.

Az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, **a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény** (a továbbiakban: ENSZ Gyermekjogi Egyezmény) 37. cikke értelmében az államok gondoskodnak arról, hogy „*gyermeket ne lehessen sem kínzásnak, sem kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni. Tízennyolc éven aluli személyek által elkövetett bűncselekményekért sem halálbüntetést, sem szabaddlábra helyezés lehetőségét kizáró életfogytiglan tartó szabadságvesztést ne legyen szabad alkalmazni.*”

¹² Lásd az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény 2. cikkét.

¹³ Az Alaptörvény hetedik módosításával megállapított szöveg, hatályba lépett 2018. VI. 29-én.

¹⁴ Lásd az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését.

¹⁵ Lásd az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésének b) pontját.

¹⁶ Lásd a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 9. § (1) bekezdését.

¹⁷ 1988. január előtt a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (a továbbiakban: NET) a jogalkotás területén az Országgyűlést helyettesítő jogkörrel rendelkezett azzal, hogy az Alkotmányt nem módosíthatta és nem alkotott törvény nevű jogforrást. A NET által alkotott, törvényi szintű jogforrás neve törvényerejű rendelet. A NET megszűnése óta törvényerejű rendelet nem bocsátható ki. A hatályos törvényerejű rendeletet csak törvénnyel lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni. /Lásd az Alkotmánybíróság 20/1994. (IV. 16.) AB határozatának IV/2. pontját./

A 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a **fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény** (a továbbiakban: CRPD) 15. cikke értelmében a „*kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása mindenkivel szemben tilos*”. Az „*államok minden hatékony jogi, közigazgatási, igazságszolgáltatási és más intézkedést megtesznek annak megakadályozására, hogy a fogyatékossgal élő személyekkel szemben – másokkal azonos alapon – kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést alkalmazzanak*”.

Az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a **kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény** (a továbbiakban: ENSZ kínzás elleni egyezmény) Magyarországon 1987. június 26-án lépett hatályba. A magyar jogban a kínzás definíciója az ENSZ kínzás elleni egyezmény hatályba lépésétől kezdve létezik. Az ENSZ kínzás elleni egyezmény 1. cikke alapján **kínzás** az a cselekmény,

- amelyet valakivel szemben szándékosan, éles testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés kiváltása céljából,
- azért, hogy tőle, illetőleg harmadik személytől értesüléseket vagy vallomást csikarjanak ki, vagy 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 megfélemlítsenek vagy a harmadik személyre gyakoroljanak nyomást, valamint bármilyen megkülönböztetési formára alapított más okból alkalmaznak,
- és az éles testi vagy lelki fájdalmat vagy szenvedést, közfeladatot ellátó személy vagy hivatalos minőségben eljáró bármely más személy vagy ilyen személy kifejezett vagy hallgatólagos ösztönzésére vagy ennek hozzájárulásával bárki más okozza.

A fentiekén túlmenően, az ENSZ kínzás elleni egyezmény 16. cikk 1. pontja alapján az állam köteles minden olyan egyéb cselekményt megtüntetni, amely „*kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetést vagy bánásmódot* (a továbbiakban együtt: rossz bánásmód)¹⁸ *képezi, de nem minősül az 1. cikkben meghatározott kínzási cselekménynek, és ha e cselekményeket közfunkciót ellátó személy vagy hivatalos minőségben eljáró bármely más személy vagy ilyen személy kifejezett vagy hallgatólagos ösztönzésére vagy ennek hozzájárulásával eljáró személy követi el*”.

Az ENSZ kínzás elleni egyezmény 3. cikke értelmében egyetlen „*állam sem köteles kiutasítani, hazatoloncolni vagy kiadni valakit egy másik olyan államnak, ahol nyomós okoknál fogva tartani lebet attól a veszélytől, hogy az illető személyt megkínózzák*”.

A részes államok az ENSZ kínzás elleni egyezményben vállalt kötelezettségeik teljesítéséről, illetve az általuk foganatosított újabb intézkedésekről időszakos jelentésben tájékoztatják az ENSZ Kínzás Elleni Bizottságát (a továbbiakban: Bizottság). A Bizottságnak lehetősége van magánszemélyektől, illetve államoktól származó olyan bejelentések vizsgálatára, amelyek azt állítják, hogy valamely részes állam az Egyezményből eredő kötelezettségeit nem teljesíti. A Bizottság maga kezdeményezheti az olyan, hitelt érdemlő információk kivizsgálását, amelyek alapján úgy véli, hogy valamely részes állam területén sorozatosan kínzást alkalmaznak.¹⁹ A Bizottság által közzétett dokumentumok, különösen az általános kommentárok, a tagállamok

¹⁸ Lásd: UN Committee Against Torture (CAT) *General Comment No. 2* (CAT/C/GC/2), 3. pont.

¹⁹ Lásd a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény 19-22. cikkét.

időszakos jelentései,²⁰ a panaszmechanizmus keretében keletkezett dokumentumok, illetve a Bizottság éves jelentései fontos útmutatóul szolgálnak a nemzeti megelőző mechanizmusok számára.²¹

A 2011. évi CXLI. törvénnyel kihirdetett, **a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvéhez** kizárólag olyan állam csatlakozhat, amely az ENSZ kínzás elleni egyezményt ratifikálta vagy ahhoz csatlakozott.²²

Az OPCAT szerint a szabadságuktól megfosztott személyeknek a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni védelmét nem bírósági, hanem a fogvatartási helyek rendszeres, megelőző jellegű látogatásán alapuló eszközökkel lehet megerősíteni. Az OPCAT által létrehozott rendszerben – a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából – független nemzetközi és nemzeti testületek rendszeresen látogatnak olyan helyszíneket, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól.²³

Az OPCAT 4. cikk 2. pontjának értelmében 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”.

Az OPCAT felállította a Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottságot. A Megelőzési Albizottság egyik fő feladata, hogy olyan helyszíneket látogasson, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól, másrészt szükség szerint tanácsot ad és segítséget nyújt a részes államok számára a fogvatartási helyek rendszeres látogatását végző, független nemzeti testületek létrehozásához és működéséhez.²⁴ A nemzeti megelőző mechanizmusok tevékenysége szempontjából az Albizottság általános útmutatásain²⁵ túlmenően, a részes államok területén tett látogatásokról szóló jelentésekben szereplő megállapítások, egyedi útmutatások és ajánlások²⁶ is irányadóak. A Megelőzési Albizottság első magyarországi látogatásáról szóló, az NMM tevékenységét érintő megállapításait és ajánlásait tartalmazó jelentését 2017. december 8-án kaptam kézhez.²⁷

1.2.2. Európa Tanács dokumentumai

Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, **az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény** (a továbbiakban: Európai Emberi Jogi Egyezmény) 3. cikke értelmében „Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni”. Az ENSZ dokumentumoktól eltérően az Európai Emberi Jogi Egyezmény 3. cikkében a „kegyetlen” kifejezés nem szerepel.

²⁰ A Magyarország által benyújtott időszakos jelentésekkel kapcsolatos információk elérhetők:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=HUN&Lang=EN

²¹ Az ENSZ Kínzás Elleni Bizottság (CAT) dokumentumai elérhetők:

<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cat/pages/catindex.aspx>

²² Lásd az OPCAT 27. cikk 3. pontját.

²³ Lásd az OPCAT 1. cikkét.

²⁴ Lásd az OPCAT 11. cikkét.

²⁵ SPT: *Guidelines on national preventive mechanisms* (CAT/OP/12/5); SPT: *Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms* (CAT/OP/1/Rev.1); *Compilation of SPT Advice to NPMs*. A dokumentumok elérhetők:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/Brief.aspx>

²⁶ Lásd: SPT: *Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to the Maldives*, (26 February 2009) (CAT/OP/MDV/1), 72. c) pont.

²⁷ SPT látogatás Magyarországon 2017. március 21. és 30. között: a nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott megállapítások és ajánlások (CAT/OP/HUN/R.2). Elérhető: www.ajbh.hu/opcat-spt-jelentes-2017

Az Európai Emberi Jogi Egyezményben és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben vállalt kötelezettségek tiszteletben tartását, így a 3. cikkben szabályozott kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának betartását is *alapvetően* az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) ellenőrzi. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény értelmében természetes személyek, nem kormányzati szervek, továbbá egyének csoportja az Egyezményben biztosított jogok megsértésére hivatkozva bármely ügyet – a hazai jogorvoslat kimerítését követő hat hónapon belül – az EJEB elé terjeszthet.²⁸ A felsoroltakon túl a részes államoknak is lehetőségük van arra, hogy a többi részes állam bármelyike ellen az EJEB előtt eljárást indítsanak.²⁹ Az Európai Bíróság az eljárás során arról dönt, hogy az érintett állam hatóságai az Európai Emberi Jogi Egyezmény valamely cikkét megsértették-e.

Az EJEB esetjoga alapján a **kínzás** olyan súlyos és szándékos kegyetlenséget feltételez, amit komoly testi-lelki sérülések hiányában nem lehet megállapítani. Az **embertelen bánásmód vagy büntetés**, ha nem is feltétlenül testi sérülést, de mindenképpen erős testi és lelki szenvedést okoz. A **megalázó bánásmód vagy büntetés** lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, ami alkalmas arra, hogy a testi és lelki ellenállását megtörje.³⁰

A nemzeti megelőző mechanizmus tevékenysége szempontjából főként az EJEB 3. cikkel kapcsolatos azon ítéletei szolgálhatnak iránymutatással, amelyek fogvatartási körülményekkel, illetve a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmóddal kapcsolatos kérdéseket (higiéniai körülmények, a fogvatartott társak, illetve az őrszemélyzet általi rossz bánásmód, zsúfoltság, magánelzárás, fiatalkorúak fogva tartása, idegenrendészeti őrizet, a fogvatartottak testi és lelki egészsége, stb.) elemezik.³¹

Az 1995. évi III. törvénnyel kihirdetett, Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a **kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezményhez** Magyarország 1993. november 4-én csatlakozott, amelynek rendelkezéseit 1994. március 1-től kell alkalmazni.³²

A kínzás megelőzéséről szóló európai egyezmény 1. cikke hozta létre a kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottságot (a továbbiakban: CPT). A CPT a részes államok területén rendszeres „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”. A CPT minden látogatást követően jelentést készít, amely a látogatás során tapasztalt tényeken túlmenően a testület megjegyzéseit, valamint az érintett hatóságoknak szóló ajánlásait is tartalmazza.

A CPT először az 1999. évi időszakos látogatása során találkozott az állampolgári jogok országgyűlési biztosával,³³ majd valamennyi későbbi látogatása során is ellátogatott az intézménybe.³⁴ A CPT legutóbbi magyarországi látogatását végző delegációjával 2018. november 19-én Hivatalomban találkoztam.³⁵

²⁸ Európai Emberi Jogi Egyezmény 34. és 35. cikk.

²⁹ Európai Emberi Jogi Egyezmény 33. cikk.

³⁰ Judgement of the European Court of Human Rights, Ireland v. the United Kingdom (18 January 1978) 167. pont.

³¹ Factsheets on ECHR's case-law. Elérhető: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets>

³² Lásd az 1995. évi III. törvény 3. §-át.

³³ A parlamenti ombudsman, akkor állampolgári jogok országgyűlési biztosa, 1995. július 1-én kezdte meg működését.

³⁴ A CPT magyarországi látogatásaival kapcsolatos információk elérhetők: <http://www.coe.int/en/web/cpt/hungary>

³⁵ A CPT 2018. november 20. és 29. közötti látogatásáról lásd: <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-visits-hungary>

Miután az OPCAT rendelkezései „nem érintik a részes államok olyan regionális egyezményeiből származó kötelezettségeit, amelyek látogatási rendszert írnak elő a fogvatartási helyeken,”³⁶ a CPT magyarországi látogatásairól szóló jelentései kiemelt fontosságúak számomra. A testület legutóbbi időszakos magyarországi látogatásáról szóló jelentésének megállapításait, a Kormány számára tett ajánlásait, illetve az arra adott válaszokat a nemzeti megelőző mechanizmus első éves látogatási tervének összeállításakor figyelembe vettem.³⁷

A CPT által kidolgozott, a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódról szóló átfogó standardok³⁸ a különféle típusú fogvatartási helyek (például börtönök, rendőrségi fogdák, pszichiátriai intézetek, idegenrendészeti fogdák) gyakorlati működése, továbbá olyan sérülékeny társadalmi csoportok, mint a nők vagy a fiatalok szempontjából értelmezik az Európai Emberi Jogi Egyezmény 3. cikké szerinti kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmát.

1.3. A nemzeti megelőző mechanizmus megelőzési tevékenysége

Az „*alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el*”,³⁹ amely tevékenység a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának érvényesülésére is kiterjed.

Az ENSZ kínzás elleni egyezmény 2. cikk 1. pontja értelmében az „*állam törvényhozási, igazgatási, bírósági és egyéb hatékony intézkedéseket köteles hozni annak érdekében, hogy megakadályozza kínzási cselekmények elkövetését a joghatósága alá tartozó egész területen*”. A kínzás igazolásaként „*semmilyen kivételes körülményre, bármi legyen is az, hadiállapot, háborúval fenyegetés, belső politikai bizonytalanság vagy bármely más kivételes állapot*”,⁴⁰ sem a „*feljebbvaló vagy közhatalom parancsára*”⁴¹ nem lehet hivatkozni. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma abszolút, „*azaz nem lehet mérlegelni vele szemben semmilyen más alkotmányos jogot vagy feladatot*”.⁴²

Az ENSZ kínzás elleni egyezmény 11. cikk alapján minden „*államnak joghatósága egész területén, mindenfajta kínzási eset kiküszöbölése érdekében rendszeres ellenőrzést kell gyakorolnia a kiballgatásra vonatkozó szabályok, utasítások, módszerek és gyakorlat, továbbá a bármilyen módon letartóztatott, őrizetben levő vagy börtönbüntetésüket töltő személyek őrizetere, valamint a velük való bánásmódra vonatkozó rendelkezések megtartása felett*”. Az ENSZ kínzás elleni egyezmény 16. cikk alapján az államnak az ENSZ kínzás elleni egyezmény 2. cikkében előírt hatékony intézkedések megtételére vonatkozó kötelezettsége a rossz bánásmódok megakadályozására is kiterjed.⁴³

Az államnak az ENSZ kínzás elleni egyezmény 2. és 16. cikkei alapján fennálló, a kínzás és rossz bánásmód megelőzésére vonatkozó kötelezettsége nem csak a hivatalos vagy a közfeladatot ellátó személyek, hanem a magánszemélyek cselekedeteire is irányadó. Az állam kínzást, illetve rossz bánásmódot megvalósító cselekményekre vonatkozó megelőzési kötelezettsége mindenféle szabadságtól való megfosztás, valamint a szabadságkorlátozás tekintetében fennáll, így például börtönökben, kórházakban, iskolákban, a gyermekek, időskorúak, mentális betegséggel vagy fogyatékkal élő személyek gondozásával foglalkozó intézményekben, katonai szolgálatban és

³⁶ OPCAT 31. cikk.

³⁷ Lásd: CPT: *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 April 2013* [CPT/Inf (2014) 13] és A magyar kormány észrevételei a CPT jelentésére [CPT/Inf (2014) 14].

³⁸ Lásd: CPT standards <https://www.coe.int/en/web/cpt/standards>

³⁹ Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdés.

⁴⁰ UNCAT 2. cikk 2. pont.

⁴¹ UNCAT 2. cikk 3. pont.

⁴² 36/2000. (X. 27.) AB határozat, IV. fejezet, 2.4. pont.

⁴³ CAT *General Comment No. 2* (CAT/C/GC/2) 3. pont.

más intézményekben; valamennyi olyan környezetben, ahol az állami beavatkozás elmulasztása ösztönzi vagy fokozza a magánszemélyek okozta károsodások veszélyét.⁴⁴ A megelőző tevékenység a szabadságától megfosztott személlyel szemben tanúsított bármely fajta bánásmódra kiterjed, amely – ellenőrzés hiányában – kínzáshoz vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódhoz vagy büntetéshez vezethet.⁴⁵

Az államnak az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége körében az alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről is gondoskodnia kell.⁴⁶ A kínzás és a rossz bánásmód nemzetközi jogi, valamint alkotmányos tilalmára, illetve megelőzésére vonatkozó előírások hatékony megvalósítása állami feladat, így az OPCAT is a részes államokat kötelezi arra, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus hatékony működéséhez szükséges jogszabályi feltételeket a belső jogukban biztosítsák.⁴⁷

Az alapvető jogok biztosa mind az általános alapjogvédelmi tevékenysége körében, mind a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátása során jogosult arra, hogy a nemzeti jog részét képező nemzetközi szerződések gyakorlati megvalósulását vizsgálja. A nemzeti megelőző mechanizmus működéséhez szükséges „felhatalmazásokat”,⁴⁸ valamint a hatékony működéséhez szükséges anyagi és eljárási jogi szabályokat⁴⁹ az Ajbt. tartalmazza.⁵⁰

⁴⁴ SPT: *Prevention of torture and ill-treatment of women deprived of their liberty* (CAT/OP/27/1) 13. pont.

⁴⁵ Lásd: SPT: *Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to the Maldives* (26 February 2009), (CAT/OP/MDV/1) 4. pont.

⁴⁶ Lásd az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 10.) AB határozatát.

⁴⁷ Lásd az OPCAT IV. részét.

⁴⁸ Lásd az OPCAT 19. cikkét.

⁴⁹ Lásd az OPCAT 3-4., 17., 18., 20-22. és 23. cikkét.

⁵⁰ Lásd az Ajbt. 2. § (6) bekezdését, valamint a 39/A-39/E. §.

2. Az NMM feladatainak teljesítésében részt vevő munkatársak és a feladat teljesítésének költségei

2.1. Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának köztisztviselői

Az OPCAT 18. cikk 2. pontja értelmében az államok a „szükséges intézkedésekkel 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”.

Az NMM feladatainak teljesítése körében személyesen és a feladatok teljesítésére felhatalmazott munkatársaim útján is eljárhatok. Az NMM vizsgálati jogosultságai⁵¹ a felhatalmazásom alapján eljáró munkatársaimat is megilletik, az érintett hatóságokat, illetve azok vezetőit és munkatársait – az Ajbt. 25. §-a alapján – terhelő együttműködési kötelezettség velük szemben is fennáll.⁵²

Az NMM feladatainak teljesítésére – Hivatalom köztisztviselői közül, állandó jelleggel – legalább tizenegy munkatársamat kell felhatalmaznom. A „felhatalmazott köztisztviselő munkatársak a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot érintő szakterületen kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább öt éves szakmai gyakorlattal rendelkező, felsőfokú végzettségű szakértők lehetnek”.⁵³ Közöttük „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 eggyel haladhatja meg a másik nem képviselőinek számát”.⁵⁴

Hivatalomnak az NMM feladatainak teljesítésére állandó jelleggel felhatalmazott köztisztviselői⁵⁵ egy elkülönült szervezeti egység,⁵⁶ az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály (a továbbiakban: Főosztály) keretében végzik munkájukat. A Főosztály 2018. január 1-jén három pszichológus és hat jogász szakértővel kezdte meg munkáját, azonban a jogászok egyike néhány hét elteltével távozott. A munkatársak nemek szerinti összetétele az Ajbt. előírásainak megfelelt.

2018-ban az NMM feladatainak teljesítése kapcsán két kihívással kellett szembenéznem. Az egyik, hogy az Ajbt. 39/D. § (4) bekezdésében előírt két, orvosi végzettségű köztisztviselői álláshelyet jelentkezők hiányában nem sikerült betölteni. Hivatalom az NMM látogatásokban közreműködő orvosokat eseti jelleggel, polgári jogi szerződés keretében alkalmazta. A másik nagy kihívást az NMM feladatainak teljesítésében közreműködő jogász köztisztviselők elvándorlása jelentette. A megüresedő jogászi álláshely betöltése nyilvános pályázat útján, az Ajbt. nemek szerinti összetételre vonatkozó előírásainak megfelelően történt.

A távozó munkatárs folyamatban lévő feladatainak átvétele, illetve befejezése, a megüresedő álláshelyek pályáztatása jelentős megterhelést jelentett a Főosztály munkatársai számára. Az orvosi álláshelyek folyamatos, illetve a jogászi álláshelyek átmeneti üresedésének következtében a Főosztály átlagosan nyolc köztisztviselő munkatárssal látta el a feladatait.

⁵¹ Lásd az Ajbt. 21., 22. és 26. §-át, és a 27. § (1) és (2) bekezdését.

⁵² Lásd az Ajbt. 39/D. § (1) bekezdését.

⁵³ Lásd az Ajbt. 39/D. § (3) bekezdését.

⁵⁴ Lásd az Ajbt. 39/D. § (4) bekezdését.

⁵⁵ Lásd az Ajbt. 39/D. § (3) és (4) bekezdését.

⁵⁶ SPT: *Guidelines on national preventive mechanisms* (CAT/OP/12/5) 32. pont.

2.2. Eseti szakértők

Az NMM feladatainak teljesítésében való közreműködésre Hivatalom köztisztviselő munkatársai mellett eseti vagy állandó jelleggel más szakértőket is felhatalmazhatok.⁵⁷

A Megelőzési Albizottság Svédországban, 2008. március 10. és 14. között tett országlátogatásáról szóló jelentésében rámutatott arra, hogy az OPCAT által előírányzott megelőzés „szükségessé teszi a jogok és a feltételek ellenőrzését a szabadságtól való megfosztás kezdetétől egészen a szabadlábra helyezésig. Az ilyen ellenőrzést multidiszciplináris módon, például orvos, gyermek- és gender-specialista, valamint pszichológus részvételével, szigorúan a jogi előírásokra fókuszálva kell elvégezni”.⁵⁸

Az NMM feladatainak teljesítésében közreműködő szakértők kiválasztása autonóm módon, a Civil Konzultációs Testület tagjai által ajánlott szakértőkből összeállított névjegyzék alapján, a jelölő civil szervezettel való egyeztetést követően történt. Hivatalom az NMM látogatásokban közreműködő, nem köztisztviselő szakértőket eseti jelleggel, polgári jogi szerződés keretében alkalmazta. Munkavégzésük és díjazásuk polgári jogi szerződés alapján, az igazságügyi szakértőkre vonatkozó előírások⁵⁹ figyelembe vételével történt. A szakértők írásban nyilatkoztak arról, hogy a feladatuk ellátásával összefüggésben tudomásukra jutott adatokat és információkat bizalmasan kezelik, írásbeli hozzájárulásom nélkül azokat harmadik személynek nem adják át, továbbá harmadik személynek és/vagy a sajtónak nyilatkozatot nem tesznek.

Egyes esetekben a látogatások előkészítésébe tapasztalati szakértőket, azaz a látogatásra kijelölt fogva tartási hely működésével kapcsolatos gyakorlati ismeretekkel rendelkező személyeket is bevontam.

2018. április 11-én Hivatalomban munkaértekezletet rendeztem a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésében közreműködő, nem köztisztviselő szakértők és a Főosztály munkatársai számára. A munkaértekezlet célja az volt, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak hatékony ellátása érdekében mind a köztisztviselő munkatársaim, mind a Civil Konzultációs Testület tagszervezetei által jelölt szakértők számára biztosítsam a munkamódszerek konzisztenciáját és a megfelelő információáramlást a látogatócsoportok tagjai között.



Munkaértekezlet az NMM eseti szakértői számára

⁵⁷ Lásd az Ajb. 39/D. § (3) bekezdését.

⁵⁸ Lásd: SPT: *Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden* (10 September 2008) (CAT/OP/SWE/1) 36. pont.

⁵⁹ Lásd az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvényt, valamint az igazságügyi szakértők díjazásáról szóló 3/1986. (II. 21.) IM rendeletet.

Az NMM 2018. évi látogatásaiban eseti szakértőként közreműködött⁶⁰ *dr. Szegedyné dr. Baraczká Krisztina* pszichiáter, neurológus, igazságügyi pszichiáter; *dr. Lelbach Ádám* belgyógyász, geriáter, gasztroenterológus; *Dr. Nemes János* csecsemő- és gyermekgyógyász, csecsemő- és gyermek kardiológus; *dr. Petke Zsolt* pszichiáter, addiktológus; *Dr. Réthelyi János* pszichiáter, pszichoterapeuta, klinikai genetikus és *Hartmann Gabriella* dietetikus.

2.3. Az NMM feladatai teljesítésének 2018. évi költségei

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatala 2018. évi költségvetésének tervezése az NMM feladatainak teljesítéséhez szükséges fedezet figyelembe vételével történt. Az NMM rendelkezésére álló források a mandátumából fakadó feladatok ellátásának költségeit fedezték.⁶¹

2018. évi kiadás megnevezése	Összeg
Személyi juttatások (8 fő*)	57 310 663
Járulékok	12 338 534
Szakmai, üzemeltetési anyagok	806 859
Informatikai, kommunikációs kiadások	1 150 977
Szakmai tevékenységet segítő szolgáltatások	1 141 718
Kiküldetési kiadások	580 219
Nemzetközi tagdíjak	236 827
Karbantartási, javítási kiadások	312 546
Közüzemi díj	871 904
Üzemeltetési szolgáltatás	5 764 188
Áfa kiadások	2 274 708
Összesen HUF-ban:	82 789 143**

* A Főosztályon a 2018. évben átlagosan 8 köztisztviselő dolgozott. A személyi juttatások, járulékok és kiküldetési kiadások a Főosztályra elkülönítetten elszámolt tételeket tartalmazzák.

** Az NMM 2015. évi költségvetése **69 647 352** Ft, 2016. évi költségvetése **63 760 490** Ft, 2017. évi költségvetése **76 217 024** Ft volt.

⁶⁰ Az Ajbt. 39/D. § (3) bekezdése alapján.

⁶¹ SPT látogatás Magyarországon 2017. március 21. és 30. között: a nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott megállapítások és ajánlások (CAT/OP/HUN/R.2), 24. pont.

3. Az NMM civil szervezetekkel való együttműködése

Az alapvető jogok biztosa az OPCAT 3. cikke szerinti NMM feladatait önállóan köteles ellátni.⁶² Ezzel egyidejűleg az emberi jogok érvényesülését és védelmét elősegítő tevékenységem során együtt kell működnöm azon „szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása.”⁶³

3.1. A Civil Konzultációs Testület feladatai

A Magyarországon nyilvántartásba vett és működő szervezetek szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód területén szerzett kiemelkedő gyakorlati és/vagy magas szintű elméleti ismereteinek hasznosítására felállított, négy, pályázat útján kiválasztott és négy meghívott tagból álló Civil Konzultációs Testület (a továbbiakban: CKT) javaslataival és észrevételeivel segíti a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátását.

A 2014-ben, három évre létrehozott CKT megbízatása 2017. november 19-én lejárt. Az NMM az új CKT tagjainak szóló pályázati felhívását 2017. október 19-én, az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának honlapján, közösségi oldalán és a Nonprofit Információs és Oktató Központ Alapítvány által szerkesztett és terjesztett, az országban működő civil szervezetek mindennapos működéséhez szükséges információkat tartalmazó, hetente megjelenő hírlevélben is közzétette.⁶⁴

A CKT nyilvános pályázat útján kiválasztott tagjai a Cordelia Alapítvány a Szervezett Erőszak Áldozataiért, a Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, valamint a Validity Alapítvány (korábbi nevén a Mental Disability Advocacy Center – MDAC). Meghívott szervezetek a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Pszichiátriai Társaság, a Magyar Dietetikusok Országos Szövetsége és a Magyar Ügyvédi Kamara.

A CKT testületként működik. A tagok a testület működése során javaslatot tehetnek az NMM éves látogatási tervének tartalmára és a vizsgálati prioritásokra; indítványozhatják egyes fogvatartási helyszínek meglátogatását; speciális ismeretekkel rendelkező szakértő felkérését javasolhatják, aki az általuk képviselt szervezet munkatársa is lehet. A CKT véleményezheti az NMM munkamódszereit, jelentéseit, tájékoztató kiadványait, valamint egyéb publikációit; megvitathatja az NMM feladatainak ellátására felhatalmazott munkatársak képességeinek fejlesztéséhez szükséges képzési tervet; továbbá részt vehet az NMM által szervezett konferenciákon, műhelybeszélgetéseken, kiállításokon és más rendezvényeken.⁶⁵

Az elmúlt évek gyakorlatának megfelelően, az NMM 2018. évi látogatási tervének összeállítása is a CKT javaslataira figyelemmel történt. A CKT javaslatait a látogatások helyszínének kijelölése, illetve a látogatási tervek jóváhagyása során is figyelembe vettem.

Az NMM a megfelelő szakértelemmel és gyakorlati ismeretekkel rendelkező külső szakértők alkalmazása érdekében következetes és átlátható eljárásrendet köteles kidolgozni.⁶⁶ Miután a két, orvosi végzettséggel rendelkező köztisztviselő alkalmazására vonatkozó törvényi előírást – jelentkezők hiányában – nem sikerült teljesíteni, az NMM látogatásaiban a Magyar Orvosi

⁶² Lásd az Ajb-t. 2. § (6) bekezdését.

⁶³ Lásd az Ajb-t. 2. § (5) bekezdését.

⁶⁴ A pályázati felhívás négy alkalommal, 2017. október 26-án, november 2-án, november 8-án és november 15-én került a hírlevélben közzétételre.

⁶⁵ Lásd az alapvető jogok biztosának a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátását segítő Civil Konzultációs Testület felállításáról és ügyrendjéről szóló 3/2014. (IX. 11.) számú utasításának 6. §-át.

⁶⁶ Lásd SPT: *Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms* (CAT/OP/1/Rev.1) 16. pont (e)

Kamara és a Magyar Pszichiátriai Társaság egyes tagjai külső szakértőként közreműködtek. A külső szakértők kiválasztásánál a Magyar Orvosi Kamara és a Magyar Pszichiátriai Társaság ajánlásai mellett az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló jogszabályok vonatkozó rendelkezéseit is figyelembe vettem.⁶⁷ Az NMM látogatásairól szóló jelentéseket a CKT-tagoknak is megküldtem.

2018-ban a CKT két alkalommal, május 16-án és december 4-én ülésezett.⁶⁸ A májusi a három évre immár második alkalommal felállított CKT első ülése volt.⁶⁹

3.2. A CKT ülései

A **CKT 2018. május 16-i ülésének** résztvevői tájékoztatást kaptak arról, hogy 2017. december 8-án megérkezett az ENSZ Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzési Albizottságának (a továbbiakban: SPT) 2017. évi magyarországi látogatásáról szóló, a nemzeti megelőző mechanizmusnak szóló jelentése (a továbbiakban: Jelentés). Az NMM a Jelentést, illetve annak magyar nyelvű fordítását Hivatalának honlapján közzétette, és azt a jelenlévők is megkapták. A nemzeti megelőző mechanizmusnak legkésőbb 2018. június 7-ig írásban kell a Jelentés észrevételeire és az ajánlásokra reagálnia. Az NMM válasza a Jelentéshez hasonlóan nyilvános lesz.

Az NMM az előző CKT utolsó ülését követően 4 jelentést publikált, amelyeket a jelenlévők is megkaptak. Ezzel az NMM valamennyi, 2016. évi látogatásról szóló jelentése elkészült és a honlapon elérhető. A Főosztály munkatársai a 2017-es látogatásokról szóló jelentéseken dolgoznak. 2018-ban eddig három rendőrségi fogvatartási helyszínen volt NMM látogatás.

Az NMM feladatainak teljesítéséről szóló 2017. évi átfogó jelentés hamarosan elkészül, amelyet az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának éves tevékenységéről szóló beszámoló keretében fog megvitatni. Az alapvető jogok biztos megjegyezte, hogy éves beszámolóját az országgyűlési képviselők – egy-két ügy kivételével – általában szerény érdeklődéssel fogadják.

A 2018. évi látogatások kiemelt vizsgálati szempontja a kapcsolattartás. E szempont kiválasztása a Magyar Ügyvédi Kamara egyik tagjának beadványai alapján történt, aki olyan problémákra hívta fel az NMM figyelmét, amelyekkel védőként, illetve jogi képviselőként szembesült.

Az NMM 2018. április 11-én, a CKT tagszervezetek képviselőinek részvételével műhelybeszélgetést tartott a látogatásokban közreműködő nem jogász szakértők számára. Az NMM számára fontos a visszajelzés arról, hogy a megbízott szakértők, illetve az őket jelölő civil szervezetek hogyan látják a közös munkát, és mit javasolnak annak javítása érdekében.

Az NMM és munkatársai a CKT ülését követő héten a szlovén NMM meghívására Celjébe utaznak, ahol a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetében tett utánkövető látogatás tapasztalatait fogják megvitatni, majd látogatást tesznek a helyi börtönben. 2018. június 21-én az alapvető jogok biztos az osztrák NMM meghívására Ausztriába látogat. Az osztrák és a szlovén NMM-mel történő kétoldalú együttműködések keretében évente kétszer – előbb az egyik, majd a másik ország területén – közös látogatást, illetve tapasztalatcserét tartanak.

⁶⁷ Lásd az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvényt, továbbá az igazságügyi szakértői szakterületekről, valamint az azokhoz kapcsolódó képzési és egyéb szakmai feltételekről szóló 9/2006. IM rendelet előírásait.

⁶⁸ A CKT 2018. május 16-i ülésének anyaga Hivatalomban az AJB-1915/2018., a december 4-i ülés anyaga az AJB-4623/2018. számú ügyiratban található. A CKT üléseiről készült emlékeztetők az NMM internetes honlapján a nyilvánosság számára is hozzáférhetők. Lásd <http://www.ajbh.hu/opcat>

⁶⁹ Az első CKT 2014. november 19-én tartotta első ülését.

A Magyar Helsinki Bizottság konzultációt folytatott a Legfőbb Ügyészséggel. A levélváltás során keletkezett szakmai anyagokat a honlapjukon közzétették. A zárkákban belül kialakított illemhelyek ügyében egyeztettek az Országos Rendőr-főkapitánysággal (a továbbiakban: ORFK). Tudomásuk szerint a munkák pénzügyi fedezete rendelkezésre áll, de még nem kezdődtek el az átalakítási munkálatok.

Nem ismert annak oka, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság Fogdáján tartott utánkövető látogatás ellenére az NMM által kezdeményezett és a rendőrség által megígért változások miért nem történnek meg. Az NMM ajánlására az ORFK azt válaszolta, hogy az említett célra kb. 300 millió Ft áll rendelkezésre, azonban az illemhelyek zárkákba történő beépítése olyan léptékű átalakítással jár majd, amelyet a szervezet reálisan 1-2 éven belül tud majd megvalósítani. Az NMM fontolóra veszi, hogy az ügyben személyes találkozó keretében egyeztet az illetékes rendőrségi fogvatartási helyek vezetőivel.

Az NMM két szempont mérlegelésével választja ki az utánkövető látogatások helyszíneit. Az egyik szempont, hogy fennáll-e a sok embert érintő, súlyos visszaállások veszélye, mint egykor a tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében („high security” ügyek). Másrészt vannak olyan fogvatartási helyszínek, mint például a Platán Otthon, ahol az intézmény visszaköltözött az ideiglenes telephelyről a székhelyre, és ott is indokolt volt megvizsgálni, hogy teljesülnek-e a jelentésben megfogalmazott ajánlások („low-security” ügyek).

A Magyar Helsinki Bizottság munkatársai az előállítás, bilincselés szabályossága témakörében folyamatosan végeznek vizsgálatokat. Sajnálatos, hogy ezek kapcsán a Belügyminisztériummal nem tudtak sikeres párbeszédet kialakítani. A rendőrségnek a fogvatartottak átszállításakor alkalmazott, automatikus bilincselési gyakorlatával kapcsolatos belügyminisztériumi álláspont szerint nem csak a fogvatartottak érdekeit kell néznie, hanem a rendőrök testi épségét, illetve biztonságát is szem előtt kell tartania. Az NMM tapasztalatai szerint a probléma gyökere, hogy a rendőrség szolgálati szabályzata a rendőrségről szóló törvényben szereplő felhatalmazáson túlterjeszkedve további bilincselési okot hozott létre.

A Magyar Helsinki Bizottság képviselője javasolta, hogy az NMM köztisztviselő munkatársainak leterheltsége, a fluktuációs problémák miatt a CKT tagszervezeteinek munkatársait a látogatásokba és a jelentések tervezeteinek megírásába be lehetne vonni. Hatékonyabb lehetne az NMM működése, ha a rendőrségi fogdák látogatásaiban például a Magyar Helsinki Bizottságnak az említett területen számottevő tapasztalatokkal rendelkező munkatársai is részt vennének. A Magyar Helsinki Bizottság fogvatartási helyek monitorozásában való részvételi szándékának célja, hogy munkatársaik a szakmai véleményüket, feljegyzéseiket analitikus részekkel kiegészítve eljuttassák a látogatás vezetőjének, aki azt a saját meglátása szerint építhetné be a jelentésbe. A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint tevékenységük nem térne el az orvos szakértő közreműködésétől.

A főosztályvezető-helyettes elmondta, hogy a fluktuáció fő oka a munkavállalók magasabb bérezési igénye. Az NMM a civil szervezetek kapacitását főként nem jogász szakértők kiválasztásakor és alkalmazásánál hasznosítja. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény különbséget tesz az NMM által a feladatra állandó jelleggel felhatalmazott köztisztviselő munkatársak és az eseti vagy állandó jelleggel felhatalmazott, közreműködő külső szakértők között. A közreműködő szakértők tekintetében az Ajbt. úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztos a köztisztviselő munkatársak mellett eseti vagy állandó jelleggel más szakértőket is felhatalmazhat. A látogatásokban közreműködő külső szakértők csak a szakvéleményük elkészítéséhez szükséges adatokat jogosultak megismerni. A törvényben felsorolt, az alapvető jogok biztosát mint nemzeti megelőző mechanizmust megillető jogosultságok teljes

terjedelemben csak az állandó jelleggel felhatalmazott köztisztviselő munkatársakat illetik meg. A látogatásokról szóló jelentések tervezetének megírása az NMM felhatalmazott köztisztviselő munkatársainak feladata, azt nem lehet a civil szervezetek munkatársaira átruházni. Az NMM feladatainak teljesítése az alapvető jogok biztosának feladata, amelynek körében személyesen és az általa felhatalmazott munkatársai útján is eljárhat. A feladat ellátásához szükséges jogász szakértelem az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában rendelkezésre áll. Az NMM a feladatai ellátásában közreműködő nem jogász szakértőket – elsősorban orvos szakértőket, dietetikusokat, tolmácsokat – esetileg, polgári jogi szerződéssel alkalmazza.

Az NMM eddigi tevékenysége során szerzett tapasztalatok szerint a nem jogász végzettségű köztisztviselő, például egy orvos a konkrét látogatás előkészítését, a látogatáson való részvételt, illetve a szakvélemény megírását követően a folyamatos hivatali munkába nem tud hatékonyan bekapcsolódni. Az NMM az Ajbt. olyan módosítását kívánja kezdeményezni, amely lehetővé tenné, hogy a betöltetlen orvosi álláshelyekre jogászokat alkalmazzon. A nem jogász szakértőkre vonatkozó elvárások a civil szervezetek által jelölt külső szakértők alkalmazásával teljesíthetők, ami nagyobb rugalmasságot és transzparenciát biztosít a feladat teljesítése vonatkozásában.

A Magyar Helsinki Bizottság képviselőjének feltételezése szerint az Alapvető Jogok Hivatalának több mint száz jogász munkatársa közül nem mindenki ért a fogvatartási helyek monitorozásához. Amennyiben a civil szervezetek pénzügyi igény nélkül vennének részt a munkában, akkor az SPT elvárásainak megfelelően a jelentések is gyorsabban elkészülnének.

A főosztályvezető-helyettes egyetértett azzal, hogy a jelentések tervezetének megszövegezéséhez szükséges kapacitások hiányosak. Nincs olyan jogszabályi előírás, amelynek alapján az alapvető jogok biztosa az NMM hatáskörét akár a civil szervezetekkel, akár másokkal megoszthatná. Ingyen senki sem dolgozhat az NMM feladatainak ellátásában. Ilyen esetben az ellenszolgáltatás nélkül végzett, önkéntes munkára vonatkozó jogszabályi előírásokat kellene alkalmazni.

Az alapvető jogok biztosa felhívta a jelenlévők figyelmét arra, hogy az ítélet megszövegezéséhez a bíró sem alkalmaz külső jogi szakértőt, hiszen az ügy eldöntéséhez szükséges jogi ismeretekkel neki kell rendelkeznie.

A főosztályvezető-helyettes jelezte, hogy az OPCAT 26. cikke szerint létrehozott pénzalap (a továbbiakban: Pénzalap) lehetővé teszi a Megelőzési Albizottság által a tagállamok meglátogatását követően megfogalmazott ajánlások végrehajtásának és a nemzeti megelőző mechanizmusok oktatási programjai finanszírozásának segítését. A 2018. évi pályázatok benyújtásának határideje február 28-án lejárt. Az alapvető jogok biztosa a Jelentésre adott válaszában kezdeményezte, hogy az SPT az OPCAT 11. cikk alapján képzéssel segítse az NMM kapacitásainak megerősítését. A főosztályvezető-helyettes tájékoztatta a jelenlévőket, hogy az NMM a 2019. évi pályázatok ügyében a CKT valamennyi tagszervezetének képviselőjével egyeztetni fog.

Az NMM 2018. évi látogatási tervében több rendőrségi fogvatartási hely és büntetés-végrehajtási intézet is szerepel. Az NMM bármely típusú fogvatartási hely működésére, illetve a fogvatartottakkal való rossz bánásmódra vonatkozó jelzést szívesen fogad. A főosztályvezető-helyettes kérte, hogy amennyiben a jelenlévők ilyen tényről vagy körülményről tudomással bírnak, illetve tudomást szereznek, arról tájékoztassák az NMM-et.

Az alapvető jogok biztosa beszámolt arról, hogy a Cseppkő Gyermekegység igazgatója – az NMM látogatásáról szóló jelentés megállapításai, illetve ajánlásai miatt – az intézmény jó hírnevének megsértésére hivatkozva beperelte a Hivatalt. A bíróság a keresetet első fokon elutasította, amely döntés ellen a felperes fellebbezést, a Hivatal ellenkérelmet és csatlakozó

fellebbezést nyújtott be. A másodfokú eljárás folyamatban van. Az ügy precedensértékű lehet arra vonatkozóan, hogy a polgári bíróság az NMM bármely intézményre kedvezőtlen megállapításait, kritikai észrevételeit, illetve ajánlásait személyiségi jogi szempontból felülvizsgálhatja-e. Az alapvető jogok biztosa megköszönte a részvételt, majd az ülést bezárta.

A **CKT 2018. december 4-i ülésén** az alapvető jogok biztosa röviden összefoglalta az NMM feladatainak teljesítése körében végzett négyéves tevékenysége eredményeit. Az NMM az ülés időpontjáig 51 fogvatartási helyszínen tett látogatást, 27 jelentést publikált, illetve további jelentések közzététel előtt állnak. Megválaszolta és közzétette az SPT NMM-nek szóló jelentését, amelyet követően lehetőség nyílik pályázat benyújtására az OPCAT 26. cikke szerinti pénzalaphoz. A magyar NMM 2018-ban a szerb és a szlovén, valamint az osztrák nemzeti megelőző mechanizmus munkatársaival vitatta meg a tapasztalatait. A találkozók alkalmával lehetőség nyílt arra, hogy a magyar NMM más államok területén működő fogvatartási helyszíneket is megtekintsen. 2018. novemberben a CPT delegációja járt a Hivatalban. A Főosztály köztisztviselő munkatársai több alkalommal vettek részt nemzetközi szakmai találkozók.

A főosztályvezető ismertette az NMM és a Főosztály előző CKT ülés óta végzett tevékenységét. 2018-ban az ülés időpontjáig 6 látogatás történt. Januárban Nógrád megyei rendőrségi fogdákat és előállító helyiségeket, májusban Borsodivánkán egy integrált otthont, júniusban a Szegedi Fegyház és Börtön III. objektumát, szeptemberben Baranya megyei rendőrségi előállító helyiségeket, októberben Vas megyében nevelőszülői házakat vizsgált az NMM, novemberben pedig utánkötető látogatást tett a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában. Az NMM 2018-ban egy további vizsgálatot tervez.

Az NMM az ülés időpontjáig öt jelentést tett közzé a következő helyszínek látogatásáról: a debreceni és nagykanizsai javítóintézetek; rendőrségi előállító egység Budapest XIV. kerületében; a nagymágocsi integrált otthon; a Fejér megyei rendőrségi fogda; valamint a BRFK Központi Fogdájának utánkötető látogatása. A Márianosztrai Fegyház és Börtönről szóló jelentés is elkészült, azt az NMM az érintett szervek számára postázta, és az ülést követően hamarosan a honlapján is publikálja. A Főosztály munkatársai kilenc jelentésen dolgoznak, amelyek közül három közzététel előtt áll. Az NMM négy jelentés kapcsán – a Fejér megyei rendőrségi fogda, az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet, a javítóintézetek és a BRFK XIV. kerületi előállító ügyében – még párbeszédet folytat az érintett hatóságokkal. Az NMM honlapja jelentős átalakításon ment keresztül, annak tartalma folyamatosan frissül.

A Magyar Helsinki Bizottság képviselője érdeklődött, hogy milyen választ kapott az NMM az EMMI Debreceni Javítóintézetéről szóló jelentésben kifogásolt, „rácsos” elnevezésű elkülönítővel kapcsolatban. A vizsgálat vezetője elmondta, hogy az intézmény az NMM kezdeményezéseire adott válaszában jelezte, hogy a „rácsost” átalakítják vagy teljesen megszüntetik, és másik helyiséget alakítanak ki az elkülönítés céljára. Az NMM kérte az intézményt, hogy számoljanak be arról, hogy ez a gyakorlatban hogyan valósult meg.

A Magyar Helsinki Bizottság képviselője a Márianosztrai Fegyház és Börtönről szóló jelentés kapcsán megjegyezte, hogy 2016-ban a Magyar Helsinki Bizottság is ellátogatott az Intézetbe. Munkatársaik a helyszínen több alkalommal visszatérve számos súlyos problémát tártak fel, többek között a biztonsági elkülönítő használatával, illetve a műveleti csoport tagjainak azonosíthatatlanságával kapcsolatban. A jelentésük hatására a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága célellenőrzést tartott a Márianosztrai Fegyház és Börtönben, és a későbbiekben vezetőváltás is történt. Az NMM jelentésében a 2016-os eseménysorozat és az annak hatására kialakult aktuális helyzet megjelenítését várták, de azt a dokumentum nem tartalmazta. Hiányolta

a kamerahasználat gyakorlatával kapcsolatos megállapításokat, és arról sem talált információt, hogy a Magyar Helsinki Bizottság által kezdeményezett, a munkáltatott fogvatartottak védőfelszerelésének – például a porszűrő maszkoknak – a cseréje megvalósult-e. A biztonsági elkülönítő helyiség („dühöngő”) alkalmazásával kapcsolatos problémák megjelentek ugyan a jelentésben, de csak néhány bekezdésben. Álláspontja szerint a jelentés nem megfelelő hangsúllyal reflektált a különösen súlyos és aggályos fizikai bántalmazási gyakorlatra, ami a Magyar Helsinki Bizottság látogatási tapasztalatai szerint itt megvalósult. Érdeklődött, hogy az NMM látogatásai során követett módszertan szerint van-e lehetőség arra, hogy a vizsgálat akadályoztatása, korlátozása esetén a látogatócsoport a helyszínre egy későbbi időpontban visszatérjen. A Magyar Helsinki Bizottság munkatársait a Márianosztrai Fegyház és Börtönben akadályozták a vizsgálatban, ezért – a nyomásgyakorlás, illetve a felmerült problémák alaposabb vizsgálata céljából – többször visszatértek. Érdeklődött, hogy a látogatócsoport a Márianosztrai Fegyház és Börtönben tapasztalt-e akadályoztatást, illetve annak bekövetkezése esetén van-e lehetőség a helyszín ismételt felkeresésére.

A főosztályvezető elmondta, hogy a látogatócsoport a műveleti csoport működését nem látta, de azt egyetlen fogvatartott sem kifogásolta. A „dühöngő” használatát a látogatócsoport vizsgálta, maga is beszélt a látogatáskor ott tartózkodó fogvatartottal. Az interjúk során szerzett információkat a látogatócsoport tagjai részjelentésekben rögzítették, a kamerák működését ellenőrizték, felvételeiket elemezték, és fényképek is készítettek. A helyszínen készített fényképfelvételek egyike a jelentés mellékletében is szerepel. Ügyelni kell, hogy a helyszíni vizsgálat következtében senkit ne érhessen hátrány, ezért a látogatócsoport észleléseit nagy körültekintéssel kell a jelentésekben leírni. A konkrét esetben a jelentés mellékletében szereplő fényképfelvétel szereplő fogvatartott azonosításának megelőzése érdekében, a tetoválásai ki lettek takarva. A látogatócsoport a kamerák működése kapcsán nem észlelt problémát, azonban egyes, a rossz bánásmódok megelőzése szempontjából fontos helyiségeket (pl. zuhanyzók, vécék) nem szabad bekamerázni. A Főosztály munkatársai törekedni fognak arra, hogy a jövőben a kamerahasználat körülményeit nagyobb hangsúllyal jelenítsék meg a jelentésekben.

A látogatócsoport Márianosztrán nem tapasztalta, hogy korlátoznák a tevékenységében. Ennek egyik oka, hogy a büntetés-végrehajtási szervek tisztában vannak azzal, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus látogatása során a látogatócsoporttal kötelesek együttműködni. Másrészt elképzelhető, hogy a Magyar Helsinki Bizottság látogatását követően kinevezett vezető hozzáállása más, mint a korábbi parancsnoké volt. Az NMM is alkalmazza azt a módszert, hogy amennyiben valamelyik fogvatartási helyszín látogatása során a feladatait nem tudja maradéktalanul elvégezni, később, egy előre be nem jelentett időpontban annak befejezése céljából visszatér. Így történt például a Cseppkő Gyermekotthon esetében. Az NMM gyakorlatának része, hogy – szükség esetén – írásban kér további adatokat.

A főosztályvezető-helyettes hangsúlyozta, hogy az NMM jelentése elsősorban a helyszínen folytatott interjúkon alapul. A dokumentumban azok az információk szerepelnek, amelyeket az interjúalanyok a látogatócsoport tagjaival megosztottak. A fogvatartási helyek OPCAT 20. cikkéből eredő kötelezettsége, hogy az NMM számára a létesítményeikhez és a helyiségeikhez korlátlan hozzáférést biztosítsanak. A jelentések az említett kérdést csak akkor említik, ha valamely fogvatartási helyszínen e kötelezettségének nem vagy csak késedelmesen tesz eleget. A Márianosztrai Fegyház és Börtönbe a látogatócsoport késedelem nélkül bejutott, és annak területén akadálytalanul mozoghatott.

A büntetés-végrehajtási intézetekben a bánásmód törvényességi vizsgálata az ügyészség feladata, amely hatáskört az NMM is köteles tiszteletben tartani. Az NMM a Márianosztrai Fegyház és Börtön látogatásáról szóló jelentésben – az Ajbt. 33. § (1) bekezdése alapján – felkerlte a legfőbb

ügyészt arra, hogy az Intézetben található „dühögő” használatának gyakorlatát az illetékes ügyész útján vizsgálja meg.

A Magyar Helsinki Bizottság képviselője a részletes tájékoztatást megköszönte, és az ülésen elhangzott, de a jelentésben nem szereplő információk alapján megállapította, hogy a Magyar Helsinki Bizottság 2016-os látogatássorozata eredményes volt, mivel úgy tűnik, számos, általuk kiemelt probléma rendeződött. Nincs meggyőződve arról, hogy a „dühögő” használatát illetően az illetékes ügyésztől hatékony jogérvényesítés várható. Javasolta, hogy a vizsgálatok során célszerű lenne legalább a fogvatartottakat megkérdezni arról, hogy tudnak-e az ügyésszel beszélni, és ha igen, milyen körülmények között.

A főosztályvezető tájékoztatást adott az OPCAT 26. cikke szerinti pénzalaphoz benyújtható pályázatról. Elmondta, hogy a Pénzalapból az SPT látogatását követően, akkor lehet pályázni, ha az érintett állam vagy nemzeti megelőző mechanizmus a látogatásról készült jelentést publikálja. Az SPT 2017. évi magyarországi látogatásáról szóló, az NMM-nek szóló jelentést az alapvető jogok biztosa publikálta, azonban az államnak szóló jelentés nem nyilvános. A pályázatot az SPT jelentésében megfogalmazott ajánlások megvalósítása érdekében lehet benyújtani. A Pénzalapra vonatkozó szabályzat („*Guidelines for the Applicants and the Grantees*”) szerint minden évben március 1-ig kell benyújtani a pályázati anyagokat, a megvalósításra pedig a következő naptári évben kerülhet sor. A 2019. évi pályázatot az SPT még nem írta ki, de ez január 1-ig várhatóan meg fog történni.

Az NMM a pályázatot a 2019. évben kívánja benyújtani, de a projekt megvalósítása 2020-ban történne. A pályázandó összeg egy speciális interjútechnikákkal foglalkozó, külföldi partnerek (pl. a Délkelet-európai NMM Hálózat, az APT,⁷⁰ SPT, EBESZ,⁷¹ UNHCR⁷² szakértői) és a CKT tagjainak részvételével tartandó workshop költségeit fedezné. Az NMM négy témakörben, a gyermekekkel; a pszichoszociális fogyatékossgal élőkkel; a külföldiekkel és/vagy nemzeti-etnikai kisebbségek tagjaival; illetve LMBTQ személyekkel folytatott interjúk sajátosságairól szeretne tapasztalatcserét tartani. Az eszmecsere panelekben történne, amelyeket egy-egy hazai vagy nemzetközi civil szervezet tagja moderálna. Az NMM számít a CKT tagszervezetek közreműködésére. Tekintettel arra, hogy a pályázati pénz mellé önrészként a projekt költségének minimum 35%-át a pályázónak kell biztosítania, a civil szervezeteknek lehetőségük van a workshop megrendezését anyagilag támogatni. Az NMM felkérte a CKT tagszervezeteket, hogy legkésőbb január végéig jelezzék, hogy szándékukban áll-e a projektben részt venni, és ha igen, milyen formában. További lehetőség a CKT-tagok számára, hogy önállóan nyújtsanak be pályázatot a Pénzalaphoz. Ennek két fontos feltétele, hogy a projekt kapcsolódjon az SPT egy vagy több ajánlásához, és a pályázati anyag részét kell, hogy képezze az NMM hozzájáruló nyilatkozata. A résztvevők figyelmébe ajánlotta az SPT honlapján a korábbi nyertes pályázatokról feltüntetett adatokat.

A főosztályvezető-helyettes a Magyar Pszichiátriai Társaság képviselőjének kérdésére válaszolva elmondta, hogy az SPT a gyakorlatorientált, interaktív rendezvényeket támogatja. Az említett okból, az NMM által tervezett workshop maximum 40-50 fő részvételével zajlana. A pályázat tervezése során törekedni kell arra, hogy az eszmecsere tárgya lehetőleg olyan témakör legyen, amelyben az SPT a közelmúltban nem finanszírozott képzést.

A Magyar Helsinki Bizottság képviselője megköszönte a kezdeményezést, és jelezte, hogy szívesen részt vesznek a workshopon, de nem tartja valószínűnek, hogy jelenleg futó projektjeik

⁷⁰ Association for the Prevention of Torture, lásd: <https://www.ap.torture.ch>.

⁷¹ Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, lásd: <https://www.osce.org>.

⁷² Az Egyesült Nemzetek Menekültügyi Főbiztosa, az ENSZ menekültügyi intézménye, lásd: <https://www.unhcr.org>.

mellett önállóan pályáznának a Pénzalaphoz is. Megfontolásra javasolta, hogy az egyes témakörökről szóló diskurzus egész napos legyen, amely az érdemi munka mellett lehetővé tenné azt is, hogy egy-egy panel moderálásában több, megfelelő szakértelemmel rendelkező civil szervezet képviselője is részt vegyen. Álláspontja szerint a Magyar Helsinki Bizottság nagyobb mértékben tudna hozzájárulni a külföldiek vagy etnikai kisebbségek speciális igényeit tárgyaló panelhez, mint az LMBTQ személyeket érintő kérdésekhez. Átgondolásra javasolta, hogy minden résztvevő a rendezvény összes paneljában részt vegyen. Tapasztalatai szerint az említett megoldás nem segíti az elmélyült munkát.

A főosztályvezető szerint minden résztvevőnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az őt érdeklő panelekben részt vehessen.

A Cordelia Alapítvány képviselőjének véleménye szerint az Isztambul Protokoll jól meghatározott interjútechnikáit be lehetne építeni a projektbe.

A Társaság a Szabadságjogokért képviselője jelezte, hogy szívesen részt vennének a workshopban, de úgy véli, hogy az LMBTQ kérdéskör helyett a fogyatékossgal élő gyermekek interjúzásának megvitatásában tudnának hatékonyan részt venni. Az LMBTQ témakörben a Háttér Társaság bevonását javasolja.

A Magyar Pszichiátriai Társaság képviselője megkérdezte, hogy lenne-e lehetőség egy pályázat keretében a korábban kidolgozott betegjogi tájékoztatóanyag kinyomtatására, illetve a kapcsolódó weboldal kialakítására.

A főosztályvezető szerint érdemes megvizsgálni, hogy a betegjogi tájékoztatóanyag miként kapcsolható az SPT NMM-nek szóló ajánlásaihoz. Lehetőség esetén az NMM támogatna egy ilyen pályázatot. Javasolta, hogy az érdeklődő CKT-tag szervezetek e-mailben jelezzék a projektben való részvételi szándékukat, illetve a projekttel kapcsolatos javaslataikat, amelyek egy januárban megszervezendő ülésen kerüljenek megvitatásra.

A főosztályvezető emlékeztette a résztvevőket, hogy lehetőségük van a 2019. évi látogatási terv összeállításához fogvatartási helyszíneket javasolni. Felhívta a jelenlévők figyelmét, hogy – az NMM előre be nem jelentett látogatásaira tekintettel – ezek az információk az ülésről szóló emlékeztetőben nem szerepelnek majd.

A Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért és a Magyar Pszichiátriai Társaság képviselői javasoltak fogvatartási helyszíneket.



A Civil Konzultációs Testület 2018. évi második ülése

3.3. A civil szervezetekkel való további együttműködés

Civil szervezet neve

Validity Alapítvány – Központ a Mentális Sérültek Jogaiért

KAPSZLI – a Károli Gáspár Református Egyetem pszichológia szakos hallgatói köre⁷³

Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights (Ausztria), Magyar Helsinki Bizottság, Helsinki Foundation for Human Rights (Lengyelország), Peace Institute (Szlovénia)

Magyar Tudományos Akadémia Rendészeti és Büntetés-végrehajtási Jogi Albizottsága és a Belügyi Tudományos Tanács

Budapest Center for Mass Atrocities Prevention

Magyar Börtöncursillo

Háttér Társaság

Mai Manó Ház

Vipassana Magyarország

Család, Gyermek, Ifjúság Közhasznú Egyesület

Magyar Kriminológiai Társaság

Máltai Szeretetszolgálat és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság

Az együttműködés módja

Első találkozó az OPCAT Speciális Alapra történő pályázati lehetőségek megbeszélése ügyében (2018. március 14.)

Előadás tartása az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmusról „Börtön, pszichológia, emberi jogok (OPCAT)” címmel (2018. április 6.)

„A gyanúsítottak és vádlottak jogainak erősítése a nemzeti emberi jogi intézmények bevonásával” c. EU-s projekt előkészítő szakasza keretében interjúban való részvétel (2018. május 24.) és kérdőív kitöltése (2018. augusztus 14.)

Részvétel a „Börtönügyi körkép az Európai Unió tagállamaiban és Magyarországon” c. kerekasztal-beszélgetésen (2018. június 14.)

Részvétel előadóként „A radikalizáció megelőzése a büntetés-végrehajtási intézményekben” című projekt zárótanulmányának bemutatásán – nemzetközi konferencia keretében (2018. június 26.)

Részvétel egy börtönlátogatás előkészítésben, személyes találkozó, szakmai iránymutatás (2018. július 24.)

Eszmecsere témája az LMBTQ személyek jogairól a fogvatartási helyeken (2018. augusztus 15.)

Weegee (Arthur Fellig) bűnügyi fotográfus budapesti kiállításának interaktív megnyitója és tárlatvezetés (2018. november 23.)

Börtönügyi előadás – börtönügyi kisfilmek és riportok kommentálása (2018. november 27.)

„Kísérő nélküli kiskorúak: Tudástranszfer szakemberek számára a nevelőszülői elhelyezések növelése érdekében” (FORUM) projekt keretében csoportos interjúban való részvétel (2018. november 27.)

„Közérthető kommunikáció és érthető jogi nyelv a büntetőeljáráshoz és a büntetés-végrehajtásban” c. tudományos ülésen való részvétel (2018. december 6.)

Attitűdformáló tréningek, esetmegbeszélő csoportok tartása

⁷³ Lásd a 13.1. részt.

4. A hazai fogvatartási helyszínek és helyek jegyzéke és az NMM éves látogatási terve

Az OPCAT 20. cikk a) pontja értelmében az állam annak érdekében, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus a megbízatásának eleget tehesen, hozzáférést biztosít „*valamennyi információhoz a szabadságuktól megfosztott személyek számáról a 4. cikk szerinti fogvatartási helyeken, valamint a fogvatartási helyek számáról és földrajzi helyéről*”.

Az OPCAT 20. cikk a) pontjára hivatkozva, 2017. december 12-én levélben kértem az érintett kormányzati szervek vezetőit, hogy az OPCAT 4. cikke szerinti fogvatartási helyek adatait a 2017. december 31-i állapothoz megfelelően bocsássák rendelkezésemre.⁷⁴

Az adatszolgáltatásra vonatkozó kérésemnek valamennyi megkeresett szerv eleget tett. A rendelkezésemre bocsátott adatok szerint **2017. december 31-én** a magyar joghatóság alá tartozó közel **4 000** fogvatartási helyszínen található **146 339** férőhelyen **127 628** fogvatartott élt.⁷⁵

Jelleg	Helyszínek száma	Férőhelyek száma	Fogvatartottak száma
szociális intézmények	1 436	88 761	83 658
gyermekvédelmi szakellátás	614 ¹	29 215 ²	20 967 ³
javítóintézet	5	564	413
büntetés-végrehajtás	36	13 923	17 081
elkülönítve a bv. két gyógyító intézménye	2	608	374
rendőrség	1 354	2 598	312 ⁴
elkülönítve a repülőtéri igazgatóság	4	50	0
egészségügy ⁵	154	9 510	4 783
menekültügyi őrzött befogadó központok	3	790	5 ⁶
igazságszolgáltatás (fogvatartotti várókban tartózkodók száma 2017 utolsó munkanapján)	159	320	35 ⁷
Összesítés	3 767	146 339	127 628

A magyar joghatóság alá tartozó fogvatartási helyek összesített jegyzéke a 2017. december 31-i állapot szerint (kivéve, ha a táblázat máshogy jelöli).

[1] A nevelőszülők saját lakásai nélkül

[2] Az utógondozottak számára fenntartott külső helyszínek nélkül

[3] A gyermekvédelmi szakellátásban részesülő kiskorúak száma (utógondozott ellátottak száma nélkül)

[4] 2017-ben összesen 99 573 személy volt átlagosan 7,08 óráig a rendőrségi fogvatartási helyeken, az őrzött szállásokon fogvatartottak nélkül, ahol 520 személyt, átlagosan 55,43 napig korlátoztak a szabadságában.

[5] A kórházak következő osztályainak adatai: pszichiátria; addiktológia; pszichiátriai rehabilitáció; addiktológiai rehabilitáció; gyermek- és ifjúságpszichiátria; gyermek- és ifjúságpszichiátriai rehabilitáció; gyermek- és ifjúságaddiktológia; gyermek- és ifjúságaddiktológiai rehabilitáció; gerontológia; infektológia; AIDS beteg ellátás; trópusi betegségek ellátása

[6] 2017-ben összesen 378 személyt tartottak átlagosan 46,12 napig fogva a Menekültügyi Őrzött Befogadó Központ telephelyein.

[7] 2017-ben összesen 6 845 fogvatartott átlagosan 2 órán keresztül tartózkodott a bíróságok előállításra alkalmas helyiségeiben.

⁷⁴ Az adatszolgáltatást kérő levelek Hivatalomban az AJB-6415/2017. számú ügyiratban találhatóak.

⁷⁵ A beérkező adatok Hivatalomban az AJB-293/2018. számú ügyiratban találhatóak.

4.1. Az NMM 2018. évi látogatási terve

Az OPCAT 20. cikk e) pontja alapján az NMM számára biztosítani kell, hogy a felkeresni kívánt helyeket szabadon kiválassza.

2017. december 15-én, a fogvatartási helyek jegyzéke alapján meghatároztam az NMM 2018. évre szóló látogatási tervét.⁷⁶ Munkatársaim a látogatási terv előkészítése során eltérő jellegű, földrajzi elhelyezkedésű és különböző fenntartókhoz tartozó intézmények kiválasztása mellett a szabadságuktól megfosztott személyek életkorát, valamint a korábbi évek látogatásai során szerzett tapasztalatokat is figyelembe vették. A látogatási tervben szereplő helyszínek közel felének kiválasztása a CKT tagjainak javaslatai alapján történt.⁷⁷ Az NMM 2018. évi látogatási terve a többszáz férőhelyes intézmények mellett, a néhány gyermek számára otthont és nevelést biztosító, nevelőszülői családokat is tartalmazott.

Az utóvizsgálati helyszínek kijelölése a korábbi látogatások benyomásai, illetve megállapításai alapján, kétféle elv szerint történik. Egyrészt olyan fogvatartási helyszínen végeztem utánkövető látogatást, ahol korábban a látogatócsoport nagyszámú fogvatartottat érintő rossz bánásmódot vagy annak veszélyét észlelte.⁷⁸ Másrészt olyan intézményben is végeztem már utánkövető látogatást, amely – felújítási munkálatok miatt – az első látogatáskor ideiglenes telephelyen működött. Ebben az esetben az utánkövető látogatás célja az volt, hogy megvizsgáljam: az intézmény az ideiglenes telephelyen észlelt körülményeket, illetve az ott tanúsított bánásmódot érintő ajánlásaimat az állandó telephelyére történő visszaköltözést követően hogyan valósította meg.⁷⁹

Hivatalom az éves látogatási tervet bizalmasan kezelte, ahhoz más szervezeti egységeknél dolgozó munkatársaim nem férhettek hozzá.

4.2. Az NMM 2018. évi látogatásának helyszínei

Az OPCAT 19. cikke alapján az NMM feladata, hogy a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából a 4. cikk szerinti fogvatartási helyeken, a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot rendszeresen vizsgálja.

2018-ban az NMM feladatköre teljesítésének körében **15** fogvatartási helyszínen **753** fogvatartási helyet vizsgáltam. A látogatások időpontját, a fogvatartási helyszín nevét, valamint a megtekintett fogvatartási helyek számát az alábbi táblázat tartalmazza.

⁷⁶ SPT: *Guidelines on national preventive mechanisms* (CAT/OP/12/5), 33. pont.

⁷⁷ SPT látogatás Magyarországon 2017. március 21. és 30. között: a nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott megállapítások és ajánlások, (CAT/OP/HUN/R.2) 31. pont.

⁷⁸ Lásd a BRFK Központi Fogda utánkövető látogatásáról szóló AJB-496/2018. számú jelentésemet.

⁷⁹ Lásd a Bács-Kiskun Megyei Platán Integrált Szociális Intézmény utánkövető látogatásáról szóló, AJB-3772/2017. számú jelentésemet.

Sorszám	A látogatás időpontja 2018.	A fogvatartási helyszín neve	A látogatás időpontjában				meghallgatott személyek száma
			eng. férőhely (db)	megtekintett fogvatartási helyek száma* (db)	kihasználtság %	fogvatartottak száma (fő)	
1.	január 30.	Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság Megyei Fogda	51	51	23,5	12	9
2.	január 30.	Salgótarjáni Rendőrkapitányság	6	6	16,6	1	5
3.	január 31.	Balassagyarmati Rendőrkapitányság	1	1	0	0	8
4.	május 12-13.	Dél-Borsodi Integrált Szociális Intézmény	240	240	100	240	60
5.	június 13-14.	Szegedi Fegyház és Börtön III. Objektumának Krónikus Utókezelő Részlege	80	80	80	64	41
6.	szeptember 17.	Siklósi Rendőrkapitányság II. objektuma	11	11	0	0	6
7.	szeptember 17.	Pécsi Rendőrkapitányság Központi Rendőrőrs	0	0	0	0	8
8.	szeptember 18.	Pécsi Rendőrkapitányság Gyárvárosi Rendőrőrs	0	0	0	0	7
9.	szeptember 18.	Komlói Rendőrkapitányság	6	6	0	0	8
10.	október 25.	Vas Megyei Gyermekvédelmi Központ, Általános Iskola és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Nevelőszülői hálózat, 1. nevelőszülői család	7	7	100	7	9
11.	október 25.	Vas megyei TEGYESZ Nevelőszülői hálózat 2. nevelőszülői család	8	8	100	8	3
12.	október 25.	Vas megyei TEGYESZ Nevelőszülői hálózat 3. nevelőszülői család	6	6	100	4** +2UG	5
13.	október 25.	Vas megyei TEGYESZ Nevelőszülői hálózat 4. nevelőszülői család	4	4	100	4	5
14.	november 30.	Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza, Tököl	297	297	63,9	190	45
15.	december 11.	Visegrád Aranykor Alapítvány Idősek Otthona	36	36	100	36	44
Összesítés		Meglátogatott helyszínek száma: 15	753	753	52,27	566	263

* A megtekintett fogvatartási helyek száma az engedélyezett és az azon felül kialakított férőhelyeket is tartalmazza.

** 4 kiskorú és 2 utógondozói ellátásban részesülő fiatal is élt a nevelőszülői családban, ezért annak telítettsége 100%-os volt.

5. Az NMM látogatása

Az NMM feladatainak teljesítése érdekében az OPCAT 4. cikke szerinti fogvatartási helyen a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot beadvány és visszasság felmerülésének hiányában is köteles vagyok rendszeresen vizsgálni.⁸⁰

Az NMM látogatásainak elsődleges célja annak megállapítása, hogy a szabadságuktól megfosztott személyekkel szemben alkalmazott bánásmód mely elemei vezethetnek kínzáshoz vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódhoz vagy büntetéshez, illetve azokat miként lehet megakadályozni. További fontos feladat, hogy ezek megvalósulásának vagy újbóli előfordulásának megelőzése érdekében az NMM ajánlásokat tegyen.⁸¹

A Főosztály munkatársai főszabályként panaszbeadványokat nem vizsgálnak. Kivételt képez az OPCAT 21. cikk 1. pontjában szereplő, megtorlás tilalmára vonatkozó előírások megsértésére utaló adatot vagy információt tartalmazó beadvány, amelyet az NMM feladatainak teljesítésére felhatalmazott munkatársaim vizsgálnak. Amennyiben a látogatások során munkatársaimhoz vagy az NMM honlapján közzétett e-mail címre egyéni panasz érkezett, azt a Főosztály Hivatalom illetékes szervezeti egységéhez továbbította. Bár a Hivatalomba érkező egyéni panaszok vizsgálata nem a Főosztály feladata, azok tanulmányozása iránymutatásul szolgál a látogatások helyszíneinek kiválasztásához, illetve a látogatási szempontok összeállításához.

5.1. A látogatások tervezése és előkészítése

Az Ajbt. 30. §-a értelmében az „*alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatok szakmai szabályait és módszereit normatív utasításban határozza meg*”.⁸²

Az NMM megelőző célú látogatásai az előző évben jóváhagyott látogatási terv alapján történnek. A fogvatartási helyszín kiválasztását követően kijelölöm a látogatás vezetőjét, és megkezdődik a felkészülés.

A látogatás vezetője tanulmányozza a kijelölt fogvatartási helyszín, illetve a hasonló típusú fogvatartási helyszínek vizsgálatáról készült ombudsmani jelentések megállapításait, ajánlásait, más nemzeti megelőző mechanizmusok, továbbá a fogvatartási helyszínek látogatásával foglalkozó nemzetközi szervezetek, külföldi és hazai civil szervezetek jelentéseit, valamint a releváns jogszabályok előírásait. A látogatócsoportok az általános alapjogvédelmi kötelezettségem teljesítése körében a korábban végzett helyszíni vizsgálatokról szóló jelentésekben megfogalmazott ajánlások megvalósulását is ellenőrzik.

Egyes esetekben – a látogatásvezetők kezdeményezésére – a látogatások előkészítésébe a kijelölt fogvatartási helyszín működését érintő, gyakorlati ismeretekkel rendelkező tapasztalati szakértőket is bevonok. A tapasztalati szakértők beszámolóik segítik a rossz bánásmódot eredményező tények és körülmények felismerését. Hivatalom mind a tapasztalati szakértők személyes adatait, mind beszámolóik tartalmát bizalmasan kezeli.⁸³

A látogatások lebonyolítása a látogatásvezető által összeállított és az általam jóváhagyott látogatási terv alapján történik. A látogatási terv a kiválasztott fogvatartási helyszínen megnevezésén túl

⁸⁰ Lásd az Ajbt. 39/B. § (1) bekezdését.

⁸¹ SPT: *Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to the Maldives* (26 February 2009) (CAT/OP/MDV/1) 5. pont.

⁸² Lásd a 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítást az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről.

⁸³ Lásd az OPCAT 21. cikk 2. pontját.

tartalmazza a látogatás időpontját, a látogatócsoport tagjainak nevét és szakképzettségét, valamint hivatali beosztását. A látogatási szempontokat a látogatási tervvel egyidejűleg, annak mellékleteként hagyom jóvá.

5.1.1. A látogatócsoportok összeállítása

Az OPCAT 18. cikkének 2. pontja szerint az NMM szakértőinek a szükséges képességekkel és szaktudással kell rendelkezniük.

Az NMM 2018. évi látogatócsoportjainak összetétele

Sorszám	A látogatás helyszíne	A látogatócsoport összetétele	
		lét-szám	szakképzettség*
1.	Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság Megyei Fogda	5	2 jogász; 3 pszichológus; 1 pszichiáter
2.	Salgótarjáni Rendőrkapitányság	5	2 jogász; 3 pszichológus; 1 pszichiáter
3.	Balassagyarmati Rendőrkapitányság	4	2 jogász; 3 pszichológus
4.	Dél-Borsodi Integrált Szociális Intézmény	6	2 jogász; 2 pszichológus; 1 pedagógus; 1 pszichiáter; 1 dietetikus
5.	Szegedi Fegyház és Börtön III. Objektumának Krónikus Utókezelő Részlege	6	1 jogász; 3 pszichológus; 1 pedagógus; 1 pszichiáter; 1 dietetikus
6.	Siklói Rendőrkapitányság II. objektuma	4	2 jogász; 2 pszichológus; 1 pedagógus
7.	Pécsi Rendőrkapitányság Központi Rendőrőrs	4	2 jogász; 2 pszichológus; 1 pedagógus
8.	Pécsi Rendőrkapitányság Gyárvárosi Rendőrőrs	4	2 jogász; 2 pszichológus; 1 pedagógus
9.	Komlói Rendőrkapitányság	4	2 jogász; 2 pszichológus; 1 pedagógus
10.	Vas Megyei Gyermekvédelmi Központ, Általános Iskola és Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Nevelőszülői hálózat, 1. nevelőszülői család	4	2 jogász; 2 pszichológus; 1 pedagógus
11.	Vas megyei TEGYESZ Nevelőszülői hálózat, 2. nevelőszülői család	4	2 jogász; 2 pszichológus; 1 pedagógus
12.	Vas megyei TEGYESZ Nevelőszülői hálózat, 3. nevelőszülői család	4	2 jogász; 2 pszichológus; 1 pedagógus
13.	Vas megyei TEGYESZ Nevelőszülői hálózat, 4. nevelőszülői család	4	2 jogász; 2 pszichológus; 1 pedagógus
14.	Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza, Tököl	5	2 jogász; 3 pszichológus; 1 csecsemő- és gyermekgyógyász
15.	Visegrád Aranykor Alapítvány Idősek Otthona	6	2 jogász; 2 pszichológus; 1 pedagógus; 1 pszichiáter; 1 dietetikus
Összesítés: látogatásonként átlagosan részt vett		4,6 fő	1,93 jogász; 2,33 pszichológus; 0,73 pedagógus; 0,33 orvos, 0,2 dietetikus
Összesítés: A helyszínek száma, melyek látogatásában részt vett		jogász: 15; pszichológus: 15; pedagógus: 11; orvos: 5; dietetikus: 3	

*Egy személynek több szakképzettsége is lehet.

A 2018. évi látogatásokat 4-6 tagú csoportok végezték, akiket a látogatásvezetők javaslatai alapján jelöltem ki. A látogatócsoportok összeállításakor munkatársaim szakmai ismeretei mellett a kijelölt

fogvatartási helyszín méreteit, befogadóképességét, a szabadságuktól megfosztott személyek nemek és életkor szerinti összetételét is figyelembe vettem. A látogatócsoportok összeállításakor a nemek kiegyensúlyozott aránya mellett a csoport multidiszciplináris összetételére és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok védelméhez szükséges szakértők biztosítására törekedtem.

Hivatalom az általános alapjogvédelmi tevékenységem körébe tartozó feladatok ellátására főként jogász szakképzettséggel rendelkező köztisztviselőket alkalmaz. Szükség esetén egy-egy látogatásban a Hivatalom más szervezeti egységeinél dolgozó, de a fogvatartási helyszín eredményes látogatásához szükséges szakmai ismeretekkel rendelkező jogászok is részt vettek. Az NMM 2018. évi látogatásaiban a jogászok mellett orvos, pszichológus, pedagógus és dietetikus szakértők is közreműködtek.

5.2. A látogatások lebonyolítása

5.2.1. A fogvatartási helyszínekhez történő hozzáférés, az eljárási jogosultság igazolása

Az OPCAT 20. cikkének b) és c) pontjai értelmében az NMM számára valamennyi fogvatartási helyhez, azok létesítményeihez és helyiségeihez, továbbá a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódról, valamint fogva tartásuk körülményeiről szóló valamennyi információhoz hozzáférést kell biztosítani.

Az alapvető jogok biztosaként az NMM hatáskörében korlátozás nélkül eljárhatok. Személyes eljárásom esetén tájékoztatom a fogvatartási helyszín vezetőit és a fogvatartottakat arról, hogy az NMM feladatainak teljesítése körében járok el. Amennyiben az NMM feladatainak teljesítése körében felhatalmazott munkatársaim útján járok el, az Ajbt. 21., 22., 26. §, valamint az Ajbt. 27. § (1) bekezdése és a 39/B. § szerinti jogosultságok őket is megilletik, és az Ajbt. 25. § szerinti együttműködési kötelezettség velük szemben is fennáll.⁸⁴

Köztisztviselő munkatársaim kártya formátumú, „Alapvető Jogok Biztosának Hivatala” feliratú, sorszámozott, fényképes vizsgálói igazolvánnyal rendelkeznek, amelyen – nevükön túlmenően – hivatali beosztásuk is szerepel. A látogatócsoport tagjai a fogvatartási helyszínre történő megérkezésüket követően bemutatkoznak, tájékoztatják a fogvatartási helyszín vezetőit és a fogvatartottakat arról, hogy az NMM feladatainak teljesítése körében járnak el. Munkatársaim ismertetik a látogatás célját, felmutatják vizsgálói igazolványukat, és átadják azt az általam aláírt megbízólevelet, amellyel az NMM feladatainak teljesítésére szóló eljárási jogosultságukat igazolják. A fogvatartási helyszín látogatásában közreműködő külső szakértők nevét, továbbá a látogatásban történő közreműködésre szóló felhatalmazásukat a megbízólevél tartalmazza.

A megbízólevélben felhívom a fogvatartási helyszín vezetőinek és munkatársainak figyelmét arra, hogy senki „nem rendelhet el, nem alkalmazhat, nem engedélyezhet, és nem tűrhet el semmilyen személy vagy szervezet elleni szankciót, ha az illető a nemzeti megelőző mechanizmussal akár valós, akár hamis információkat közölt, és az adott személyt vagy szervezetet semmiféle más jellegű hátrány sem érheti”.⁸⁵

2018-ban valamennyi fogvatartási helyszín látogatása előzetes értesítés nélkül történt. A látogatások időpontja általában a hivatali munkarendhez igazodott. Egyes, különlegesen kiszolgáltatott helyzetben lévő fogvatartottak elhelyezésére szolgáló intézmények látogatásának időpontját a fogvatartási helyszín sajátosságaihoz igazítottam. A látogatócsoportok valamennyi fogvatartási helyszínre késedelem nélkül bejutottak.

⁸⁴ Lásd az Ajbt. 39/D. § (1) bekezdését.

⁸⁵ OPCAT 21. cikk 1. pont.

5.2.2. A fogvatartási helyszín megtekintése

Az Ajbt. 39/B. § (3) bekezdésének a) pontja alapján az NMM a „fogvatartási helyekre és a vizsgált hatóság egyéb helyiségeibe korlátozás nélkül beléphet”.

2018-ban az NMM látogatásai a 3/2015. (XI. 30.) AJB utasításban előírt szakmai szabályok és módszerek alkalmazásával történtek.⁸⁶

A látogatócsoportok tagjai végigjárták a fogvatartási helyszínek helyiségeit, megtekintették azok berendezését és felszerelését, a szabadságuktól megfosztott személyek létszámára, a velük való bánásmódra és fogva tartásuk körülményeire vonatkozó iratokba betekintettek, egyes iratokról fénymásolatot készítettek, és egyebek mellett a szabadságuktól megfosztott személyek foglalkoztatását is megfigyelték. A látogatócsoportok a szabadságuktól megfosztott személyekkel való rossz bánásmód megelőzése érdekében a látogatási helyszíneken az olyan fogvatartási helyeket is megtekintették, ahol nem tartózkodott senki.⁸⁷

Munkatársaim a látogatások során végzett megfigyeléseikről fényképfelvételeket készítettek, továbbá a szabadságuktól megfosztott személyek elhelyezésére szolgáló helyiségek megtekintése során azok méretét és hőmérsékletét mérésekkel ellenőrizték.

5.2.3. Meghallgatások

Az Ajbt. 39/B. § (3) bekezdésének c) pontja értelmében az NMM a „vizsgált hatóság munkatársát és a szabadságától megfosztott személyt is beleértve bármely ott tartózkodó személyt meghallgathat”.

Az OPCAT 20. cikkének e) pontja alapján az NMM választja ki a „meghallgatni kívánt személyeket.” A fogvatartási helyszín vezetői, munkatársai és feletteseik kötelesek a látogatócsoporttal, illetve annak tagjaival együttműködni.⁸⁸ A látogatócsoport tagjai az előzetesen összeállított kérdéssorok alapján a fogvatartási helyszín vezetőjén túl a személyzet más munkatársát, illetve a látogatás helyszínén tartózkodó más személyt is meghallgatnak.

Az Ajbt. 39/B. § (4) bekezdése alapján a szabadságától megfosztott személy meghallgatásán a „meghallgatott személyen kívül más csak akkor vehet részt, ha a részvételéhez az alapvető jogok biztonsága hozzájárult”.

A látogatócsoportok a bizalmas, négszemközi helyzetek kialakítására törekednek, de munkatársaim csoportos meghallgatásokat is végeznek.

A meghallgatások tanúk nélkül, illetve kivételesen az őrszemélyzet hallótávolságon kívül tartozódó tagjának jelenlétében történnek. Az egyetlen kivételt a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. Objektumának látogatása jelentette. Itt a fogvatartottakkal és a személyi állomány tagjaival készített interjúk során az őrszemélyzet egy tagja – a látogatócsoport többszöri figyelmeztetése ellenére – hallótávolságon belül tartózkodott és folyamatosan jegyzetelt. A látogatásról szóló jelentésemben felkértem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy hívja fel az alárendeltségébe tartozó személyi állomány figyelmét az NMM feladatainak teljesítése körében az Ajbt. 39/B. § (3) bekezdésének c) pontja, valamint az Ajbt. 39/B. § (4) bekezdése

⁸⁶ Az NMM feladatainak ellátásával összefüggő speciális szakmai szabályokat és módszereket a 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás X. fejezete tartalmazza.

⁸⁷ Lásd: SPT: *Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms* (CAT/OP/1/Rev. 1) 25. pont.

⁸⁸ Lásd az Ajbt. 25. § (1) bekezdését és 39/D § (1) bekezdését.

alapján engem és a megbízott munkatársaimat⁸⁹ megillető jogok érvényesülését szolgáló kötelezettségeik maradéktalan teljesítésére.⁹⁰

A fogvatartási helyszín vezetőjével és munkatársaival ellentétben, a szabadságától megfosztott személy nem köteles sem az NMM-mel, sem a megbízott munkatársaival együttműködni. Azon szabadságuktól megfosztott személyek esetében, akik életkoruknál, egészségi állapotuknál, illetve más körülménynél fogva nem képesek vagy hajlandóak arra, hogy a fogva tartással kapcsolatos tapasztalataikról beszámoljanak, a látogatócsoport az elhelyezési körülményeket vizsgálja. A látogatócsoport tagjainak célja, hogy lehetőleg valamennyi, a látogatás helyszínén tartózkodó, szabadságától megfosztott személlyel találkozzanak.

A látogatócsoport tagjai mind a szabadságuktól megfosztott személyeknek, mind a fogvatartási helyszín munkatársainak meghallgatásáról feljegyzéseket készítenek. A meghallgatott személyeket – legyen az fogvatartott, a személyzet tagja vagy egy látogató – minden esetben tájékoztatják arról, hogy az NMM *„részére történő információközlés miatt senkit sem érhet hátrány”*.⁹¹

5.2.4. Iratvizsgálat

Az Ajbt. 39/B. § (3) bekezdésének b) pontja alapján az NMM a *„fogvatartási helyeken lévő, szabadságuktól megfosztott személyek számára, a velük való bánásmódra és fogva tartásuk körülményeire vonatkozó összes iratba korlátozás nélkül betekinthet, azokról kivonatot és másolatot készíthet”*.

A látogatásvezető a látogatás kezdetén átadja azoknak az iratoknak a jegyzékét, amelyekbe ő vagy a látogatócsoport valamelyik tagja be kíván tekinteni, vagy amelyek fénymásolatára a látogatócsoport igényt tart. Amennyiben a látogatás során további iratokba való betekintés, illetve azokról kivonat vagy másolat készítése válik szükségessé, azt a látogatócsoport tagjai a fogvatartási helyszín illetékes munkatársának jelzik.

Előzetes értesítés hiányában a fogvatartási helyszínek munkatársai nem tudnak a látogatásokra felkészülni, ezért gyakori, hogy egyes iratokat nem tudnak azonnal bemutatni, vagy a kért iratanyag fénymásolását a látogatás végéig nem tudják elvégezni. Ilyen esetekben a hiányzó iratokat a látogatócsoport vezetője által megjelölt határidőn belül – ami tizenöt napnál nem lehet rövidebb – kötelesek az NMM rendelkezésére bocsájtani.⁹²

2018-ban valamennyi, az NMM feladatainak teljesítéséhez szükséges dokumentumot a törvényben előírt határidőn belül kézhez kaptam.

5.2.5. A látogatás befejezése

2018-ban az NMM látogatásainak időtartama három órától két napig terjedt. Valamennyi látogatás – hangsúlyozva a partneri viszonyt – a fogvatartási helyszín személyzetének adott visszajelzéssel zárult.⁹³

⁸⁹ Lásd az Ajbt. 39/D. § (1) bekezdését.

⁹⁰ Részletesen az AJB 501/2018. számú jelentésben.

⁹¹ Lásd az Ajbt. 39/E. §-át.

⁹² Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja értelmében az *„alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti”*.

Az Ajbt. 21. § (2) bekezdésének értelmében az *„alapvető jogok biztosának az (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott megkeresésének az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.”*

⁹³ Lásd: SPT: *Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms* (CAT/OP/1/Rev. 1) 27. pont.

A visszajelzés során a látogatócsoport tagjai összegezik a látogatás során szerzett tapasztalataikat, hogy mely iratokba tekintettek be, illetve melyekről készítették fénymásolatot, továbbá megjelölik, hogy a fogvatartási helyszín munkatársainak milyen további iratokat kell az NMM rendelkezésére bocsátaniuk.

A visszajelzés során a látogatócsoport tagjai a bánásmóddal és a fogva tartás körülményeivel kapcsolatos pozitív és negatív benyomásaikat is megosztják a fogvatartási helyszín vezetőivel, ami a jó gyakorlat követésére buzdít, illetve lehetőséget ad egy-egy aktuális probléma mielőbbi megoldására.

A látogatás vezetője felhívja a fogvatartási helyszín jelen lévő vezetőjének és munkatársainak figyelmét a szankciók OPCAT 21. cikk 1. bekezdésében megfogalmazott tilalmára.

5.2.6. A látogatások során szerzett tapasztalatok és információk feldolgozása és értékelése

A látogatócsoport tagjai közösen dolgozzák fel a fogvatartási helyszínen szerzett tapasztalataikat és élményeiket. A megbeszélés során tudatosulhatnak a nehézséget okozó helyzetek és az azokra adott reakciók. A különböző típusú fogvatartási helyszínek látogatása, az ott élő, személyes szabadságukban kisebb-nagyobb mértékben korlátozott gyermekekkel és felnőttekkel való találkozás még rossz bánásmódra utaló körülmények hiányában is megterhelő. A közös elemzések – amellet, hogy a látogatócsoport tagjai lelki egészségének megőrzését is segítik – növelik a következő látogatás hatékonyságát azáltal, hogy rámutatnak a helyszínen meghozott, azonnali döntések okára és hatására.

A látogatásvezető a fogvatartási helyszínen szerzett legfontosabb tapasztalatokról rövid feljegyzésben tájékoztat engem. A fogvatartási helyszínen szerzett legfontosabb tapasztalatokat összegző rövid feljegyzést követően a látogatásvezető elkészíti a helyszíni ellenőrzésről szóló rövid összefoglalót, amelyet, jóváhagyásomat követően, Hivatalom az NMM honlapján magyar és angol nyelven közzétesz.

6. Az NMM feladatkörében tett látogatások fókuszpontjai

Az államnak a rossz bánásmódok megelőzése érdekében „rendszeres ellenőrzést kell gyakorolnia a kihallgatásra vonatkozó szabályok, utasítások, módszerek és gyakorlat, továbbá a bármilyen módon letartóztatott, őrizetben levő vagy börtönbüntetésüket töltő személyek őrizetére, valamint a velük való bánásmódra vonatkozó rendelkezések megtartása felett”.⁹⁴

Az NMM látogatásainak célja, hogy az érintett hatóságokat és intézményeket a rossz bánásmód megelőzését szolgáló intézkedéseik hatékonyságának javítására ösztönözze.⁹⁵ Osztom az Albizottság azon álláspontját, mely szerint „a megelőző munka széleskörű, a szabadságuktól megfosztott személyeket érintő, bármilyen fajta rossz bánásmódra kiterjed, ami ellenőrzés hiányában kínzáshoz vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetéshez vagy bánásmódhoz vezethet”.⁹⁶

Az NMM a fogvatartási helyszínek látogatása során a szabadságuktól megfosztott személyek elhelyezésének körülményeit, illetve a velük való bánásmódot vizsgálja. A látogatócsoportok az elhelyezés, illetve a bánásmód azon területeit vizsgálták, ahol a legnagyobb a kockázata annak, hogy a szabadságuktól megfosztott személyek alapvető jogai nem megfelelően érvényesülnek.

Az NMM feladatainak teljesítése során tett látogatások sajátossága, hogy a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok, különösen a testi és a lelki bántalmazásra utaló tünetek felismerése és azonosítása orvosi, illetve pszichológiai módszerekkel történik.

A fókuszpontok meghatározása a CPT magyarországi fogvatartási helyszíneken tett látogatásairól szóló jelentések, az ENSZ Kínzás Elleni Bizottságának jelentései, a Megelőzési Albizottság látogatásairól szóló jelentések, az általános alapjogvédelmi tevékenységem körében tett helyszíni vizsgálatok megállapításai, valamint a CKT javaslatai alapján történik.

6.1. Befogadás

Miután a szabadságuktól megfosztott személyek a fogva tartásuk kezdeti szakaszában különösen kiszolgáltatott helyzetben vannak, az NMM a befogadási eljárást valamennyi fogvatartási helyszínen részletesen vizsgálja. A vizsgálat a befogadás körébe tartozó eljárási cselekményeken – például orvosi vizsgálaton, a fogvatartott fekvőhelyének kijelölésén, ruházattal, ágyfelszereléssel, tisztálkodási eszközökkel történő ellátáson – túl a fogvatartási helyszín rendjére, az irányadó magatartási szabályokról történő tájékoztatás tartalmára, továbbá az őrszemélyzettel, illetve a hozzátartozókkal történő kapcsolattartás módjára és feltételeire is kiterjed.

6.2. A fogva tartás tárgyi feltételei

A látogatócsoportok végigjárják a fogvatartási helyszínek helyiségeit, megtekintik azok berendezését és felszerelését. Megvizsgálják a szabadságuktól megfosztott személyek által használt helyiségek méreteit, a rendelkezésükre álló mozgástér nagyságát, a helyiségek természetes fényvel történő megvilágításának, szellőzésének körülményeit, a bútorzatot, az ivóvízhez, az illemhelyekhez történő hozzáférést, a szabad levegőn tartózkodás feltételeit, a tisztálkodási lehetőségeket, a vizesblokkok és a közösségi helyiségek állapotát, valamint az élelmezést.

⁹⁴ Lásd az ENSZ kínzás elleni egyezmény 11. cikkét.

⁹⁵ Lásd: SPT: *Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to the Maldives* (26 February 2009) (CAT/OP/MDV/1) 5. pont.

⁹⁶ Lásd: SPT: *First annual report*, (CAT/C/40/2) 12. pont.

6.3. Kiszolgáltatott csoportok

Tevékenységem során köteles vagyok megkülönböztetett figyelmet fordítani a gyermekek, a Magyarországon élő nemzetiségek, a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, valamint a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.⁹⁷ Miután az említett kötelezettségem az NMM feladatainak teljesítése során is irányadó, a látogatócsoportok fokozott figyelmet fordítanak a nők, a külföldiek, a fiatal felnőttek, a homoszexuális, a biszexuális, a transznemű, valamint az egészségügyi ellátásra szoruló, szabadságuktól megfosztott személyekkel szembeni rossz bánásmódok megelőzésére.

6.4. Egészségügyi ellátás

Magyarországon *„mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”*.⁹⁸ Minden *„betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz”*.⁹⁹

A szabadságuktól megfosztott személyek számára rendelkezésre álló egészségügyi szolgáltatásokat – így az orvosi ellátást, az ápolást, a szükséges diétákat, gyógyászati segédeszközöket, rehabilitációt vagy bármely más speciális kezelést – olyan feltételek szerint kell biztosítani, amely a társadalom tagjai számára általában elérhető. A szabadságuktól megfosztott személyek ellátásával foglalkozó egészségügyi intézmények akadálymentes megközelíthetőségét, felszerelését és berendezését, az orvosi, ápolási és technikai személyzetet is az említett követelményeknek megfelelően kell kialakítani.

6.5. Élelmezés

A megfelelő étrend a fogvatartottak Alaptörvény XX. cikkben biztosított egészséghez való jogának immanens eleme. Az egészségtelen étrend és a mozgásszegény életmód okozta túlsúly nagymértékben elősegítik a szív- és érrendszeri megbetegedések, a 2-es típusú diabétesz és egyes daganatos megbetegedések kialakulását, amelyek – az ENSZ Egészségügyi Világszervezetének adatai szerint – együttesen a legfőbb elhalálozási okok Európában.¹⁰⁰ A látogatások tapasztalatai szerint a fogvatartási intézmények általában biztosítják a jogszabályban előírt energiatartalmú élelmezést a fogvatartottak számára, azonban a nem megfelelő összetételű élelem, valamint a fogva tartásból eredő mozgásszegény életmód gyakran elhízáshoz, illetve a túlsúly okozta megbetegedésekhez vezet. A látogatások során a fogvatartottak élelmezését dietetikus vagy gasztroenterológus közreműködésével vizsgálom.

6.6. Foglalkoztatás, szabadidős programok

A szabadságtól való megfosztás okozta izoláció, illetve tétlenség ellensúlyozására szolgáló intézkedések valamennyi fogvatartási szektorban kiemelt fontossággal bírnak. Az NMM látogatásai különleges figyelmet fordítanak arra, hogy a fogvatartási helyszínnek a szabadságuktól megfosztott személyek számára milyen közösségi, kulturális, oktatási, illetve szabadlevegős programokat biztosítanak.

⁹⁷ Lásd az Ajbt. 1. § (1)-(3) bekezdéseit.

⁹⁸ Lásd az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését.

⁹⁹ Lásd az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 7. § (1) bekezdését.

¹⁰⁰ <http://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/nutrition/nutrition>

6.7. Kényszerítő eszközök, valamint a fegyelmi és korlátozó intézkedések alkalmazása

A szabadságkorlátozás, valamint a kényszerítő és korlátozó eszközök alkalmazása az alapvető jogok érvényesülését önmagukban is érintik. Az ebből fakadó kockázatok megfelelő jogszabályok megalkotásával, illetve azok helyes alkalmazásával csökkenthetők.

A látogatócsoporthoz a fogvatartási helyszínen történt rendkívüli eseményekről, továbbá a személyzet által alkalmazott konfliktuskezelési módszerekről is tájékozódnak. Megvizsgálják, hogy a személyzet a fogvatartási helyszín rendjét megszegő szabadságuktól megfosztott személyekkel szemben a kényszerítő eszközök, a fegyelmi büntetések, valamint az egészségügyi és szociális intézményekben a korlátozó intézkedések alkalmazását miként adminisztrálja. A kényszerítő eszközök, a fegyelmi büntetések, valamint a korlátozó intézkedések alkalmazásával összefüggésben rendelkezésre álló iratok vizsgálata – az egészségügyi személyzet feljegyzésein túlmenően – arra is kiterjed, hogy az intézkedések indokoltságát és jogszerűségét ki és hogyan ellenőrzi, illetve mértékük a hatályos jogszabályoknak megfelel-e.

6.8. A szabadságuktól megfosztott személyek egymás közötti, valamint a fogvatartási helyszín személyzetével való kapcsolata

A szabadságuktól megfosztott személyek egymás közötti, valamint a fogvatartási helyszín személyzetével való kiegyensúlyozott emberi kapcsolata a rossz bánásmód megelőzésének egyik leghatékonyabb eszköze. A látogatócsoporthoz tájékozódnak az azonos helyiségeket használó, szabadságuktól megfosztott személyek közötti kapcsolatokról, s ennek során különös figyelmet fordítanak a fogvatartottak közötti erőszakra utaló információk összegyűjtésére.

„A vegyes, férfi-női személyzet fontos biztosítéka a fogvatartási helyszíneken előforduló bántalmazások megelőzésének”.¹⁰¹ Miután a szabadságától megfosztott személy átvizsgálását az őrszemélyzet vele azonos nemű tagjának kell végeznie, és a ruházatától megfosztott fogvatartott bármilyen vizsgálatát az őrszemélyzet ellenkező nemű tagjának tekintetétől távol kell végrehajtani,¹⁰² a szabadságuktól megfosztott személyek, az őrszemélyzet, az ápolók, stb. nemi összetételét valamennyi látogatás során vizsgálom.

Az ombudsmani intézmény húsz éves működése alatt végzett helyszíni vizsgálatok tapasztalatai szerint, amennyiben a fogvatartási helyszínek személyzete a hierarchikus struktúrában frusztrált, a munkakörülményeivel vagy a munkavégzésének feltételeivel tartósan elégedetlen, előfordulhat, hogy az ebből eredő feszültséget az alárendeltjein, illetve a neki más módon kiszolgáltattott, szabadságuktól megfosztott személyeken vezeti le. Munkatársaim az említett helyzetek felismerése, illetve megelőzése céljából megvizsgálják, hogy a fogvatartási helyszín személyzete a feladatai ellátásához szükséges ismeretekkel rendelkezik-e, továbbá a kínzás és a rossz bánásmódok megelőzéséhez szükséges képzés¹⁰³ és a szupervízió mennyire elérhető és hatékony. A látogatócsoporthoz a fogvatartási helyszín helyiségeinek, berendezésének és felszerelésének megtekintése során a személyzet számára rendszeresített helyiségeket, különösen az öltözőket, fürdőket, étkezőket, a pihenőhelyiségeket és az illemhelyeket is szemrevételezik.

¹⁰¹ Lásd: CPT 9. Általános Jelentés, [CPT/Inf (99) 12], 26. pont.

¹⁰² Lásd: CPT: 10. Általános Jelentés, [CPT/Inf (2000) 13], 23. pont.

¹⁰³ Lásd még az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel kihirdetett, kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény 10. és 16. cikkét.

6.9. Panaszmechanizmus

Magyarországon mindenkinek „joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely, közhatalmat gyakorló szervhez”.¹⁰⁴

Az OPCAT 4. cikk 2. pontjára figyelemmel, mely szerint a szabadságelvonás valamely személy olyan állami vagy magántulajdonú őrizetbe vételi környezetben történő elhelyezését jelenti, amelyet valamilyen „bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el”, a fogvatartási helyszíneket közhatalmat gyakorló szervezeteknek tekintem.

A rossz bánásmódok megelőzésének, illetve megszüntetésének egyik leghatékonyabb eszköze, ha a fogvatartási helyszín személyzete a szabadságuktól megfosztott személyek elhelyezéssel, illetve bánásmóddal kapcsolatos sérelmeiről a lehető legrövidebb időn belül értesül, azokat észszerű időn belül kivizsgálja, és az orvoslásuk érdekében szükséges intézkedéseket haladéktalanul megteszi.¹⁰⁵

A szabadságuktól megfosztott személyek kiszolgáltatott helyzetére, illetve az esetleges megtorlásokkal kapcsolatos aggodalmaira figyelemmel elvárom, hogy a fogvatartási helyszínek az anonim panaszok előterjesztésének lehetőségét is biztosítsák. Munkatársaim minden fogvatartási helyszínen megvizsgálják, hogy a szabadságuktól megfosztott személyek a panaszukat milyen módon terjeszthetik elő, a személyzet a panaszokat hogyan regisztrálja, azok kivizsgálása és orvoslása, továbbá a panaszosok tájékoztatása hogyan történik.

¹⁰⁴ Lásd az Alaptörvény XXV. cikkét.

¹⁰⁵ Lásd még az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény 13. és 16. cikkét.

7. Utánkövető látogatás

A nemzeti megelőző mechanizmusnak elsődlegesen a problémás intézmények utóvizsgálatával, illetve többek között az emberi jogi szervezetektől, a kormányzati szervektől és a civil társadalomtól származó, hitelt érdemlő információk útján rendszeresen ellenőriznie kell az intézkedési gyakorlati megvalósulását.¹⁰⁶

Az NMM szabadságtól megfosztott személyekkel szembeni rossz bánásmód megelőzésére irányuló tevékenységének része az utóvizsgálat is. Az utóvizsgálat elsődleges célja, hogy információt kapjak az ajánlásaim végrehajtását célzó intézkedésekről. A másik cél, hogy az érintett fogvatartási helyszínek személyzetét, illetve a hatóságokat az intézkedéseim végrehajtására ösztönözzem.¹⁰⁷

Utóvizsgálat keretében a korábbi látogatás során feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok, illetve az alapvető jogok érvényesülését veszélyeztető körülmények megszüntetése érdekében tett intézkedések megvalósítását értékelem. Az utóvizsgálat alkalmat ad arra, hogy a fogvatartási helyszín személyzetével a korábbi látogatás tapasztalatait, illetve ezek fényében az intézkedéseim gyakorlati megvalósítását is megvitassam.

Miután az utóvizsgálati jellegű látogatásokra vonatkozóan sem az OPCAT, sem az Ajb. nem tartalmaz előírásokat, azok kapcsán az általános szabályokat kell alkalmazni.

7.1. Az utánkövető látogatás helyszínének kiválasztása

Az NMM feladatai teljesítésének körében 2018 végéig négy utánkövető látogatást végeztem. A helyszínek kijelölése a korábbi látogatások benyomásai, illetve megállapításai alapján, a következő elvek szerint történt.

Az első és a harmadik helyszín, a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete,¹⁰⁸ valamint a BRFK Központi Fogda¹⁰⁹ kiválasztásának indoka az volt, hogy első alkalommal a látogatócsoport súlyos és nagyszámú fogvatartottat érintő rossz bánásmódot vagy annak veszélyét észlelte. A felsoroltakon kívül olyan intézményben végeztem utánkövető látogatást, amely – felújítási munkálatok miatt – az első alkalommal ideiglenes telephelyen működött. Ebben az esetben az utánkövető látogatás célja annak vizsgálata volt, hogy az intézmény az ideiglenes telephelyen észlelt körülményeket, illetve az ott tanúsított bánásmódot érintő ajánlásaimat az állandó telephelyére történő visszaköltözést követően¹¹⁰ hogyan valósította meg.¹¹¹

2018-ban az NMM feladatainak teljesítése körében Tökölön, a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában tettem utóvizsgálati látogatást.¹¹²

¹⁰⁶ Lásd: SPT: *Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms* (CAT/OP/1/Rev.1) 33. pont.

¹⁰⁷ Lásd: BIRK Moriz, ZACH Gerrit, LONG Debra, MURRAY Rachel, SUNTINGER Walter: *Enhancing impact of National Preventive Mechanisms, Strengthening the follow-up on NPM Recommendations in the EU: Strategic Development, Current Practices and the way forward*. Ludwig Boltzmann Institute & University of Bristol, May 2015, 10. oldal. Elérhető: http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/law/hric/2015-documents/NPM%20Study_final.pdf

¹⁰⁸ Az első látogatásról lásd az AJB-1423/2015. számú jelentést, az utánkövető látogatásról pedig az AJB-685/2017. számú jelentést.

¹⁰⁹ Az első látogatásról lásd az AJB-151/2016. számú jelentést, az utánkövető látogatásról pedig az AJB-496/2018. számú jelentést.

¹¹⁰ Lásd a Bács-Kiskun Megyei Platán Integrált Szociális Intézmény utánkövető látogatásáról szóló, AJB-3772/2017. számú jelentésemet.

¹¹¹ Az utánkövető látogatás kapcsán lásd a 10. fejezetben, a Bács-Kiskun Megyei Platán Integrált Szociális Intézménynél írtakat.

¹¹² http://www.ajbh.hu/documents/10180/2806238/OPCAT+NMM+utankoveto+látogatás+Tökölön_honlap_rövfihír.pdf

7.2. Az utánkövető látogatás tervezése és előkészítése

Az utóvizsgálatot a fogvatartási hatóságokkal folytatott írásbeli párbeszéd előzi meg, amelynek során a jelentésben megfogalmazott ajánlások címzettjeitől érkezett válaszokat elemzem és értékelem. A párbeszédbe szükség esetén olyan civil szervezeteket vagy hatóságokat is bevonok, amelyeknek a fogvatartási körülmények, valamint a fogvatartottakkal való bánásmód javítását célzó tevékenysége szempontjából fontos, hogy a feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságokról tudomást szerezzenek.

A látogatási terv a korábbi vizsgálatról szóló jelentésben megfogalmazott ajánlások alapulvételével az alapvető joggal összefüggő, visszasságot okozó vagy annak veszélyét magában hordozó körülmények ismételt ellenőrzésére irányul.

7.3. Az utánkövető látogatócsoport összeállítása

A látogatócsoport összeállításakor a nemek kiegyensúlyozott aránya, a multidiszciplináris összetétel, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok védelméhez szükséges szakértő biztosítása mellett törekedtem arra, hogy a látogatásban minél több olyan munkatársam vegyen részt, aki a fogvatartási helyszínt már ismeri.

7.4. Az utánkövető látogatás lebonyolítása

Az utánkövető látogatás is az Ajbt. vonatkozó előírásai, valamint a 3/2015. (XI. 30.) AJB utasításban előírt szakmai szabályok és módszerek alkalmazásával történik.

Az utánkövető látogatás lehetőséget teremt a fogvatartási helyszín munkatársaival a korábbi látogatás tapasztalatairól, az erről szóló jelentés ajánlásairól, azok végrehajtásának módjáról, továbbá az időközben történt változásokról szóló konstruktív párbeszéd elmélyítésére. Mindezek eredményeként javulhat a fogvatartási helyszín munkatársainak a fogvatartási körülmények, valamint a fogvatartottakkal való bánásmód javítását célzó ajánlások végrehajtására irányuló együttműködési készsége.

7.5. Az utánkövető látogatás befejezése

A látogatócsoport tagjai az utánkövető látogatás befejezésekor összegezik, illetve megosztják tapasztalataikat a fogvatartási helyszín személyzetével,¹¹³ és megjelölik, hogy a fogvatartási helyszín munkatársainak milyen további iratokat kell a rendelkezésemre bocsátaniuk. A látogatócsoport a korábbi látogatásról készült jelentés ajánlásainak megvalósításával, továbbá a bánásmóddal és a fogvatartás körülményeivel kapcsolatos, újonnan szerzett pozitív és negatív benyomásaikat is megosztják a fogvatartási helyszín vezetőivel.

7.6. Az utánkövető látogatások tapasztalatainak feldolgozása és értékelése

A látogatócsoport tagjai közösen dolgozzák fel a fogvatartási helyszínen szerzett tapasztalataikat és élményeiket. A látogatásvezető a fogvatartási helyszínen szerzett legfontosabb tapasztalatokról, különösen a látogatócsoport tagjainak az előző látogatással összehasonlítva szerzett benyomásairól rövid feljegyzésben tájékoztat engem, majd elkészíti a látogatásról szóló rövid összefoglalót, amelyet jóváhagyásomat követően Hivatalom az NMM honlapján magyar és angol nyelven közzétesz.¹¹⁴

¹¹³ Lásd az SPT: *Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms* (CAT/OP/1,/ Rev. 1.) 27. pontját.

¹¹⁴ www.ajbh.hu

8. Az NMM jelentése

Az NMM látogatásáról jelentés készül, amely *„tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket”*.¹¹⁵ A jelentés borítóján a látogatás helyszínének megjelölésén túl az is feltüntetésre kerül, hogy azt nem általános alapjogvédelmi tevékenységem, hanem az NMM feladatainak teljesítése körében adom ki.

8.1. A jelentés előkészítése

Az OPCAT 21. cikkének 2. pontja értelmében az NMM *„által gyűjtött bizalmas információkat titkosan kell kezelni.”*

Az alapvető jogok biztosa *„eljárása során az annak lefolytatásához szükséges mértékben kezelheti mindazokat a személyes adatokat, valamint törvény által védett titoknak és hivatali gyakorlatához kötött titoknak minősülő adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek kezelése a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges”*.¹¹⁶

A látogatásban részt vevő munkatársaim a megfigyeléseik és az általuk végzett mérések, illetve meghallgatások eredményeit összegző részjelentéseket, fényképfelvételeket és a látogatás során birtokukba került dokumentumokat, a közreműködő szakértők a szakvéleményüket a látogatás vezetőjéhez továbbítják. Személyazonosításra alkalmas adatokat sem a részjelentések, sem a szakvélemények nem tartalmaznak.

Miután az *„alapvető jogok biztosának a vizsgálata során beszerzett iratok és tárgyi bizonyítási eszközök nem nyilvánosak”*,¹¹⁷ külső személyek számára sem a látogatás, sem az annak előkészítése során készült feljegyzések, illetve beszerzett dokumentumok sem az eljárás során, sem annak befejezését követően nem hozzáférhetőek.

8.2. Bevezetés

A jelentésnek ez a része röviden ismerteti az NMM feladatkörét, a látogatás helyszíne kiválasztásának indokait és körülményeit, továbbá azokat az ismérveket, amelyek alapján a kiválasztott helyszínen az OPCAT 4. cikkének 2. pontja alapján szabadságelvonás történik. Tartalmazza a látogatás időpontját, a látogatócsoport tagjainak nevét és szakképzettségét, köztisztviselő munkatársaim hivatali beosztását, a vizsgálat módszerét. Miután az NMM megelőző célú monitorozó látogatása a fogvatartási helyszín működésére irányadó jogszabályok gyakorlatorientált felülvizsgálatát is magában foglalja, a bevezető rész az alkalmazott nemzeti és nemzetközi jogforrások, továbbá azon alapvető jogok felsorolását is tartalmazza, amelyeket a jelentés érint.

8.3. Szankció tilalma

A jelentésben felhívom a figyelmet arra, hogy senki *„nem rendelhet el, nem alkalmazhat, nem engedélyezhet, és nem túrhat el semmilyen személy vagy szervezet elleni szankciót, ha az illető a nemzeti megelőző mechanizmussal akár valós, akár hamis információkat közölt, és az adott személyt vagy szervezetet semmiféle más jellegű hátrány sem érheti”*.¹¹⁸

¹¹⁵ Lásd az Ajbt. 28. § (1) bekezdését.

¹¹⁶ Lásd az Ajbt. 27. § (1) bekezdését.

¹¹⁷ Lásd az Ajbt. 27. § (3) bekezdését.

¹¹⁸ OPCAT 21. cikk 1. pontja.

8.4. Tényállás és megállapítások

Az NMM feladatainak ellátása szempontjából kiemelt fontosságú a látogatások során tapasztalt bánásmód, illetve a megfigyelt körülmények részletes leírása, bemutatása.

A tényállás tartalmazza a fogvatartási helyszín alapadatait, továbbá a látogatás során végzett azon megfigyelések, meghallgatások, illetve beszerzett adatok részletes leírását, amelyekre az NMM a megállapításait és az intézkedéseit alapozza.¹¹⁹ A jelentés tervezetét a látogatás vezetője a látogatócsoport tagjai által készített részjelentések, valamint a közreműködő szakértő véleményének felhasználásával készíti elő. A háromszögelés (trianguláció) – a különböző személyektől származó információk (allegációk) és a dokumentumok összevetése – módszerének alkalmazása elősegíti az objektivitást.¹²⁰

A jelentés megállapításai körében kell rámutatni az elhelyezési körülmények, illetve a bánásmód azon aspektusaira, amelyek alapvető joggal összefüggő visszásságot vagy annak veszélyét eredményezik.¹²¹ A megállapítások körében ismertetem azokat a tényeket, illetve körülményeket is, amikor bizonyos fogvatartási helyszínek munkatársai az Ajbt. 25. cikk (1) bekezdésében előírt együttműködési kötelezettségüket késedelmesen teljesítik vagy annak nem tesznek eleget. A megállapítások körében kell kifejteni, hogy a feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság helytelen jogértelmezés eredménye, valamely jogszabály felesleges, nem egyértelmű, esetleg nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető-e vissza.¹²²

Az ENSZ kínzás elleni egyezmény 16. cikke szerint az állam a „*joghatósági területén megtilt minden olyan egyéb cselekményt, amely kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetést vagy bánásmódot képez, de nem minősül az 1. cikkben meghatározott kínzási cselekménynek, és ha e cselekményeket közfunkciót ellátó személy vagy hivatalos minőségben eljáró bármely más személy vagy ilyen személy kifejezett vagy hallgatóságos ösztönzésére vagy ennek hozzájárulásával eljáró személy követi el*”. Az ENSZ kínzás elleni egyezmény az 1. cikk szerinti kínzásnak nem minősülő, rossz bánásmódot megvalósító „*egyéb cselekményt*” nem definiálja. Az „*egyéb cselekmény*” tilalma a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése körében arra kötelez, hogy a kínzás fogalomkörén kívül eső, de a szabadságától megfosztott személy számára szenvedést okozó bánásmód ellen is fellépjen.

Tapasztalataim szerint a fogvatartottak esetében nem csak a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmába ütköző, hanem más alapvető jogaikkal összefüggő visszásságot okozó bánásmód, illetve elhelyezési körülmények elviselése is komoly fizikai és lelki megpróbáltatásokat okoz. Miután a szabadságuktól megfosztott személyek alapvető jogainak „*teljes tisztfeletben tartása*” mindenkinek közös felelőssége,¹²³ az NMM feladatainak teljesítése körében kiadott jelentéseimben a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozásán túlmenően, a más alapvető joggal összefüggő visszásságok, illetve azok veszélyének megállapítását és megelőzését is feladatommak tekintem.¹²⁴

¹¹⁹ Lásd az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 32. § (1) bekezdését.

¹²⁰ Lásd SPT: *Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms* (CAT/OP/1/Rev.1) 26. pont.

¹²¹ Lásd az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 33. § (1) bekezdését.

¹²² Lásd még az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény 11. cikkét.

¹²³ Lásd az OPCAT preambulumát.

¹²⁴ Lásd az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdését.

Az alapvető joggal összefüggő visszásság, illetve annak veszélye megállapítása során érvelésemben különösen az Emberi Jogok Európai Bírósága, a CPT, a Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága,¹²⁵ az ENSZ és az Európa Tanács más szerveinek, valamint az Alkotmánybíróságnak a jogértelmezésére hivatkozom.

Az elhelyezéssel, illetve a bánásmóddal kapcsolatos kritikai megjegyzéseken túlmenően a látogatás során észlelt pozitív gyakorlattal kapcsolatos megállapításokat is a jelentésnek ebben a részében kell bemutatni és értékelni.¹²⁶

A jelentések tömör, lényegre törő megfogalmazását rendkívül fontosnak tartom. A szabadságuktól megfosztott személyek alapvető jogainak „teljes tiszteletben tartása” céljából azon elhelyezési körülmények, illetve a bánásmód azon aspektusainak részletezésére törekszem, amelyek a szabadságuktól megfosztott személyek alapvető jogaival összefüggő visszásságot vagy annak veszélyét eredményezik.

8.5. Az NMM intézkedései

Az OPCAT 19. cikkének b) pontja alapján a nemzeti megelőző mechanizmust fel kell hatalmazni ajánlások megfogalmazására az „illetékes hatóságok számára, hogy javítsák a szabadságuktól megfosztott személyek körülményeit és a velük való bánásmódot, és hogy megakadályozzák a kínzást és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést, figyelembe véve az Egyesült Nemzetek Szervezetének vonatkozó normáit”.

A jelentésnek ebben a részében kell megfogalmazni a látogatás során észlelt, az elhelyezéssel és a bánásmóddal összefüggésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, illetve az alapvető jogok érvényesülését veszélyeztető körülmények megszüntetése érdekében szükséges intézkedéseket.¹²⁷ Valamennyi intézkedés kapcsán meg kell jelölni az Ajbt. azon rendelkezését, amely azt lehetővé teszi.¹²⁸

Az NMM ajánlásainak a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozásán túlmenően célja az is, hogy a szabadságuktól megfosztott személyek elhelyezési körülményeit és a velük való bánásmódot javítsa. Az NMM látogatásokról szóló jelentésekben megfogalmazott intézkedéseimmel nem csak a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzésére, hanem a szabadságuktól megfosztott személyek más alapvető jogaival összefüggő visszásság, illetve az azok veszélyét eredményező körülmények és bánásmódok megszüntetésére és megelőzésére is törekszem.

A jelentésben egyértelműnek kell lennie, hogy az adott intézkedés melyik alapvető joggal összefüggő visszásságra, illetve annak érvényesülését veszélyeztető körülményre vonatkozik.¹²⁹ Az intézkedést úgy kell megfogalmazni, hogy a különböző címzetteknek szóló intézkedések, illetve az egy címzettnek szóló különböző intézkedések elkülönüljenek.¹³⁰

¹²⁵ Lásd a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény 34. cikkét.

¹²⁶ Lásd SPT: *Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms* (CAT/OP/1/Rev.1) 30. pont.

¹²⁷ Lásd az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 34. § (1) bekezdését.

¹²⁸ Lásd az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 34. § (3) bekezdését.

¹²⁹ Lásd az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 34. § (2) bekezdését.

¹³⁰ Lásd az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 34. § (4) bekezdését.

8.5.1. Kezdeményezés

Ha az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot a vizsgált hatóság saját hatáskörben meg tudja szüntetni, a vizsgált hatóság vezetőjénél kezdeményezhetem annak orvoslását. Az ilyen kezdeményezés rövid úton – távbeszélőn, szóban vagy elektronikus levélben – is történhet. Ez esetben a kezdeményezés időpontját, módját és lényegét az ügyiraton rögzíteni kell. A vizsgált hatóság az ajánlással kapcsolatos érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az annak kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles tájékoztatni.¹³¹ Amennyiben a vizsgált hatóság a kezdeményezéssel nem ért egyet, azt a kézhezvételtől számított harminc napon belül, a véleményével ellátva, köteles a felügyeleti szervéhez felterjeszteni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított harminc napon belül az állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedéséről köteles értesíteni.¹³² A 2018-ban készült, NMM látogatásokról szóló jelentéseimben megfogalmazott kezdeményezéseimre a címzettek szinte kivétel nélkül a törvényben előírt határidőn belül, érdemben reagáltak.

8.5.2. Ajánlás

Ha a lefolytatott vizsgálat arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot a vizsgált hatóság saját hatáskörében nem tudja megszüntetni, annak orvoslására – a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett – ajánlást tehetek a vizsgált hatóság felügyeleti szervének. A felügyeleti szerv az ajánlással kapcsolatos állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről annak kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles értesíteni.¹³³ Amennyiben a vizsgált hatóságnak nincs felügyeleti szerve, a vizsgált hatóság számára tesztek ajánlást.¹³⁴ A 2018-ban készült NMM látogatásokról szóló jelentéseimben megfogalmazott ajánlásaimra a címzettek a törvényben előírt határidőn belül, érdemben reagáltak.

8.5.3. Ügyészi fellépés kezdeményezése

Alapvető joggal összefüggő visszásság esetén, annak orvoslása érdekében a legfőbb ügyész útján kezdeményezhetem az illetékes ügyész fellépését. Amennyiben a legfőbb ügyész útján az illetékes ügyész fellépését kezdeményezem, az ezzel kapcsolatos álláspontjáról, esetleges intézkedéséről hatvan napon belül köteles értesíteni.¹³⁵ 2018-ban ezzel a jogkörömmel két fogvatartási helyszínen, a Márianosztrai Fegyház és Börtön,¹³⁶ továbbá a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektumának¹³⁷ látogatásáról szóló jelentéseimben éltem.

8.5.4. Bejelentés a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnál

Amennyiben a vizsgálatom a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot észlel, bejelentéssel fordulhatok a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz. 2018-ban ezzel a jogkörömmel nem éltem.

¹³¹ Lásd az Ajbt. 32. § (1) és (2) bekezdését.

¹³² Lásd az Ajbt. 32. § (3) bekezdését.

¹³³ Lásd az Ajbt. 31. § (1) bekezdését.

¹³⁴ Lásd az Ajbt. 31. § (4) bekezdését.

¹³⁵ Lásd az Ajbt. 33. § (1) bekezdését.

¹³⁶ ΔJB 474/2018. számú ügyirat.

¹³⁷ ΔJB 501/2018. számú ügyirat.

8.5.5. Jogalkotás kezdeményezése

Ha a rossz bánásmódnak vagy veszélyének megszüntetése érdekében valamely jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy előkészítését javaslom, a megkeresett szerv az ezzel kapcsolatos állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül köteles értesíteni.¹³⁸

8.5.6. Összefoglalás

Az NMM feladatainak ellátása körében 2018-ban készített jelentések intézkedéseinek, kezdeményezéseinek száma fogvatartási helyszínek szerint¹³⁹

Sorszám	A fogvatartási helyszín neve	Az intézkedések száma összesen ¹⁴⁰	Az intézkedések címzettje			
			vizsgált intézmény ¹⁴¹	felügyeleti szerv ¹⁴²	ügyész ¹⁴³	jogalkotás ¹⁴⁴
1.	BRFK Központi Fogda	15	15			
2.	BRFK XIV. kerületi Rendőrkapitányság	8	1	4		3
3.	EMMI Debreceni Javítóintézete és Nagykanizsai Telephelye	40	29	4		7
4.	Csongrád Megyei Aranysziget Integrált Szociális Otthon	26	24	2	-	-
5.	Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság fogda	9	8	1	-	-
6.	Márianosztrai Fegyház és Börtön	36	24	7	2	3
7.	Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektum	24	19	3	1	1
8.	Dél-Borsodi Integrált Szociális Intézmény	18	14	4	-	-
9.	Tolna Megyei Balassa János Kórház Pszichiátriai Osztálya	14	9	4	-	1
Összesen		190	143	29	3	15

8.6. Az NMM jelentésének közzététele

„Az alapvető jogok biztosának jelentése nyilvános. A nyilvánosságra hozott jelentése nem tartalmazhat személyes adatot, minősített adatot, a törvény által védett titkot és hivatás gyakorlásához kötött titkot.”¹⁴⁵

Az NMM látogatásáról szóló jelentésemet az érintett fogvatartási helyszín vezetőjének, az ajánlások címzettjeinek, a CKT tagjainak minden esetben megküldöm.

¹³⁸ Lásd az Ajbt. 37. §-át.

¹³⁹ Lásd az Ajbt. 11. pontját.

¹⁴⁰ Az ajánlások száma összesen.

¹⁴¹ Lásd az Ajbt. 32. § (1) bekezdését.

¹⁴² Lásd az Ajbt. 31. § (1) bekezdését.

¹⁴³ Lásd az Ajbt. 33. § (1) bekezdését.

¹⁴⁴ Lásd az Ajbt. 37. §-át.

¹⁴⁵ Lásd az Ajbt. 28. § (2) bekezdését.

Az NMM jelentéseit Hivatalom honlapján digitális formában, bárki számára, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetővé kell tennem.¹⁴⁶ Munkatársaim az NMM jelentéseit magyar nyelven a címzetteknek való megküldését követően néhány napon belül a nyilvánosság számára¹⁴⁷ is hozzáférhetővé teszik.¹⁴⁸ Az NMM jelentését a kiadásától számított harminc napon belül az elektronikus gyűjteményben is közzé kell tenni.¹⁴⁹

Pénzügyi források hiányában eddig egyetlen esetben volt lehetőségem arra, hogy az NMM látogatásáról szóló jelentést angol nyelven teljes terjedelemben hozzáférhetővé tegyem. Hivatalom a 2018. évi látogatásokról szóló jelentések összefoglalójának angol nyelvű fordítását a jelentések kiadásától számított harminc napon belül, az NMM hivatalos oldalán közzétette.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Lásd az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 39. § (1) bekezdését.

¹⁴⁷ Lásd az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 39. § (2) bekezdését.

¹⁴⁸ <https://www.ajbh.hu/en/opcat-jelentesek-2018>

¹⁴⁹ Lásd az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 3/2015. (I. 30.) AJB utasítás 39. § (3) bekezdését.

¹⁵⁰ <https://www.ajbh.hu/en/web/ajbh-en/opcat-reports-2018>

9. Szabadságuktól megfosztott személyek a meglátogatott fogvatartási helyszíneken

Sorszám	A látogatás időpontja	A fogvatartási helyszín		A látogatás időpontjában			meghallgatott személyek száma
		neve	eng. férőhely (db)	megtekintett fogvatartási helyek száma (db)*	kihasználatosság %	fogvatartottak száma (fő)	
1.	2016.09.13-14.; 2016.09.26-27.	EMMI Debreceni Javítóintézete és Nagykanizsai Telephelye**	108/140	108/140	66,7	165	133
2.	2016.12.06.	BRFK XIV. kerületi Rendőrkapitányság	10	10	10,0	1	4
3.	2017.02.08.	BRFK Központi Fogda	133	133	15,03	20	29
2.	2017.03.13-14.	Márianosztrai Fegyház és Börtön	524	624	119,08	624	117
3.	2017.03.28.	Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektum	153	258	168,63	258	43
6.	2017.05.31.- 06.01.	Tolna Megyei Balassa János Kórház Pszichiátriai Osztálya	89	89	73,03	65	51
7.	2017.09.12-14.	Csongrád Megyei Aranysziget Integrált Szociális Otthon Nagymágocsi Kastélyotthon	300	302	100,67	302	85
8.	2017.10.19.	Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság fogda	34	34	20,58	7	10
9.	2018.05. 22-23.	Dél-Borsodi Integrált Szociális Intézmény	240	240	100	240	60
Összesítés			1 731	1 938	75	1 682	532

* A megtekintett fogvatartási helyek száma tartalmazza az engedélyezett és az azon felül kialakított férőhelyeket is.

** Az EMMI Debreceni Javítóintézetében és a Nagykanizsai Telephelyén tett látogatásokról egy tematikus jelentés készült.

9.1. Szabadságuktól megfosztott gyermekek

A szabadságuktól megfosztott fiatalok, a fogva tartásuk okától függetlenül, sebezhetőbbek, mint a felnőttek. Az életkorukból adódó kiszolgáltatott helyzetüknél fogva a fiatalok elhelyezésére szolgáló fogvatartási helyszínek személyzetének fokozott éberségre van szüksége annak érdekében, hogy a gyermekek fizikai és mentális jóllétéről megfelelően gondoskodjon.¹⁵¹

Magyarországon gyermekjogi szakombudsman nincs, azonban az NMM feladatainak teljesítése során is megkülönböztetett figyelmet kell fordítanom a gyermekek jogainak védelmére. Gyermekek az a „személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri”.¹⁵²

Az NMM szabadságuktól megfosztott gyermekek elhelyezésére szolgáló fogvatartási helyszíneken tett látogatásai egyrészt a szándékos bántalmazásokra, illetve rossz bánásmódra utaló információk

¹⁵¹ Lásd: CPT 9. Általános Jelentés [CPT/Inf (99) 12], 20. pont.

¹⁵² Lásd az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény 1. cikkét.

összegyűjtésére, másrészt annak feltárására koncentráltak, hogy a fogvatartási környezet a fizikai és mentális jóllét biztosítására és védelmére alkalmas-e.

9.1.1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Debreceni Javítóintézete és Nagykanizsai Telephelye¹⁵³

Az EMMI Debreceni Javítóintézetében és a Nagykanizsai Telephelyén javítóintézeti nevelésre ítélt és előzetes letartóztatásba helyezett 12-18 éves fiúk elhelyezésére van lehetőség. A bűnelkövető vagy bűnelkövetéssel gyanúsított fiatalok 21 éves korukig nevelhetők az intézetekben. A látogatás évében a nagykanizsai részleg közel 50 %-os, a debreceni székhely több, mint 80%-os kihasználtsággal működött. Nagykanizsán a 108 férőhelyen 48, a 140 debreceni férőhelyen 117 fiatal reszocializációját végezték.

A javítóintézeti nevelés célja a bűnelkövetéshez vezető szocializációs hiányok pótlása, a társadalomba való sikeres beilleszkedés elősegítése. A sikeres reszocializációhoz alkalmanként szükség lehet arra, hogy a javítóintézeti nevelésben lévő fiatal utógondozottként az intézetben maradjon. Mindkét helyszínen voltak utógondozói férőhelyek (Nagykanizsán 12, Debrecenben 8), azonban utógondozott fiatal egyik intézetben sem élt. Az említett helyzet oka, hogy a hatályos jogszabályok értelmében a fiatalkorú csak a javítóintézeti nevelés teljes időtartamának letöltését követően kérheti az utógondozotti ellátást. Az említett okból, a jó magaviselet miatt a javítóintézeti nevelés teljes időtartamának letöltését megelőzően ideiglenesen elbocsátható fiatalok nem kérvényezhetik az utógondozást. Emiatt kezdeményeztem a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bvtv.) 384. § (1) bekezdésének módosítását.



Lépcsőforduló az EMMI Debreceni Javítóintézetében

A házirend előírásainak megfelelően mindkét javítóintézetben 100%-os volt az oktatásban részt vevő fogvatartottak aránya. Sajnálatos módon azok a tanköteles életkornál idősebb fogvatartottak, akik az iskolarendszerű oktatásba nem kívántak bekapcsolódni – iskolai végzettségükre tekintet nélkül – megtehették, hogy csak fejlesztő foglalkozásokon vettek részt. A javítóintézetben fogva tartott fiatalok sikeres reszocializációja érdekében javasoltam, hogy rájuk ne a tankötelezettség általános szabályai vonatkozzanak. Az általam kezdeményezett jogszabály-módosítás szerint az alapfokú végzettséggel nem rendelkező, javítóintézetben fogva tartott fiatalok akkor is

¹⁵³ AJB-493/2018. számú jelentés.

kötelezhetőek legyenek az általános iskolai oktatásban való részvételre, ha már nem tanköteles életkorúak.

A bűnelkövető gyermekek visszaesővé válásának kockázatát csökkentheti, ha sikerül a család működési rendszerébe beavatkozni. Ennek ellenére egyik intézetben sem éltek a Bvtv. által biztosított kapcsolattartási formák közül a családi konzultációban vagy családterápiás foglalkozásokban rejlő lehetőségekkel. A javítóintézetekben ezeket a találkozási alkalmakat a fiatalnak vagy törvényes képviselőjének kellene kérelmeznie, míg a büntetés-végrehajtás intézeteiben fogva tartott fiatalok számára a rendeleti szintű szabályozás lehetővé teszi, hogy az intézet is kezdeményezhesse a családterápiás foglalkozásokat. Javasoltam, hogy a javítóintézetek hatékonyabb tájékoztatással segítsék elő e foglalkozási formák terjedését, valamint, hogy a javítóintézetek rendtartásáról szóló 1/2015. (I. 14.) EMMI rendelet (a továbbiakban Rendtartás) módosításával a javítóintézetek számára is biztosítsák a kezdeményezés lehetőségét.

Az elhelyezés tárgyi körülményei Nagykanizsán kiválóak voltak. Debrecenben főként a vizesblokkok felújítása, valamint biztonságos várakoztató helyiség kialakítása miatt fordultam a fenntartóhoz, illetve az igazgatóhoz ajánlásaimmal.

A látogatócsoport azt tapasztalta, hogy a zárt és a speciális csoportok működési rendje összemósódott. Az intézetekben az általánosnál zártabban működő részlegbe büntetesként, oly módon helyezték a növendékeket, hogy a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelménye nem érvényesült. A Javítóintézet igazgatójának intézkedését kezdeményeztem annak érdekében, hogy tekintse át a büntetések gyakorlatát, szüntesse meg a megalázó, a kollektív büntetéseket, dolgozzon ki eljárásrendet a fegyelmi büntetesként kiszabható, zárt jellegű csoportokba történő elhelyezésről, illetve kértem, hogy az értelmi és/vagy pszichoszociális vagy más fogyatékossgal élő fiatalok számára az állapotuknak megfelelő speciális csoportokba legyenek elhelyezhetőek.

A látogatócsoport a két helyszínen összesen 133 személlyel készített interjút. A bizalmas körülmények között tartott meghallgatások alanyainak 2/3-a növendék, 1/3-a szakmai munkatárs volt. Debrecenben 114, Nagykanizsán 79 dolgozó állt közvetlen kapcsolatban a növendékekkel, az álláshelyek mindkét helyszínen 98%-ban feltöltöttek voltak.

A Rendtartás előírja,¹⁵⁴ hogy szükség esetén, a rendészeti szolgálat képes legyen állandó felügyeletet biztosítani. Az említett követelménynek mindkét helyszín eleget tett. Debrecenben 17, Nagykanizsán 18 rendész állt alkalmazásban. Ugyanakkor a Rendtartás intézményenként egyetlen rendész alkalmazását írta elő,¹⁵⁵ amely létszám az állandó rendész felügyelet biztosításához nem elegendő. Az említett okból a Rendtartás rendészek létszámára vonatkozó előírásának kiegészítését, illetve pontosítását javasoltam.

9.2. Büntetés-végrehajtási intézetekben tartózkodó fogvatartottak

9.2.1. Márianosztrai Fegyház és Börtön¹⁵⁶

A Márianosztrai Fegyház és Börtön (a továbbiakban: Fegyház) a látogatás idején 524 fogvatartott befogadására volt alkalmas. Ezzel szemben a látogatáskor a nyilvántartás szerinti létszám 731, a ténylegesen a Fegyházban tartózkodó fogvatartottak száma 624 volt, ami 119,08 %-os telítettséget eredményezett.

¹⁵⁴ Rendtartás, 10. § (1) bekezdés.

¹⁵⁵ Rendtartás, 1. melléklet 2.2. pont.

¹⁵⁶ AJB-474/2018. számú jelentés.

Bár röviddel a látogatást megelőzően történtek bizonyos felújítási munkálatok a Fegyházban, a látogatócsoport által megfigyelt fizikai körülmények összességükben súlyos aggodalomra adtak okot. Számos zárkában a befogadóképességet meghaladó számú fogvatartott élt, így az egy személyre jutó terület és légköbméter jelentősen elmaradt a hazai és nemzetközi előírások szerinti minimális lélettértől. Felkértem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy a Fegyházban fogvatartottak számára biztosított legyen a jogszabályban¹⁵⁷ – nemzetközi standardoknak megfelelően¹⁵⁸ – előírt lélettér. A Fegyház parancsnokának intézkedését kezdeményeztem a fogvatartási körülmények javítása érdekében.



Zárka a Márianosztrai Fegyház és Börtönben

A poloskafertőzöttség a rendszeres irtás ellenére is fennállt. A Fegyház parancsnokának intézkedését kezdeményeztem az élősködők hatékony irtása érdekében

Aggodalomra adott okot, hogy amennyiben a biztonsági elkülönítést a biztonsági helyiségben („dühöngő”) hajtották végre, annak foganatosítása minden alkalommal mozgáskorlátozó eszköz (bilincs és bilincsrögzítő öv) alkalmazása, valamint tiltott tárgy elhelyezésére és önkárosításra lehetőséget nem adó ruházat viselésének elrendelésével történt. A legfőbb ügyész útján felkértem az illetékes ügyészt, hogy – a törvényes bánásmóddhoz és az emberi méltóság tiszteletben tartásához¹⁵⁹ való jogok érvényesülését szem előtt tartva – vizsgálja meg a biztonsági helyiség használatának és a több biztonsági intézkedés együttes alkalmazásának gyakorlatát.¹⁶⁰

Alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott a személyzet azzal, hogy a fogvatartottak egyes látogatóit a beléptetés során, a ruházatátvizsgálás jogszabályi kereteit túllépve ellenőrizte, a nőket például felszólították, hogy lazítsák meg a felsőruházatukat, majd az alsóneműjüket is szemrevételezték, a gyermekek szájába pedig betekintettek. Több esetben előfordult, hogy a látogatók a beléptetés módját annyira megalázónak érezték, hogy a fogvatartottakat többé nem látogatták. Felkértem a Fegyház parancsnokát, tegye meg a szükséges intézkedést annak

¹⁵⁷ A szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 121. § (1) bekezdése szerint „a zárkában vagy a lakóhelyiségben elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítélre hat köbméter légtér és (...) közösen elhelyezett elítéltek esetén személyenként legalább négy négyzetméter lélettér jusson.”, a (2) bekezdés alapján „az lélettér kiszámításakor a zárka vagy a lakóhelyiség alapterületéből az illemhely és a mosdó által elfoglalt területet (...) figyelmen kívül kell hagyni.”

¹⁵⁸ A CPT-nek a büntetés-végrehajtási intézetekben az egy fogvatartottra jutó lélettérre vonatkozó előírásai [CPT/Inf (2015) 44] 9-10. pontja értelmében több személy által lakott zárka esetében személyenként szintén minimum 4 m², nem beleszámítva a zuhanyzó és mellékhelyiség által elfoglalt területet.

¹⁵⁹ A 16/2014. (XII.19.) IM rendelet 54. § (1) bekezdése szerint „a mozgáskorlátozó eszköz alkalmazása során különös tekintettel kell lenni a törvényes bánásmód és az emberi méltóság tiszteletben tartására”.

¹⁶⁰ A Bvtv. 145. § (3) bekezdése szerint „indokolt esetben több biztonsági intézkedés együtt is alkalmazható”.

érdekében, hogy az őrszemélyzet a látogatók beléptetését és átvizsgálását a hatályos előírásokat,¹⁶¹ valamint emberi méltóságukat tiszteletben tartva végezze.

Az egészségügyi személyzet túlterheltsége a fogvatartottak ellátására is hatással volt. Az egészségügyi osztály vezetője további teljes állású orvos és ápoló alkalmazását is szükségesnek ítélte. Az egy pszichológusra jutó fogvatartotti létszám annak ellenére nagyon magas volt, hogy 2016 szeptembere óta a Fegyház két pszichológust foglalkoztatott. Különös aggodalomra adott okot, hogy asztmás fogvatartottak a zárkában nem tarthatták maguknál az asztmapumpát. Felkértem a Fegyház parancsnokát, hogy az aggodalomra okot adó körülményeket orvosolja. Felkértem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy az Egészségügyi Osztály dolgozói, valamint a pszichológusok létszámának növelése érdekében fontolja meg a Fegyház állománytáblázatában szereplő álláshelyek bővítését.

Az egyik fogvatartott által a látogatás ideje alatt elkövetett önkárosítás rendszerszintű problémára hívta fel a figyelmemet. Az egyszemélyes, illetőleg elkülönített elhelyezésre vonatkozó szabályokat áttekintve kiderült, hogy egyes típusaik alkalmazását megelőzően a fogvatartottak mentális és fizikai állapotát nem vizsgálja senki. Egyes esetekben kétségek merültek fel, hogy a mentális állapot felmérése megfelelő módon történt-e. Felkértem az igazságügyi minisztert, hogy a belügyminiszter bevonásával vizsgálja meg a releváns szabályozást, és intézkedjen az egyszemélyes, illetőleg elkülönített elhelyezést megelőző állapotfelmérésre irányadó előírások megalkotása és azok hatékony végrehajtása érdekében.

A szexuális bűnelkövetők számára biztosított kezelés kapcsán feltártam, hogy a részvétel feltételeként meghatározott bűncselekményi kör az elítéltek és az előzetes letartóztatottak esetében eltér.¹⁶² Felkértem az igazságügyi minisztert, hogy a belügyminiszterrel együttműködve vizsgálja felül a jogi szabályozást és intézkedjen az indokolatlan eltérések megszüntetése érdekében.

A fogvatartottak élelmezésének jogszabályi háttere kapcsán felhívtam a figyelmet, hogy egy korábbi jelentésemben kezdeményeztem, a fogvatartottak élelmezésével kapcsolatos részletszabályok rendeleti szintű megalkotása elmaradt.¹⁶³ Kértem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a belügyminiszter és az igazságügyi miniszter bevonásával vizsgálja meg a releváns szabályokat, és az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 247. § (2) bekezdése sz) pontjának megfelelően¹⁶⁴ intézkedjen a rendelkezések megalkotásáról.

¹⁶¹ A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. tv. 14. § (3) bekezdése szerint „A bv. szerv rendjére és biztonságára veszélyes – külön jogszabályban meghatározott – tárgyak bevitelének a megakadályozása érdekében a belépni szándékozó személy ruházata és csomagja átvizsgálható.”

¹⁶² A látogatás időpontjában hatályos szabályok szerint:

A Bvtv. 132. §: „Ha az elítélt a Btk. XIX. Fejezetében meghatározott valamely bűncselekményt tizenennyolcadik életét be nem töltött sértett sérelmére követte el, vagy a tizenennyolcadik életét be nem töltött sértett ellen elkövetett személy elleni erőszakos bűncselekmény elkövetési körülményeiből a szexuális motívum a kockázatértékelési vizsgálat alapján kimutatható, az elítélt befogadását követően fel kell mérni, hogy mennyire áll fenn a veszélye annak, hogy szabadon bocsátását követően hasonló bűncselekményt fog elkövetni. Ha ennek a lehetősége fennáll, akkor az elítélt részére - önkéntes részvételi alapon - fel kell ajánlani megfelelő a visszaesés valószínűségét csökkentő pszichoterápián vagy más foglalkozáson való részvételt.”

A Bvtv. 394. § (2) bekezdés: „Ha az előzetesen letartóztatott ellen a Btk. XIX. Fejezete alá tartozó bűncselekmény elkövetése miatt indult meg a büntetőeljárás, részére - önkéntes részvételi alapon - fel kell ajánlani megfelelő a visszaesés valószínűségét csökkentő pszichoterápián vagy más foglalkozáson való részvételt.”

¹⁶³ A Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet NMM látogatásáról szóló 793/2017. számú jelentésben fordultam a kérdésben az emberi erőforrások miniszteréhez. Az ajánlással kapcsolatos párbeszéd részleteit az átfogó jelentés 9. pontjában ismertetem.

¹⁶⁴ A miniszter rendeletben állapítsa meg a rendszeres étkezést biztosító, szervezett élelmezési ellátás keretében szolgáltatott élelmiszerekre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokat, az étkeztetés, étrendtervezés és a diétás ételkészítés személyi feltételeit, valamint a hatósági ellenőrzés szabályait.

A Fegyház nem biztosította megfelelően az írástudatlan fogvatartottak oktatásba történő bevonását, és többen panaszolták, hogy a szervezett szabadidős programokban való részvételre sincs lehetőség. Felhívtam a figyelmet a zsúfoltság és a rossz fogvatartási körülmények enyhítésére alkalmas tényezők fontosságára, különösen arra, hogy a fogvatartottaknak lehetőségük legyen a nap egy részét munkával, tanulással, képzéseken történő részvétellel a zárkájukon kívül tölteni. Felkértem a Fegyház parancsnokát, hogy a fogvatartottak oktatásba történő bevonását és a zárkán kívüli foglalkoztatását szolgáló intézkedéseket tegye meg.

A fogvatartottak munkáltatása kapcsán aggodalomra adott okot a védőfelszerelés használatának esetenkénti elmaradása, valamint a mellékhelyiségek és az étkezőhelyiségek állapota. Felkértem a Bv. Holding Kft. ügyvezető igazgatóját mint a büntetés-végrehajtás gazdasági társaságait tömörítő vállalatcsoport vezetőjét, hogy intézkedjen az előírásoknak megfelelő védőfelszerelések, továbbá a kulturált étkezéshez alkalmas pihenő- és étkezőhelyiségek és kellően higiénikus mellékhelyiségek biztosítása érdekében.

A körletfelügyelők körében 12,5%-os volt a létszámbiány, amelynek eredményeként az említett munkakörben dolgozók esetében magas volt az egy személyre jutó fogvatartotti létszám és a túlmunka. Felhívtam a figyelmet, hogy a kedvezőtlen munkafeltételek, különösen a dolgozók túlterheltsége hatással lehetnek a mindennapi feladatok ellátására, a személyi állomány fogvatartottakkal szemben tanúsított magatartására, továbbá a fogvatartottak közötti erőszak megelőzésének eredményességére is. Kezdeményeztem, hogy a Fegyház parancsnoka a személyi állomány túlterheltségének csökkentése érdekében intézkedjen az üres álláshelyek betöltése érdekében.

A fogvatartottak beszámolóí szerint a Fegyházban sok a feszültség, ami konfliktusokhoz, esetenként tettelegességhez vezet. A személyi állomány fogvatartottakkal szemben tanúsított viselkedése kapcsán rasszista megjegyzésekről, egyéb verbális abúzusokról, fizikai bántalmazásokról is értesültem. Felkértem a Fegyház parancsnokát, hogy tegyen intézkedéseket a fogvatartottak egymás közötti bántalmazásának megelőzése, illetve a személyi állomány körében előforduló rasszista megnyilvánulások megszüntetése érdekében. Határozottan lépjen fel a végrehajtó állomány nem megfelelő, adott esetben erőszakos magatartása ellen, valamint biztosítsa a fegyelmi vétséget megvalósító cselekmények hatékony felderítését és a fegyelmi eljárás szakszerű lefolyását.

9.2.2. Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektum¹⁶⁵

Az NMM Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektumában tett látogatásához az SPT Magyarországon tartózkodó delegációja is csatlakozott.¹⁶⁶ A látogatáskor a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet 158 engedélyezett férőhelyén 258 fogvatartott volt elhelyezve, azaz 168 %-os volt a telítettség.

Az őrszemélyzet egyik tagja a fogvatartottakkal és a személyi állomány tagjaival készített interjúk során hallótávolságon belül tartózkodott és folyamatosan jegyzetelt. A látogatócsoportnak több alkalommal fel kellett hívnia a jegyzetelő személy figyelmét, hogy menjen távolabb. Az említett okból számos interjú feszült hangulatban zajlott, és a bizalmas meghallgatások követelménye sem érvényesülhetett. Felkértem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy az NMM feladatainak hatékony ellátása érdekében hívja fel a bv. intézetek parancsnokainak és személyi állományának figyelmét törvényes együttműködési kötelezettségük maradéktalan teljesítésére.

¹⁶⁵ AJB-501/2018. számú jelentés.

¹⁶⁶ SPT látogatás Magyarországon 2017. március 21. és 30. között: a nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott megállapítások és ajánlások (CAT/OP/HUN/R.2) 43-48. pont.

A befogadás során a fogvatartottak orvosi vizsgálaton vesznek részt. Az ápolók fogvatartottakkal szembeni empatikus magatartása példamutató volt, azonban a befogadó helyiségek nem megfelelő mérete, világítása és szellőzése eredményeként az orvos és a fogvatartott közötti bizalmas helyzet nem volt biztosítható. Több fogvatartott megszegyenítőnek érezte, hogy az orvosi vizsgálata alatt a helyiségben rendőrök is tartózkodtak. Felkértem a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokát, hogy biztosítsa az orvosi vizsgálok megfelelő méretét, világítását, szellőzését, továbbá törekedjen arra, hogy az orvosi vizsgálatoknál csak az egészségügyi személyzet legyen jelen, és az egészségügyi személyzet biztonságát garantáló őrk hallótávolságon kívül tartózkodjanak.

Az egy fogvatartottra jutó élettér több, egyéni elhelyezést lehetővé tévő zárkában nem érte el a 6 m²-t. Közös elhelyezés esetén a jogszabályban előírt, egy fogvatartottra jutó 4 m² élettér megvalósult. Felkértem az Intézet vezetőjét, hogy a jogszabályban előírt minimális életteret valamennyi zárkában biztosítsa.

Számos zárkában az ablak elé szerelt kilátásgátló és az elszívó berendezés meghibásodása miatt nem volt megfelelő világítás és szellőzés. Sok zárkában hiányzott a WC-deszka és fedél. A fogvatartotti zuhanyzóknak hiányoztak a csapok szabályozógombjai, csövek és hegyes csapcsonkok álltak ki a penészes falakból. Kezdeményeztem, hogy az Intézet parancsnoka biztosítsa a zárkák megfelelő szellőzését, világítását, intézkedjen a hiányzó vagy megrongálódott WC-ülőkék és deszkák, csapok cseréjéről, javításáról.



Fogvatartotti mosdóhelyiség a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektumában

A fogvatartottak állítása szerint az őrk lekezelő, megszegyenítő, lealacsonyító hangnemben beszéltek velük, és későn reagáltak a jelzéseikre. Több fogvatartott is sérelmezte, hogy a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben az őrk a kezüknél fogva a radiátorhoz bilincselik és bántalmazzák őket. A fogvatartottak beszámolóí szerint annak megelőzésére, hogy a bántalmazott személy a bántalmazás alatt beverje a fejét a falba, az őrk egy sisakot húznak a fejére. Tudomásuk szerint az őrk a bántalmazásról készült videofelvételeket törlik.

A fogvatartottak állításainak tisztázása érdekében több időpontban, eltérő napokon készült kamerafelvételek rendelkezésemre bocsátását kértem az Intézet parancsnokától. Először az egyik, általam megjelölt időpontban készült videofelvétel helyett a következő napi felvételeket kaptam kézhez. A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka azt követően, hogy a tévedésre felhívtam a figyelmét, az általam megjelölt felvételeket is megküldte.

A rendelkezésemre bocsátott felvételek egyikén jól látható, amint az őrk egy fogvatartottat a kezeinél fogva a radiátorhoz bilincselnek, majd egy sisakszerű tárgyat húznak a fejére. A nagyjából fél óra időtartamú felvétel szerint számos arra járó személy – fogvatartottak és a személyi

állomány tagjai – látta a radiátorhoz bilincselte fogvatartottat, ami egyikükben sem keltett megrökönyödést. Az őrk mintegy fél óra elteltével vették le a fogvatartott kezéről a bilincset. A felvétel alapján nem lehet kétséget kizáróan megállapítani, hogy az őrk a radiátorhoz bilincselte fogvatartottak bántalmazták-e.

A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet tájékoztatása szerint az őrk önkárosító magatartás és az esetleges támadás megelőzése céljából bilincselték a felvételen látható fogvatartottat a radiátorhoz. Az ökölvívásban használatos fejdődöt az önkárosítás során esetlegesen bekövetkező fejsérülés megelőzésére húzták a fejére. Felkértem a legfőbb ügyészt, hogy a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetnek a fogvatartottak tárgyhoz rögzítésével kapcsolatos gyakorlatát vizsgálta ki. Kezdeményeztem, hogy a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka a fogvatartottak tárgyhoz bilincselését tiltsa meg.

A fogvatartottak szerint a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet alig biztosít programot számukra. A legtöbben csak TV-t néznek és levegőzni mennek ki. Felkértem a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet vezetőjét, intézkedjen annak érdekében, hogy a fogvatartottak minél színesebb programokból választhassanak, és a személyi állomány törekedjen a fogvatartottak minél szélesebb körének a foglalkozásokba való bevonására. Felhívtam a figyelmet, hogy folyamatosan törekedni kell arra, hogy a reintegrációs tisztek a fogvatartottak minél nagyobb részét bevonják az egyes tevékenységekbe. Továbbra is támogatandó a bv. intézet azon törekvése, hogy a fogvatartottak számára biztosítsa a tanulás lehetőségét.

A fogvatartottak étrendje nem biztosított kellő gyakorisággal zöldséget, gyümölcsöt, tejet és tejtermékeket. A diétás étrendek szénhidrát-tartalma ingadozott. Előfordult, hogy a fogvatartottak a rendelkezésükre álló silány minőségű evőeszközök gyors elhasználódása, illetve késedelmes pótlása miatt evőeszköz nélkül voltak kénytelenek étkezni. Kezdeményeztem, hogy a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka – a diétás étrendek stabil szénhidrát-tartalmát is beleértve – biztosítson megfelelő étkeztetést a fogvatartottak számára, továbbá gondoskodjék a használhatatlanná vált evőeszközök azonnali cseréjéről.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 247. § (2) bekezdés sz) pontja szerinti felhatalmazás alapján az egészségügyért felelős miniszternek rendeletben kell megállapítania „*a rendszeres étkezést biztosító, szervezett ételmezési ellátás keretében szolgáltatott élelmiszerekre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokat, az étkeztetés, étrendtervezés és a diétás ételkészítés személyi feltételeit, valamint a hatósági ellenőrzés szabályait.*” Ezzel szemben a büntetés-végrehajtási rendszerben fogvatartott személyek ételmezésére vonatkozó előírásokat egy, a miniszteri rendeletnél alacsonyabb szintű, normatív erejű szabály: a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának szakutasítása tartalmazza. Ismételten felkértem az emberi erőforrások miniszterét,¹⁶⁷ hogy az igazságügyi miniszter és a belügyminiszter bevonásával vizsgálja meg a fogvatartottak étkeztetésére vonatkozó kérdések rendeleti szintű szabályozásának lehetőségeit, és az Eütv. 247. § (2) bekezdés sz) pontjának megfelelően intézkedjen a rendelkezések megalkotásáról.

Véletlenszerűen kiválasztott esetekben a kényszerítő eszközök alkalmazásának gyakorlatát is megvizsgáltam. A rendelkezésemre álló iratok szerint az említett ügyekben a kényszerítő eszközök alkalmazása szükséges, arányos és jogszerű volt, továbbá a fokozatosság elve is érvényesült.

A személyi állomány jelentősen le volt terhelve. A rendszeres túlmunka növeli a stressz mennyiségét, ami kiegészítve és a fogvatartottakkal való rossz bánásmód kialakulásának kockázatához vezethet. Kezdeményeztem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokánál, hogy

¹⁶⁷ Lásd még a Márianosztrai Fegyház és Börtön látogatásáról szóló AJB-474/2018. számú jelentésemet.

a túlmunka csökkentése érdekében fontolja meg a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet állománytáblájának bővítését.

9.3. Rendőrségi fogva tartás

9.3.1. *Budapesti Rendőr-főkapitányság Központi Fogda*¹⁶⁸

A Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) Központi Fogdán (a továbbiakban: Központi Fogda) tett utánkövető látogatás célja a korábbi jelentésben¹⁶⁹ megfogalmazott ajánlások megvalósulásának monitorozása és a legtöbb problémát okozó kérdések ismételt ellenőrzése volt. A látogatás időpontjában a Központi Fogda engedélyezett 46 férőhelyén 20 fogvatartott volt elhelyezve, vagyis a telítettség 43,4%-os volt.

Az előző látogatás óta a fogva tartás körülményei semmit nem javultak. A befogadást megelőző orvosi vizsgálat alatt az egészségügyi személyzetnél túlmenően a rendőrök is hallótávolságon belül, a helyiségben tartózkodtak. Felkértem a BRFK vezetőjét, intézkedjen annak érdekében, hogy a fogvatartottak orvosi vizsgálatokor csak az egészségügyi személyzet legyen jelen. Amennyiben a vizsgálat alatt a rendőrök jelenléte elengedhetetlenül szükséges, akkor hallótávolságon kívül várakozzanak.

Előfordult, hogy a fogvatartott a Központi Fogdára kerülést követően nem tudta értesíteni a hozzátartozóját. Felkértem a BRFK vezetőjét, hogy ilyen esetben tegye lehetővé, hogy a fogvatartott a hozzátartozóját értesítse.

A Központi Fogdára késő este érkezett fogvatartottak azt állították, hogy miután az őrcsök nem kérdezték, kérnek-e ételmezt, reggelig éhen maradtak. Felkértem a budapesti rendőr-főkapitányt, hogy a Fogda igény esetén, a vacsoraidőt követően bekerült fogvatartottak részére is biztosítson ételmezt.

A Központi Fogdán olyan rövid és közérthetően megfogalmazott információs anyag, ami a terjedelmes, nehezen értelmezhető befogadási tájékoztató megértését a fogvatartottak számára segítette volna, nem volt elérhető. Felkértem a BRFK vezetőjét, hogy intézkedjen egy rövid terjedelmű, könnyen érthető információs anyag rendszeresítése érdekében.

A Központi Fogda több zárkájában rossz volt az ablaknyitó, sem a szellőzés, sem a megvilágítás nem volt megfelelő, a vizesblokkok elhasználódtak, nem volt folyamatos melegvíz-ellátás. A zárkákhoz nem tartoztak WC-k. Az illemhelyre csak oly módon lehetett kijutni, hogy a fogvatartott jelzett az őrcsöknek, aki kikísérte. A fogvatartottak sérelmezték, hogy az őrcsök sokszor megvárakoztatták őket. A sétaudvar rendkívül leromlott állapotban volt. Felkértem a BRFK vezetőjét, hogy intézkedjen a zárkák és a sétaudvar felújítása, a melegvíz-ellátás folyamatos biztosítása, valamint annak érdekében, hogy az őrcsök az illemhelyre kijutni szándékozó fogvatartottak jelzéseire késedelem nélküli reagáljanak.

¹⁶⁸ AJB-496/2018. számú jelentés.

¹⁶⁹ AJB-151/2016. számú jelentés.



BRFK Központi Fogda sétaudvara

Bizonyos esetekben az egyszemélyes zárkában történő fogva tartás a magánelzáráshoz hasonló hatású lehet. A fogvatartott egyszemélyes elhelyezése nem eredményezheti a kommunikációs lehetőségek jelentős beszűkülését, és nem vezethet szegregációhoz. A fogva tartás során – az elkülönítési előírásokat és a biztonságos őrzés követelményét is szem előtt tartva – törekedni kell arra, hogy a fogvatartottat lehetőség szerint ne egyszemélyes zárkában helyezték el. A látogatáskor, indokolt esetben, a Központi Fogda orvosa is javasolhatja a fogvatartott társas elhelyezését. Orvosi javaslat vagy az örök észlelése alapján a fogvatartottat többszemélyes zárkában helyezik el. Felkértem a BRFK vezetőjét, hogy – szem előtt tartva a befogadást megelőző orvosi vizsgálat eredményét, az elkülönítési szabályokat és a biztonságos őrzés követelményét – törekedjen arra, hogy a zárkákban lehetőség szerint ne egyedül helyezték el a fogvatartottakat.

A személyi állomány munkavégzési körülményei sem változtak. Az örök szerint a pihenő- és öltözőhelyiség szorultak leginkább felújításra. Az őri pihenőkben változatlanul gyér volt a természetes megvilágítás. A BRFK vezetőjének intézkedését kezdeményeztem a személyi állomány munkavégzési feltételeinek javítása érdekében.

9.3.2. BRFK XIV. kerületi Rendőrkapitányság előállító egysége¹⁷⁰

A BRFK XIV. kerületi Rendőrkapitányság (a továbbiakban: Rendőrkapitányság) előállító egysége a Rendőrkapitányság B épületének földszintjén található. A 10 személy befogadására alkalmas előállító egység 3 előállító helyiséget, egy szolgálati pihenő helyiséget, a folyosót, egy ételmezési előkészítő raktárt/melegítő konyhát, két mosdót és illemhelyet foglal magában. A látogatás idején a fogvatartási helyszínen egyetlen előállított személy tartózkodott.¹⁷¹

Az előállító egység helyiségeinek erősen leromlott, elhanyagolt állapota, a tárgyi feltételek hiánya veszélyeztette a fogvatartottak emberi méltóságához való jogának érvényesülését. A Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetőjénél kezdeményeztem a Rendőrkapitányság előállító egységének felújítását, valamint felkértem a Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy gondoskodjon az előállító egység helyiségeinek megfelelő takarításáról.

¹⁷⁰ AJB1522/2018. számú jelentés.

¹⁷¹ A rendőrség az előállítással a személyi szabadságot csak a szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át korlátozhatja. Ha az előállítás célja még nem valósult meg, ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője indokolt esetben egy alkalommal, 4 órával meghosszabbíthatja. Az előállítás időtartamát a rendőri intézkedés kezdetétől kell számítani. Az előállítás szabályait a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 33. §-a tartalmazza.

Annak ellenére, hogy egy korábbi jelentésben¹⁷² felhívtam a figyelmet arra, hogy a fogvatartott számára a hozzátartozója vagy harmadik személy késedelem nélkül történő értesítéséhez való jogot a szabadságelvonás első pillanatától biztosítani kell,¹⁷³ az előállítás végrehajtásáról szóló jelentésben nyoma sem volt annak, hogy a rendőrjárőr a Rendőrkapitányságon előállított férfit az említett jogáról tájékoztatta, esetleg annak feltételeit biztosította volna. Az előállított személy elmondása szerint a hozzátartozója értesítéséhez való jogát¹⁷⁴ nem szabadságtól való megfosztása kezdetétől, hanem csak a Rendőrkapitányságra érkezését követően, és nem személyesen, hanem a szolgálatirányító parancsnokon keresztül gyakorolhatta. Felkértem a BRFK vezetőjét, hogy gondoskodjon az alárendeltségében működő kapitányságok tekintetében arról, hogy az előállított személyek a hozzátartozók értesítésének jogát közvetlenül gyakorolhassák.

Veszélyezteti a kínzás és embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának érvényesülését, hogy jogszabály nem biztosítja annak lehetőségét, hogy a fogvatartottak az általuk választott orvos vizsgálatát kérjék. A belügyminiszter és az emberi erőforrások miniszterének közös intézkedését kezdeményeztem annak érdekében, hogy a kötelező egészségbiztosítási ellátásról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet, illetve a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 56/2014. (XII. 5.) BM rendelet megfelelő módosításával valamennyi fogvatartott számára tegyék lehetővé a független orvosi vizsgálat igénybevételét.

Az Alaptörvény értelmében az „*alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.*” Ezzel szemben, a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló belügyminiszter rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat)¹⁷⁵ a rendőr által veszélyesnek ítélt fogvatartott megbilincselésére vonatkozó rendelkezése, a Rendőrségről szóló törvény taxatív felsorolásán túlmenően, egy további bilincselési okot állapít meg. A helyzet orvoslása érdekében felkértem a belügyminisztert, hogy a Szolgálati Szabályzat bilincselésre vonatkozó előírásait pontosítsa.

A látogatást megelőző két hónapban a Rendőrkapitányságon az elhelyezés kapcsán benyújtott panaszokban 4 esetben az előállító helyiségben történt megalázó vetkőztetést, 1 esetben az indokolatlan előállítást és annak időtartamát, 1 esetben az élelem és az innivaló hiányát sérelmezték a fogvatartottak. A ruházatátvizsgálást sérelmező panaszok szerint a fogvatartottaknak az előállító egységben le kellett vetkőzniük, majd a nadrágot és az alsóneműt is letolva, guggolva köhögniük kellett. A szemrevételezést végző rendőr számára a fedetlen altesttel guggoló fogvatartottak nemi szerve és végbélnyílása is láthatóvá vált, akik az átvizsgálás említett módját megszegényítőnek és megalázónak érezték. Jelentésben felhívtam a figyelmet, hogy a fogvatartott fedetlen altesttel való guggoltatásának célja nem a ruházatba, hanem a testfelületükre, a lábaik közé, az intim testrészekbe, esetleg a végbélbe rejtett tiltott tárgyak megtalálása. A rendőrök a panaszosok esetében a ruházatátvizsgálás jogszabályi kereteit túllépve, az előállított személyekkel szemben nem alkalmazható motozást hajtottak végre, amellyel megsértették az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerinti megalázó bánásmód tilalmát. Felkértem a BRFK vezetőjét, hogy gondoskodjon arról, hogy az alárendeltségében működő rendőrkapitányságok munkatársai az előállított személyek esetében ne a motozás, hanem a ruházatátvizsgálás szabályait alkalmazzák.

¹⁷² A JB-151/2016. számú jelentés.

¹⁷³ CPT/Inf (2001) 2, 23. és 30. pont; CPT: *Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 April 2013* [CPT/Inf (2014) 13], 22. pont.

¹⁷⁴ Az Rtv. 18. § (1) bekezdésének a látogatás idején hatályos szövege szerint: „*a fogvatartott részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egy hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az intézkedés célját. Ha a fogvatartott nincs abban a helyzetben, hogy e jogával élhessen, az értesítési kötelezettség a rendőrséget terheli.*”

¹⁷⁵ A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet.

Az ENSZ kínzás elleni egyezményének 10., illetve 16. cikke értelmében az államnak gondoskodnia kell arról, hogy a kínzás, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalma az olyan személyeknek szánt oktatási anyagokban szerepeljen, akiknek a letartóztatott, az őrizetben levő vagy börtönbüntetésüket töltő személyek őrizetéhez, kihallgatásához vagy a velük való bánásmóddal bármilyen módon közük lehet. A Rendőrkapitányság munkatársainak beszámolója szerint sem a fogvatartottakkal való bánásmóddal, illetve az emberi jogaikkal kapcsolatos képzés, sem konfliktus- és agressziókezeléssel kapcsolatos tréning nem volt számukra rendszeresítve. Képzést havonta négy órában, elsődlegesen kényszerítő eszközök alkalmazásával, helyszínbiztosítással, csapaterő alkalmazásával és kábítószerrel kapcsolatban az intézkedéstaktikai instruktorként tartott számukra. Kezdeményeztem, hogy a BRFK vezetője az alárendeltségében működő rendőrkapitányságok munkatársai számára szervezzen a fogvatartottakkal való bánásmóddal és emberi jogaik tiszteletben tartásával, továbbá konfliktus- és agressziókezeléssel foglalkozó tréningeket.

9.3.3. Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Fogda¹⁷⁶

Az NMM 2017. október 19-én, a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Fogdáján (a továbbiakban: Fogda) tett látogatáskor a férőhelyek száma 34 volt, amelyeken 7 férfi fogvatartott tartózkodott. A Fogda telítettsége 21 %-os volt. A 7 fogvatartott közül 4 előzetes letartóztatásban, 3 bűnügyi őrizetben volt. A fogvatartottak között fiatalkorú vagy fogyatékkal élő személy nem volt.

A látogatócsoport tagjai végigjárták a Fogda helyiségeit, a releváns dokumentumokba betekintettek, interjúkat készítettek a fogvatartottakkal és a Fogda személyzetének szolgálatban lévő tagjaival, továbbá megtekintették az udvaron parkoló fogvatartott-szállító járművet, illetve annak felszereltségét. A látogatócsoport megvizsgálta a fogvatartottak ételmezését, egészségügyi ellátását és a kapcsolattartásának módját.

A Fogdán rend és tisztaság fogadta a látogatócsoportot, azonban a zárkákban használatos, sajátos ablaknyitó szerkezet és annak kezelése balesetveszélyes, illetve önsértés okozására alkalmas volt. Felkértem a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy gondoskodjon a Fogda zárkáiban látott ablaknyitó szerkezetének cseréjéről.



A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság fogdájának folyosója

¹⁷⁶ A JB-510/2018. számú jelentés.

Aggodalomra adott okot, hogy a Fogdán a fogvatartottra vonatkozó orvosi dokumentációt, a fogvatartott többi iratával együtt az őrsparancsnoki irodában egy nyitott fa rekeszben tárolták, amelyek ily módon az őrszemélyzet tagjai számára is hozzáférhetőek voltak. A különféle életmentő és egyéb orvosi eszközök, fertőtlenítő, egyszer használatos védőkesztyűk hiánya, az orvosi rendelő hiányos felszereltsége nem csak a fogvatartottak egészségügyi ellátását, hanem az egészségügyi szolgálat dolgozóinak egészségét is veszélyeztette. Felkértem a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy intézkedjen a fogvatartottakat érintő orvosi dokumentáció megfelelő tárolásáról és őrzéséről, továbbá az orvosi rendelőből hiányzó eszközök beszerzéséről.

A látogatócsoport a fogvatartottak élelmezése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt, azonban felkértem a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy a fogvatartottak számára készült étel kiszállítása speciális kialakítású ételszállító járművel történjen, a személyzet az elvárható speciális baktericid, fungicid hatású mosogatószereket használja, és az ételszállító badellákat ne a Fogda folyosójának padozatán tárolja.

A szolgálati szállító gépjármű fogvatartotti utasterében biztonsági övek nem voltak beszerelve, ami veszélyeztette a fogvatartottak testi épségét. Felkértem a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy fogvatartottak szállítására szolgáló gépjármű fogvatartotti ülésterébe a biztonsági öveket mielőbb beszereljék.

A Fogda 20 fős állománytáblával rendelkezett. A szolgálat megszervezésekor törekedtek arra, hogy mindig legyen szolgálatban egy nő, aki az esetleg érkező női fogvatartottakat átvizsgálja. Rendszerint 1 őrsparancsnok és 2 fogdaőr van szolgálatban. A fogdaszemélyzetben volt 2 olyan kísérőőr is, akik a fogdaőröket helyettesítve, napi rendszerességgel fogdaőri szolgálatot is elláttak. Az őrök a kiegészítés megelőzése céljából 2 hetet fogdaőrként, majd 2 hetet kísérőőrként dolgoznak. A rendőri pihenő-étkező helyiség erősen leromlott állapotban volt, a női őrszemélyzet számára nem volt sem elkülönített öltöző, sem külön zuhanyzó helyiség. Felkértem a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy biztosítson kulturált munkavégzési, étkezési körülményeinek az őrszemélyzet számára.

Felkértem a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy az alárendeltségében működő személyi állomány számára szervezzen a fogvatartottakkal való bánásmóddal és emberi jogaikkal kapcsolatos képzéseket, konfliktus- és agressziókezeléssel foglalkozó tréningeket, továbbá gondoskodjon arról, hogy az őrszemélyzet az életveszély elhárítására szolgáló eszközök szakszerű kezeléséhez szükséges ismereteket megszerezze.

9.4. Szociális intézmény

9.4.1. Csongrád Megyei Aranysziget Integrált Szociális Otthon Nagymágocsi Kastélyotthona¹⁷⁷

A Csongrád Megyei Aranysziget Integrált Szociális Otthon Nagymágocsi Kastélyotthona (a továbbiakban: Intézmény) az idősek személyre szabott ápolását és gondozását, az ellátottak közvetlen fizikai ápolását végzi. A 300 férőhellyel rendelkező Intézményben a vezetőség által szóban adott tájékoztatás alapján a látogatás időpontjában 302 ellátott élt, vagyis az Intézmény telítettségi mutatója 100,67 %-os volt. Az Intézménybe kerülésre várakozók listáján 52 személy szerepelt, amelyből 32 soron kívüli kérelem volt.

¹⁷⁷ AJB-406/2018. számú jelentés.

Az Intézményben 88 ellátott gondnokság alatt állt, 21 ellátott gondnokság alá helyezése folyamatban volt. A 88 gondnokság alatt álló ellátott közül 46 cselekvőképességet teljesen korlátozó, 42 a cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alatt állt. A gondnoki tisztséget 26 esetben hozzátartozó töltötte be, a többi esetben 16 hivatásos gondnok látta el ezt a feladatot. Egy hivatásos gondnok több személy esetében is ellátta a gondnoki teendőket. Cselekvőképességet nem érintő támogatót egyetlen ellátott számára sem rendeltek ki. Felkértem az Intézmény vezetőjét, hogy a gondnokság alá helyezési eljárások kezdeményezése során mérlegelje, hogy azon ügycsoportok tekintetében, amikor a cselekvőképesség korlátozására nincs szükség, lehetőség van támogató kirendelésére.

„A lakószobába költözés rendje” címet viselő dokumentum szerint az ellátottak kérelmezhetik egy- vagy kétágyas szobában, illetve lakóotthonban és apartmanban történő elhelyezésüket, illetve kifejezhetik igényüket, hogy kivel szeretnének közös szobában élni. Ezzel szemben az ellátottak közül többen panaszkodtak arra, hogy nem választhatják meg a szobatársukat. Akadt olyan ellátott is, aki kifejezetten rossz, nyíltan ellenséges viszonyban volt a szobatársával. Egy másik lakót érzelmileg nagyon megviselt, hogy a szobatársa, akit nagyon szeretett, két nap múlva elköltözik, és ő egyedül marad. Kértem az Intézmény vezetőjét, hogy az ellátottak elhelyezése során vegye figyelembe azt a kívánságukat, hogy kivel szeretnének közös szobában élni, és a szobák beosztásának megváltozásáról előzetesen tájékoztassa őket.

2017-ben 55 ellátott hunyt el, akik közül a legfiatalabb 59 éves, a legidősebb 97 éves volt. A halál oka a legtöbb esetben légzési, keringési vagy szívelégtelenség, tüdőgyulladás, szepszis volt. A végstádiumban lévő ellátottakat a földszinten lévő két betegszobában helyezték el. Az Intézményben több rendkívüli haláleset is történt. 2015-ben egy ellátott az Intézmény kertjében felakasztotta magát. Az ellátottat az öngyilkosságot megelőző héten vizsgálta orvos, gondnokság alá helyezés céljából. Ugyanebben az évben egy másik ellátott az Intézmény aulájában az emeletről levetette magát. Az ellátottak elmondása szerint olyan haláleset is volt, amikor az egyik lakó azt követően ugrott ki az ablakon, hogy lakótársai bottal megverték. 2016-ban az egyik lakó a szentesi kórház fül-orr-gégészeti osztályán, ahol azért kezelték, mert az Intézményben bántalmazták, az ablakból kiugorva követett el öngyilkosságot. Az ellátottaknak a halálesetek miatt jelentkező veszteség-, szorongás-, félelemérzet feldolgozásában a mentálhigiénikus munkatársak segítenek. Felhívtam az Intézmény fenntartójának figyelmét arra, hogy a mentálhigiénikusok munkáját segítené, ha csoportos foglalkozások és egyéni beszélgetések keretében pszichológus is foglalkozna az ellátottakkal.

Az épület nem volt akadálymentesítve, és az a műemlékvédelmi előírások miatt a jövőben sem megoldható. Felhívtam a figyelmet, hogy az Intézménynek helyet biztosító épületek 300 ellátott elhelyezésére nem alkalmasak. A kastélyépület idősek otthonaként történő igénybevételenek célszerűsége általában véve is megkérdőjelezhető. Álláspontom szerint az említett probléma az intézményi férőhely-kiváltás folyamata során lenne megoldható.

A nagykastély épület földszintjén két háromágyas, négy négyágyas, egy hatágyas, két nyolcágyas, egy kilencágyas, egy tizenegy-ágyas és egy tizenkét-ágyas szoba található. Az emeleten öt négyágyas, két ötágyas és két hatágyas, három hétágyas, egy tízágyas, egy tizenkét-ágyas és egy tizenhárom-ágyas szobában éltek az ellátottak. A kétszintes épületben személyszállításra lift nem volt. A kiskastély épületében lévő ápolási osztály földszintjén összesen 128 demenciával élő, mozgássérült vagy fekvőbeteg ellátott volt elhelyezve. Ugyanitt található egy két személy számára kialakított, fertőző betegek elkülönítésére szolgáló helyiség. Az épületben található még egy ebédlő helyiség, és három szoba az élettársi kapcsolatban élő párok számára. Az Intézményben a

lakószobákban az egy ellátottra jutó 6 m² lakótér¹⁷⁸ nem volt biztosítva, figyelemmel arra, hogy egy-egy szobában sok esetben 5, 6, 7, 8, sőt 9, 10, 11 vagy 12 ágy is elhelyezésre került. Kértem az Intézmény vezetőjét, hogy a szobák kialakítását oly módon tervezze meg, hogy a jogszabályban előírt, egy személyre számolt 6 m² lakóterület minden ellátott számára biztosítva legyen, és egy lakószobában legfeljebb négy ellátott kerüljön elhelyezésre.

Az ápolási osztály három szobájában a párkapcsolatban élő ellátottak voltak elhelyezve. Intimszoba hiányában a többi ellátott intím közelségének feltételei nem voltak biztosítva. Felhívtam az Intézmény vezetőjének a figyelmét arra, hogy az élettársi közösségben nem lévő ellátottak intim együttlétének feltételeit is meg kell teremteni.

Az Intézmény főállású orvost nem foglalkoztatott. Az ellátottak orvosi ellátását, a háziorvosi teendők mellett, az Intézmény által megbízott orvos végezte. Az ellátottak közül többen szív- és érrendszeri, néhányan daganatos betegséggel küzdöttek. Az előzmények között szív-műtét vagy infarktus is szerepelt. Jellemző volt a cukorbetegség, koleszterinszint eltérés, csontritkulás, előfordultak epekő, bélrendszeri és magas vérnyomásos panaszok. A látogatás időpontjában egy személyt elkülönítettek MRSA baktérium okozta fertőző megbetegedés miatt. Felfekvésre vagy nem megfelelő folyadékfogyasztásra utaló jeleket az orvos szakértő nem észlelt. Az ellátottakkal készült interjú szerint az ellátottak nagy része többféle gyógyszert szedett rendszeresen. Egyesek napi 10 szem feletti mennyiséget mondtak, de esetenként napi 32 és napi 20 db vagy „fél marékka” mennyiségű tablettát szedése is előfordult. Az orvos szakértő nem észlelt a gyógyszerek eltúlzott mennyiségére utaló körülményt. Az ellátottak rendszeres orvosi felülvizsgálata és az általuk szedett gyógyszerek időszakos revíziója – feltehetően az orvos túlterheltsége, egyéb feladatai miatt is – nem volt biztosított az Intézményben.

Megbízási szerződés alapján kéthetente pszichiáter szakorvos rendel az Intézményben. A pszichiáter az Intézménybe költöző lakókat minden esetben megvizsgálja, továbbá azokat a betegeket is megnézi, akiket a főnővér – valamilyen problémájuk miatt – vizsgálatra javasol. A pszichiáter a gyógyszerelés „beállítását” követően a gyógyszert rendszeresen szedő ellátottakat már nem vizsgálta. Felhívtam a figyelmet, hogy az ellátottak rendszeres orvosi vizsgálata, előrehaladott életkorukra figyelemmel, mindenképpen indokolt lenne. Az Intézmény orvosának, illetve – pszichiátriai jellegű megbetegedés esetén – a pszichiáter szakorvosnak a rendszeresen gyógyszert szedő ellátottakat megfelelő időközönként abban az esetben is meg kell vizsgálnia, ha semmiféle panaszuk sincsen.

A látogatáskor az Intézményben egy részlegvezető, egy intézetvezető ápoló, 59 ápoló-gondozó, 6 szociális és mentálhigiénés munkatárs, 1 szociális munkatárs, 12 segédápoló – közülük 9 segédápoló részére előírta az Intézmény a végzettség megszerzését – és 1 ápolási asszisztens dolgozott. Az ápoló-gondozói létszámból 7 személy táppénz vagy csecsemőgondozás miatt tartósan távol volt. Az ápoló-gondozók közül 13 általános ápolói, 44 szociális gondozó és ápoló szakképzettséggel rendelkezett. A segédápolók gimnáziumi vagy szakközépiskolai érettségivel, általános iskolai és szakmunkásképző bizonyítvánnyal rendelkeztek. A szociális és mentálhigiénés munkatársak szakképzettsége művelődésszervező, szociális munkás, könyvtáros, szakvizsgázott szociálpedagógus, óvónő vagy egészségfejlesztő mentálhigiénikus volt. A szociális munkatárs szociális gondozó és ápoló szakképzettséggel rendelkezett. Az ápoló-gondozó munkakörben dolgozó személyek száma, beleértve azokat a segédápolókat is, akik vállalták a szakápolói

¹⁷⁸ Lásd a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (továbbiakban: SzCsM rendelet) 41. § (4) bekezdésének a) pontját.

képzettség megszerzését, nem érte el a jogszabályban előírt szakmai létszámnormát.¹⁷⁹ Az Intézményben a gondozói létszám az ápolók számának több mint háromszorosa volt.¹⁸⁰

A személyzet elmondása szerint nem tudták biztosítani azt, hogy minden műszakban jelen legyen szakképzett ápoló vagy szakápoló. Felhívtam az intézményvezető figyelmét, hogy a jogszabályban¹⁸¹ megállapított szakmai létszámnormát elérve, tegyen meg mindent az ápolók és gondozók számának növelése érdekében, amelynek során törekedjen arra, hogy a hiányzó létszám feltöltése során minél nagyobb létszámban alkalmazzon szakápolókat. Miután az Intézmény ápolási részlegén 128 állandó ápolásra szoruló időskorú ellátott él, egy szakképzett ápoló vagy szakápoló folyamatos jelenlétét indokolt lenne biztosítani.

Az injekciók beadására vonatkozó intézményi protokoll szerint intramuszkuláris injekciók beadását az egészségügyi szakápoló végzettséggel nem rendelkező gondozók is végezheték, ami a személyzettel folytatott interjúk szerint a gyakorlatban is megtörtént. Felkértem az Intézmény vezetőjét, hogy az injekciók beadására vonatkozó protokollt úgy módosítsa, hogy az intramuszkuláris injekciók beadását csak szakképesítéssel rendelkező ápoló végezze, továbbá gondoskodjon arról, hogy az említett előírást az Intézmény dolgozói a gyakorlatban betartsák.

A személyzet elmondása szerint lehetőség szerint odafigyeltek, de nem tudták minden esetben biztosítani azt, hogy a női ellátottakat kizárólag női ápolók, a férfi ellátottakat pedig csak férfi ápolók fürdessék. További problémát okozott, hogy a kastély emeletén a fürdőnek a folyosóra nyílik az ablaka. A látogatócsoport egyik tagja azzal szembesült, hogy a fürdéshez készülődő meztelen ellátottakat nem csupán a más nemű gondozóik és társaik, hanem az épületben zavartalanul közlekedő látogatók is láthatták a nyitott ablakon keresztül. Felhívtam a figyelmet arra, hogy a tisztálkodásban segítségre szoruló, kiszolgáltatott helyzetben lévő ellátottak szeméremérzetét sérti, hogy esetenként a másik nemhez tartozó ápoló segít nekik a fürdetésben, továbbá a folyosóról a nyitott ablakon keresztül bárki beláthat a fürdőhelyiségbe.

Az ételmezési üzemben 15 személy – egy ételmezésvezető, egy raktáros, 10 szakács (köztük egy diétás szakács), 3 konyhai kisegítő – dolgozott. A látogatáskor a dietetikus nem rendelkezett az Állami Egészségügyi Ellátási Központ Nyilvántartási és Továbbképzési Főosztálya által vezetett nyilvántartás szerinti működési engedéllyel. Kértem az Intézmény vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy a dietetikus a tevékenysége önálló végzéséhez előírt működési engedélyt mielőbb megszerezze.

Az Intézmény az ellátottak étkeztetését saját főzőkonyhán keresztül biztosította. Az ellátottak naponta 5 alkalommal étkeztek (reggeli, tízórai, ebéd, uzsonna, vacsora). Az orvos rendelése alapján, szükség esetén az ellátottak diétás étrendben részesülhettek: 40-en cukros, 35-en epés, 45-en pépes diétás ételt kaptak. Bár a látogatócsoport által megkóstolt ételek finomak voltak és az állaguk megfelelő volt, az ellátottak közül többen – köztük egy lesoványodott, súlyos betegség után lábadozó személy – is panaszkodtak, hogy az étel nem elegendő és nem ízlik. Az Intézményben nyersanyag-kiszabati ív nem készült, így nem volt megállapítható, hogy az étel-adagok milyen mennyiségben tartalmazzák a nyersanyagokat. Az étlapokon feltüntetett tápanyagértékek nem érték el a jogszabályban előírt napi energiaszükséglet mértékét, amely egész napos étkeztetés esetében a 69. életévig 2000-2500 kcal, a 70. életévtől 2000-2400 kcal.¹⁸² Kértem az Intézmény vezetőjét, hogy minden esetben készítsenek nyersanyag-kiszabati ívet, az étlapok összeállításánál lehetőség szerint vegye figyelembe a különböző ízléseket, és figyeljen oda arra,

¹⁷⁹ Az SzCsM rendelet 6. § (5) és (12) bekezdése alapján.

¹⁸⁰ Az ápolók és gondozók aránya vonatkozásában az SzCsM rendelet 2. számú melléklete nem tartalmaz külön előírást.

¹⁸¹ Az SzCsM rendelet 2. számú melléklete.

¹⁸² A közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet 3. számú melléklete.

hogy az ételekből a lesoványodott vagy beteg ellátottak megfelelő mennyiséget vegyenek magukhoz. Felhívtam a figyelmet, hogy az ellátottak számára a vonatkozó korcsoportnak megfelelő, jogszabályban előírt energia-bevitelt biztosítani kell.

Az ellátottak közül sokan több-kevesebb gyakorisággal fogyasztottak alkoholt. Az alkoholfüggő ellátottaknál a megvonásos időszakban (amikor elfogy a pénzük) szorongásos megbetegedés alakult ki, amelyen a pszichiáter szakorvos gyógyszeres kezeléssel tudott segíteni. Felhívtam a figyelmet, hogy az állam objektív intézményvédelmi kötelességéből adódóan a személyzet feladata az ellátottak közötti feszültség, a verbális és olykor tettleges bántalmazás megelőzése és megakadályozása.

Az Intézményben fizikai korlátozó intézkedésként ágyhoz rögzítést nem alkalmaztak, azonban az egyik ápoló elmondása szerint előfordult, hogy a kerekesszékekben beszíjazták az ellátottakat. Felhívtam a figyelmet, hogy a kerekesszékekben rögzítés is fizikai korlátozó intézkedés, ezért az Intézmény a korlátozó intézkedés dokumentálására vonatkozó előírásokat ilyen esetekben is tartsa be. A korlátozó intézkedések alkalmazására vonatkozó szabályzatot az Intézmény Házirendjének 3. számú melléklete tartalmazta. A szabályzat nem a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő fogalmakat használta, továbbá korlátozó intézkedés elrendelésére az Intézmény igazgatóját is feljogosította. Kértem az Intézmény vezetőjét, hogy a jogszabályokkal való összhang megteremtése érdekében gondoskodjon a szabályzat átdolgozásáról.

A Házirend szerint a lakók elsősorban saját ruhájukat használták, amit egyéni azonosítóval kellett ellátni. Ha az ellátott megfelelő mennyiségű és minőségű saját ruházattal, alsóneművel nem rendelkezett, az Intézmény biztosított részére 3 váltás fehérneműt és hálóruhát, valamint az évszaknak megfelelően 2 váltás felső ruházatot és lábbelit. A látogatás időpontjában „közös” ruhák is használatban voltak. A közös használatú ruhákkal kapcsolatban felhívtam a figyelmet, hogy az ellátottak számára a saját ruha viselése nemcsak a jó közérzetet, hanem az intézményi létben az otthonosság érzetét is biztosítja. Az ellátottak ruházatát egyéniesíteni kell, és a mosást követően mindenkinek a saját ruháját kell visszakapnia.



Az ellátottak által a kézműves foglalkozáson készített tárgyak

Látogatók bármikor jöhettek az Intézménybe. Számos olyan ellátott élt az Intézményben, akinek vagy nem volt hozzátartozója, vagy a családjával teljesen megszakadt a kapcsolata, így nem fogadott látogatót. Az ellátottak elhagyhatták az Intézmény területét, de ezt előzetesen be kellett jelenteniük a műszakvezető ápolónak, és a portán is jelezniük kellett. A portás nyilvántartotta az

eltávozásokat és a visszaérkezéseket. Voltak olyan ellátottak is, akik az állapotuk miatt csak felügyelettel hagyhatták el az Intézményt. Ők a mentálhigiénikusok kíséretében sétáltak.

Az ellátottak panaszait a személyzet tagja írásban rögzítették, akik a sérelmekről és az időnként előforduló verekedésekről is készítettek feljegyzéseket. Panaszláda volt az Intézményben, de az ellátottak azt többnyire nem használták. Felhívtam a figyelmet, hogy az ellátottakat ösztönözni kell a panaszláda használatára, biztatva őket arra, hogy az őket esetleg ért sérelmeket, a körülményekkel kapcsolatos javaslataikat, vágyaikat, akár név nélkül is, megfogalmazzák.

9.4.2. Dél-Borsodi Integrált Szociális Intézmény¹⁸³

A Dél-Borsodi Integrált Szociális Intézmény (továbbiakban: Szociális Intézmény) B és C épületében 120-120 többségükben pszichoszociális fogyatékossgal élő személy lakott. A Szociális Intézmény telítettsége 100%-os, az épületekben elhelyezett ellátottak nemek szerinti megoszlása fele-fele arányú volt.

A két legidősebb ellátott – 1-1 férfi és nő – 88 éves, a legfiatalabb 25 éves volt. A Szociális Intézményben további 5 huszonéves ellátott – 4 férfi és 1 nő – élt. Az ellátottak többsége 50 és 70 év közötti életkorú volt, de a Szociális Intézmény más korcsoportokba tartozó személy ellátásáról is gondoskodott.

A Szociális Intézmény által rendelkezésemre bocsátott kimutatás szerint 23 ellátott cselekvőképessége nem volt korlátozva, de egyiküket támogató segítette a döntéshozatalban. 101 ellátott teljesen korlátozó,¹⁸⁴ 112 ellátott – különböző ügycsoportokban – a cselekvőképességet részlegesen kizáró gondnokság¹⁸⁵ hatálya alatt állt. További 4, gondnokság alatt álló ellátott esetében a gondnokság típusa nem volt feltüntetve.

A beköltözést megelőző előgondozás során a Szociális Intézmény munkatársai az otthonában, esetleg az öt gyógykezelő kórházban keresték fel a beköltözésre váró személyt. A látogatócsoport az előgondozási eljárás kapcsán – az adatlap kisebb tartalmi hiányosságaitól eltekintve – alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt észlelt. Az ellátottak többsége a hozzátartozók kezdeményezésére került a Szociális Intézménybe, aminek kapcsán felhívtam az intézményvezető figyelmét a CRPD önálló életvitelről és a közösségbe befogadásról szóló 19. cikkére.

Az ellátottak elhelyezésére szolgáló, két kétszintes, azonos beosztású „B” és „C” épület mindegyikében 8-8 szoba volt a felső és az alsó szinten egyaránt. Mindkét épületben található egy férfi és egy női oldal, és mindkét épület 120 ellátott elhelyezésére szolgált. Az elhelyezés véletlenszerűen, a szabadabbá váló helyek alapján történt, az egyetlen szempont, hogy a kerekesszéket használó ellátottak a földszinten legyenek. Mindkét épület rendelkezett lifttel, azonban a „C” épületben lévő lift mintegy másfél éve nem működött. A lépcsőkön való közlekedést kapaszkodók segítették. A nyolcszemélyes lakószobákban 4-nél több személy volt elhelyezve, továbbá a jogszabályban előírt lakóterület sem volt biztosítva. Házaspárok, élettársak közös elhelyezésére szolgáló szobák nem voltak.

¹⁸³ AJB-2479/2018. számú jelentés.

¹⁸⁴ Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:21. §-át.

¹⁸⁵ Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:19. §-át.



Lakószoba a Dél-Borsodi Integrált Szociális Intézményben

Az ellátottak között kialakult néhány párkapcsolat. A „C” épületben volt egy 7 m² alapterületű intimszoba, két egymás mellé helyezett heverővel, amelyet a párok bármikor és bármennyi ideig igénybe vehettek. Az intimszoba használatához a gondozótól kellett elkérni a kulcsot. A párok tiszta lepedőt kaptak, és óvszer is volt a helyiségben kihelyezve. Amennyiben az ellátott kérte, az orvos felírta a fogamzásgátló tablettát vagy injekciót. Voltak olyan kapcsolatok, amelyekben nem került sor testi együttlétre, de egymás számára fontos lelki társat jelentettek, sétáltak együtt a kertben vagy kimentek a faluba. A párokat összekötő érzelmek a közös interjúk során is megmutatkoztak: a beszélgetés közben megfogták egymás kezét, vagy azt mondták, hogy *„ők itt csak egymással foglalkoznak”*. Arra nem volt lehetőség az Intézményben, hogy a partnerkapcsolatban lévő ellátottak közös szobában lakjanak. Ennek ellenére több olyan pár volt, akik közösen gazdálkodtak a pénzükből. Kértem az Intézmény vezetőjét, hogy a tartós érzelmi, valamint közös gazdálkodást is megvalósító párkapcsolatokra figyelemmel a párok közös elhelyezését biztosító szobákat alakítson ki.

Az ellátottak rendelkezésére álló illemhelyek száma nem érte el a jogszabályban meghatározott mértéket. A személyzet a fürdetésre szoruló ellátott nemét megpróbálja figyelembe venni a fürdetést végző gondozó személyének megválasztása során. Kevés a férfi ápoló, ezért a beosztás fő rendezője az, hogy ők a nagyobb testalkatú ellátottak fürdetését végezzék. Ha egy női ellátott szól, hogy nem szeretné, ha férfi fürdetné, akkor figyelnek rá, hogy valamelyik gondozónő segítsen neki. A létszám összetételéből adódóan előfordul, hogy – ha férfi ápoló nem áll rendelkezésre – a férfi ellátottakat is ápolónők fürdetik. A személyzet elmondása szerint az ellátottak maguk választhatják meg az öltözködés során a viselni kívánt ruháikat, de gyakran előfordul, hogy túlöltöznek, ilyenkor szólnak, segítenek nekik. Az ellátottak a mosást követően mindig a saját ruhájukat kapják vissza, a ruhadarabok címkéjében benne van a nevük.

Az egyik ellátott elmondása szerint rendszeresen segített az ápolóknak a betegek ellátásában, a fürdetésben, pelenkázásban egyaránt részt vett. A CPT 8. Általános Jelentésében foglalt

megállapításnak megfelelően felhívtam a figyelmet arra, hogy az ellátottak a lakótársuk ellátása során ápolási teendőket lehetőség szerint ne végezzenek.¹⁸⁶

Felhívtam a figyelmet, hogy a Szociális Intézmény tervezett felújítása során gondoskodni kell arról, hogy az épületekben az ellátottak elhelyezésének a jogszabályban előírt feltételei biztosítva legyenek. A Szociális Intézménynek az intézményi férőhelyek kiváltására vonatkozó kormányzati stratégiai tervbe történő bekapcsolása annak érdekében, hogy legalább néhány ellátott számára közösségi ellátást biztosítsanak, az elhelyezési probléma, továbbá a CRPD 19. cikkének történő megfelelés szempontjából előrelépést jelenthetne.

A lakók orvosi ellátását végző háziorvos hetente kétszer, a pszichiáter szakorvos hetente egy alkalommal rendelt a Szociális Intézményben. Amennyiben valamelyik ellátott állapota igényelte, a háziorvos a rendelési időn kívül is megjelent a Szociális Intézményben. A pszichiáter egyrészt azokat az ellátottakat vizsgálta, akiknél az ápolók valamilyen problémát észleltek, másrészt folyamatosan követte valamennyi ellátott pszichiátriai állapotát, akkor is, ha probléma nem merült fel (egy év alatt minden ellátott időszakos felülvizsgálatára sor került). A pszichoszociális fogyatékossgal élő ellátottak gyógyszeres kezelése korszerű volt. A pszichiáter szakorvos terápiás beszélgetéseket is folytatott az ellátottakkal. Az ellátottak többsége ismerte, hogy milyen betegség miatt kell gyógyszert szednie. A heti egyszeri fogorvosi rendelés a látogatás időpontját néhány héttel megelőzően kezdődött el a Szociális Intézmény megfelelően felszerelt fogorvosi rendelőjében.

A korlátozó intézkedések elrendelésének szabályait a Szociális Intézmény házirendjének 9. fejezete tartalmazta. A szabályzat egyrészt nem a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő fogalom-használatot alkalmazta, másrészt a korlátozó intézkedés elrendelésére az igazgatót és a részlegvezetőt is feljogosította. Kértem az intézményvezetőt, hogy a jogszabályokkal való összhang megteremtése érdekében gondoskodjon a szabályzat átdolgozásáról.

A vezetőség tájékoztatása szerint korlátozó intézkedés alkalmazására egy autista beteg ellátott esetében került sor. Az ellátottat közvetlen veszélyeztető magatartás miatt kórházba kellett szállítani, később a mentő lekötözve hozta őt vissza a Szociális Intézménybe, ahol a kezeit az ágyhoz kötötték, és injekciót is kapott. A fizikai korlátozó intézkedés során az SzCsM rendelet 6. számú melléklete szerinti adatlapot kitöltötték, azonban a betétlap eseménynaplójában mindössze a korlátozás elrendelésének oka szerepelt, de az intézkedés során alkalmazott időszakos ellenőrzések történései nem voltak feltüntetve. Felhívtam a figyelmet, hogy a betétlapon a korlátozó intézkedések dokumentálása során az SzCsM rendelet 101/A. § (3) bekezdésének megfelelően a korlátozó intézkedés alatti megfigyeléseket, állapotleírást részletesen fel kell jegyezni.

A vezetőség elmondása szerint az elmúlt időszakban más esetben fizikai korlátozó intézkedés nem történt. Mindazonáltal a személyzet egyik tagja és néhány ellátott egybehangzó nyilatkozata alapján a látogatást megelőző héten egy erőszakossá vált női ellátott számára nyugtató injekciót adtak, és lekötötték az egyik karját. Egy másik ápoló elmondta, hogy ha le kell kötni valakit, azt nem szokták dokumentálni. A kevés számú dokumentáció (az Intézmény mindössze egyetlen esetre vonatkozóan bocsátott rendelkezésre dokumentációt) – figyelembe véve a fenti esetre vonatkozó beszámolót a korlátozó intézkedés alkalmazására – arra utalt, hogy nem minden esetben készült a fizikai korlátozásról dokumentáció. A kémiai korlátozást jelentő, eseti jelleggel adott gyógyszereket az ellátottak „saját kérésükre” kapták. Az egyik ápoló elmondása szerint a gyógyszereszedést azért tüntetik fel saját kérésre történtnek, mert ebben az esetben nem minősül korlátozó intézkedésnek. Kértem az intézményvezetőt, hogy mind a fizikai, mind a kémiai

¹⁸⁶ Lásd a CPT 8. Általános Jelentése [CPT/Inf(98)12], 29. pontját.

korlátozó intézkedések alkalmazása esetén gondoskodjon a jogszabályban előírt dokumentáció megfelelő kitöltéséről.

A Szociális Intézményben 2018. március hónapban 4, áprilisban 3, májusban – a látogatás időpontjáig – 2 haláleset történt. A halálokok között gyakori volt a daganatos megbetegedés, az agyvérzés, a tüdőgyulladás és a végelgyengülés. Az egyik ellátott beszámolója szerint már több öngyilkossági kísérlete volt. A fokozottan veszélyeztetett ellátottak lelki terheinek feldolgozásához egy pszichológus számottevő segítséget nyújthatna. Feltételezhető, hogy a pszichológiai ellátáshoz való hozzáférés a gyógyszeres kezelések dózisaiknak vagy a kombinációs kezelések arányának csökkentését eredményezné. Az ellátottak fizikai jóllétét segíthetné, ha az orvosi ellátás mellett gyógytornász is rendszeresen foglalkozna velük.

Az ellátottak étkeztetése, saját főzőkonyhán keresztül történt – minden nap kaptak reggelit, tízórait, ebédet, uzsonnát és vacsorát. A normál étrend mellett, orvosi előírás alapján, diétás és pépes étrendet is biztosítottak. A diétás étlapot dietetikus tervezte, az azon szereplő ételeket az étlap és a nyersanyagkiszabás szerint a diétás szakács készítette el. A pépes étrendet nem tervezték, az a normál étrendben szereplő ételek turmixolásával készült. A folyékony étrendben az említett módon előkészített pépet levessel hígították, hogy folyékony állagú legyen. Az ellátottak teát vagy tejes folyadékot – lázas betegség esetén plusz mennyiségben teát –, uzsonnára időnként gyümölcslevet kaptak. Meleg időben folyadékpótlásként limonádé is rendelkezésre állt. Az ellátottak, a diétás étrendben részesülőket is beleértve, az ételmezéssel általában elégedettek voltak. A vizsgálat a pépes és a folyékony ételek elkészítésének technológiája (a normál étrend turmixolva) vonatkozásában alapvető joggal összefüggő visszasságot azért nem állapított meg, mert az ellátottak megfelelő tápanyaghoz jutását tekintette elsődleges szempontnak. Felhívtam a figyelmet arra, hogy a folyékony étrendben részesülő ellátottak megfelelő tápanyaghoz jutására fokozott gondot kell fordítani, és szükség esetén gondoskodni kell az étrendjüknek ellenőrzött összetételű tápszerekkel történő kiegészítéséről.

A házi orvos elmondása szerint gyakori problémát okozott a cukorbetegségben szenvedő ellátottak vércukorszintjének szinten tartása, aminek az okát valószínűleg a diétás étrend nem megfelelő betartásában kell keresni. A személyzet tagjai is beszámoltak arról, hogy a közös asztalnál ülő ellátottak az asztaltársuk ételéből ettek. Felhívtam a figyelmet, hogy a gondozás során az ellátottak e tekintetben is megfelelő odafigyelést igényelnek. Felkértem az intézményvezetőt, hogy a diétás étrendre szoruló ellátottak tekintetében tegyen meg mindent a diéta betartása érdekében, a folyamatos ellenőrzést és a dietetikai edukációt is beleértve.

Az ellátottak változó rendszerességgel fogadtak látogatót. Voltak olyanok, akikhez heti rendszerességgel jött a hozzátartozó, és kéthetente, karácsonyra vagy más ünnepekre a szeretteik haza tudták őket vinni. Az ellátottak fele családtag látogatót soha nem fogadott. Előfordult, hogy a hozzátartozó vagy a gondnok nem tudott eljönni, de telefonon jelentkezett, és jelezte, hogy más időpontban jönni fog. A személyzet egyik tagjának az volt a véleménye, hogy a hivatásos gondnokok látogatása gyakoribb. A gondnoknak kijelölt hozzátartozók látogatása gyakran elmaradt.

Az Érdekképviselői Fórum 2016. évi és 2017. évi üléseinek jegyzőkönyvéből megállapíthatóan a Fórum érdemben tárgyalta fontos problémákat. Az Érdekképviselői Fórum a látogatáskor azért nem működött, mert az egyik tagjának halála miatt az új tag megválasztása folyamatban volt. Az ellátottjogi képviselő havonta egy alkalommal tartott fogadóórát. A Szociális Intézményben olyan panaszláda, ami a névtelen panasztétel egyik hatékony eszköze lehetett volna, nem volt kihelyezve. Felkértem az intézményvezetőt, hogy az anonim panaszok benyújtása érdekében helyezzen ki panaszládát.

A látogatáskor egy intézményvezető, 46 ápoló-gondozó (köztük két osztályvezető ápoló), 4 szociális munkatárs, 1 szociális ügyintéző, 2 foglalkoztatás-szervező és 3 fejlesztő foglalkoztatás-segítő munkatárs dolgozott a Szociális Intézményben. Az egyik ápoló-gondozót a szülési szabadsága idején egy másik munkatárs helyettesítette.

Az ápolók túlterheltek voltak. Egy műszakban 60 ellátottra két szakképzett ápoló és egy tanuló ápoló volt beosztva. Az ápoló-gondozó munkakörben dolgozók száma, beleértve azokat a segédápolókat is, akik vállalták a szakápolói képzettség megszerzését, nem érte el az SzCsM rendelet 2. számú mellékletében megállapított szakmai létszámnormát.¹⁸⁷ Felhívtam a figyelmet, hogy a Szociális Intézmény az SzCsM rendelet 2. számú mellékletében megállapított szakmai létszámnormának történő megfelelés érdekében növelje az ápolók és gondozók számát, aminek során minél nagyobb létszámban alkalmazzon szakápolókat. A látogatáskor az ápoló-gondozói munkát – az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program keretében – 15 általános iskolai végzettséggel rendelkező személy segítette. A Szociális Intézmény az ő egészségügyi szakirányú képzésüket tervezte, így munkavégzésük része volt a gyakorlati tapasztalatok megszerzésének. A tanuló ápolók jelenléte az Intézményben az ápolói létszámbővítés szempontjából pozitívan értékelhető, de a jogszabályban előírt ápolói-gondozói létszámot nem helyettesítheti.

A munkavállalók a kötelező kreditpontos képzéseken túlmenően kézhigiéniai továbbképzésen vettek részt. Az érettségivel nem rendelkező dolgozók iskolába vagy egészségügyi szakképzésre járhattak. Felhívtam a figyelmet, hogy a rossz bánásmód megelőzése érdekében indokolt a munkavállalók képzési lehetőségeit szélesíteni, lehetővé tenni számukra a CRPD és az OPCAT rendelkezéseinek megismerését.

Mind az ápoló-gondozó személyzet, mind a mentálhigiénés munkatársak érzékeny odafigyeléssel törődtek az ellátottakkal, azonban szupervízió lehetősége nem volt számukra biztosítva. A felelősségteljes, fizikai és lelki megterheléssel járó munkát végző munkavállalók számára biztosítani kell a szupervíziót a kiégés elkerülése és a dolgozók lelki egészségének támogatása érdekében. Emellett hasznos lenne megteremteni a rekreáció igénybevételét és lehetőséget adni különböző formákban (pl. közös kirándulások) csapatépítésre, a munkahelyi légkör javítása céljából.

A munkavállalók egyetlen alkalommal kaptak munkaruhát, amelynek mérete nem mindenkinek volt megfelelő, továbbá váltóöltözetre is szükségük lett volna. Felhívtam az intézményvezető figyelmét, hogy a személyes gondoskodás körébe tartozó feladatokat ellátó személyeket – az SzCsM rendelet 6. § (11) bekezdése alapján – megillető munkaruhát biztosítsa.

9.5. Egészségügyi intézmény

*9.5.1. Fogytékossággal élő személyek a Tolna Megyei Balassa János Kórház Pszichiátriai Osztályának zárt részlegén*¹⁸⁸

A szekszárdi Tolna Megyei Balassa János Kórház, a Pécsi Tudományegyetem Oktató Kórháza 89 férőhelyen (47 akut, 30 rehabilitációs és 12 nappali szanatóriumi ág) biztosított pszichiátriai ellátást. A látogatáskor az akut felvételes részlegén 30, a rehabilitációs részlegén 31 beteget láttak el, a nappali szanatóriumban 7 személy tartózkodott.

¹⁸⁷ Az SzCsM rendelet 6. §-ának (5) és (12) bekezdése alapján.

¹⁸⁸ AJB-615/2019. számú jelentés

Az alkalmazásban álló munkatársak tekintetében a feladatellátáshoz szükséges jogszabályi feltételeknek megfelelt a Pszichiátriai osztály. A betegellátást az osztályvezetővel együtt 5 szakorvos, 2 szakorvos jelölt, 5 pszichológus, 3 felsőfokú szociális szakember, 3 egészségügyi adminisztrátor és 38 ápoló biztosította, azonban a munkatársak között mindössze egy diplomás ápoló volt, és az ápolóknak csupán az 1/4-e rendelkező pszichiátriai szakápolói szakképesítéssel.

Az elhelyezési körülmények a már felújított első emeleten megfelelőek voltak, esztétikus, színes falak, tiszta, modern vizesblokkok kerültek kialakításra. A 2. emelet néhány kórtermében szűkös volt a betegek mozgástere. A légkondicionálás, illetve árnyékolás hiánya miatt kialakuló hőmérséklet veszélyeztette a munkavégzést és a betegek állapotát. Az áttörést akadályozó biztonsági üvegek és/vagy rácsok hiánya balesetveszélyes volt. A mosdók koedukált használata sértette az emberi méltóságot, az alapvető higiéniét szolgáló eszközök (WC-papír, kézfertőtlenítő) hiánya fertőzésveszélyt hordozott.

A munkatársak megterhelőnek találták a nem elsősorban mentális betegségük miatt kezelt ellátását. A kórház vezetése az alkalmazásban állók fizikai és mentális jóllétének megőrzése érdekében intézkedéseket hozott, mátrix rendszerű forgást alkalmazott az osztályok között, relaxációs lehetőséget, színvonalas továbbképzéseket és szakmai programokat biztosított a kiegészítő veszélyeztetettség csökkentése, a fluktuációt mérséklése érdekében.

A betegek nehezményezték a végstádiumban lévő személyekkel közös kórteremben való elhelyezésüket. A betegek szeméreméretét sérti és visszásságot eredményez az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz való joggal összefüggésben a betegek egymás előtt történő pelenkázása. Az agitált és demens betegek ugyanazon kórteremben való elhelyezése szintén veszélyeztető tényező, növeli a betegek közötti konfliktusok kialakulásának az esélyét.

Az NMM megállapította, hogy a betegek önrendelkezéshez, valamint jogorvoslathoz fűződő jogát sérti, ha a betegfelvételi kérelemben nem töltötték ki a gyógykezelésbe vétel indokát. Kifogásolta, hogy néhány esetben hiányzott a beteg és a nyilatkozattételre jogosult személy aláírása. Ugyancsak sérül az önrendelkezés és veszélybe kerül a beteg emberi méltósága, ha egy beavatkozás előtt nem egyértelmű, hogy ki kezdeményezte azt, valamint, hogy megtörtént-e minden szükséges tájékoztatás. A beteg tájékoztatásának elmaradása és a – legalább a gondnok által aláírt – kérelemnek a hiánya visszásságot okoz az Alaptörvény II. cikkében deklarált emberi méltósághoz való joggal összefüggésben.

Néhány beteg sérelmezte, hogy nem kap elegendő mennyiségű ételmezt. Ez a személyzet előtt is ismert volt, hiszen egy 2017-es belső auditjelentés is megállapította, hogy a kórházi étellellátmány kevés. A személyzet tagjai megjegyezték, hogy a pszichiátriai osztály betegei a legkritikább esetben számíthatnak ételpótlásra a hozzátartozóktól. A betegek éhségérzetét fokozza, hogy naponta csak háromszor van ételosztás, a tízórait és az uzsonnát a főétkezésekkel együtt kapják meg. A pszichiátrián ellátottak gondolkodása, időbeli orientációja is zavart lehet, ebből kifolyólag nem elvárható, hogy a megkapott ételmiszert beosszák. Amennyiben a páciensek pszichiátriai betegségéhez diabétesz is társul, a napi háromszori ételosztás az egészségi állapotukat is veszélyezteti.

Aggályos a betegek panaszjogának érvényesülése, ha a betegjogi képviselő nem keresi fel rendszeresen azon részleg pácienseit, amelyet az ott elhelyezettek nem hagyhatnak el.

A látogatás megállapításaival összefüggésben 14 ajánlást tettem. Kértem az emberi erőforrások miniszterét, fontolja meg, hogy a betegjogi képviselő meghatározott időközönként köteles legyen fogadóórát tartani azokon a fekvőbeteg ellátást nyújtó osztályokon, amelyekről való távozásról a

betegek nem dönthetnek szabadon. Kértem ennek érdekében a 381/2016. (XII. 2.) az Integrált Jogvédeleml Szolgálatról szóló kormányrendelet 9. § (1) bekezdésének kiegészítését.

Az emberi erőforrások miniszterének, illetve az Állami Egészségügyi Ellátó Központ főigazgatójának mint fenntartóknak tett ajánlásaimban a munkavégzés és a betegellátás körülményeinek javítását kértem. Javasoltam, hogy hozzanak létre elkülönített hospice, illetve demens részleget.

A kórház osztályvezető főorvosánál kezdeményeztem, hogy lehetőség szerint biztosítsa, hogy a kórtermekben az egy betegre jutó mozgástér elérje vagy meghaladja a 6m^2 -t, szüntesse meg a koedukált mellékhelyiség-használatot, és biztosítsa, hogy a pszichiátriai betegek a kísétekezéseket a főétekezésektől elkülönülten kapják meg, mivel a pszichiátriai betegek torzult idő- és valóságészlelése nehezítheti a táplálék beosztását. A betegek foglalkoztatása, fejlesztése érdekében a Kórház igen jelentős erőfeszítéseket tett, példaértékű kapcsolatot ápoltak a városi civil szervezetekkel. Azonban több beteg kifogásolta, hogy a 2. emeletről nem, vagy csak nagyon kivételesen biztosították a szabad levegőre való felügyelt kijutást. Így javasoltam, hogy az akut ellátásban részesülő fekvő betegek számára szervezzenek rendszeresen felügyelt foglalkozást, sétát a friss levegőn.



A pszichiátriai betegek által készített függönytartó a foglalkoztató helyiségben

10. Párbeszéd az NMM intézkedéseiről

Az OPCAT 22. cikke értelmében az „*állam illetékes hatóságai megvizsgálják a nemzeti megelőző mechanizmus ajánlásait, és párbeszédet folytatnak azokkal a lehetséges megvalósítási intézkedésekről*”.

Az NMM és az illetékes hatóságok közti párbeszédre vonatkozó OPCAT előírások hiányában az említett kérdésben a Megelőzési Albizottság által meghatározott alapelvek az irányadók.¹⁸⁹ Az NMM

- párbeszédet kell, hogy folytasson a „*kormányzati hatóságok és intézmények igazgatóival/ működtetőivel az ajánlások megvalósításáról*”,¹⁹⁰
- az „*ajánlások végrehajtására illetékes hatóságokkal kommunikációs és együttműködési mechanizmust kell kiépíteni*”,¹⁹¹
- az általa folytatott párbeszédnek „*írásbeli és szóbeli eszmecsere*” is magában kell foglalnia.¹⁹²

Bár az NMM által javasolt intézkedések végrehajtása nem kötelező, az Ajbt. az intézkedések címzettjei számára kötelezővé teszi, hogy a vizsgálat során feltárt visszasságoknak, illetve azok veszélyének felszámolását célzó kezdeményezésekre érdemben reagáljanak. Az intézkedések megvalósulásának nyomon követését szolgáló, folyamatos és konstruktív párbeszéd nem csak az NMM, hanem az érintett fogvatartási helyszínek, hatóságok és más szervek vezetőinek is törvényben előírt kötelezettsége. Az NMM és az ajánlások címzettjei közötti párbeszéd a jelentés platformként történő felhasználásával történik. A törvény az ajánlások nyomon követésének módját a válaszadási határidőkre kiterjedően, részletesen szabályozza.¹⁹³

A párbeszéd legfontosabb jogi garanciáját az Ajbt. 38. § (1) bekezdésének előírásai jelentik. Az említett jogszabályhely értelmében ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve az érdemi állásfoglalás kialakítását és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja vagy az állásfoglalással, illetve a megtett intézkedéssel nem értek egyet, az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszthetem és kérhetem, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Kirívóan súlyos vagy a természetes személyek nagyobb csoportját érintő visszasság esetén indítványozhatom, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre. A napirendre tűzés kérdésében az Országgyűlés dönt.

Intézkedéseim címzettjeivel először írásbeli dialógust folytatok, amelybe indokolt esetben bevonom a felügyeleti szerveket is. Nincs jogi akadálya annak, hogy a dialógus keretében szóbeli egyeztetések is legyenek. Az igazságügyi miniszter az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet látogatásáról szóló jelentésemben tett ajánlásomra – az NMM feladatainak ellátására felhatalmazott munkatársaim részvételével – a kényszergyógykezelés rendszerszintű problémáinak áttekintésére és orvoslására szakmaközi munkacsoportot hozott létre. A munkacsoport 2017-ben két alkalommal, 2018-ban egyszer ülésezett.¹⁹⁴

¹⁸⁹ OPCAT 11. cikk 1. pont (iii) bekezdés.

¹⁹⁰ SPT: *Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms* (CAT/OP/1,/ Rev. 1.) 34. pont.

¹⁹¹ SPT: *Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms* (CAT/OP/1,/ Rev. 1.) 42. pont.

¹⁹² SPT: *Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms* (CAT/OP/1,/ Rev. 1.) 34. pont.

¹⁹³ Ajbt. 31-38. §.

¹⁹⁴ Lásd e fejezetben a kényszergyógykezelés rendszerszintű problémáinak áttekintésére felállított szakmaközi munkacsoportról írtakat.

A Cseppkő Gyermekotthon látogatásáról szóló jelentésem egyes megállapításai kapcsán a Gyermekotthon jó hírnevének sérelme miatt indított és 2018-ban lezárult polgári per az NMM és a fogvatartási helyszín közötti párbeszéd speciális formáját jelentette.¹⁹⁵

Az NMM 2018-ban készült jelentéseiben megfogalmazott intézkedéseimre a vizsgált hatóságok vagy felügyeleti szerveik érdemben reagáltak, és a látogatások nem tártak fel olyan súlyos jogsértést, amelynek orvoslása érdekében az Országgyűléshez kellett volna fordulnom.

10.1. Cseppkő Gyermekotthon látogatása

Az NMM feladatainak teljesítésére felhatalmazott munkatársaim 2016. március 1-2-án, valamint 2016. április 26-án megelőző látogatást tettek a Cseppkő Gyermekotthonban (a továbbiakban: Gyermekotthon). A látogatásról szóló jelentést 2016. október 6-án küldtem el az érintetteknek, köztük a Gyermekotthon igazgatójának, aki 17 ajánlásnak volt a címzettje.¹⁹⁶

Hivatalom az igazgatónak a jelentéssel kapcsolatos észrevételeit, valamint az általam kezdeményezett intézkedések végrehajtásáról szóló beszámolóját tartalmazó válaszlevelét 2016. november 15-én iktatta.¹⁹⁷ A 2016. december 13-án kelt levelemben az igazgató intézkedéseiről szóló beszámolót elfogadtam, azonban számos ajánlásomat – például, hogy az igazgató akadályozza meg az indokolatlan iskolai hiányzásokat, gondoskodjon arról, hogy az egyéni gondozási-nevelési tervek elkészítésében közreműködjenek a gyermekotthon pszichológusai, továbbá minél több gyermek gyámját, illetve lehetőség szerint a szüleiket is vonja be a tervezésbe – fenntartottam.¹⁹⁸

Az igazgató 2017. január 5-én kelt levelében kifejtette, hogy a jelentés általa megjelölt megállapításai sértik a Gyermekotthon jó hírnevét, és kérte, hogy azokat töröljem.¹⁹⁹ 2017. január 30-án tájékoztattam az igazgatót, hogy a jelentésem egyetlen megállapítását sem áll módomban törölni.²⁰⁰ Válaszomban néhány, általa félreértelmezett megállapítást igyekeztem részletesen megvilágítani, és felhívtam a figyelmét arra, hogy az NMM látogatásainak célja nem a Gyermekotthon jó hírnevének lerombolása. A jelentésben megfogalmazott ajánlásaim a Gyermekotthonban, illetve a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek mindenképp felett álló érdekének védelmét szolgálják.

Az igazgató 2017. november 30-án kelt elektronikus levelében kérte,²⁰¹ hogy a Gyermekotthon látogatása során keletkezett összes dokumentumot (feljegyzéseket, az interjúkról készített jegyzőkönyveket, stb.) bocsássam rendelkezésére. Az OPCAT 21. cikkben megfogalmazott szankció tilalmára figyelemmel az igazgató kérését elutasítottam.²⁰²

Az igazgató az elutasító levelem kézhezvételét követően, a látogatásról szóló jelentés egyes megállapításai miatt a Gyermekotthon jó hírnevének megsértésére hivatkozva bírósághoz fordult. Keresetében a bíróságtól annak megállapítását kérte, hogy az NMM a „2016. november 14. napján közzétett jelentésében azzal, hogy azt állította, hogy a felperes által működtetett gyermekotthonban a növendékek túlzásfolt körülmények között élnek, ahol a drogfogyasztás, gyermekprostitúció, a nevelők által a gyermekek sérelmére végrehajtott erőszakos cselekmények történnek, továbbá az otthonban élő gyermekek között gyakori a

¹⁹⁵ Lásd e fejezetben a Cseppkő Gyermekotthonról írtakat.

¹⁹⁶ AJB-1603/2016. számú jelentés.

¹⁹⁷ AJB-1603-59/2016. számú irat.

¹⁹⁸ AJB-1603-66/2016. számú irat.

¹⁹⁹ AJB-662-1/2017. számú irat.

²⁰⁰ AJB-662-2/2017. számú irat.

²⁰¹ AJB-662-11/2017. számú irat.

²⁰² AJB-662-12/2017. számú, 2019. dec. 4-én kelt irat. Lásd még az Ajbt. 27. § (3) bekezdését.

testi-lelki, fizikai és szexuális erőszak, megsértette a felperes jó hírnévhez fűződő személyiségi jogát”. A felperes másik kérése azt volt, hogy a bíróság Hivatalomat a jelentés általa kifogásolt pontjainak törlése mellett 3 millió forint sérelemdíj és 1,5 millió forint vagyoni kártérítés, illetve ezek járulékaik megfizetésére, továbbá nyilvános bocsánatkérésre kötelezze.

Az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Az ítélet indokolása szerint az NMM jelentésével szemben jogorvoslatnak helye nincs. Amennyiben az érintett fél a jelentésben foglaltakkal nem ért egyet, álláspontját az Ajbt. által szabályozott formában kifejtheti. A bíróság álláspontja szerint az a tény, miszerint az NMM eljárása a *„felperesre nem kedvező eredménnyel zárult, nem jár azszal a következménnyel, hogy a felperes a neki megfelelő tartalmú jelentés kikényszerítése vagy a meg nem felelő tartalmú jelentés jogsértő volta megállapítása iránt bírósági utat vehet igénybe”*.²⁰³

A Gyermekotthon az elsőfokú ítélet ellen fellebbezést terjesztett elő. Ítéletében a másodfokú bíróság rámutatott arra, hogy a Gyermekotthon alapvetően az NMM jelentéséről beszámoló sajtóközlemények alapján terjesztette elő a keresetét. A bírói tanács megítélése szerint az NMM nem tartozik felelősséggel a sajtóban megjelenő, nem kellően pontos, az NMM feladatát nem kellően ismerő közleményekért. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróságnak a Gyermekotthon keresetét elutasító ítéletét helyben hagyta azzal, hogy a személyiségi jogok *„abszolút szerkezetükénél fogva mindenkivel szemben érvényesíthetők, akkor is, ha annak megsértésére egy olyan eljárás keretein belül kerül sor, amely egyébként a jogorvoslatot kizárja.”* Az NMM *„eljárásának függetlenségét és befolyásmentességét biztosító rendelkezések nem képezik gátját helytállási kötelezettségének személyiségi jogsértés esetén.”*²⁰⁴

10.2. Szakmaközi munkacsoport a kényszergyógykezelés rendszerszintű problémáinak áttekintésére

Az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet (a továbbiakban: IMEI) olyan speciális egészségügyi tevékenységet végző intézmény, ahol a klasszikus pszichiátriai gyógykezelés és büntetés-végrehajtás sajátosan ötvöződik.

A 2016. február 16-18. között végzett látogatás tapasztalatai²⁰⁵ szerint a kényszergyógykezelés megszüntetéséhez szükséges feltételek – a protektív környezet – egyre kevésbé biztosítottak. A szociális ellátóhelyek korlátozott számából adódóan, illetve családi befogadás hiányában megoldatlan mind a kényszergyógykezelést betegek adaptációs szabadságra bocsátása, mind azok elbocsátása, akiknek kényszergyógykezelése okafogyottá vált. Felkértem az igazságügyi minisztert, hogy – a belügyminiszter és az emberi erőforrások minisztere bevonásával – fontolja meg egy, a jelentésemben feltárt rendszerszintű problémák megoldására javaslatokat kidolgozó szakmaközi munkacsoport (a továbbiakban: Munkacsoport) felállítását.

A Munkacsoport 2017. június 12-én tartott első ülésének résztvevői egyetértettek abban, hogy indokolt egy olyan intézmény felállítása, amely a fogvatartottak számára az IMEI-ből való végleges elbocsátást megelőzően átmeneti elhelyezést, illetve rehabilitációt nyújt. Munkatársaim felhívták a figyelmet, hogy a szegmentált ellátási formák biztosítása mellett azokhoz forrásokat is kell rendelni. Olyan kétirányú rendszert kellene kialakítani, ahol az átmeneti elhelyezést nyújtó intézménybe nem csak az IMEI-ből, hanem a polgári pszichiátriáról is kerülhetnének be ellátottak. Az Igazságügyi Minisztérium képviselője hangsúlyozta, hogy jogszabályalkotásnak csak a szükséges infrastruktúra, illetve intézményrendszer kialakítását követően van értelme, és mielőbb tisztázni kell, hogy az új típusú intézmény a büntetés-végrehajtás rendszerében

²⁰³ A Fővárosi Törvényszék 2018. március 6-án kelt, 71.P.22.475/2017/17. számú ítéletét Hivatalom az AJB-2354-17/2019. számon regisztrálta.

²⁰⁴ A Fővárosi Ítéltábla 2018. június 13-án kelt, 32.Pf.20.505/2018/7-II. számú ítéletét Hivatalom az AJB-2354-22/2019. számon regisztrálta.

²⁰⁵ AJB-766/2017. számú jelentés.

működjön-e. Felkérte a résztvevőket, hogy küldjék meg a tevékenységi körükben rendelkezésre álló, releváns adatokat, valamint az ülésen felmerült kérdésekkel kapcsolatos javaslataikat, és jelezzék, hogy mely további szervek, szakértők bevonását látják szükségesnek.

A Munkacsoport 2017. december 4-én tartott második ülésének résztvevői megvitatták, hogy az IMEI-ből a társadalomba visszakerülő fogvatartottak adaptációját egy szabadabb rezsिम keretében biztosító intézményt milyen formában kellene létrehozni és működtetni. Munkatársaim hangsúlyozták, mennyire aggályos, hogy az önálló életvitelre alkalmatlan fogvatartott – a társadalomra veszélyességétől függetlenül – akár élete hátralévő részét az IMEI-ben, vagyis a büntetés-végrehajtás szervezetében kénytelen eltölteni. Kormányzati döntést igényel, hogy az adekvát előgondozás megvalósítására alkalmas átmeneti intézmény az egészségügy vagy a büntetés-végrehajtás szervezetében működjön-e majd. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szerint a jelenlegi rendszer hiányossága, hogy a szociális intézményekben csak a közvetlen veszélyeztető magatartás fennállásának pillanatában alkalmazható a személyi szabadság korlátozása. Olyan átmeneti intézményre lenne szükség, amely mind egészségügyi, mind szociális ellátást képes biztosítani, és amelyben a fogvatartott az ellátások igénybevételére kötelezhető. Az Igazságügyi Minisztérium képviselője elképzelhetőnek tartott egy olyan megoldást, hogy az adaptációs szabadság – a megszüntetés lehetőségével – szociális intézményben legyen letölthető, feltéve, hogy az alkalmazható korlátozásokra vonatkozó előírásokat jogszabály tartalmazza. A Munkacsoport tagjai egyetértettek abban, hogy minden esetben az elhelyezést biztosító intézmény javaslatára, független szakértő bevonásával, személyre szabott döntés születessen arról, hogy az adaptációs szakaszban mennyi idő elteltével és milyen típusú intézménybe kerülhet át a fogvatartott. Az Igazságügyi Minisztérium képviselője a kérdésben egy a jogalkotást megelőző, részletes koncepció kidolgozását javasolta.

2018. július 5-én az Emberi Erőforrások Minisztériuma és az Igazságügyi Minisztérium a Munkacsoport tagjai számára véleményezésre megküldtek egy előterjesztés-tervezetet, mely a helyzet bemutatását követően – az intézményi fejlesztéseket is beleértve – felvázolta, hogy a jelenlegi problémák milyen módon orvosolhatók.

A Munkacsoport 2018. szeptember 24-én tartott harmadik ülésének résztvevői²⁰⁶ az észrevételeik alapján átdolgozott előterjesztés-tervezetet vitatták meg. Egyetértés volt abban, hogy a felállítandó intézmény azon – protektív családi háttérrel nem rendelkező – kényszergyógykezelt személyek elhelyezését biztosítaná, akik esetében a bűnisméltés veszélye már annyira csekély, hogy elhelyezésükre a kevésbé korlátozó jellegű intézmény is alkalmas, ahol azonban – a bentlakók és a személyzet védelmét biztosító adaptáció érdekében – személyes esetkezelés szükséges.

A Munkacsoport tevékenységének eredményeként létrejött előterjesztés-tervezet olyan jogi szabályozás megalkotását javasolta, amely a kényszergyógykezelés alatt álló fogvatartottak számára – még a büntetés-végrehajtás jogi keretein belül – lehetőséget nyújtana egy szociális intézményi ellátás keretében nyújtott szolgáltatás igénybevételére. Az Igazságügyi Minisztérium képviselője tájékoztatta a Munkacsoport tagjait, hogy a tárca a 25 fogvatartott elhelyezésére szolgáló Pszichiátriai Betegek Speciális Átmeneti Intézménye felállításáról szóló előterjesztés tervezetét megküldi az Emberi Erőforrások Minisztériumának.

²⁰⁶ Munkatársaim mellett az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, a Belügyminisztérium, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és az Igazságügyi Minisztérium munkatársai, az IMEI főigazgató főorvosa, az OPAI szakértője, valamint az Országos Bírósági Hivatal és a Legfőbb Ügyészség képviselői.

10.3. Az NMM fontosabb intézkedéseire adott hatósági válaszok²⁰⁷

10.3.1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Debreceni Javítóintézete székhelye és Nagykanizsai Telephelye²⁰⁸

Az EMMI Debreceni Javítóintézetében és a Nagykanizsai Telephelyén javítóintézeti nevelésre ítélt és előzetes letartóztatásba helyezett 12-21 éves fiúk nevelésére van lehetőség. A látogatáskor a 140 férőhelyes székhely intézményben 117, a Nagykanizsai Telephely 108 férőhelyén 48 bűnelkövető vagy bűnelkövetéssel gyanúsított fiatal reszocializációját végezték.

A látogatások időpontjában utógondozói ellátásban lévő fiatal egyik intézetben sem élt. A szakszemélyzet szerint az említett körülmény oka, hogy az ideiglenes hatállyal elbocsátott fiatalok utógondozottként nem maradhatnak a javítóintézetekben. Az igazságügyi miniszter 2018. szeptember 11-én kelt levelében²⁰⁹ tájékoztatott, hogy a javítóintézetből ideiglenesen elbocsátott fiatalok utógondozásba vételét nem javasolja. Ugyanakkor azt támogathatónak találja, hogy a javítóintézetből ideiglenesen elbocsátott fiatalok lakhatása a javítóintézet utógondozó részlegén legyen biztosítható, amennyiben ez a legjobb megoldás – akár a tanulmányok folytatása, akár a személyes támogató kapcsolatok megtartó ereje miatt – a fiatalok számára. Tudomásul vettem, hogy a kormányzat az igazságügyi miniszter által javasolt megoldás jogszabályi hátterét a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) módosításával kívánja megteremteni. A Gyvt. vonatkozó rendelkezése 2019. január 1-jén hatályba lépett.²¹⁰

Az írástudatlan fogvatartottak, valamint az írástudatlanság felszámolására tett személyre szabott intézkedések központi nyilvántartásának felállítására tett javaslatomra az igazságügyi miniszter azt válaszolta, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériumával egyeztetve támogatja, hogy a 2017-ben bevezetett Nevelési Napló Elektronikus Nyilvántartási Rendszer – a családi háttérre vonatkozó adatokon túlmenően – az írástudatlanság tényét is nyilvántartsa. A szociális ügyekért és társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkár (a továbbiakban: államtitkár) egyetértett abban, hogy a javítóintézetben nevelt, alapfokú végzettséggel nem rendelkező fiatalok tanulmányi kötelezettségét indokolt kiterjeszteni. A Gyvt. erről szóló új rendelkezése 2020. január 1-jén lép hatályba.²¹¹

A javítóintézetek rendtartásáról szóló 1/2015. (I.14.) EMMI rendelet (a továbbiakban Rendtartás) módosítását kezdeményeztem annak érdekében, hogy a rendészeti szolgálat képes legyen állandó felügyeletet biztosítani. Az államtitkár²¹² a Rendtartás 1. számú mellékletében a rendészek létszámnormájának 8 főre emelését támogatta, de azt a jogszabály-módosítást megelőző egyeztetések miatt leghamarabb 2020-tól vélte megvalósíthatónak. Az államtitkár egyetértett azzal, hogy javítóintézetben nevelt külföldi állampolgár fiatalok kapcsolattartását a magyar

²⁰⁷ A 2018. január 1. és 2018. december 31. között iktatott válaszok.

²⁰⁸ AJB-493/2018. számú jelentés, lásd a 9.1.1. részben is.

²⁰⁹ Hivatalom az igazságügyi miniszter 2018. szeptember 11-én kelt, XX-AJFO/102//2018/5. számú levelét az AJB 493-39/2018. számon iktatta.

²¹⁰ Gyvt. 66/Q. § (2) bekezdés: „A javítóintézet utógondozó részlegén történő ellátás – kérelmére – a javítóintézetből ideiglenesen elbocsátott fiatalok számára is biztosítható.” A módosításról az egyes szociális, gyermekvédelmi tárgyú, valamint egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVII. törvény 46. §-a rendelkezett.

²¹¹ Gyvt. 66/M. § (4) bekezdés: „A javítóintézetben ellátott fiatalok a javítóintézeti ellátásának időtartama alatt - képességeinek és előzetes tanulmányainak megfelelően, a javítóintézetek rendtartásáról szóló miniszteri rendeletben foglaltak szerint - köteles részt venni az általános iskolai ismeretek elsajátítását célzó képzésben és a javítóintézet által biztosított, a továbbtanulást, szakma megszerzését, illetve a munkavállalást elősegítő képzésben. A javítóintézet biztosítja a fiatalok képzésben való részvételéhez szükséges feltételeket.” A módosításról az egyes szociális, gyermekvédelmi tárgyú, valamint egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVII. törvény 45. §-a rendelkezett.

²¹² Hivatalom a szociális ügyekért és társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkár 2018. június 21-én kelt, 24481-19/2018/GYERGYÁM számú levelét az AJB-493-36/2018. számon iktatta.

társakkal azonos módon és mértékben kell biztosítani, és megígérte, hogy a tárca a Rendtartás módosítását az említett körülményt szem előtt tartva fogja előkészíteni. A családi konzultáció és családterápia kapcsán tett kezdeményezéseimet az államtitkár a Bvtv. módosításával látná megvalósíthatónak. Válaszomban fenntartom az álláspontomat, miszerint a Rendtartás javasolt módosítása jelentősen javíthatna a helyzeten.²¹³

A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság és az Intézet vezetése az ajánlások végrehajtására intézkedési tervet készített, melyet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF) főigazgatója megküldött nekem.²¹⁴ Az államtitkár tájékoztatott, hogy a Debrecenben elvégzendő javítások, illetve átalakítások fedezetét biztosító többletforrások biztosításához szükséges költségvetési hatásszámítások előkészítése megkezdődött.²¹⁵ A javítóintézet igazgatója bemutatta az ajánlások végrehajtására készült intézkedési tervet, továbbá beszámolt az Alapító Okirat módosításáról, amely megteremtette a férőhelyszám aktuális igények szerinti megosztásának, valamint a fogyatékossgal élő fiatalok speciális csoportjai létrehozásának lehetőségét.²¹⁶ Az igazgató gondoskodott arról, hogy a 16 évnél fiatalabb és idősebb fiatalok csak kivételesen, az ő utasítására kerüljenek közös csoportba, amely döntés az egyéni nevelési tervbe és a szakértői bizottsági jegyzőkönyvbe is bekerül. A Nagykanizsai Telephely dekorálása, színesítése már a látogatást követően megkezdődött, a megalázó utasításokat tartalmazó falitáblákat eltávolították, Debrecenben a penészedés nyomait egészségügyi festéssel megszüntették.

Az SZGYF főigazgatójának tájékoztatása szerint 2018-ban, pályázati források felhasználásával 60 munkatársuk számára kívánják biztosítani, hogy különböző továbbképzéseken – szupervízió, konfliktuskezelő tréning, illetve egyéb tematikus foglalkozássorozat – részt vegyenek. Az igazgató a kiegészítés- és a fluktuáció csökkentése érdekében igyekszik a munkatársai számára továbbképzéseket szervezni, amelynek keretében 2018-ban 10 munkatárs szupervíziós támogatást kapott, 15 új dolgozó konfliktuskezelési tréningen vehet részt és nagyobb figyelmet fordítanak a rendszerek feladatellátására.

Az SZGYF főigazgatója és az igazgató válaszait elfogadtam, illetve néhány kérdésben további tájékoztatást kértem.²¹⁷ Az igazgató megküldte a csoportból való kiemelés, kísérés – előállítás eljárásrendjét, mely kötelezően előírja a vezető, illetve az ügyeletet ellátó vezető értesítését, utal a pszichológussal történő konzultációra, és tartalmazza azt, hogy a szükséges intézkedésekről a döntést a vezetőnek kell meghozni. Tájékoztatott arról, hogy Nagykanizsán az ügyvédi beszélőt jelölték ki a várakozásra, és az Emberi Erőforrások Minisztériuma ígérete szerint 2019 első negyedévében biztosítani tudja a költségvetési fedezetét egy új biztonságos várakoztató helyiség kialakításának Debrecenben is.²¹⁸

10.3.2. Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben tett látogatást követően kezdeményezett jogszabály-módosítás

Az NMM feladatainak teljesítésére felhatalmazott munkatársaim 2016. június 24-25-én tettek előre be nem jelentett látogatást a Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben.²¹⁹ Az Intézetben tartózkodó fogvatartottaknak a látogatóik távozását követően az őrszemélyzet, illetve más fogvatartottak jelenlétében meztelenre kellett vetkőzniük, a nemi szervükön a fitymát hátra

²¹³ Hivatalom az NMM 2018. július 9-én kelt levelét az AJB 493-37/2018. számon iktatta.

²¹⁴ Hivatalom a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatójának 2018. május 4-én kelt, SZGYF-IKT-10166-9/2018. számú levelét az AJB-493-29/2018. számon iktatta.

²¹⁵ Hivatalom a szociális ügyekért és társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkár 2018. május 4-én kelt, a 24481-5/2018/GYERGYÁM számú levelét az AJB-493-30/2018. számon iktatta.

²¹⁶ Hivatalom az igazgató 2018. május 3-án kelt, 1045-3/2018-0981. számú levelét az AJB-493-31/2018. számon iktatta.

²¹⁷ Lásd a 2018. május 16-án kelt, AJB-493-33/2018. számú levelem.

²¹⁸ Hivatalom az igazgató 2018. december 12-én kelt, 1045-9/2018-0981. számú levelét az AJB-493-42/2018. számon iktatta.

²¹⁹ AJB-3865/2016. számú jelentés.

kellett húzniuk, majd meztelen alsótesttel le kellett guggolniuk. A pénisz fityma alá eső része szemrevételezésének, valamint a guggoltatásnak az volt a célja, hogy az őrszemélyzet a fogvatartottak lábai közé, esetleg az intim testrészeikbe rejtett tiltott tárgyakat, illetve pszichotróp hatású anyagokat felkutassa.

A Bvtv. az elítélt testének, illetve ruházatának átvizsgálását három körben szabályozta. Elsőként az elítélt motozását, illetve ruházatának átvizsgálását, melyet csak vele azonos nemű személy végezhetett (kivéve, ha a ruházatátvizsgálásra technikai eszközzel került sor);²²⁰ másodikként a testüregek átvizsgálását, melyre csak orvos volt jogosult;²²¹ illetve – ez alól kivételt téve – harmadikként az elítélt szájüregének szemrevételezéssel történő ellenőrzését, melyet a bv. intézet állományának az elítélttől eltérő nemű tagja is végrehajthatott. A Bvtv. a testüreget nem definiálta, így vitatott volt, hogy a fogvatartottak péniszé fityma alá eső részének szemrevételezése, a lábak közé, illetve a végbélbe rejtett tiltott tárgyak felkutatása céljából elrendelt vizsgálatot csak orvos végezheti, vagy azt az őrszemélyzet tagjai a többi fogvatartott jelenlétében is jogosultak elvégezni. Álláspontom szerint a tisztázatlan jogi helyzet veszélyeztette a megalázó bánásmód tilalmának érvényesülését. A visszasság megszüntetése érdekében a Bvtv., illetve végrehajtási jogszabályainak módosítását javasoltam.

Az igazságügyi miniszter a Bvtv. módosítása helyett az elfogadható gyakorlatra vonatkozó konszenzus kialakítását javasolta. Viszontválaszomban rámutattam, hogy a Bvtv. 151. §-ának, illetőleg a 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet²²² 59. §-ának rendszertani és logikai értelmezése alapján a motozásra vonatkozó előírások nem egyértelműek. Jeleztem, hogy a hatályos jogszabályokkal sem a büntetés-végrehajtásban kialakult gyakorlat, sem a személyzet képzése során oktatott tananyag nincs összhangban.

Az Igazságügyi Minisztérium 2017. január 17-én, a motozás büntetés-végrehajtásban alkalmazható módjáról, illetve az NMM ajánlásainak megvalósításáról konzultációt hívott össze. Az Igazságügyi Minisztérium épületében tartott megbeszélésen a rendezők, illetve a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátására felhatalmazott munkatársaim mellett a Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, valamint a Legfőbb Ügyészség képviselői is kifejtették álláspontjukat. A konzultáció eredményeként az Igazságügyi Minisztérium képviselője megígérte, hogy a tárca kezdeményezni fogja a motozás Bvtv.-ben szereplő fogalmának módosítását, továbbá megfontolja az „intim testrészek” megtekintési módjának szabályozását.

A Bvtv. rendelkezéseit a jogalkotó a motozás fogalmának meghatározásával egészítette ki, melynek értelmében „a motozás az elítélt testének és ruházatának, valamint a nála lévő személyes tárgyainak az átvizsgálása.”²²³ Az igazságügyi miniszter a 16/2014. (XII. 19.) IM rendeletet szintén kiegészítette az NMM ajánlásának megfelelően. Az 59. § (3) bekezdése értelmében az „altesten lévő testnyílások szemrevételezését is csak orvos vagy egészségügyi szakszemélyzet végezheti”.²²⁴

²²⁰ Bvtv. 151. § (1) bekezdés.

²²¹ Bvtv. 151. § (3) bekezdés.

²²² A szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet.

²²³ A Bvtv. 151. § (1) bekezdésének 2017. április 19-én hatályba lépett új szövege: „A motozás az elítélt testének és ruházatának, valamint a nála lévő személyes tárgyainak az átvizsgálása. Az elítélt motozását – ide nem értve a motozásnál közreműködő orvost és egészségügyi szakszemélyzetet, valamint a technikai eszközzel történő ruházatátvizsgálást végző személyt – az elítélttel azonos nemű személy végezheti.”

²²⁴ Az egyes büntető- és büntetés-végrehajtási jogi tárgyú, valamint az ezzel összefüggő igazságügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 22/2017. (XII. 22.) IM rendelet 40. §. Hatályba lépett: 2018. január 1.

10.3.3. Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet²²⁵

A Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet (a továbbiakban: Intézet) az ország egyik legnagyobb fogvatartotti létszámmal működő büntetés-végrehajtási intézete, és a két PPP²²⁶ szerződés alapján működő magyarországi büntetés-végrehajtási intézmény egyike. Az 1 476 fogvatartott befogadására alkalmas Intézetben a látogatáskor 1 474 nyilvántartott személyből 1 432 volt jelen, vagyis a telítettség 97%-os volt.

A Házirend fogvatartottak kapcsolattartására vonatkozó előírásai, illetve alkalmazásuk gyakorlata nem volt összhangban a Bvtv. hatóságokkal, a törvényben meghatározott jogvédő szervezetekkel, illetve védővel való levelezésre vonatkozó szabályaival.²²⁷ Kérésemre az Intézet parancsnoka gondoskodott a Házirend módosításáról.

A szuicid prevenciók tevékenység hatékonyságát akadályozta a személyi állomány alacsony létszáma, a pszichés egyensúlyvesztés és a szuicid kockázati csoportba sorolt fogvatartottak Intézeten belüli egyenlőtlen eloszlása, továbbá a fürdőhelyiségben található válaszfal lehetővé tette önakasztási kísérletek megvalósítását. Az Intézet parancsnoka tájékoztatott, hogy a zuhanyzók térelválasztó elemeit átalakítják, és a hatékonyabb szuicid prevenció érdekében a fogdakörleten és a gyógyító-terápiás részlegen szolgáltatást teljesítő személyzet létszámát a rendelkezésre álló személyi állomány függvényében növelik.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 247. § (2) bekezdésének sz) pontja értelmében a miniszternek rendeletben kell megállapítania „a rendszeres étkezést biztosító, szervezett ételmezési ellátás keretében szolgáltatott élelmiszerekre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokat, az étkeztetés, étrendtervezés és a diétás ételkészítés személyi feltételeit, valamint a hatósági ellenőrzés szabályait”, a közétkeztetésről szóló EMMI rendelet hatálya nem terjedt ki²²⁸ a büntetés-végrehajtási intézményekben – rendszeresen és szervezeten – biztosított étkeztetésre. A fogvatartottak egészséghez való jogának biztosítása érdekében felkértem az emberi erőforrások miniszterét, fontolja meg a közétkeztetési rendelet hatályának a büntetés-végrehajtási intézetekre történő kiterjesztését. A miniszter ígéretet tett arra, hogy a fogvatartottak étkeztetésére vonatkozó előírások rendeleti szinten történő megalkotása érdekében egyeztetést kezdeményez az Igazságügyi Minisztériummal és a büntetés-végrehajtás országos parancsnokával. A szabályozás átalakítására tett ajánlásomat megismételtem a Márianosztrai Fegyház és Börtönben,²²⁹ valamint a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektumában²³⁰ tett látogatásaimról készített jelentéseimben is, tekintettel arra, hogy közzétételükkor az általam kezdeményezett jogszabály-módosítás még nem történt meg.

Az Intézetben biztosított reintegrációs tevékenységek (munkáltatás, oktatás, szabadidő szervezett eltöltése) elmaradtak a fogvatartottak igényeitől. Egyes fogvatartotti csoportok (külföldiek,

²²⁵ A JB-793/2017. számú jelentés.

²²⁶ PPP=Public Private Partnership, vagyis a köz- és magánszféra együttműködése.

²²⁷ Bvtv. 174. § (4) bekezdés: „Az elítéltek a hatóságokkal, törvényben kibírdett nemzetközi egyezményben elismerten erre hatáskörrel rendelkező nemzetközi jogvédő szervezetekkel, az alapvető jogok biztosával, valamint a nemzeti megelőző mechanizmus szervezetével vagy munkatársával és a védővel való levelezése tartalmilag nem ellenőrizhető. Ha alapos indok merül fel arra, hogy az elítélt részére érkező vagy az általa küldött levelek nem a borítékban megjelölt hatóságtól, nemzetközi szervezettől vagy a védőtől származnak vagy nem a címzetteknek szólnak, a levelet az elítélt jelenlétében – jegyzőkönyv egyidejű felvétele mellett – kell felbontani. Az ellenőrzés csak a feladó azonosítására szolgálhat.”

²²⁸ A közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló 37/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet

„1. § (1) E rendelet hatálya kiterjed:

a) a szociális alapszolgáltatásokat és szakosított ellátásokat, illetve a gyermekjóléti alapellátást és a gyermekvédelmi szakellátást biztosító szolgáltatókra, a nemzeti köznevelésről szóló törvény szerinti nevelési-oktatási, valamint a fekvőbeteg-ellátást nyújtó intézményekre (a továbbiakban együtt: Intézmény),

b) valamennyi, közétkeztetési szolgáltatást saját, működő főzőkonyhájára révén biztosító Intézményre, szervezetre, gazdasági társaságra, természetes személyre.”

²²⁹ 474/2018. számú jelentés, részletesen lásd a 9.2.1. részben.

²³⁰ 501/2018. számú jelentés, részletesen lásd a 9.2.2. részben.

fiatalkorúak, nők) esetében a reintegrációs tevékenységekhez történő hozzáférés nehézsége hátrányos megkülönböztetést eredményezett. Ajánlásomra a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka tájékoztatott, hogy a fogvatartottak reintegrációs tevékenységekben való részvételi lehetőségének szélesítése érdekében a külső gazdálkodó szervezetekkel történő munkáltatás bővítését, a költségvetési munkáltatás fejlesztését, valamint a fogvatartottak számára további szakképzések szervezését tervezi. Az Intézet parancsnoka ígéretet tett arra, hogy növeli a munkáltatásba bevont nők arányát, és bővíti a nők számára is elérhető szabadidős programokat.

A büntetés-végrehajtás személyi állományának engedélyezett létszáma 409 volt, amelyből 385 álláshely volt betöltve; ez 6%-os létszámhiányt jelentett. A mindennapi feladatok ellátása során a teljes létszámban működő szakterületek – például a felügyelői állomány – esetében is nehézségeket okozott a dolgozók túlterheltsége. Az alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében kezdeményeztem, hogy az Intézet parancsnoka tegyen meg minden szükséges intézkedést az üres álláshelyek betöltése érdekében, továbbá felkértem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy fontolja meg az intézeti státuszok bővítését. Az Intézet parancsnoka tájékoztatott, hogy az álláshelyek betöltése érdekében rendszeres toborzási tevékenységet folytatnak. Az országos parancsnok jelezte, hogy az Intézet állománytáblázat szerinti státuszainak bővítése csak a szabad álláshelyek feltöltését követően lesz lehetséges.

Az Intézet személyzete sem a fogyatékossgal élő fogvatartottak kilétére, sem speciális igényeire vonatkozó információkkal nem rendelkezett, és még az egészségügyi szakszemélyzet sem volt tisztában azzal, hogy a jogszabályok alapján ki minősül fogyatékossgal élő személynek. Kétséges, hogy az említett helyzetben a fogyatékossgal élő fogvatartottak sajátos védelme megvalósulhat-e. Felkértem az Intézet parancsnokát, hogy azonosítsa a fogyatékossgal élő fogvatartottakat és mérje fel speciális igényeiket. Az intézetparancsnok tájékoztatott, hogy – a szenzitív adatok kezelésére vonatkozó előírások betartásával – a releváns adatokat a személyi állomány illetékes tagjai számára, elérhetővé tette. A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka intézkedett, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet – más emberi jogi nemzetközi egyezmények mellett – a CRPD rendelkezéseinek ismertetését az éves oktatási tervébe felvegye.

10.3.4. BRFK Központi Fogda²³¹

A BRFK Központi Fogda (a továbbiakban: Fogda) engedélyezett 46 férőhelyén az utánkövető látogatás időpontjában 20 fogvatartott volt elhelyezve, vagyis a telítettség 43,4%-os volt.

A fogva tartás körülményei az előző látogatás óta²³² semmit sem javultak. Felkértem a BRFK vezetőjét, hogy – a megfelelő megvilágítást és szellőzést, a fürdők folyamatos melegvíz-ellátását, a sétaudvar haladéktalan felújítását és azt is biztosítva, hogy minden zárkához tartozzon WC – gondoskodjon a Fogda felújításáról. A budapesti rendőr-főkapitány tájékoztatott, hogy 2016-ban a Belügyminisztérium 323 millió forintot irányzott elő a Fogda felújítására. A Fogda teljes körű felújítása során új melegvíz-hálózatot építenek ki, illetve csaptelepeket szerelnek fel, és az összes zárkában önálló illemhely és mosdó lesz. Az átépítés során a sétaudvarok is megújulnak. A felújítás 2018. október végére tervezték.

Előfordult, hogy a fogvatartott a Fogdára kerülést követően nem tudta értesíteni a hozzátartozóját; ezen helyzet orvoslására felkértem a BRFK vezetőjét. Válaszában jelezte, hogy a hozzátartozó értesítése a fogvatartott ügyében eljáró szerv feladata. A BRFK vezetőjének választát nem fogadtam el, az ajánlásomat fenntartottam.

²³¹ ΔJB-496/2018. számú jelentés.

²³² ΔJB-151/2016. számú jelentés.

A BRFK vezetője a kezdeményezéssel nem értett egyet, ezért azt felterjesztette az Országos Rendőr-főkapitánysághoz.²³³ Válaszában az országos rendőrfőkapitány-helyettes tájékoztatott arról, hogy az eljáró rendőrnek a rendőri intézkedés helyszínén sem a hozzátartozó vagy más személy értesítésére, sem az értesítési kötelezettség teljesítésére nincs lehetősége. A közterületen szolgálatot teljesítő rendőr nem rendelkezik olyan kommunikációs eszközzel, amellyel az értesítés megvalósítható lenne. A helyszínen intézkedő rendőr nem rendelkezik információkkal arról, hogy a fogvatartott hozzátartozójának értesítése a további eljárás eredményességét veszélyezteti-e. Előfordulhat, hogy a fogvatartott olyan, bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyt értesítene, akinek a felelősségre vonása megnehezülne vagy meghiúsulna. Az ORFK választ tudomásul vettem, de az ajánlásomat továbbra is fenntartottam.

A fogvatartottak közérthető tájékoztatásának biztosítása érdekében felkértem a BRFK vezetőjét, hogy gondoskodjon egy rövid terjedelmű, könnyen érthető információs anyag rendszerezéséről. Válaszában a BRFK vezetője jelezte, hogy az ORFK Rendészeti Főigazgatósága a jelentésben kifogásolt befogadási tájékoztatót 2018-ban felülvizsgálja.

Felkértem a BRFK vezetőjét, intézkedjen annak érdekében, hogy a fogvatartottak orvosi vizsgálatakor csak az egészségügyi személyzet legyen jelen. Amennyiben a rendőrök jelenléte elengedhetetlenül szükséges, akkor hallótávolságon kívül várakozzanak. A budapesti rendőrfőkapitány tájékoztatott, hogy a rendőri jelenlét a fogvatartott orvosi vizsgálatánál – az emberi jogainak és méltóságának tiszteletben tartásával²³⁴ – a hozzájárulása hiányában is megengedett. A rendőrök a befogadást megelőző orvosi vizsgálat alatt az egészségügyi személyzet kérésére, a biztonságuk garantálása céljából tartózkodnak a helyiségben. A BRFK vezetőjének választ nem fogadtam el, az ajánlásomat fenntartottam.

Miután a budapesti rendőrfőkapitány a kezdeményezéssel nem értett egyet, azt felterjesztette az Országos Rendőr-főkapitánysághoz.²³⁵ Az országos rendőrfőkapitány-helyettes álláspontja szerint az orvosi rendelőben, a fogvatartott által elérhető közelségben számos, a saját vagy mások testi épségének veszélyeztetésére alkalmas tárgy található. Megnő a rendkívüli események veszélye, ha a rendőr a fogvatartott orvosi vizsgálat során nemcsak látó-, hanem hallótávolságon kívül tartózkodik. A fogvatartott orvosi vizsgálat során elhangzó, a kórelőzményére vonatkozó adatok jelentős része olyan információ lehet, ami a fogva tartást, őrzést hátrányosan befolyásolhatja, így azok ismerete mindenképpen szükséges. Az ORFK választ tudomásul vettem, de az ajánlásomat továbbra is fenntartottam.

Felkértem a budapesti rendőrfőkapitányt, hogy a Fogdára késő este érkező fogvatartottak számára igény esetén a vacsoraidőt követően is biztosítson ételmezt. A BRFK vezetője szerint a Fogdán a szükséges mennyiségű hideg- és melegíthető ételmezt rendelkezésre áll. A vacsora után érkező fogvatartottakat a Fogda személyzete nyilatkoztatja, hogy kérnek-e ételmezt. Igény esetén az ételmezt minden fogvatartott megkapja.

Az egyszemélyes zárkában történő fogva tartás a magánelzáráshoz hasonló negatív hatásaira figyelemmel kezdeményeztem, hogy a Fogdán tartózkodó fogvatartottakat lehetőség szerint társas zárkákban helyezték el. A BRFK vezetője ígéretet tett arra, hogy a Fogda felújítását követően valamennyi zárkában biztosítják a fogvatartottak társas elhelyezéséhez szükséges, jogszabályban előírt mozgásteret.

²³³ Lásd az Ajbt. 32. § (3) bekezdését.

²³⁴ Lásd az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény 14. § (1) bekezdés b) pontját.

²³⁵ Lásd az Ajbt. 32. § (3) bekezdését.

A személyi állomány munkavégzési körülményeinek javítása érdekében tett ajánlásomra a BRFK vezetője tájékoztatott, hogy a Fogda felújításakor a személyzet öltözőit és közösségi helyiségeit is felújítják.

10.3.5. BRFK XIV. kerületi Rendőrkapitányság előállító egysége²³⁶

A BRFK vezetőjénél kezdeményeztem a BRFK XIV. kerületi Rendőrkapitányság (a továbbiakban: Rendőrkapitányság) előállító egységének felújítását, továbbá felkértem a Rendőrkapitányság vezetőjét, hogy gondoskodjon az előállító egység helyiségeinek megfelelő takarításáról. A BRFK vezetője az előállító egység felújításához szükséges anyagi források biztosítása érdekében az Országos Rendőr-főkapitánysághoz fordult, továbbá tájékoztatott, hogy a Rendőrkapitányság előállító egységének takarítására a jövőben kiemelt figyelmet fognak fordítani.

Felkértem a BRFK vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy az alárendeltségében működő kapitányságok munkatársai az előállított személyek esetében ne a fogdai befogadás szabályait alkalmazzák. A ruházatátvizsgálás jogszerű és egységes végrehajtása érdekében a BRFK vezetője intézkedést adott ki, amely előírja, hogy a ruházatátvizsgálás nem járhat a személyi szabadságában korlátozott személy alsóruházatának levételével.²³⁷ Amennyiben a körülmények indokoltá teszik az alsóruházatra kiterjedő ruházatátvizsgálást, azt kizárólag a testfelületen történő viselés mellett lehet végrehajtani.

A fogvatartott hozzátartozója vagy harmadik személy értesítéséhez való jogának biztosítása kapcsán a BRFK vezetője tájékoztatott, hogy az előállított személyek esetében a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 18. § (1) bekezdésében foglaltaknak²³⁸ a rendőrség maradéktalanul eleget tesz. Felhívtam a figyelmét, hogy a fogvatartott számára a hozzátartozója vagy harmadik személy késelem nélkül történő értesítéséhez való jogot a szabadságelvonás első pillanatától biztosítani kell,²³⁹ de az előállítás végrehajtásáról szóló jelentésben nem volt nyoma annak, hogy a látogatás idején előállított személyt a rendőrről e jogáról tájékoztatta, esetleg annak feltételeit biztosította volna, és erre tekintettel ajánlást fentartottam.

Az ORFK tájékoztatott, hogy a rendőri intézkedés során a járőrnek kommunikációs eszköz, valamint az eljárás eredményessége veszélyeztetésének fennállásával kapcsolatos információk hiányában nincs lehetősége az intézkedés helyszínén az értesítés lehetővé tételére vagy az értesítési kötelezettség teljesítésére. Amennyiben az intézkedés időtartama a helyszínen történő értesítés miatt megnövekedne, az egyrészt növelné a rendkívüli esemény bekövetkezésének kockázatát, másrészt az intézkedés alá vont személy érdekeivel is ellentétes lehet. A CPT ajánlásaiban megjelenő *késelem nélküli értesítés* követelménye az *indokolatlan késelem nélküli értesítés* formájában várható el a Rendőrség részéről, és álláspontja szerint jelenleg nincs hatályban olyan, az értesítési kötelezettséggel összefüggő, a Rendőrségre kiterjedő hatályú normatív rendelkezés, mely a Rendőrség által folytatott gyakorlattal ellentétes lenne.

²³⁶ A/B 1522/2018. számú jelentés.

²³⁷ A Budapesti Rendőr-főkapitányság alárendeltségében lévő szerveknél található előállító egységek rendjéről és működéséről szóló 21/2018. (VI. 7.) BRFK intézkedés 13. pontja.

²³⁸ Az Rtv. 18. § (1) bekezdésének a látogatás idején (2016. 12. 06.) hatályos rendelkezése szerint: „A fogvatartott részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egy hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az intézkedés célját. Ha a fogvatartott nincs abban a helyzetben, hogy e jogával élhessen, az értesítési kötelezettség a rendőrséget terbeli. Ha a fogvatartott fiatalkorú vagy gondnokság alá belyezett, haladéktalanul értesíteni kell törvényes képviselőjét vagy gondnokát.”

²³⁹ CPT: Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 5 to 16 December 1999 [CPT/Inf (2001) 2], 23. és 30. pont; CPT: Report to the Hungarian Government on the visit to Hungary carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 3 to 12 April 2013 [CPT/Inf (2014) 13], 22. pont.

Felhívtam az ORFK vezetőjének figyelmét, hogy az Rtv. értesítéshez való jogról rendelkező 18. §-a a jog korlátozására lehetőséget adó körülményeket is nevesíti. Az Rtv. 18. § (1) bekezdésének értelmében a fogvatartott e jogát annyiban nem gyakorolhatja, amennyiben az az intézkedés célját veszélyezteti. Az Rtv. 18. § (3) bekezdése értelmében a fogvatartott a jogai gyakorlásában annyiban korlátozható, „amennyiben az a szökés vagy elrejtőzés, a bizonyítási eszközök megváltoztatásának vagy megsemmisítésének megakadályozását, újabb bűncselekmény elkövetésének megelőzését, illetőleg az őrzés biztonságát, a fogda rendjének megtartását szolgálja.” E körülmények fennállását minden esetben egyedileg szükséges vizsgálni, és azok fennállásának hiányában a fogvatartott számára a hozzátartozó vagy harmadik személy értesítésének jogát a szabadságelvonás első pillanatától biztosítani kell. Az Országgyűlés az Rtv. 18. § (1) bekezdését 2019. január 1-től módosította. A jogszabály-módosítás értelmében a fogvatartott által megjelölt személy értesítésének kötelezettsége a rendőrséget terhel, valamint az értesítésre „indokolatlan késedelem nélkül” kell, hogy sor kerüljön.²⁴⁰

Felhívtam a belügyminiszter figyelmét, hogy miközben az Alaptörvény értelmében az „alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg”, a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendeletnek a bilincselést a fogvatartott veszélyességének esetén lehetővé tevő rendelkezése túlmegy az Rtv. bilincselési esetkörökre vonatkozó taxatív felsorolásán. A helyzet orvoslása érdekében kezdeményeztem, hogy a belügyminiszter a Szolgálati Szabályzat bilincselésre vonatkozó előírásait pontosítsa.

A belügyminiszter szerint az Rtv. 48. §-a lehetővé teszi, hogy a rendőr – a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személyek önkárosításának, támadásának, szökésének megakadályozására, valamint az ellenszegülésének megtörése érdekében – bilincset alkalmazzon. Amennyiben bármely, az Rtv. 48. §-ában megjelölt körülmény megvalósul, az megteremti a bilincselés jogalapját. A Szolgálati Szabályzat a 41. §-ban szereplő, példalózó jellegű felsorolással, az Rtv. keretjellegű szabályának értelmezésével segíti a rendőrt a kényszerítő eszköz alkalmazására irányuló döntésben. Miután a rendőr által kísért személy is szabadságtól való megfosztás alatt áll, az ő megbilincselése nem jelent külön esetkört. Téves az Rtv. 48. §-ának azon értelmezése, miszerint a rendőr a bilincs alkalmazásának mérlegelésénél kizárólag az intézkedés alá vont személy aktuális magatartását veheti figyelembe. A belügyminiszter a Szolgálati Szabályzat 76. § (5) bekezdésével összefüggésben kiemelte, hogy a fogvatartott veszélyességének meghatározásakor figyelemmel kell lenni az általa elkövetett bűncselekmény tárgyi súlyára, az elkövetés során tanúsított magatartására, bűnözői múltjára, továbbá az esetlegesen rendelkezésre álló olyan információkra, miszerint esetében szökéstől, támadástól vagy attól kell-e tartani, hogy más személyek a kiszabadítását megkísérelhetik.

Álláspontom szerint a Szolgálati Szabályzat 76. § (5) bekezdésében meghatározott „kísért személy veszélyessége” megfogalmazás a szöveg nyelvtani értelmezése alapján a bilincs kötelező alkalmazását megkövetelő körülményként értékelhető. („Ha a kísért személy veszélyessége ezt indokolja, a kísért személyt meg kell bilincselni.”) A jelentésben ismertetett egyik esetben is ez az értelmezés

²⁴⁰ Rtv. 18. § (1) bekezdés (hatályos: 2019. január 1-től): „A fogvatartott részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egy hozzátartozója vagy más személy értesítését kérje, ennek érdekében a fogvatartottat nyilatkoztatni kell. A fogvatartott által értesítendőnek megjelölt személy értesítésének kötelezettsége a rendőrséget terbeli, az értesítést a rendőrség indokolatlan késedelem nélkül teljesíti. Ha az értesítés ténye az eljárás során keletkezett adatok alapján veszélyezteti az intézkedés célját, akkor az értesítést el kell halasztani és akkor kell megtenni, amikor a veszélyeztetés már nem áll fenn. Ha az értesítés ténye nem, de a fogvatartott által megjelölt személy értesítése veszélyezteti az intézkedés célját, akkor őt fel kell hírní arra, hogy más személyt jelöljön meg. Ha a fogvatartott olyan más személyt jelölt meg, akivel kapcsolatban az értesítésnek nincs akadálya, a rendőrség az utóbb megjelölt személyt értesíti. Ha a fogvatartott kiskorú vagy gondnokság alá helyezett, haladéktalanul értesíteni kell törvényes képviselőjét. Ha a fogvatartott esetében a büntetőeljárás vagy a szabálysértési eljárás szabályai alkalmazásának van helye, az ezen eljárásokra vonatkozó különös rendelkezések szerint kell eljárni.”

érvényesült.²⁴¹ A Szolgálati Szabályzat 39. § (1) értelmében „*az Rtv. szerinti kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont magatartása, ellenszegülésének mértéke annak Rtv. szerinti alkalmazását indokolja.*” Az utóbbi rendelkezés alátámasztja álláspontomat, hogy a kényszerítő eszköz alkalmazására vonatkozó döntéskor a fogvatartott aktuális magatartását kell figyelembe venni. Álláspontom szerint önmagában sem az intézkedés alá vont személy évekkal korábban tanúsított magatartása,²⁴² sem a szökés előfordulásának távoli, elméleti veszélye nem elegendő ahhoz, hogy a bilincselés szükségességét megalapozza.²⁴³

A belügyminiszter és az emberi erőforrások miniszterének közös intézkedését kezdeményeztem annak érdekében, hogy a kötelező egészségbiztosítási ellátásról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet, illetve a rendőrségi fogdák rendjéről szóló 56/2014. (XII. 5.) BM rendelet megfelelő módosításával valamennyi fogvatartott esetében tegyék lehetővé a független orvosi vizsgálat igénybevételét. Az emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatót, hogy a fogvatartottak független orvos általi vizsgálatának lehetővé tételével kapcsolatban szükséges jogszabály-módosítás jogi és szakmai szempontból lehetséges tartalmának feltárása érdekében egyeztetésbe kezdett az egészségügyi ágazattal, valamint a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelővel, illetve a Belügyminisztériummal.

A belügyminiszter hangsúlyozta, hogy a szabad orvosválasztás joga mind az őrizet, mind az előzetes letartóztatás²⁴⁴ ideje alatt szünetel.²⁴⁵ Álláspontja szerint az 56/2014. (XII. 5.) BM rendelet ajánlásomnak megfelelő módosítása a Bvtv. rendelkezéseivel ellentétes lenne. Bár az előállított személyek esetében jogszabály nem zárja ki a szabad orvosválasztás lehetőségét, azonban a szabadságelvonás korlátozott időtartamára tekintettel annak biztosítását nem tartotta indokoltnak.

Ismételten felhívtam a belügyminiszter figyelmét, hogy a CPT elvi jelentőségű álláspontja értelmében, amennyiben a rendőrhatalóság által biztosított orvos feladata a fogvatartottak kezelése, a rossz bánásmódok megelőzése érdekében biztosítani kell, hogy a fogvatartott az általa kiválasztott orvos vizsgálatát is kérhesse.²⁴⁶

10.3.6. Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Fogda²⁴⁷

A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Fogdáján (a továbbiakban: Fogda) tett látogatáskor, 2017. október 19-én a férőhelyek száma 34 volt, amelyeken 7 férfi fogvatartott tartózkodott. A Fogda telítettsége 21 %-os volt. A 7 fogvatartott közül 4 előzetes letartóztatásban, 3 bünyügyi őrizetben volt. A fogvatartottak között fiatalkorú vagy fogyatékossgal élő személy nem volt.

A zárkákban használatos mobil ablaknyitó szerkezeteket a látogatásom során balesetveszélyesnek, illetve önsértés okozására alkalmasnak találtam, ezért azok cseréjét kezdeményeztem. A FMRFK vezetője, valamint felettes szerve, az ORFK vezetője tájékoztatót, hogy megítélésük szerint az említett szerkezet, illetve annak kezelése közvetlen balesetveszélyt nem jelent. Az őrszemélyzet a fogvatartottak kérésére mindig biztosítja az ablaknyitás és -zárás lehetőségét, így az nem jár a

²⁴¹ A vizsgált iratok szerint az egyik esetben az volt megjelölve a bilincs alkalmazásának indokául, hogy „*ittasságából eredően kiszámíthatatlan a viselkedése*”. Az említett személyt a rendőrnek sem önkárosításban, sem támadásban, sem szökésben nem kellett megakadályoznia, és az ellenszegülését sem kellett megtörnie, vagyis esetében a bilincshasználatnak egyik, az Rtv. 48. § a)-d) pontjaiban megjelölt célja sem állt fenn (AJB-1552/2018. számú jelentés, 2.6. – Kényszerítő eszközök használata c. rész).

²⁴² Lásd általános jogvédelmi feladatkörömben eljárva készített, AJB-3604/2016. számú jelentésemet.

²⁴³ Lásd általános jogvédelmi feladatkörömben eljárva készített, AJB-2085/2015. számú jelentésemet.

²⁴⁴ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény hatályba lépésétől, 2018. július 1-jétől a jogintézmény elnevezése „letartóztatás”.

²⁴⁵ Bvtv. 121. § (1) bekezdés e) pont.

²⁴⁶ A CPT 2. Általános Jelentésének [CPT/Inf (92) 3] 36. és 37. pontjai.

²⁴⁷ AJB-510/2018. számú jelentés.

fogvatartottak megalázásával, és a testi egészséghez való joguk is érvényesül. A mobil nyitószerkezet alkalmazására azért került sor, hogy azt a fogvatartott felügyelet nélkül ne birtokolhassa, magában vagy az őrszemélyzetben testi sérülést ne okozhasson, és ezáltal a korábban fennálló veszélyeztettség csökkenjen. Az ajánlásomra adott választ elfogadtam.

Felkértem a FMRFK vezetőjét, hogy gondoskodjon a fogvatartottakat érintő orvosi dokumentáció megfelelő tárolásáról. A FMRFK vezetője intézkedett, hogy az egészségügyi iratokat tartalmazó borítékot az őrparancsnok irodájában – nyitott farekesz helyett – zárt lemezszekrényben tárolják. Az ORFK vezetője tájékoztatott, hogy a Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzatáról szóló 3/2015. (II.20.) ORFK utasítást (a továbbiakban: Fogdaszolgálati Szabályzat) 2018. július 1-jei hatállyal az orvosi véleményt tartalmazó boríték felbontására vonatkozó rendelkezéssel egészítették ki.²⁴⁸

Mivel a különféle életmentő és egyéb orvosi eszközök, fertőtlenítő, egyszer használatos védőkesztyűk hiánya, valamint az orvosi rendelő hiányos felszereltsége mind a fogvatartottak egészségügyi ellátását, mind az egészségügyi szolgálat dolgozóinak egészségét veszélyeztette, felkértem a FMRFK vezetőjét, hogy gondoskodjon a szükséges eszközök és felszerelés biztosításáról. A FMRFK vezetője tájékoztatott arról, hogy a beszerzések egy része megtörtént, az elkülönített, szabványszerűen felszerelt készenléti tálca, a lélegeztetéshez szükséges ballon és az EKG készülék beszerzése érdekében pedig közbeszerzési eljárást indítottak. Emellett sor került az orvosi helyiség világításának javítására is.

A fogvatartottak élelmezésével kapcsolatos kezdeményezéseimmel összefüggésben a FMRFK vezetője tájékoztatott, hogy intézkedett a Fogdán használatos edények, felszerelések baktericid, fungicid hatású fertőtlenítőszerekkel való tisztítása, az ételszállító badellák előírászerű tárolása, valamint kizárólag ételszállításra alkalmazott, speciális kialakítású gépjármű igénybevétele érdekében. Emellett felkérte a Fogdán tartózkodók élelmezését biztosító Közép-Dunántúli Büntetés-végrehajtási Intézet vezetőjét, hogy a heti étkeztetési terv részét képező étlapokon tüntesse fel az allergiát, intoleranciát okozó anyagokat is.

A szolgálati szállító gépjármű fogvatartotti utasterében nem voltak biztonsági övek beszerelve, ami veszélyeztette a fogvatartottak testi épségét. A FMRFK vezetőjét kértem fel a helyzet orvoslására, aki tájékoztatott, hogy gondoskodott a biztonsági övek beszereléséről.

A személyzet rossz munkakörülményeinek javítása érdekében a FMRFK vezetője gondoskodott a szolgálati pihenő-étkező helyiség bútorzatának cseréjéről, és a személyi állomány női tagjai részére külön öltöző kialakításáról.

Felkértem a FMRFK vezetőjét, hogy az alárendeltségében működő személyi állomány számára szervezzen a fogvatartottakkal való bánásmóddal és emberi jogaikkal kapcsolatos képzéseket, konfliktus- és agressziókezeléssel foglalkozó tréningeket, és gondoskodjon arról, hogy az őrszemélyzet az életveszély elhárítására szolgáló eszközök szakszerű kezeléséhez szükséges ismereteket megszerezze. Tájékoztatása szerint a fogvatartottakkal kapcsolatos feladatokat végző állomány – a Fogdaszolgálati Szabályzat előírásainak megfelelően – két évente a vonatkozó normákból, elsősegély nyújtási alapismeretekből, emberi jogi egyezményekből és vonatkozó nemzetközi ismeretekből oktatásban részesül, illetve vizsgát tesz. Emellett – bár álláspontja

²⁴⁸ Fogdaszolgálati Szabályzat 51/B.: „Az orvosi véleményt tartalmazó boríték felbontására a fogdában a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletét ellátó ügyészen kívül a fogvatartott ügyében eljáró nyomozó szerv vezetője, az ügyintéző, valamint a fogdáparancsnok és az őrparancsnok jogosult. A fogvatartott részére kirendelt vagy meghatalmazott védő megtekintheti a zárt borítékban elhelyezett orvosi véleményt, a fogvatartott írásos engedélyével arról másolatot kérhet. A zárt boríték felnyitására a rendelkezéshez csatolt, a 29. melléklet szerinti külön nyilvántartó lapon nyilvántartást kell vezetni és azt az ügy irataival együtt kell kezelni.”

szerint normatív előírás erre nem kötelezi – kiemelten kezeli a tréningek megtartásának a fontosságát.

10.3.7. Bács-Kiskun Megyei Platán Integrált Szociális Intézmény utánkövető látogatása²⁴⁹

A Bács-Kiskun Megyei Platán Integrált Szociális Intézmény (a továbbiakban: Otthon) utóvizsgálata megállapította, hogy az intézmény vezetője és a fenntartó az AJB-1686/2015. számú jelentésben megfogalmazott ajánlások nagy részét nem teljesítette.²⁵⁰ Az intézkedések elmaradása részben az időközben bekövetkezett fenntartó-váltás következménye. A strukturális átalakítás önmagában nem nyújtott elfogadható magyarázatot arra, hogy a 2015-ben megállapított, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok többsége miért állt fenn továbbra is, sőt esetenként miért súlyosbodott.

Az ellátottak többségi társadalomba történő beilleszkedése érdekében felhívtam a figyelmet arra, hogy a CRPD 19. cikke értelmében a fogyatékossgal élő személyeknek joguk van „a közösségben való élethez”. Kértem a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) főigazgatóját mint az intézmény fenntartóját, hogy támogassa az ellátottakat a számukra önállóbb életvitel kialakításának lehetőségében, a lakóotthonba kerülés, valamint a többségi társadalomba történő visszailleszkedés folyamatában, az erre vonatkozó lehetőségek feltérképezése útján. Válaszlevelében az SZGYF főigazgatója ígéretet tett arra, hogy az Otthonra irányadó kiváltási tervet a jogszabályban előírtaknak megfelelően elő fogja készíteni, a támogatott lakhatás szolgáltatás pályázatát az engedélyezett férőhelyszám megtartásával előkészítik. Javasoltam, hogy az Otthon vezetője támogassa az ellátottakat az önállóbb életvitel kialakításában, segítve őket a lakóotthonba kerülés, valamint a többségi társadalomba történő visszailleszkedés folyamatára való felkészülésben. Az Otthonvezető válasza szerint az ellátottakat már a bekerülést megelőzően, és később is folyamatosan tájékoztatják a lakóotthonba kerülés lehetőségéről, valamint arról, hogy férőhely kiváltási terv készül. Viszontválaszomban kértem, hogy igény esetén az önellátásra képes ellátottakat a tájékoztatáson túlmenően is támogassa az önállóbb élet megkezdésében.

A jelentésben javasoltam, hogy az Otthon fontolja meg mozgásterapeuta alkalmazását, és kértem a fenntartót, hogy lehetőség szerint teremtsen meg ennek feltételeit. Az SZGYF főigazgatója javaslatomat nem ellenezte, azonban jelezte, hogy az Otthon költségvetése csak a jogszabályban előírt személyzet foglalkoztatását fedezi, amelybe a mozgásterapeuta nem tartozik bele.

Az Otthonban a jogszabályban előírt, egy ellátottra jutó 6 m² lakótér – a szobák mérete és a szobákban elhelyezett ellátottak száma alapján – több lakószobában nem volt biztosítva. Kértem a fenntartót, intézkedjen, hogy a lakószobákban egy ellátottra legalább 6 m²-nyi lakóterület jusson, továbbá a zuhanyzók és fürdők felújítása útján gondoskodjon arról, hogy az ellátottak számára a jogszabályban előírt számban álljanak kádak és zuhanyzók, illemhelyek rendelkezésre. Válaszában az SZGYF főigazgatója tájékoztatott, hogy a felújítás során korábban más funkciót ellátó helyiségeket lakószobákká alakítottak, aminek eredményeként az Otthon az egy ellátottra jutó 6 m²-nyi lakóterületet biztosítani képes. A felújítás óta a tisztálkodás feltételei és az illemhelyek is adóttak a jogszabályi előírásoknak megfelelően.

Javasoltam, hogy a fenntartó biztosítson továbbképzést a személyzet számára a gondnokság és annak alternatív lehetőségei tekintetében, valamint a korlátozó intézkedések mibenlétének és alkalmazásának témájában. Az SZGYF főigazgatója megígérte, hogy a javasolt továbbképzést megvalósítják.

²⁴⁹ AJB-3772/2017. számú jelentés.

²⁵⁰ Lásd a 2017. évről szóló éves jelentés 8.4.2. pontjában írtakat az AJB-3772/2017. számú jelentésre vonatkozóan. Az Intézményt az NMM első ízben 2015. június 23-án látogatta meg, lásd az erről szóló AJB-1686/2015. számú jelentést.

A látogatáskor a lakószobákban elhelyezett személyes tárgyak mennyisége változó volt, néhol sivár volt a berendezés. Kértem az intézményvezetőt, hogy bátorítsa a lakókat arra, hogy környezetükben személyes tárgyakat helyezzenek el. Az Otthon vezetője az ajánlást elfogadta, és biztosított arról, hogy törekszik a lakószobák otthonosabbá tételére.

A tulajdon védelméhez való jog érvényesülését veszélyeztette, hogy a lakószobákban nem minden ellátott számára volt biztosított a vagyontárgyaik zárható szekrényben történő elhelyezése. Az Otthon vezetője tájékoztatott arról, hogy ajánlásomnak megfelelően a 140 bútorzár felszerelése és a lakók saját ruházatának a szekrényekben való elhelyezése megtörtént.

A szobák bútorzata (ágyak, szekrények, asztalok, székek, éjjeliszekrények) elhasználódott, a társalgóban elhelyezett kanapék huzata kopott volt. Kértem az Otthon vezetőjét, hogy az ellátottak élhető környezetének megteremtése érdekében biztosítsa a szobák és a társalgó esztétikus bútorzatát. Az Otthon vezetője tájékoztatott, hogy a költségvetési források függvényében törekszik kérésem megvalósítására.

Az étlapot nem függesztették ki az ellátottak számára, és az sem az ételek kalóriaértékeit, sem a makrotápanyagok kimutatását nem tartalmazta. A diétás étlapokból nem volt megállapítható, hogy azok milyen diétát tartalmaznak, mennyi a tápanyagértékük és szénhidrát-tartalmuk. Az élelmezésvezető kézírással készítette el a nyersanyag-kiszabati ívet, amelyen – az egyes diétás ételek elkészítésének mennyiségi mutatói hiányában – nem lehetett megállapítani, hogy melyik diétás ételbe mennyi alapanyag kerül beszámításra. Ajánlásomban kértem az intézményvezetőt, hogy gondoskodjon a nyersanyag-kiszabati ív pontosításáról annak érdekében, hogy a diétás étkezésre szoruló ellátottak minden esetben megfelelő tápanyaghoz jussanak. Az Otthon vezetője tájékoztatott, hogy az élelmezés-szolgáltatás nyújtására kötelezett vállalkozás képviselőjénél kezdeményezi az étlapok adattartalmának kiegészítését. Viszontválaszomban nyomatékosan felhívtam a figyelmét, hogy az étlapokon az ételek tápanyag-tartalmának feltüntetése annak megfelelően történjen, hogy az egyes ételek a nyersanyag-kiszabati ív szerint milyen és mennyi nyersanyagot tartalmaznak. Az ételek tápanyag-tartalmának megjelölése mellett a nyersanyag-kiszabati ívet is el kell készíteni, hogy a tápanyag-tartalom kiszámolható és ellenőrizhető legyen.

A látogatócsoport tagjai a látogatás mindkét napján az Otthonban ebédeltek, és az ellátottak számára a normál étrend keretében biztosított ételt fogyasztották. Az elfogyasztott ételek íze nem volt jó, állaguk sem volt megfelelő. Kértem az Otthon vezetőjét, törekedjen az ételek élvezeti értékének javítására. Az intézményvezető „kóstoltatási lapot” vezet be, amelyen a gondozási egységek vezetői összesítik az ellátottak és a dolgozók által megállapított észrevételeket a felszolgált ételekre vonatkozóan. Viszontválaszomban felhívtam az Otthon vezetőjének figyelmét arra, hogy amennyiben a kóstolás tapasztalatai alapján az ételek íze, állaga nem megfelelő, a szolgáltatónak az élelmezés minőségét javítania kell.

Az ellátottak egészségi állapotának rendszeres orvosi ellenőrzését, különös figyelemmel a pszichoszociális fogyatékosokkal élőkre, rendszeresen biztosítani kell. A háziornak valamennyi ellátott egészségi állapotát figyelemmel kell kísérenie, az ellátottak ápolási dokumentációját, az ellátottak részére előírt gyógyszerfelhasználást a nyilvántartó lapon folyamatosan ellenőriznie kell, továbbá rendszeres időközönként valamennyi ellátottat meg kell vizsgálnia. Az intézményben heti rendszerességgel jelen lévő pszichiáter szakorvosnak a pszichoszociális fogyatékosokkal élő, antipszichotikumot vagy antidepresszánt szedő ellátottak állapotát – a felmerülő viselkedési probléma vagy magatartászavar hiányában is – rendszeresen ellenőriznie kell. Felhívtam az Otthon vezetőjének figyelmét, gondoskodjon arról, hogy a

házi orvos és a pszichiáter szakorvos valamennyi ellátottat rendszeres időközönként megvizsgálja, és az állapotukra vonatkozó dokumentációt, valamint gyógyszerelésüket figyelemmel kíséri.

Az első látogatásról szóló jelentés megállapításai és az ajánlás ellenére a látogatócsoport meggyőződött arról, hogy a házi orvos nem látja rendszeresen valamennyi ellátottat, és a pszichiáter sem ellenőrzi rendszeresen az antipszichotikumot vagy antidepresszánt szedő ellátottak állapotát. Ismételten kértem az Otthon vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy a házi orvos és a pszichiáter szakorvos valamennyi ellátottat rendszeres időközönként megvizsgálja és az állapotukra vonatkozó dokumentációt, valamint gyógyszerelésüket figyelemmel kíséri. Az intézményvezető tájékoztatott, hogy az Intézmény házi orvosát és pszichiáter szakorvosát felkérte az ajánlásban foglaltak teljesítésére.

Az utánkövető látogatásban közreműködő orvos szakértő megállapította, hogy az Otthonban zajló gyógyszerelés, különösen „*a meghatározott tünet-együttesekre alkalmazott gyógyszer mennyiségek rendelése elfogadhatatlan*”. A nagy mennyiségű nyugtató, különösen a modern pszichiátriában már nem használt, bróm tartalmú készítmény alkalmazása az ellátottak emberi méltóságához való jogával összefüggő visszasságot okozott. Kértem az intézményvezetőt, hogy haladéktalanul gondoskodjon az azonos hatástípusú gyógyszerek együttes alkalmazásának felülvizsgálatáról és a modern pszichiátriában nem használatos bróm készítmény adagolásának megszüntetéséről. Az intézményvezető tájékoztatott, hogy a pszichiáter szakorvosi szolgáltatás nyújtására új megbízási szerződést kötött. Az új pszichiáter szakorvos a gyógyszerelést felülvizsgálta, és a terápiák szükséges módosítása megtörtént. Viszontválaszomban kértem, hogy az Otthon vezetője egyértelműen tájékoztasson arról, hogy a bróm készítmény alkalmazása valamennyi ellátott esetében megszűnt-e. Az intézményvezető tájékoztatott, hogy 6 személy esetében már leállította a bróm készítmény alkalmazását, és további 5 lakó esetében a készítmény alkalmazásának leállítása folyamatban van.

Az első látogatás észlelte, hogy az ellátottak többsége a tájékoztatáson alapuló beleegyezés hiányában szedte a gyógyszereit. Az utánkövető látogatáskor számos ellátottnak sem a betegségéről, sem az általa szedett gyógyszerekről nem volt ismerete. Mindezek miatt ismételten kértem az intézményvezetőt, gondoskodjon arról, hogy az ellátottak érthető tájékoztatást kapjanak a betegségükről és az általuk szedett gyógyszerekről, beleértve a fogamzásgátló tabletták szedésének szükségességére vonatkozó magyarázatot és beleegyezést. Az Otthon vezetője tájékoztatott, hogy a házi orvos és a pszichiáter szakorvos a fogamzásgátló tablettára vonatkozó beleegyezést is beleértve, elmagyarázta az ellátottaknak, hogy milyen gyógyszereket milyen okból szednek.

Az Otthonban egyetlen ellátott esetében kellett rendszeresen fizikai korlátozó intézkedést alkalmazni. Őt minden éjszakára azért rögzítették (egy-egy kezét és lábát), mert társaival, illetve a személyzet tagjaival szemben fenyegetően viselkedett. Kértem az intézményvezetőt, hogy a fizikai korlátozásra szoruló ellátott esetében az éjszakára alkalmazott rögzítés helyett fontolja meg az elkülönítés lehetőségét. Az Otthon vezetője tájékoztatott arról, hogy az elkülönítésre alkalmas helyiség kialakítása megtörtént. Viszontválaszomban felhívtam a figyelmét, hogy az elkülönítésre alkalmas helyiség kialakítása mellett törekednie kell arra, hogy a fizikai rögzítés helyett – amennyiben ez elégséges – elkülönítést alkalmazzanak.

A korlátozó intézkedés elrendelésének és alkalmazásának szabályzata nem minden tekintetben volt összhangban a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel. Ajánlásomban megkértem az Otthon vezetőjét, hogy gondoskodjon a korlátozó intézkedésekre vonatkozó eljárásrend átdolgozásáról a jogszabályokkal való összhang megteremtése érdekében. Az Otthon vezetője erre ígéretet tett.

A látogatócsoport pszichológus tagja megállapította, hogy a „nyugtalanak” minősített lakók közös szobában történő elhelyezése azáltal fokozta a feszültséget, hogy a feszültséghez vezető körfolyamat nem állt le. Az ellátottak által szedett nyugtatók mellékhatásai ronthatták a kognitív képességet, és fokozták a kommunikációs nehézségeket. Javasoltam, hogy az Otthon a „nyugtalan”, eseti gyógyszereket kapó ellátottakat ne közös szobában helyezze el. Az Otthon vezetője ígéretet tett arra, hogy az említett szempontot igyekszik szem előtt tartani, mindazonáltal a külön elhelyezésre tett eddigi kísérletek ellen az érintett lakók tiltakoztak. A választ elfogadtam.

A látogatócsoport tagjainak feltűnt, hogy az ellátottak többségének rossz a fogazata. Probléma esetén az ellátottakat nem fogorvoshoz, hanem a szájszészetre küldték, ahol – a fogak megtartását célzó konzerváló kezelés helyett – rendszerint csak fogeltávolítás történt. Kértem az Otthon vezetőjét, sürgősen gondoskodjon az ellátottak fogászati szűréséről. Az intézményvezető tájékoztatott, hogy elkészítette az ellátottak fogászati szűrési tervét, és 2018-ban valamennyi ellátott számára biztosítja a fogászati szűrővizsgálaton történő részvétel lehetőségét.

Az első látogatást követően a külső programok, közös kirándulások megritkultak, az ellátottak több mint fél éve nem voltak sehhol. Az ellátottak meghallgatása során kiderült, hogy egész napjukat az Otthon területén kénytelenek eltölteni. A külső programok elmaradása a rendelkezésre álló lehetőségek hiányában, és ezzel összefüggésben az ellátottak életterének beszűkülése az emberi méltósághoz fűződő joggal összefüggő visszasságot okozott. Már az első látogatásról szóló jelentésben felhívtam a figyelmet arra, hogy az ellátottak között fellépő feszült helyzetek megelőzése és megoldása érdekében – az eseti nyugtatóinjekciók alkalmazása helyett – törekedni kell arra, hogy, a megfelelő intézményi személyes élettér biztosítása mellett, minél több olyan rendszeres elfoglaltságuk legyen, ami a hétköznapok egyhangúságából és az intézményi létből kimozdulást jelent számukra. Javaslatom ellenére az ellátottak programjainak száma és változatossága jelentős mértékben csökkent, így az első látogatásról szóló jelentésben megfogalmazott ajánlásomat változatlanul fenntartottam. Kértem a fenntartót és az intézményvezetőt, hogy biztosítsanak változatos programokat és kirándulásokat az ellátottak számára. Válaszában az SZGYF főigazgatója ígéretet tett arra, hogy biztosítja a szabadidő kulturált eltöltéséhez és az üdültetési rendszerben történő részvételhez szükséges támogatást. Az intézményvezető tájékoztatott, hogy törekedni fog a külső programok megszervezésére, és felméri az ellátottak közös nyaralásban történő részvétel iránti igényét is.

Felhívtam az Otthon figyelmét, hogy az anyák napi ünnepséget körültekintően, érzékeny odafigyeléssel szervezze meg, figyelemmel arra, hogy – az ellátottakkal készített interjúk szerint – az ünnep kapcsán az egyedüllét, a gyermektelenség fájdalma is fokozódik. Egy édesanya – aki kéthetente látogatja az Otthonban élő fiát – azért nem tudott az anyák napi ünnepségen megjelenni, mert nem tudott róla. Az intézményvezető megígérte, hogy a jövőben az anyák napi ünnepség előtt írásbeli meghívót küld majd az ellátottak hozzátartozóinak. Viszontválaszomban felhívtam az Otthon figyelmét, hogy az anyák napját és más ünnepségeket, eseményeket megelőzően azok időpontját érdemes lenne a faliújságra kifüggeszteni, hogy arról a látogatók ily módon is értesüljenek.

A fürdők ajtaján szemmagasságban lévő átlátszó ablakbetéten keresztül a folyosón közlekedve be lehetett látni a fürdőbe. Az ablakbetétet csak a női fürdőben fedte függöny, ami a látogatáskor nem volt behúzva. A fürdőkben a két, egymás mellett lévő kádban gyakran egyidejűleg fürdették az ellátottakat anélkül, hogy térelválasztó lett volna köztük. Kértem az intézményvezetőt, gondoskodjon arról, hogy a folyosóról ne lehessen a fürdőbe belátni, továbbá a fürdőkádak közé térelválasztó kerüljön elhelyezésre. Az Otthon vezetője tájékoztatott, hogy a fürdők korszerűsítésének eredményeként a fürdőkbe való belátás megszűnt, továbbá a zuhanyzó állásokat függöny választja el egymástól.

A személyzet nem tudott odafigyelni arra, hogy az ellátottakat azonos nemű ápolók fürdessék, és fel sem merült bennük, hogy ez indokolt lehet. A kiszolgáltatók helyzetben lévő, a tisztálkodásban segítségre szoruló ellátottak szeméremérzetét sérti, ezért a megalázó bánásmód tilalmába ütköző visszásság veszélyét jelenti, hogy esetenként a másik nemhez tartozó ápoló segíti őket a fürdésben. Kértem az Otthon vezetőjét, figyeljen arra, hogy az ellátottaknak lehetőség szerint azonos nemű ápoló segítsen a fürdetésben. Az intézményvezető megígérte, hogy törekedni fog férfi ápolók minél nagyobb számban történő alkalmazására, aminek lehetősége, megfelelő jelentkezők hiányában, erősen korlátozott.

Az ellátottak közül csak néhányan voltak, akik az évszaknak megfelelő ruházatot maguk választhatták ki. A többség számára a gondozó minden este kikészítette a másnapi öltözéket. Felhívtam a figyelmet arra, hogy az ellátottak számára pozitív élményt jelenthet, ha maguk döntenek el, hogy mit szeretnének viselni. Törekedni kell arra, hogy a ruházatuk kiválasztásába az ellátottak beleszólhassanak, a ruházatukkal kapcsolatos véleményüket, kívánságukat elmondhassák és azt a gondozók lehetőség szerint figyelembe vegyék.

Intimszoba nem volt az Otthonban. A nem élettársi közösségben élő ellátottak intim együttlétére – a szobatárs távolléte esetén – szobájukban volt lehetőség. Kezdeményeztem, hogy alakítsanak ki intimszobát. Az intézményvezető tájékoztatott, hogy ajánlásomat teljesítette.

A Házirend az Érdekképviselői Fórum tagjainak számát nem a tényleges helyzetnek megfelelően tartalmazta, ennek aktualizálásra javaslatot tettem, amit az Otthon vezetője végrehajtott.

A látogatáskor az Otthonban panaszláda nem volt kihelyezve, így az ellátottak vagy hozzátartozóik nem tudták név nélkül jelezni az intézményi körülményekkel kapcsolatos kifogásaikat. Kértem az Otthon vezetőjét, hogy gondoskodjon panaszláda kihelyezéséről és biztosítsa annak rendeltetésszerű használatát. Az Otthon vezetője jelezte, hogy a panaszláda kihelyezése megtörtént.

11. Az NMM jogalkotást érintő tevékenysége

Az OPCAT 19. cikke értelmében a nemzeti megelőző mechanizmust fel kell hatalmazni „javaslatok és észrevételek” benyújtására a „*hatályos vagy tervezett jogszabályokkal kapcsolatosan.*”

11.1. Az NMM működését érintő jogalkotási javaslatok

Az Albizottság ajánlására áttekintettem az NMM működését szabályozó jogszabályokat.²⁵¹ Az alapvető jogok biztosa feladat- és hatáskörét az Alaptörvény 30. cikk, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény szabályozza. Miután törvénykezdeményezési joggal sem az alapvető jogok védelmezőjeként, sem a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak ellátása körében nem rendelkezem,²⁵² az Ajbt. általam javasolt módosítása ügyében a rám vonatkozó szabályozás előkészítéséért felelős kormánytag, az igazságügyi miniszter segítő közreműködését kértem.²⁵³ Levelemben az Ajbt. alábbi módosításait javasoltam:

11.1.1. Az OPCAT 20. cikk a) pontja értelmében az állam annak érdekében, hogy az NMM a megbízatásának eleget tehesen, hozzáférést biztosít „*valamennyi információhoz a szabadságuktól megfosztott személyek számáról a 4. cikk szerinti fogvatartási helyeken, valamint a fogvatartási helyek számáról és földrajzi helyéről.*”

Sajnálatos módon sem az Ajbt., sem más jogszabály nem rendelkezik arról, hogy az érintett kormányzati szervek az OPCAT 4. cikke szerinti adatszolgáltatási kötelezettségüknek milyen időközönként, formában és határidőn belül tegyenek eleget. Jogszabályi rendelkezés hiányában az eddigi évek gyakorlata az volt, hogy az NMM minden év december közepén levélben kérte az érintett kormányzati szervek vezetőit, hogy az OPCAT 4. cikke szerinti fogvatartási helyek adatait a december 31-i állapotnak megfelelően bocsássák rendelkezésére. Az adatszolgáltatásra irányuló kérésnek ez idáig valamennyi megkeresett szerv eleget tett, azonban az említett gyakorlat nem alkalmas arra, hogy az újonnan létesített fogvatartási helyek megnyitásáról, bővítéséről vagy bezárásáról haladéktalanul tudomást szerezzek.

A helyzet orvoslására az Ajbt. olyan tartalmú kiegészítését javasoltam, amely előírná, hogy *az érintett kormányzati szervek az OPCAT 4. cikk szerinti fogvatartási helyek december 31-i adatait (a fogvatartási hely neve, címe, férőhelyek száma, kihasználtsága, stb.) a következő év január 31-ig bocsássák az NMM rendelkezésére. Amennyiben a fogvatartási helyek számában a december 31-i adatszolgáltatást követően változás (intézménybezárás, új intézmény megnyitása, telep-, illetve férőhelyek kialakítása, bővítése. stb.) történne, arról az érintett kormányzati szerv haladéktalanul, de legkésőbb a változást követő 15 napon belül köteles legyen az NMM-et értesíteni.*

Az igazságügyi miniszter szerint kizárólag az NMM feladatait teljesítő alapvető jogok biztosa jogosult eldönteni, hogy egy újonnan létesült szerv az OPCAT 4. cikk szerinti fogvatartási helynek minősül-e. Amennyiben az éves kötelező adatszolgáltatás során egy kormányzati szervnek kellene döntést hoznia arról, hogy az általa irányított, illetve felügyelt intézmény fogvatartási helynek minősül-e, a fogalom szűkebb értelmezése esetén fennállhat az OPCAT-ben foglalt rendelkezések sérelme. Minden esetben az alapvető jogok biztosának kell meghatároznia, hogy mely szervek minősülnek fogvatartási helynek, és ezek alapján kell az adatok rendelkezésre bocsátására felhívnia az érintett kormányzati szerveket. Miután az NMM adatszolgáltatási

²⁵¹ SPT látogatás Magyarországon 2017. március 21. és 30. között: a nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott megállapítások és ajánlások (CAT/OP/HUN/R.2) 19. pont.

²⁵² Az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése értelmében „Törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhet.”

²⁵³ Hivatalom az igazságügyi miniszternek szóló levelet az AJB-4496/1/2018. számon iktatta.

kérésének eddig valamennyi megkeresett szerv eleget tett, az igazságügyi miniszter az Ajbt. javasolt módosítását nem tartja indokoltnak.²⁵⁴

11.1.2. Az Albizottság a nemzeti megelőző mechanizmus működéséhez szükséges emberi és pénzügyi források kapcsán aggodalmának adott hangot amiatt, hogy bár a „feladatokat legalább tízenegy munkatársnak kell ellátnia. Az SPT látogatásának idején az NMM 9 munkatársból állt: a két orvosi poszt nem volt betöltve.”²⁵⁵ A testületet aggodalommal töltötte el, hogy „csak 9 munkatárs foglalkozik a mechanizmus mandátumához kapcsolódó feladatokkal – ez kibatással van a mechanizmus Fakultatív jegyzőkönyvből fakadó feladatainak maradéktalan végrehajtására. Egy, a részes állam összes fogvatartási helyére kiterjedő eredményes, rendszeres látogatási rendszer nem tud megfelelően működni egy korlátozott létszámú stábbal és betöltetlen orvosi pozíciókkal.”²⁵⁶

Hivatalom az Ajbt. 39/D. § (4) bekezdésében előírt, két, orvosi szakképzettséghez kötött köztisztviselői álláshelyet, jelentkezők hiányában többszöri pályáztatás ellenére sem tudta betölteni. Az említett helyzetben a Hivatalom által, az NMM látogatásokban közreműködésre alkalmazott hét eseti orvos szakérő (pszichiáter, geriáter, gasztroenterológus és belgyógyász) munkavégzése és díjazása az igazságügyi szakértőkre vonatkozó jogszabályi előírások szerint történt. Az NMM feladatainak teljesítésében közreműködő orvosok kiválasztása a CKT tagszervezetei által ajánlott szakértőkből összeállított névjegyzék alapján, a jelölő civil szervezettel (Magyar Orvosi Kamara, Magyar Pszichiátriai Társaság, Magyar Gerontológiai és Geriátriai Társaság, stb.) való egyeztetést követően történt. Az eseti orvos szakértők rendszeres alkalmazása mellett a két köztisztviselői orvosi álláshely betöltésének hiánya az NMM látogatásai szakszerű lebonyolítását nem akadályozza. Éppen ellenkezőleg, az a körülmény, miszerint lehetőségem van a látogatásban közreműködő orvost vagy orvosokat a fogvatartási helyszín sajátosságaira figyelemmel kiválasztani, fokozza a helyszíni ellenőrzések szakszerűségét és hatékonyságát.

A feladatellátás során szerzett tapasztalatok alapján úgy vélem, hogy az Ajbt. 39/D. § (4) bekezdésének azon előírását, amely szerint az NMM teljesítésére állandó jelleggel felbatalmazott köztisztviselő munkatársak között kell lennie legalább két, orvos végzettségű személynek, indokolt lenne hatályon kívül helyezni. A jogszabály-módosítással lehetővé válna, hogy az NMM feladatai ellátásának szükségleteitől függően dönthessek arról, hogy orvos képzettségű személyeket köztisztviselőként vagy megbízott szakértőként célszerű alkalmazni. A két betöltetlen orvosi álláshelyen jogász köztisztviselők alkalmazásával a jelenleg 6 jogász képzettségű köztisztviselő munkatársaim száma egyharmaddal növekedne, ami lehetővé tenné, hogy mind a látogatások, mind az elkészült jelentések száma számottevően emelkedjék.

Az igazságügyi miniszter szerint a nemzeti megelőző mechanizmus keretében végzett látogatások alkalmával az orvosi részvétel minden esetben indokoltnak tűnik, hiszen ezzel a testi-lelki bántalmazásnak az orvosi közreműködés hiányában az avatatlan szemlélő által nem észrevehető tünetei is felismerhetők, ami a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megállapításához kardinális fontosságú. Az orvosi részvétel lehetőségként történő feltüntetése nem tűnik megfelelő biztosítéknak. Az igazságügyi miniszter bízik abban, hogy mindkét orvosi álláshely mielőbb betöltésre kerül, egyúttal felhívta a figyelmemet arra, hogy a hatályos szabályozás részmunkaidős foglalkoztatásra is lehetőséget biztosít.²⁵⁷

²⁵⁴ Az igazságügyi miniszter 2019. február 27-én kelt, XX-AJFO/ID/267/2018/8. számú levelének I.1. pontja.

²⁵⁵ SPT látogatás Magyarországon 2017. március 21. és 30. között: a nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott megállapítások és ajánlások (CAT/OP/HUN/R.2) 20. pont.

²⁵⁶ SPT látogatás Magyarországon 2017. március 21. és 30. között: a nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott megállapítások és ajánlások (CAT/OP/HUN/R.2) 21. pont.

²⁵⁷ Az igazságügyi miniszter 2019. február 27-én kelt, XX-AJFO/ID/267/2018/8. számú levelének I.2. pontja.

11.1.3. Az OPCAT 18. cikk 2. pontja értelmében az államok a „szükséges intézkedésekkel 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”.

Az Albizottság a Svédországban, 2008. március 10. és 14. között tett országlátogatásról szóló jelentésében rámutatott arra, hogy az OPCAT által előírányozott megelőzés „szükségessé teszi a jogok és a feltételek ellenőrzését a szabadságtól való megfosztás kezdetétől egészen a szabadlábra helyezésig. Az ilyen ellenőrzést multidiszciplináris módon, például orvos, gyermek- és genderspecialista, valamint pszichológus részvételével, szigorúan a jogi előírásokra fókuszálva kell elvégezni.” Az Albizottság idézett elvárásának ismeretében, az Ajbt. 39/D. § (4) bekezdésének módosítása esetén indokolt lenne az Ajbt. 39/B. §-át egy újabb (5) bekezdéssel kiegészíteni, amely kimondaná, hogy „A helyszíni ellenőrzést multidiszciplináris módon, például orvos, gyermek- és genderspecialista, valamint pszichológus részvételével, szigorúan a jogi előírásokra fókuszálva kell elvégezni.”

Az igazságügyi miniszter szerint javaslatom elsősorban módszertani kérdés, annak törvényi szintű megjelenítése nem indokolt.²⁵⁸

11.1.4. Az Albizottság a Magyarországon 2017. március 21. és 30. között végzett látogatását követően az NMM számára megfogalmazott megállapításai között jelezte, hogy a „nemzeti megelőző mechanizmus nem rendelkezik az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalától eltérő identitással, nem csupán működésének jogi kereteit illetően, de intézményi kereteinek és függetlenségi garanciáinak vonatkozásában sem.”²⁵⁹ Az Albizottság idézett észrevétele kapcsán emlékeztetnék a testület nemzeti megelőző mechanizmusok számára összeállított iránymutatására, amely szerint amennyiben valamely szervezet az NMM feladatait más funkciói mellett köteles ellátni, az NMM feladatai teljesítésére saját munkatársakkal és költségvetéssel rendelkező szervezeti egységet vagy főosztályt kell létrehozni.²⁶⁰ Magyarországon az alapvető jogok biztosa az NMM feladatait más feladatai mellett, azokkal egyidejűleg teljesíti. Az Ajbt. hatályos szövege mindössze az NMM feladatai teljesítésének humán feltételeit szabályozza, azonban a feladatellátásnak az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalán belüli szervezeti garanciáiról nem rendelkezik.

Az Albizottság iránymutatásainak teljesítése érdekében megfontolandónak tartom az Ajbt. 41. § (3) bekezdésének oly módon történő kiegészítését, mely szerint „A Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatát az alapvető jogok biztosa normatív utasításban határozza meg. A Hivatalban a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait önálló szervezeti egység látja el.

Az igazságügyi miniszter ezt a javaslatomat támogathatónak minősítette.²⁶¹

11.1.5. Az Ajbt. 28. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosának a beadványt elutasító döntésével, valamint a jelentésével szemben jogorvoslatnak nincs helye. Az alábbiakban ismertetett probléma egy NMM jelentéssel kapcsolatban merült fel, azonban, általános jelleggel, valamennyi ombudsmani jelentést érintően jelentkezhet.

A Cseppkő Gyermekotthonban 2016 tavaszán tartott látogatásról szóló NMM jelentés egyes megállapításai kapcsán az intézmény igazgatója a Gyermekotthon jó hírvének sérelme miatt személyiségi jogi pert indított az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala ellen. Keresetében az igazgató annak megállapítását kérte, hogy az NMM a „2016. november 14. napján közzétett jelentésében azszal, hogy azt állította, hogy a felperes által működtetett gyermekotthonban a növendékek túlzófolt

²⁵⁸ Az igazságügyi miniszter 2019. február 27-én kelt, XX-AJFO/ID/267/2018/8. számú levelének I.3. pontja.

²⁵⁹ SPT látogatás Magyarországon 2017. március 21. és 30. között: a nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott megállapítások és ajánlások (CAT/OP/HUN/R.2) 15. pont.

²⁶⁰ SPT: *Guidelines on national preventive mechanisms* (CAT/OP/12/5) 32. pont.

²⁶¹ Az igazságügyi miniszter 2019. február 27-én kelt, XX-AJFO/ID/267/2018/8. számú levelének I.4. pontja.

körülmények között élnek, ahol a drogfogyasztás, gyermekprostitúció, a nevelők által a gyermekek sérelmére végrehajtott erőszakos cselekmények történnek, továbbá az otthonban élő gyermekek között gyakori a testi-lelki, fizikai és szexuális erőszak, megsértette a felperes jó hírnévhez fűződő személyiségi jogát.” Felperes másik kereseti kérelme azt volt, hogy a bíróság Hivatalomat a jelentés általa kifogásolt pontjainak törlése mellett 3 millió forint sérelemdíj és 1,5 millió forint vagyoni kártérítés, illetve ezek járuléka megfizetésére, továbbá nyilvános bocsánatkérésre kötelezze.

Az ügyben eljáró bíróságok a keresetet elutasították, azonban a másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla arra a megállapításra jutott, hogy személyiségi jogi perben érdemi vizsgálat tárgyává tehető, hogy az alapjogi biztos egyes közlései között fennáll-e belső koherencia, van-e ellentmondás a tapasztalati leírások között, és a jelentés eredményeként tett ajánlás, kezdeményezés is vizsgálható ebből a szempontból. A Fővárosi Ítéltábla értelmezése szerint a bíróság előtt kizárólag az a korlát áll fenn, hogy nem vizsgálhatja azokat a konkrét bizonyítékokat, amelyek alapján az alapvető jogok biztos megállapításokat tett, értékelést, illetve következtetést vont le vagy jogszabályba ütközést állapított meg.²⁶² Amennyiben az említett értelmezés a bírói jogalkalmazásban általánossá válna, az azt eredményezné, hogy személyiségi jogi per keretében a bíróságok jogsértőnek minősíthetnék az alapvető jogok biztosának megállapításait, az általa javasolt intézkedéseket, sőt, akár abban az esetben is személyiségi jogi jogkövetkezményt alkalmazhatnának az ombudsmannal szemben, ha úgy ítélnék meg, hogy az általa vizsgált hatóság határozatával, eljárásával vagy annak elmulasztásával kapcsolatban nem kellően semleges kifejezést használt. Természetesen elfogadom azt az álláspontot, hogy az alapvető jogok biztos felelőtlenül ne tehessen senkivel szemben semmilyen meggondolatlan kijelentést, azonban az intézmény függetlenségének megóvása érdekében nem tartom elfogadhatónak, ha a vizsgált hatóságok a polgári jogi személyiségvédelem eszközeivel visszaélve próbálják „felülbíráltatni” az NMM jelentésének megállapításait.

Az eset kapcsán nyilvánvalóvá vált, hogy az Ajbt. az NMM immunitásának védelme érdekében semmilyen rendelkezést sem tartalmaz. A hasonló jogviták megelőzése érdekében megfontolásra javaslom az Ajbt. 39/A. § kiegészítését, amely kimondaná, hogy *„(2) A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése körében kiadott jelentésre az Ajbt. 28. (4) bekezdése irányadó. A nemzeti megelőző mechanizmus jelentésében megfogalmazott intézkedésekre az Ajbt. 11. fejezetében írtakat kell alkalmazni”*. Megfontolásra javaslom továbbá az Ajbt. 28. § (4) bekezdésének olyan tartalmú kiegészítését, amely korlátozza, illetve kizárja a biztos jelentésekkel szemben megfogalmazott igények (beleértve a jelentések egyes megállapításainak, javaslatainak törlése iránti keresetek) bíróság előtti érvényesíthetőségét.

Az igazságügyi miniszter szerint az Ajbt. 39/A. § általam javasolt kiegészítésével annak rendelkezései relativizálódnának.²⁶³ Ezen túlmenően nem tart szükségesnek olyan törvénymódosítást sem, amely kizárná vagy bármilyen tekintetben korlátozná, hogy az érintettek az alapvető jogok biztosának jelentésében foglalt megállapításokkal összefüggésben személyiségi jogi vagy kártérítési igényt érvényesítsenek. Az igazságügyi miniszter szerint a marasztalás jogszabályi előfeltételei csak kivételes esetben, kizárólag akkor állhatnak fenn, ha a jelentésben megfogalmazott megnyilvánulásra az adott eljárás kereteit meghaladóan, a lefolytatott vizsgálattal összefüggésben nem álló és azzal meg nem indokolható módon kerül sor.²⁶⁴

11.2. Az NMM jelentéseiben megfogalmazott javaslatok

A megelőző célú monitorozó látogatás szükségképpen a fogvatartási helyszín működésére irányadó jogszabályok gyakorlatorientált felülvizsgálatát is jelenti, vagyis az NMM elsősorban a

²⁶² A Fővárosi Ítéltábla 32.Pf.20.505/2018/7-II. számú ítéletét Hivatalom az AJB-2354-22/2019. számon regisztrálta.

²⁶³ Az igazságügyi miniszter 2019. február 27-én kelt, XX-AJFO/ID/267/2018/8. számú levelének II.1. pontja.

²⁶⁴ Az igazságügyi miniszter 2019. február 27-én kelt, XX-AJFO/ID/267/2018/8. számú levelének II.2. pontja.

látogatásai során végzett megfigyelései és benyomásai bemutatásával, továbbá azok kritikai értékelésével alátámasztott jogalkotási ajánlásaival ösztönzi a hazai jogalkotást.²⁶⁵ Amennyiben a látogatás során feltárt rossz bánásmód vagy annak veszélye valamely jogszabály felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve valamely kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy előkészítését javasolhatom.²⁶⁶

Az NMM látogatásokról 2018-ban készített jelentéseimben 15, a hatályos jogszabályokat érintő jogalkotási javaslatot tettem.²⁶⁷

11.3. Utólagos normakontroll

Amennyiben valamely vizsgálatom során azt észlelem, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát kezdeményezhetem.²⁶⁸ Amennyiben álláspontom szerint valamely jogszabály alaptörvény-ellenes vagy nemzetközi szerződésbe ütközik, annak felülvizsgálata érdekében az Alkotmánybírósághoz fordulhatok.²⁶⁹

2018-ban az NMM feladatainak teljesítése körében utólagos normakontrollt sem a Kúriánál, sem az Alkotmánybíróságnál nem kezdeményeztem.

11.4. Jogszabályok tervezetével kapcsolatos jogosítványok

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

A nemzeti megelőző mechanizmus javaslattételi jogkörének gyakorlása érdekében az állam valamennyi, a fogvatartási körülményeket érintő jogszabály tervezetét már az előkészítés szakaszában, hivatalból köteles a nemzeti megelőző mechanizmusnak megküldeni.

A jogalkotásról szóló törvény szerint a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy ha a törvény valamely szervezet számára kifejezetten jogot biztosít a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteinek véleményezésére, úgy ezzel a joggal élhessen.²⁷⁰ A jogszabályok előkészítéséért felelős szervek a tervezeteket elsősorban annak bizonyítékaként küldik meg számomra, hogy a jelentéseimben megjelölt jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, illetve megalkotására vonatkozó javaslataimnak eleget tettek. A jogszabálytervezeteket komplex módon, azaz a nemzeti megelőző mechanizmus látogatásai során szerzett tapasztalatokon túlmenően, az általános hatáskörben végzett vizsgálatok megállapításainak tükrében véleményezem. Különös figyelemmel vizsgálom, hogy a javasolt normaszöveg a jelentésemben kifogásolt bánásmód orvoslására, illetve jövőbeni megelőzésére alkalmas lehet-e.

²⁶⁵ Az NMM 2017-ben publikált jelentéseiben összesen 17 jogalkotási ajánlást tett.

²⁶⁶ Lásd az Ajbt. 37. §-át.

²⁶⁷ 2018-ban az általános alapjogvédelmi tevékenységem, továbbá az NMM feladatkörének ellátása során összesen 50 jogalkotási javaslatot tettem.

²⁶⁸ Lásd az Ajbt. 34/A. § (1) bekezdését.

²⁶⁹ Lásd az Ajbt. 34. §-át.

²⁷⁰ Lásd a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 19. § (1) bekezdését.

Az olyan jogalkotási koncepciók, illetve azon jogszabálytervezetek esetében, amelyek alkalmazása kapcsán vizsgálati tapasztalatokkal nem rendelkezem, a rossz bánásmód veszélyére, illetve az annak megelőzéséhez szükséges intézkedésekre hívom fel a kodifikációt végzők figyelmét.²⁷¹ A jogszabálytervezetek véleményezésekor fenntartom a jogot, hogy a jövőbeni látogatásaim, illetve vizsgálati megállapításaim függvényében a majdan hatályba lépő rendelkezések módosítását vagy hatályon kívül helyezését kezdeményezzem.

2018-ban a jogszabály előkészítéséért felelős szervek **154** jogszabálytervezet véleményezésére kértek fel, ami 30 százalékkal kevesebb, mint az előző évi 219 jogszabálytervezet volt. A jogszabálytervezetek több mint kétharmada a Belügyminisztériumtól (45%), az Emberi Erőforrások Minisztériumától (21%), valamint az Igazságügyi Minisztériumtól (14%) érkezett.

A jogszabálytervezetek kapcsán kifejtett véleményemnek nincs kötelező ereje, de azok alapjogvédelmi megközelítése segítheti a kodifikációs munka eredményességét, az esetleges hiányosságok, ellentmondások kiküszöbölését.

²⁷¹ Az NMM feladatait teljesítő alapvető jogok biztosa 2016-ban 212, 2017-ben 219 előterjesztést véleményezett.

12. Az NMM nemzetközi kapcsolatai

2018-ban az NMM széleskörű nemzetközi kapcsolatai tovább erősödtek. Az alapvető jogok biztosa és a Főosztály munkatársai kétoldalú találkozókra, továbbá nemzeti és nemzetközi szervezetek részvételével tartott konferenciákon konzultáltak az NMM feladatainak ellátásáról.

12.1. Az NMM és a Megelőzési Albizottság kapcsolata

A Megelőzési Albizottság 2017. március 21. és 30. között rendes látogatást tett Magyarországon, amelynek során a delegáció találkozott az NMM feladatkörét teljesítő alapvető jogok biztosával, a Főosztály munkatársaival, valamint a CKT tagszervezeteinek képviselőivel. A delegáció 2017. március 28-án megfigyelőként elkísérte a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésére felhatalmazott munkatársaimat a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektumának látogatására. A látogatást követően a delegáció Hivatalomban konzultált tapasztalatairól a Főosztály munkatársaival.

A Megelőzési Albizottság által az NMM számára készített jelentés 2018. december 8-án érkezett Hivatalomba azzal, hogy a dokumentumban megfogalmazott megállapításokra és ajánlásokra 2018. június 7-ig reagáljak. A jelentést, valamint a jelentés megállapításaira adott válaszaimat²⁷² az NMM honlapján közzétettem.²⁷³

12.2. Az NMM kapcsolata más országok nemzeti megelőző mechanizmusaival

12.2.1. Nemzeti Megelőző Mechanizmusok Délkelet-európai Hálózata

Az NMM 2014-től megfigyelőként, majd 2016. április 21-től teljes jogú tagként vesz részt a Nemzeti Megelőző Mechanizmusok Délkelet-európai Hálózatának (a továbbiakban: Délkelet-európai Hálózat) munkájában, amelynek tagjai egymást kölcsönösen segítve, hatékonyabban tudják ellátni a rossz bánásmódok megelőzésének feladatát.

A Délkelet-európai Hálózat 2018. május 28–30. között Podgoricában rendezett, *“Prevention of suicides and overdoses in detention centres and status of NPM staff in the member states”* [Öngyilkosság- és túladagolás-megelőzés a fogvatartási helyeken, valamint az NMM-stáb helyzete a tagországokban] című tanácskozásának résztvevői bemutatták, hogy az általuk képviselt tagállamban a fogvatartottak büntetés-végrehajtási intézményekbe, illetve a rendőrségi fogvatartási helyekre történő befogadása, továbbá önkárosító magatartásának és öngyilkossági kísérleteinek megelőzése hogyan történik.

A Délkelet-európai Hálózat 2018. december 12–14. között Podgoricában rendezett, az Európa Tanács által támogatott *“Immigration Detention and Effective Alternatives”* [Bevándorlók fogva tartása és annak hatékony alternatívái] című regionális kerekasztal-beszélgetésnek a témája a külföldiek migrációs célú fogva tartásának alternatívái voltak. A résztvevők hozzászólásaiból kiderült, hogy a térségnek a nemzetközi migrációban jellemzően tranzitállam szerepét betöltő országai nehezen képesek a tömeges népvándorlással együtt élni, illetve a személyazonosító okmányokkal nem rendelkező külföldiek ellátásáról gondoskodni. A fogvatartási helyszínek zsúfoltak, a migránsok a fogva tartás alternatívájaként szolgáló, kijelölt tartózkodási helyekről rövid idő elteltével bejelentés nélkül ismeretlen helyre távoznak.

²⁷² Lásd 1. számú melléklet.

²⁷³ A Megelőzési Albizottság CAT/OP/HUN/R.2 számú jelentése Hivatalomban az A/B-791/2018. számú ügyiratban található.

12.2.2. Konferenciák

A tízéves szlovén nemzeti megelőző mechanizmus által 2018. április 17–18. között Ljubljanában rendezett „NPM Impact Assessment” [NMM-hatásvizsgálat] című tanácskozás résztvevői négy workshop keretében a következő témákat vitatták meg:

- Miért kell az NMM hatását elemezni, kinek és mikor kell ezt megtennie?
- Milyen kritériumai vannak az NMM hatáselemzésének?
- Hogyan mérjük az NMM hatását?
- Hogyan állapítsuk meg az észlelt változások és az NMM munkája közötti oksági viszonyt?

Az International Ombudsman Institute által 2018. november 7–9. között Koppenhágában rendezett „Strengthening the follow-up to NPM recommendations” [Az NMM-ajánlások utánkövetésének megerősítése] workshop támogatást kívánt nyújtani a nemzeti megelőző mechanizmusok számára a kínzás és a rossz bánásmódok megelőzésére irányuló feladataik ellátásához. A résztvevők kicserélték tapasztalataikat arról, hogy az NPM az ajánlások finomítása és fejlesztése, a hatékony utánkövetés, valamint az ajánlások megfelelő végrehajtásának ösztönzésével miként maximalizálhatja a munkájának eredményességét. A résztvevők interaktív munkacsoportok keretében áttekintették és elemezték az NPM által végzett látogatásokat követő ajánlásoknak, valamint megvalósításuknak egyes elemeit, és megvitatták fejlesztésük lehetőségeit, illetve módzatait. A résztvevők a látogatásokból mint az NPM munkájának alapvető fontosságú eleméből kiindulva elemezték a jó ajánlás ismérveit és áttekintették, hogy a jelentések, valamint az ajánlások miként járulhatnak hozzá a változáshoz.

12.2.3. Kétoldalú kapcsolatok

Az NMM és a Főosztály kijelölt munkatársai 2018. május 24–25-én a szlovéniai Celjében találkoztak a szlovén nemzeti megelőző mechanizmus képviselőivel. A találkozó résztvevői közös látogatást tettek a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetében, majd megvitatták a helyszínen szerzett tapasztalataikat.

Az NMM és a Főosztály kijelölt munkatársai 2018. november 13–14-én Zalaegerszegen találkoztak a szlovén nemzeti megelőző mechanizmus képviselőivel. A találkozó résztvevői közös látogatást tettek a Zala Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben. Az NMM bemutatta a bizalmas interjúk készítésének és a zárkahelyiségek felmérésének gyakorlatát, majd a résztvevők megvitatták a látottakat és kicserélték a pszichoszociális fogyatékossgal élő bebörtönzött személyekkel kapcsolatos tapasztalataikat.

Az NMM 2018. december 12-én az ausztriai eisenstadti börtönben találkozott az osztrák nemzeti megelőző mechanizmus képviselőivel. A találkozó résztvevői közös látogatást tettek a helyi börtönben, majd megvitatták a pszichoszociális fogyatékossgal élő bebörtönzött személyekkel kapcsolatban felmerülő tapasztalataikat.

12.3. Nemzetközi tevékenység

A főosztályvezető – Magyarország által delegált, független tagként – 2018. március 4-9., július 2-6., és november 5–9. között részt vett a CPT plenáris ülésein, valamint a testület Georgiában (szeptember 8–22.) és Oroszországban (október 18–30.) tett látogatásain.

2018. március 12–13. között a Főosztály egyik munkatársa részt vett „*Monitoring homes for the elderly*” [*Az időskotthonok monitoringja*] címmel Trierben rendezett, az Európa Tanács, valamint az osztrák és a német nemzeti megelőző mechanizmus által szervezett képzésen.

2018. május 17–18. között a Főosztály egyik munkatársa részt vett „*Financial instruments related to disability*” címmel Trierben, az Academy of European Law (ERA) által, az Európai Unió támogatásával szervezett szemináriumon.

2018. október 5-én Zoran Pašalić szerb ombudsman látogatást tett a Hivatalban. A találkozó résztvevői megvitatták a nemzeti megelőző mechanizmus feladatai ellátása során szerzett tapasztalataikat.

2018. október 12-én a Főosztály egyik munkatársa a Belügyminisztériumban részt vett a GRETA delegációjának szakértőivel folytatott megbeszélésen, amelyre az Európa Tanács Emberkereskedelem Elleni Fellépésről szóló Egyezménye²⁷⁴ Magyarország által történő végrehajtásának értékelése céljából 2018. október 9–12. között végrehajtott országlátogatás keretében került sor.

2018. november 16-án a Főosztály egyik munkatársa a Hivatalban találkozott az International Organisation for Migration munkatársaival és válaszolt a „*PROTECT – A migráns emberekkel szembeni szexuális és gender alapú bántalmazás megelőzése és az áldozatok támogatásának megerősítése*” című regionális projektje keretében megfogalmazott kérdéseikre.

2018. november 19-én a CPT magyarországi látogatáson lévő delegációja találkozott az alapvető jogok biztosával és munkatársaival.²⁷⁵

2018. november 29-én a főosztályvezető és helyettese részt vettek a CPT látogatás záró értekezletén a Belügyminisztériumban.

2018. december 4-én a Főosztály egyik munkatársa Hivatalomban találkozott az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériuma emberkereskedelem visszaszorításával foglalkozó munkatársaival.

²⁷⁴ A 2013. évi XVIII. törvénnyel kihirdetett, az Európa Tanács Emberkereskedelem Elleni Fellépésről szóló egyezménye.

²⁷⁵ A CPT 2018. november 20. és 29. közötti látogatásáról lásd: <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-visits-hungary>

13. Média, disszemináció

A látogatások mellett az NMM feladata nyilvánosságra hozni a véleményét, a megállapításait és minden olyan releváns információt, amely növelheti a társadalmi tudatosságot.²⁷⁶ Ezeket Hivatalom honlapján, az NMM számára létrehozott felületen²⁷⁷ teszem közzé.²⁷⁸

13.1. Média

Munkatársaim 2018-ban az NMM feladatkörének teljesítése körében kiadott jelentéseim kapcsán 15 független médiamegjelenést regisztráltak. Ebben az évben a sajtó az NMM tevékenységével többnyire általánosságban foglalkozott.

Az NMM tevékenységét érintő 2018. évi tudósítások

<i>Fogvatartási helyszín</i>	<i>Független médiamegjelenések</i>
Az OPCAT NMM-ről általában	10
EMMI Debreceni Javítóintézete székhelye és Nagykanizsai Telephelye	1
Csongrád Megyei Aranysziget Integrált Szociális Otthon Nagymágocsi Kastélyotthon	2
BRFK Központi Fogda	2
Összesen	15

Két cikk témája a CKT tevékenysége és összetétele volt.

Tudósítás jelent meg arról, hogy a Kormány terve szerint az NMM feladatait ellátó személlyel szemben az idegenrendészeti távortartás intézményét nem lehet majd alkalmazni.²⁷⁹

Egy cikk megemlíti, hogy az NMM Soros György hálózatának része. A szerző véleménye szerint „*Úgy tűnik az Alapjogi Biztos Hivatala is kellőképpen érzékenyítve lett – titkos munkaterv, külföldről finanszírozott jogvédők, sőt szociológusok az ombudsman hivatala körül*”.²⁸⁰

Több cikk az NMM munkatársai előadásainak méltatásával és beharangozásával foglalkozott. Sajtónyilvánosságot kapott a „*Védelemmel – Érzélemmel*” című, a Gyermek Jogainak Világnapja és a Nők Elleni Erőszak Megelőzésének Világnapja alkalmából a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztálya és a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya által szervezett jelzőrendszeri konferencián az „*OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus. A hazai ellátó intézmények helyzete – Gyermekvédelem az OPCAT-vizsgálatok tükrében*” című előadás.²⁸¹

²⁷⁶ SPT: *Analytical self-assessment tool for National Prevention Mechanisms*, (CAT/OP/1/Rev.1) 9 (b) pont.

²⁷⁷ <http://www.ajbh.hu/opcat>

²⁷⁸ Lásd az 5.2.6., 7.6., valamint 8.6. részt.

²⁷⁹ MTI: Benyújtotta a kormány a Stop Soros törvénycsomagot [megjelenés: 2018. február 14.] <https://www.origo.hu/itthon/20180214-a-kormany-benyujtotta-a-stop-soros-torvenycsomagot.html> [letöltve: 2019. április 26.]

²⁸⁰ Demokrata.hu: George Soros hálója, 7. rész., megjelenés: 2018. május 30., <http://www.demokrata.hu/blog/2018-05-30/george-soros-haloja-7-resz> [letöltve: 2019. február 26.]

²⁸¹ Kecskeméti Lapok: „*Védelemmel – Érzélemmel*” konferencia a rendőrségen [megjelenés: 2018. november 21.] <https://kecskemetilapok.hu/rendorseg/vedelemmel-erzelemmel-konferencia-a-rendorsegen> [letöltve: 2019. április 26.]

A Károli Gáspár Református Egyetemen, a „KAPSZLI Pszichológiai Napok 2018” című rendezvényen tartott „Börtön, pszichológia, emberi jogok” című előadásról²⁸² a KAPSZLI a honlapján egy ajánlót tett közzé.²⁸³

A sajtó részletesen beszámolt az EMMI Debreceni Javítóintézet székhelye és Nagykanizsai Telephelye látogatásáról szóló NMM jelentésről. A cikk egyebek mellett említést tett arról, hogy a gyermekek bőrproblémákkal küzdöttek, önkárosítást követtek el (pl. tűt nyeltek), néhányuk HCV fertőzött volt, többen nyugtatószereket szedtek, gyakori volt az egymás közötti erőszak, erősen fegyelmező légkörben élnek, és elkülönítésük gyakorlata is szabálytalan volt.²⁸⁴

Az NMM által a BRFK Központi Fogda sétaudvaráról készített és az NMM jelentésében publikált fényképet a sajtó is közölte. A cikk többek között megemlítette, hogy a Központi Fogdán évente 4200-an fordulnak meg, az NMM látogatásakor a fogda „sötét, füledt és bogarakkal teli” volt, az egyik női zárkát nem lehetett szellőztetni, a világítás nem volt megfelelő, a vécére a fogvatartottak csak 15-20 perc várakozást követően tudtak kijutni, unalmasan teltek a napjaik, és hozzátartozóik értesítése sem megfelelően történt.²⁸⁵

A Csongrád Megyei Aranysziget Integrált Szociális Otthon Nagymágocsi Kastélyotthon látogatásáról készült NMM jelentésről szóló cikk ismerteti, hogy van olyan szoba, ahol az idős lakó csak a társa ágyán átgurulva jut a saját fekhelyére, a lakók között nem ritka a szóbeli bántalmazás, de előfordult tettelegesség is, és néhány ellátott öngyilkosságot követett el. Beszámol arról is, hogy az NMM jelentésének közzétételét követően milyen változások történtek az intézményben.²⁸⁶

13.2. Disszemináció

Az NMM kötelessége a tudatos disszemináció. Az ismeretek terjesztésének hatékony módja a jövőbeni szakemberek képzése. A Főosztály munkatársai oktatási feladatokat láttak el hazai felsőoktatási intézményekben, előadásokat tartottak, valamint szakfolyóiratokban publikáltak.

13.2.1. Publikációk

- Fliegauf Gergely: *Lelki béke a börtönben*. In: Pannonhalmi Szemle, XXVI/1, 49–59. o.
- Fliegauf Gergely: *Az OPCAT NMM vizsgálatok helyszíni tapasztalatai, társadalomtudományi módszertani kérdések, a látogatások kiértékelése (debriefing)*. In: Székely László–Csink Lóránt (szerk.): „Ha majd a jognak asztalánál Mind egyaránt foglal helyet...” Tanulmányok az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata aláírásának 70. évfordulója tiszteletére, 25–40. o.
- Haraszti, Katalin: *Preventing suicide in Hungarian places of detention*. In: Perovic, Zdenka–Radović, Mirjana (Eds.): *Prevention of suicides and overdoses in detention centres and status of NPM staff in the member states – The second meeting of the South-East Europe NPM Network in*

²⁸² Lásd 3.3. rész.

²⁸³ KAPSZLI: Dr. Fliegauf Gergely: Börtön, pszichológia, emberi jogok - KAPSZLI Pszichológiai Napok 2018 [megjelenés: 2018. április 2.] <https://krekapszli.hu/2018/04/02/dr-fliegauf-gergely-borton-pszichologia-emberi-jogok-kapszli-pszichologiai-napok-2018/> [letöltve: 2019. április 26.]

²⁸⁴ Magyarhang.org, Farkas Melinda: Pofonok, gyomrosok, nyugtatózás a hazai javítóintézetekben [megjelenés: 2018. június 21.] <https://magyarhang.org/belfold/2018/06/21/pofonok-gyomrosok-nyugtatozas-es-orwelli-szabalyok-a-hazai-javitointezetekben/> [letöltve: 2019. február 26.]

²⁸⁵ Népszava.hu, Lőrincz Tamás: Rémes körülmények a Gyorskocsi utcai fogdában, [megjelenés: 2018. február 12.] https://nepszava.hu/1152561_remes-korulmenyek-a-gyorskocsi-utcai-fogdaban [letöltve: 2019. február 26.]

²⁸⁶ Délmagyar.hu, Kovács Erika: Ombudsmani vizsgálat a kastélyotthonban - Bántalmaztak is a nagymágocsi intézményben, [megjelenés: 2018. szeptember 12.] https://www.delmagyar.hu/szentes_hirek/ombudsmani_vizsgalat_a_kastelyotthonban_-_bantalmaztak_is_a_nagymagocsi_intezmenyben/2572980/ [letöltve: 2019. március 11.]

2018, Podgorica, Montenegro 29–30 May 2018. Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro, 2018. pp. 31–34.

- Haraszi, Katalin: *Prevenција suicida u mađarskim ustanovama detencije*. In: Perovic, Zdenka; Radović, Mirjana (ur.): *Prevenција suicida i predoziranje u ustanovama detencije, status NPM-a u državama članicama – Drugi sastanak NPM Mreže zemalja Jugoistočne Evrope u 2018*. Podgorica, Crna Gora 29. i 30. maj 2018. godine. Institucija Zastitnika Iljudskih prava i sloboda Crne Gore 2018. pp. 33–36.
- Izsó Krisztina: *Cselekvőképesség és egészségügyi önrendelkezési jog*. In: *Jogi tanulmányok 2018 (Jogtudományi előadások az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolájának Konferenciáján, 2018. június 7.)*, ISSN 2064-9851 486–497. o.
- Izsó Krisztina: *Gurbai Sándor: A gondnokság alá helyezett személyek választójoga a nemzetközi jog, az európai regionális jog és a komparatív közjog tükrében*. (Recenzió) In: *Állam- és Jogtudomány*, Vol. LIX 2018 No 3.

13.2.2. Oktatási tevékenység

<i>Oktatott tárgy</i>	<i>Intézmény</i>
Polgári jogi szeminárium	ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
Fejezetek a kritikai kriminológia eredményeiből	NKE Rendészettudományi Doktori Iskola
Pönológia és társadalomtudományi kutatás a börtönben	NKE Rendészettudományi Doktori Iskola
Börtönszociológia	ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Kriminológus mesterképzés
Kriminálpszichológia	ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Kriminológus mesterképzés
Szociális problémák makroszintű multidiszciplináris megközelítése I. Az erőszak	Semmelweis Egyetem Egészségügyi Közzolgálati Kar, Mentálhigiéné Intézet
Speciális nevelési igényű kiskorúak Magyarországon	ELTE Jogi Továbbképző Intézet, gyermekjogi szakjogász képzés
Szakmai készségfejlesztés	ELTE Tanító- és Óvóképző Kar
Szociálisan hatékony attitúd – nevelőszülői készségfejlesztő tréning	Máltai Családok Háza Nevelőszülői Hálózat és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság képzése

13.2.3. Szakmai rendezvényeken való részvétel

<i>Tevékenység</i>	<i>Rendezvény</i>	<i>Időpont</i>
„Az OPCAT NMM tevékenység rövid bemutatása, a látogatások módszertani, etikai és szervezési kérdései” c. előadás	Műhelybeszélgetés az OPCAT NMM külső szakértői számára, ²⁸⁷ Alapvető Jogok Biztosának Hivatala	2018.04.11.
„Az OPCAT NMM tevékenység rövid bemutatása, jogi keretek” c. előadás		
„Preventing suicide in Hungarian places of detention” c. előadás ²⁸⁸	„South-East Europe National Preventive Mechanisms Network Meeting” Podgorica, Montenegro	2018.05.29.
Az NMM látogatási tapasztalatainak bemutatása	Az MTA Rendészeti és Büntetés-végrehajtási Jogi Albizottsága és a Belügyi Tudományos Tanács által szervezett „Börtönügyi körkép az Európai Unió tagállamaiban és Magyarországon” c. kerekasztal-beszélgetés	2018.06.14.
Börtönbeli kutatások workshop vezetése	„Közszolgálat és pszichológia” c. konferencia, Nemzeti Közszolgálati Egyetem	2018.06.19.
„Az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus látogatásainak gyermekvédelemhez kötődő tapasztalatai – Él-e kibertér rácsok közé szorítva?” c. előadás	„A gyermekek jogainak védelme online & offline” c. konferencia, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala	2018.11.15.
„OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus. A hazai ellátó intézmények helyzete – Gyermekvédelem az OPCAT-vizsgálatok tükrében.” c. előadás	„Védelemmel – Érzélemmel” c., a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztálya és a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya által szervezett jelzőrendszeri konferencia	2018.11.20.
„Alternatives to immigration detention in Hungary” c. előadás	„South-East Europe National Preventive Mechanisms Network Meeting” ²⁸⁹ Podgorica, Montenegro	2018.12.12.

²⁸⁷ Lásd a 2.2. részt.

²⁸⁸ Lásd a 12.2.1. részt.

²⁸⁹ Lásd a 12.2.1. részt.

14. Összefoglalás

Az NMM feladatkörének teljesítése körében az a feladatom, hogy a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából, az OPCAT 4. cikk szerinti fogvatartási helyeken, a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot beadvány és felmerült visszaállítás hiányában is rendszeresen vizsgáljam.²⁹⁰ Az NMM látogatásainak végső célja, hogy az érintett hatóságokat és intézményeket a rossz bánásmód megelőzését szolgáló intézkedéseik hatékonyságának javítására ösztönözze.

A feladatkör ellátásának speciális szabályait az Ajbt. III/A. fejezete tartalmazza. A hatályos jogszabályi környezet alapvetően alkalmas arra, hogy a feladataimat teljesítsem. A Megelőzési Albizottság javaslatára²⁹¹ egy belső felülvizsgálat keretében áttekintettem az NMM működését szabályozó, hatályos jogszabályokat és az általam szükségesnek ítélt módosítások érdekében az igazságügyi miniszter segítő közreműködését kértem.²⁹² Az igazságügyi miniszter mindössze egyetlen, az NMM feladatai ellátását érintő jogszabály-módosító javaslatomat tartotta támogathatónak.²⁹³

Az NMM feladatainak teljesítése körében személyesen és az arra felhatalmazott köztisztviselő munkatársaim útján is eljárhatok. 2018-ban Hivatalomnak az NMM feladatainak teljesítése kapcsán két nagy kihívással kellett szembenéznie. Az egyik, hogy az Ajbt. 39/D. § (4) bekezdésében előírt, két, orvosi végzettségű köztisztviselői álláshelyet jelentkezők hiányában nem tudtam betölteni. A látogatásokban közreműködő orvosokat polgári jogi szerződés alapján alkalmaztam. A másik nagy kihívást az NMM feladatainak teljesítésében közreműködő jogász köztisztviselő elvándorlása jelentette. A Főosztályon 2018. január 1-jén dolgozó hat jogász közül egy az év elején távozott. A Főosztály átlagosan nyolc köztisztviselő munkatárssal látta el a feladatait. A megüresedő álláshely betöltése nyilvános pályázat útján, az Ajbt. nemek szerinti összetételre vonatkozó előírásainak megfelelően történt.²⁹⁴

A látogatásokat 4–6 tagú csoportok végezték. A látogatócsoportok összeállításakor a nemek kiegyensúlyozott aránya mellett azok multidiszciplináris összetételére és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok védelméhez szükséges szakértő biztosítására törekedtem.

Bár az NMM feladatait önállóan vagyok köteles ellátni, a tevékenységhez a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód területén kiemelkedő gyakorlati és/vagy magas szintű elméleti ismeretekkel rendelkező, Magyarországon nyilvántartásba vett és működő szervezetekből álló Civil Konzultációs Testület is értékes támogatást nyújtott. Az NMM éves látogatási tervében szereplő fogvatartási helyszínek több mint egyharmadának kiválasztása a CKT tagszervezetek javaslatai alapján történt.²⁹⁵

Munkatársaim az illetékes kormányzati szervektől származó adatok alapján a 2017. december 31-i állapotnak megfelelően frissítették az OPCAT 4. cikkének hatálya alá tartozó fogvatartási helyek jegyzékét. A rendelkezésemre álló adatok szerint 2017. december 31-én a magyar joghatóság alá eső **3767 fogvatartási helyszínen 146.339 fogvatartási hely** volt.

²⁹⁰ Lásd az Ajbt. 39/B. § (1) bekezdését.

²⁹¹ SPT látogatás Magyarországon 2017. március 21. és 30. között: a nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott megállapítások és ajánlások (CAT/OP/HUN/R.2) 19. pont.

²⁹² Lásd az AJB-4496/1/2018. számú iratot.

²⁹³ Az igazságügyi miniszter 2019. február 27-én kelt, XX-AJFO/ID/267/2018/8. számú levele az az AJB-4496/1/2018. számú ügyiratban található.

²⁹⁴ Lásd Ajbt. 39/D. § (4) bekezdés.

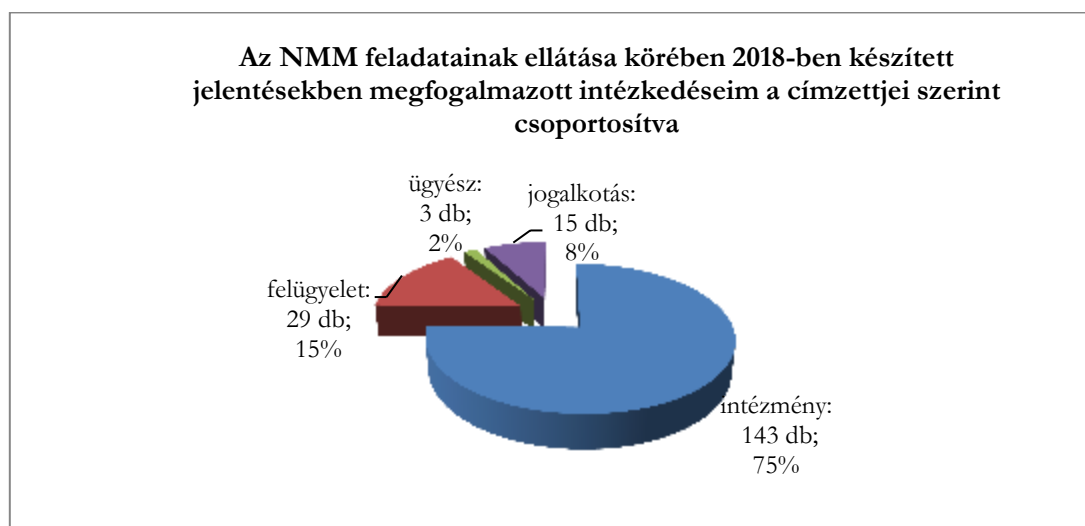
²⁹⁵ SPT látogatás Magyarországon 2017. március 21. és 30. között: a nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott megállapítások és ajánlások (CAT/OP/HUN/R.2) 31. pont.

A NMM feladatai teljesítésének negyedik évében **15 fogvatartási helyszínen** összesen **753 fogvatartási helyet** vizsgáltam. A vizsgált fogvatartási helyek átlagos kihasználtsága 52,3 %-os volt. A látogatócsoportok a legmagasabb, 100 %-os kihasználtságot a Vas Megyei Gyermekvédelmi Központ nevelőszülői hálózat nevelőszülői családjaiban, valamint a Visegrád Aranykor Alapítvány Idősek Otthonában észlelték.

Annak ellenére, hogy valamennyi látogatás előzetes bejelentés nélkül történt, a látogatócsoportok a fogvatartási helyszínekre többnyire késedelem nélkül bejutottak. A látogatócsoportok alapvető célja az volt, hogy valamennyi, a látogatás helyszínén tartózkodó, szabadságától megfosztott személlyel találkozzanak. A látogatócsoportok végigjárták a fogvatartási helyszínek helyiségeit, megtekintették azok berendezését és felszerelését, a szabadságuktól megfosztott személyek létszámára, a velük való bánásmódra és fogva tartásuk körülményeire vonatkozó iratokba betekintettek, egyes iratokról fénymásolatot készítettek, a szabadságuktól megfosztott személyek foglalkoztatását megfigyelték, velük és a személyzet tagjaival is elbeszélgettek. A fogvatartási helyszínek személyzete a feladat ellátásával kapcsolatos együttműködési kötelezettségének – egyetlen esetet kivéve – eleget tett.

A látogatásokról jelentés készült, amely „*tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.*”²⁹⁶ 2018-ban a nemzeti megelőző mechanizmus feladatkörének teljesítése körében összesen **9 jelentést** készítettem. A látogatócsoportok a fogvatartási helyszínek személyzete által alkalmazott, súlyos testi vagy lelki sérülésekkel járó, szándékos bántalmazásra utaló körülményeket nem észlelték.

Az NMM feladatkörére figyelemmel a látogatásokról szóló jelentéseimben olyan intézkedéseket kezdeményezek, amelyek a szabadságuktól megfosztott személyekkel szemben alkalmazott rossz bánásmód megszüntetését, illetve jövőbeni megelőzését szolgálják. A 2018-ban összesen **190** intézkedést tettem. Leggyakrabban, mintegy **143** esetben a fogvatartási helyszín,²⁹⁷ további **29** esetben a meglátogatott fogvatartási helyszínek felügyeletét ellátó szervek vezetőjének intézkedését,²⁹⁸ **3** esetben a legfőbb ügyész útján az illetékes ügyész fellépését²⁹⁹ kezdeményeztem. 2018-ban **15** jogalkotást érintő javaslatom volt.³⁰⁰



²⁹⁶ Lásd az Ajbt. 28. § (1) bekezdését.

²⁹⁷ Ajbt. 32. § (1) bekezdés.

²⁹⁸ Ajbt. 31. § (1) bekezdés.

²⁹⁹ Ajbt. 33. § (1) bekezdés.

³⁰⁰ Ajbt. 37. §.

Az NMM feladatai ellátásának negyedik évében az intézkedések címzettjei a javaslataimat megvizsgálták, és azokra a törvényben előírt határidőn belül, érdemben reagáltak. Amennyiben az érdemi álláspont kialakítása, illetve az általam kezdeményezett intézkedés végrehajtása az Ajbtt. vonatkozó rendelkezésében előírt határidőn belül nem volt lehetséges, azt az ajánlások címzettjei a válaszadásra előírt határidő letelte előtt jelezték, és határidő hosszabbítást kértek.

Az intézkedések megvalósulásának nyomon követését szolgáló, folyamatos és konstruktív párbeszéd nem csak az NMM, hanem az érintett fogvatartási helyszínek, hatóságok és más szervek vezetőinek is törvényben előírt kötelezettsége. Az NMM és az ajánlások címzettjei közötti párbeszéd a jelentés platformként történő felhasználásával történik. A törvény az ajánlások nyomon követésének módját a válaszadási határidőkre is kiterjedően, részletesen szabályozza.³⁰¹

Ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve az érdemi állásfoglalás kialakítását és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja vagy az állásfoglalással, illetve a megtett intézkedéssel nem értek egyet, az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszthetem és kérhetem, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Kirívóan súlyos vagy a természetes személyek nagyobb csoportját érintő visszaesség esetén indítványozhatom, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre. A napirendre tűzés kérdésében az Országgyűlés dönt.

Az NMM 2018-ban készült jelentéseiben megfogalmazott intézkedéseimre a vizsgált hatóságok vagy felügyeleti szerveik érdemben reagáltak, és a látogatások nem tártak fel olyan súlyos jogsértést, amelynek orvoslása érdekében az Országgyűléshez kellett volna fordulnom.

Intézkedéseim címzettjeivel elsősorban írásbeli dialógust folytatok, amelybe indokolt esetben bevonom a felügyeleti szerveket is. Nincs jogi akadálya annak, hogy a dialógus keretében szóbeli egyeztetések is legyenek. Az igazságügyi miniszter az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet látogatásáról szóló jelentésemben tett ajánlásomra – az NMM feladatainak ellátására felhatalmazott munkatársaim részvételével – a kényszergyógykezelés rendszerszintű problémáinak áttekintésére és orvoslására szakmaközi munkacsoportot hozott létre. 2018-ban a munkacsoport egy alkalommal, 2018. szeptember 24-én ülésezett.³⁰²

A szóbeli dialógus másik formája az utánkövető látogatás, amelynek során a korábbi látogatásról szóló jelentésben megfogalmazott ajánlásaim, továbbá a legtöbb problémát okozó területek ismételt ellenőrzésére törekszem. Az utánkövető látogatás alkalmat ad arra, hogy a fogvatartási helyszín személyzetével a korábbi vizsgálat tapasztalatait, illetve ezek fényében az intézkedéseim gyakorlati megvalósítását is megvitassam. 2018-ban az NMM feladatainak teljesítése körében Tökölön, a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában tettem utánkövető látogatást.³⁰³

A Cseppkő Gyermekeketthon látogatásáról szóló jelentésem egyes megállapításai kapcsán a Gyermekeketthon jó hírnevének sérelme miatt indított polgári per az NMM és a fogvatartási helyszín közötti párbeszéd speciális formáját jelentette.³⁰⁴ A 2017. december 31-én folyamatban volt bírósági eljárás 2018-ban jogerősen lezárult. A felperes keresetét a perben másodfokon eljáró bíróság is elutasította.³⁰⁵

³⁰¹ Ajbtt. 31-38. §.

³⁰² Lásd a 10.2. fejezetben írtakat.

³⁰³ http://www.ajbh.hu/documents/10180/2806238/OPCAT+NMM+utankoveto+látogatás+Tökölön_honlap_rövífhír.pdf

³⁰⁴ Lásd a 10.1. fejezetben írtakat.

³⁰⁵ A Fővárosi Ítéltábla 2018. június 13-án kelt, 32.Pf.20.505/2018/7-II. számú ítéletét Hivatalom az AJB-2354-22/2019. számon regisztrálta.

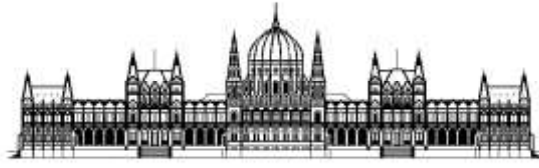
2018-ban az NMM működése **82.789.143** forintba került, amely összeget Hivatalom az Országgyűlés által megállapított költségvetéséből biztosította.

2017. március 21. és 30. között a Megelőzési Albizottság rendes látogatást tett Magyarországon. A látogatás első munkanapján – 2017. március 22-én – a delegáció a Hivatalban találkozott az NMM feladatkörét teljesítő alapvető jogok biztosával, a Főosztály munkatársaival, valamint a CKT tagszervezeteinek képviselőivel. A Megelőzési Albizottság által az NMM számára készített jelentés 2017. december 8-án érkezett Hivatalomba azzal, hogy a dokumentumban megfogalmazott megállapításokra és ajánlásokra 2018. június 7-ig reagáljak. A jelentést, valamint a jelentés megállapításaira és ajánlásaira adott válaszaimat³⁰⁶ az NMM honlapján közzétettem.³⁰⁷

³⁰⁶ A SPT látogatás Magyarországon 2017. március 21. és 30. között: a nemzeti megelőző mechanizmus részére megfogalmazott megállapításokra és ajánlásokra (CAT/OP/HUN/R.2) adott válaszomat lásd az 1. sz. mellékletben.

³⁰⁷ Elérhető: www.ajbh.hu/opcat-SPT-jelentes-2017

1. Melléklet - Az NMM válasza a Megelőzési Albizottság megállapításaira és ajánlásaira



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

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

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

Budapest, 2018. június

A. Jogi, intézményi és strukturális ajánlások

Szerkezet és függetlenség

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

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

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

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

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

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

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

⁷ Lásd az OPCAT 18. cikk 4. pontját.

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

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

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

⁹ Ajbt. 41. § (1) bekezdés.

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

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

¹² Ajbt. 39/D. § (3) és (4) bekezdés.

¹³ Ajbt. 39/D. § (2) bekezdés.

¹⁴ OPCAT 21. cikk 2. pont.

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

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

¹⁷ Ajbt. 40. § (2) bekezdés a) pont.

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

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

Emberi és pénzügyi források

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

¹⁸ Ajbt. 40. § (3) bekezdés.

¹⁹ <http://www.ajbh.hu/opcat>

²⁰ Ajbt. 41. § (1) bekezdés.

²¹ Ajbt. 41. § (4) bekezdés.

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

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

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

²⁵ Részletesen lásd válaszom 26. pontját.

²⁶ Ajbt. 39/D. § (4) bekezdés.

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

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

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

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

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

Együtműködés a Civil Konzultációs Testülettel (CKT)

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

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

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

³² CAT/OP/12/5 20. pont

³³ Ajb. 39/D. § (4) bekezdés.

³⁴ Lásd válaszom 14. pontját.

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

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

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

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

Az NMM 2017. évi látogatásaiban közreműködő eseti szakértők³⁸

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

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

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

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

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

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

B. A látogatásokhoz kapcsolódó ajánlások és módszertani kérdések

Munkaterv, jelentőmunka és az után követés

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

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

⁴⁰ Ajbt. 2. § (2) bekezdés.

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

⁴² Ajbt. 2. § (2) bekezdés.

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

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

⁴⁴ Alaptörvény 30. cikk (4) bekezdés.

⁴⁵ Ajbt. 40. § (3) bekezdése.

⁴⁶ Ajbt. 40. § (4) bekezdés.

⁴⁷ Ajbt. 31-38. §.

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

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

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

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

Végső ajánlások

37. Az Albizottság jelentésének **52. pontjában** megfogalmazott ajánlások kapcsán az NMM úgy véli, hogy az alapvető jogok biztosa a saját, valamint a munkatársai a szakmai ismeretei, a fogvatartási helyszínek látogatása során szerzett gyakorlati tapasztalataik, a látogatásokban közreműködő szakértők közreműködésének, valamint a megfelelő költségvetési forrásoknak köszönhetően alkalmas arra, hogy az NMM feladatait hatékonyan ellássák.

38. Az NMM működését fedező pénzügyi források tervezésének és a javaslatételnek a módját a 13-14. és a 17. pontok részletezik.

39. Az NMM az Albizottság jelentésének **53. pontjában** szereplő ajánlásnak megfelelően, 2014-től megfigyelőként, majd 2016-tól teljes jogú tagként aktívan részt vesz a Délkelet-Európai NMM Hálózat munkájában. Ezen túlmenően, az NMM és munkatársai a feladataik teljesítéséhez szükséges kapacitások megerősítése és a munkamódszerek fejlesztése érdekében, rendszeres kétoldalú találkozókra információ- és tapasztalatot cserélnek a cseh, az osztrák és a szlovén nemzeti megelőző mechanizmusokkal.

40. Az NMM az Albizottság jelentésének **54. pontjában** szereplő ajánlásnak megfelelően – a működőképessége javítása érdekében – folytatni kívánja együttműködését az Albizottsággal, a Délkelet-Európai NMM Hálózattal és más országok nemzeti megelőző mechanizmusaival.

41. Az NMM – az Albizottság OPCAT 11. cikk b) pontja szerinti megbízásai valamint az OPCAT 26. cikke nyújtotta előnyöket kihasználva – élni kíván a lehetőséggel, hogy az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala technikai segítséget és tanácsokat nyújtson ahhoz, hogy a kínzás és a nem megfelelő bánásmód megelőzését célzó tevékenységét miként erősítheti és a megelőzés közös célját hogyan ültesse át hatékonyan a gyakorlatba.

42. Az alapvető jogok biztosa, az Albizottság jelentésének **58. pontjában** szereplő ajánlást teljesítve, az Albizottság jelentését a Hivatal honlapján az NMM számára létrehozott felületen angol és magyar nyelven közzétette, amelyről az Albizottság elnökét 2018. április 3-án tájékoztatta.⁵¹

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

2. Melléklet - Az Ajbt. szövege

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról¹

Az Országgyűlés az alapvető jogok hatékony, egységes szemléletű és legteljesebb védelmének megteremtése érdekében az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 30. cikk (5) bekezdése alapján a következő törvényt alkotja:

I. Fejezet

Általános rendelkezések

1. Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek feladat- és hatásköre

1. § (1)² Az alapvető jogok biztosa - az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatásköre mellett - az e törvényben meghatározott feladat- és hatásköröket gyakorol.

(2) Az alapvető jogok biztosa tevékenysége során - különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít

a) a gyermekek jogainak,

b) az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek (a továbbiakban: a jövő nemzedékek érdekei),

c) az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogoknak (a továbbiakban: a Magyarországon élő nemzetiségek jogai), valamint

d) a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

(3)³ Az alapvető jogok biztosa tevékenysége során - különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

2. § (1)⁴ Az alapvető jogok biztosa áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít. Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését ellenőrző közigazgatási szerv, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a Független Rendészeti Panasztestület, valamint az oktatási jogok biztosa az alapvető jogok biztosának megkeresése alapján a statisztikai kimutatáshoz személyes adatokat nem tartalmazó összesített adatokat szolgáltat.

(2) Az alapvető jogok biztosa véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

(3)⁵ Az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, az Alaptörvény értelmezését, valamint a kihirdetéstől számított harminc napon belül az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartásának vizsgálatát.

(4) Az alapvető jogok biztosa közreműködik a feladat- és hatáskörét érintő nemzetközi szerződések alapján készülő nemzeti jelentések előkészítésében, figyelemmel kíséri és értékeli e szerződések magyar joghatóság alá tartozó érvényesülését.

¹ Kihirdetve: 2011. VII. 26. (A jogszabály 2018. december 31-én hatályos állapota).

² A 2011. évi CXLIII. törvény 6. § (1) szerinti szöveggel lép hatályba.

³ A 2011. évi CXLIII. törvény 6. § (2) szerinti szöveggel lép hatályba.

⁴ Módosította: 2012. évi CLXXXVI. törvény 1. §, 2013. évi CLXXXIII. törvény 22. § (6).

⁵ Megállapította: 2013. évi CCXXIII. törvény 1. §. Hatályos: 2013. XII. 19-től.

(5)⁶ Az alapvető jogok biztosa elősegíti az emberi jogok érvényesülését és védelmét. Ennek során társadalmi tudatformáló, felvilágosító tevékenységet végez és együttműködik azon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása.

(6)⁷ Az 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.

3. § (1) Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és

*a)*⁸ rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,

*b)*⁹ felhívja az alapvető jogok biztosa, az érintett intézmények és a nyilvánosság figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját - különösen a jövő nemzedékeket - érintő jogsértés veszélyére,

c) az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja,

d) közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,

e) javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon,

*f)*¹⁰ figyelemmel kíséri a fenntartható fejlődés Országgyűlés által elfogadott stratégiájának megvalósulását,

*g)*¹¹ javaslatot tehet a jövő nemzedékek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására, valamint

*h)*¹² nemzetközi tevékenységével elősegíti a jövő nemzedékek érdekeivel kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását.

(2) Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és

*a)*¹³ rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,

*b)*¹⁴ felhívja az alapvető jogok biztosa, érintett intézmények és a nyilvánosság figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértés veszélyére,

c) az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja,

d) közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,

e) javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon,

*f)*¹⁵ véleményezi a Kormány társadalmi felzárkózásról szóló stratégiáját és figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségeket érintő célkitűzéseinek megvalósulását,

*g)*¹⁶ javaslatot tehet a Magyarországon élő nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására, valamint

*h)*¹⁷ nemzetközi tevékenységével elősegíti a Magyarországon élő nemzetiségek érdekeivel kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását.

(3) Ha az alapvető jogok biztosának a helyettese az (1) bekezdés *a)* pontjában vagy a (2) bekezdés *a)* pontjában meghatározott feladatkörében tesz javaslatot arra, hogy az alapvető jogok

⁶ Megállapította: 2013. évi CCXXIII. törvény 2. §. Hatályos: 2013. XII. 19-től.

⁷ Beiktatta: 2011. évi CXLI. törvény 8. §. Hatályos: 2015. I. 1-től.

⁸ Megállapította: 2013. évi CCXXIII. törvény 3. § (1). Hatályos: 2013. XII. 19-től.

⁹ Megállapította: 2013. évi CCXXIII. törvény 3. § (1). Hatályos: 2013. XII. 19-től.

¹⁰ Beiktatta: 2013. évi CCXXIII. törvény 3. § (2). Hatályos: 2013. XII. 19-től.

¹¹ Beiktatta: 2013. évi CCXXIII. törvény 3. § (2). Hatályos: 2013. XII. 19-től.

¹² Beiktatta: 2013. évi CCXXIII. törvény 3. § (2). Hatályos: 2013. XII. 19-től.

¹³ Megállapította: 2013. évi CCXXIII. törvény 4. § (1). Hatályos: 2013. XII. 19-től.

¹⁴ Megállapította: 2013. évi CCXXIII. törvény 4. § (1). Hatályos: 2013. XII. 19-től.

¹⁵ Beiktatta: 2013. évi CCXXIII. törvény 4. § (2). Hatályos: 2013. XII. 19-től.

¹⁶ Beiktatta: 2013. évi CCXXIII. törvény 4. § (2). Hatályos: 2013. XII. 19-től.

¹⁷ Beiktatta: 2013. évi CCXXIII. törvény 4. § (2). Hatályos: 2013. XII. 19-től.

biztosa hivatalból járjon el vagy forduljon az Alkotmánybírósághoz, az alapvető jogok biztosa köteles ennek megfelelően eljárni, vagy az elutasítás indokairól éves beszámolójában az Országgyűlést tájékoztatni.

(4)¹⁸ Tevékenysége során az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese „a jövő nemzedékek szószólója” címet, az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese „a nemzetiségi jogok védelmezője” címet viselheti.

II. Fejezet

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek megbízatása

2. Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek megválasztása

4. § (1) Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának a javaslatára választja meg az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesét, valamint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesét.

(2) Az alapvető jogok biztosának helyettese felett - a megbízatás létrejöttének és megszüntetésének kivételével - a munkáltatói jogokat az alapvető jogok biztosa gyakorolja.

5. § (1) Alapvető jogok biztosának és helyettesének minden olyan jogász végzettségű, az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár megválasztható, aki az e szakaszban előírt követelményeknek megfelel.

(2) Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosát azok közül a kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja meg, akik harmincötödik életévüket betöltötték, és az alapvető jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek.

(3) Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesét azok közül a harmincötödik életévüket betöltött jogászok közül választja meg, akik kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább tízéves szakmai gyakorlattal rendelkeznek, és a jövő nemzedékek érdekeit érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek.

(4) Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesét azok közül a harmincötödik életévüket betöltött jogászok közül választja meg, akik kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább tízéves szakmai gyakorlattal rendelkeznek, és a Magyarországon élő nemzetiségek jogait érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek.

(5)¹⁹ Nem lehet az alapvető jogok biztosa vagy helyettese az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, nemzetiségi 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.

6. § (1) A köztársasági elnök az alapvető jogok biztosának a személyére az alapvető jogok biztosa megbízatási idejének a lejártát megelőző kilencven napon belül, de legkésőbb a megbízatási idő lejártát megelőző negyvenötödik napon tesz javaslatot.

(2) Ha az alapvető jogok biztosának a megbízatása a 16. § (1) bekezdés *b)-g)* pontjában meghatározott okból szűnt meg, a köztársasági elnök a megbízatás megszűnésétől számított harminc napon belül tesz javaslatot az alapvető jogok biztosának a személyére.

(3) Ha a javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, a köztársasági elnök legkésőbb harminc napon belül új javaslatot tesz.

¹⁸ Beiktatta: 2013. évi CCXXIII. törvény 5. §. Hatályos: 2013. XII. 19-től.

¹⁹ A 2011. évi CCI. törvény 410. § (1) szerint módosított szöveggel lép hatályba. Módosította: 2012. évi XXXVI. törvény 158. § (28).

(4) Az alapvető jogok biztosának javasolt személyt az Országgyűlés - az alapvető jogok biztosa feladatkörét érintően - hatáskörrel rendelkező bizottsága meghallgatja.

(5) Az alapvető jogok biztosa egyszer újraválasztható.

7. § (1) Az alapvető jogok biztosa a helyettesének a személyére a helyettes megbízási idejének a lejártát megelőző kilencven napon belül, de legkésőbb a megbízási idő lejártát megelőző negyvenötödik napon tesz javaslatot.

(2) Ha az alapvető jogok biztosa helyettesének a megbízása a 17. § (1) bekezdés *b)-g)* pontjában meghatározott okból szűnt meg, az alapvető jogok biztosa a megbízás megszűnésétől számított harminc napon belül tesz javaslatot az alapvető jogok biztosa helyettesének a személyére.

(2a)²⁰ Ha az alapvető jogok biztosa és helyettese megbízása egyidejűleg szűnik meg, a helyettes személyére az újonnan megválasztott alapvető jogok biztosa a megválasztását követő harminc napon belül tesz javaslatot.

(3) Ha az alapvető jogok biztosa helyettesének javasolt személyt az Országgyűlés nem választja meg, az alapvető jogok biztosa legkésőbb harminc napon belül új javaslatot tesz.

(4) Az alapvető jogok biztosa a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesének személyére vonatkozó javaslatának megtétele előtt kikéri az országos nemzetiségi önkormányzatok véleményét.

(5) Az alapvető jogok biztosa helyettesének javasolt személyt az Országgyűlésnek a helyettes feladatkörét érintően hatáskörrel rendelkező bizottsága meghallgatja.

(6) Az alapvető jogok biztosának helyettese egyszer újraválasztható.

3. Összeférhetetlenség

8. § (1) Az alapvető jogok biztosának és helyettesének a megbízása összeegyeztethetetlen minden más állami, önkormányzati, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízással.

(2)²¹ Az alapvető jogok biztosa és helyettese más keresőtevékenységet nem folytathat, és egyéb tevékenységéért - a tudományos, oktatói, művészeti, szerzői jogi védelem alá eső, lektori, szerkesztői tevékenységet és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyt kivéve - díjazást nem fogadhat el.

(3) Az alapvető jogok biztosa és helyettese nem lehet gazdasági társaság vezető tisztségviselője, felügyelőbizottságának tagja, valamint gazdasági társaság személyes közreműködésre kötelezett tagja.

4. Vagyonynyilatkozat

9. § (1) Az alapvető jogok biztosa és helyettese a megválasztását követő harminc napon belül, majd ezt követően minden évben január 31-ig, valamint a megbízásának megszűnését követő harminc napon belül az országgyűlési képviselők vagyonynyilatkozatával azonos tartalmú vagyonynyilatkozatot tesz.

(2) Az alapvető jogok biztosa és helyettese a vagyonynyilatkozatához csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, gyermekeinek (a továbbiakban együtt: családtag) az alapvető jogok biztosa és helyettese vagyonynyilatkozatával azonos tartalmú vagyonynyilatkozatát.

(3) A vagyonynyilatkozat-tétel elmulasztása esetén - a vagyonynyilatkozat benyújtásáig - az alapvető jogok biztosa és helyettese megbízását nem gyakorolhatja, javadalmazásban nem részesül.

(4) A családtag vagyonynyilatkozata kivételével a vagyonynyilatkozat nyilvános, oldalhű másolatát - a családtag személyes adatai kivételével - az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának (a továbbiakban: Hivatal) főtitkára a Hivatal honlapján haladéktalanul közzéteszi. A

²⁰ Beiktatta: 2013. évi CCXXIII. törvény 6. §. Hatályos: 2013. XII. 19-től.

²¹ Megállapította: 2014. évi CI. törvény 78. §. Hatályos: 2015. I. 1-től.

vagyonnyilatkozat a honlapról az alapvető jogok biztosa, illetve helyettese megbízásának megszűnését követő egy év elteltével távolítható el.

(5) A vagyonnyilatkozatokat a Hivatal főtitkára kezeli.

(6) A családtag vagyonnyilatkozatába csak az Országgyűlés összeférhetlenségi ügyekkel foglalkozó bizottságának (a továbbiakban: összeférhetlenségi bizottság) tagjai tekinthetnek be az alapvető jogok biztosa vagy helyettese vagyonnyilatkozatával kapcsolatos eljárás során.

(7) Az alapvető jogok biztosa vagy helyettese vagyonnyilatkozatával kapcsolatos eljárást az összeférhetlenségi bizottság elnökénél bárki kezdeményezheti a vagyonnyilatkozat konkrét tartalmára vonatkozó olyan tényállítással, amely pontosan megjelöli a vagyonnyilatkozat kifogásolt részét és tartalmát. Ha a kezdeményezés nem felel meg az e bekezdésben foglalt követelményeknek, nyilvánvalóan alaptalan, vagy az ismételten benyújtott kezdeményezés új tényállítást vagy adatot nem tartalmaz, az összeférhetlenségi bizottság elnöke az eljárás lefolytatása nélkül elutasítja a kezdeményezést. A vagyonnyilatkozatban foglaltak valóságtartalmát az összeférhetlenségi bizottság ellenőrzi.

(8) A vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás során az összeférhetlenségi bizottság felhívására az alapvető jogok biztosa, illetve helyettese köteles a saját, illetve családtagja vagyonnyilatkozatában feltüntetett vagyoni, jövedelmi és érdekeltségi viszonyokat igazoló adatokat haladéktalanul, írásban bejelenteni. Az igazoló adatokba csak az összeférhetlenségi bizottság tagjai tekinthetnek be. Az ellenőrzés eredményéről az összeférhetlenségi bizottság elnöke tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, aki az összeférhetlenségi bizottság által megállapított tényekről a soron következő ülésen tájékoztatja az Országgyűlést.

(9) Az alapvető jogok biztosa és helyettese által benyújtott igazoló adatokat a vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás lezárulását követő harmincadik napon törölni kell. A Hivatal főtitkára a volt alapvető jogok biztosa és helyettese, valamint családtagja vagyonnyilatkozatát az alapvető jogok biztosa, illetve helyettese megbízásának a megszűnését követő egy évig őrzi.

5. Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek jogállása és javadalmazása

10. § (1) Az alapvető jogok biztosa és helyettese az elődje megbízásának megszűnésekor, vagy ha elődje megbízásának megszűnését követően választották meg, a megválasztásával lép hivatalba.

(2) Az alapvető jogok biztosa és helyettese a megválasztását követően az Országgyűlés előtt esküt tesz.

11. § Az alapvető jogok biztosa eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható.

12. § (1) Az alapvető jogok biztosa miniszteri illetményre és juttatásokra jogosult azzal, hogy a vezetői illetménypótlék mértéke a miniszteri vezetői illetménypótlék másfélszerese.

(2) Az alapvető jogok biztosának helyettese államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult.

(3) Az alapvető jogok biztosát és helyettesét naptári évenként negyven munkanap szabadság illeti meg.

13. § (1) Az alapvető jogok biztosa és helyettese a társadalombiztosítás ellátásaira való jogosultság szempontjából közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatott biztosítottak minősül.

(2) Az alapvető jogok biztosa és helyettese megbízásának időtartama közigazgatási szervnél közszolgálati jogviszonyban töltött időnek számít.

6. Mentelmi jog

14. § (1) Az alapvető jogok biztosát és helyettesét az országgyűlési képviselővel azonos mentelmi jog illeti meg.

(2) A mentelmi joggal kapcsolatos eljárásra az országgyűlési képviselők mentelmi jogával kapcsolatos eljárási szabályokat kell alkalmazni.

7. Az alapvető jogok biztosának helyettesítése

15. § Ha az alapvető jogok biztosára akadályoztatva van, vagy e tisztség nincs betöltve, az alapvető jogok biztosának jogkörét az általa kijelölt, ennek hiányában a korban idősebb helyettese gyakorolja.

8. Az alapvető jogok biztosára és helyetteseire megbízatásának megszűnése

16. § (1) Az alapvető jogok biztosának a megbízatása megszűnik

- a) a megbízatási időtartam leteltével,
- b) a halálával,
- c) a lemondásával,
- d) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn,
- e) az összeférhetlenség kimondásával,
- f) a felmentésével vagy
- g) a tisztségtől való megfosztással.

(2) Az alapvető jogok biztosára megbízatásának a megszűnését az (1) bekezdés *b)* és *c)* pontja esetében az Országgyűlés elnöke állapítja meg. Az (1) bekezdés *d)-g)* pontja esetében a megbízatás megszűnéséről az Országgyűlés határoz.

(3) A lemondást írásban kell közölni az Országgyűlés elnökével. Az alapvető jogok biztosának a megbízatása a lemondásában megjelölt napon, ennek hiányában a lemondás közzétételének a napján szűnik meg. A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges.

(4) Ha az alapvető jogok biztosára az összeférhetlenséget a megválasztásától számított harminc napon belül nem szünteti meg, vagy a tisztsége gyakorlása során vele szemben összeférhetlenségi ok merül fel, az Országgyűlés bármely országgyűlési képviselő írásbeli indítványára - az összeférhetlenségi bizottság véleményének a kikérése után - az indítvány kézhezvételétől számított harminc napon belül dönt az összeférhetlenség kimondásának a kérdésében. Ha az összeférhetlenségi eljárás ideje alatt az alapvető jogok biztosára a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot megszünteti, az összeférhetlenség megállapítását mellőzni kell.

(5) Felmentéssel szűnhet meg az alapvető jogok biztosának a megbízatása, ha az alapvető jogok biztosára neki fel nem róható okból kilencven napon túlmenően nem képes eleget tenni megbízatásából eredő kötelezettségeinek. A felmentést bármely országgyűlési képviselő indítványozhatja. Felmentés esetén az alapvető jogok biztosára háromhavi külön illetményre jogosult.

(6) Tisztségtől való megfosztással szűnhet meg az alapvető jogok biztosának a megbízatása, ha az alapvető jogok biztosára neki felróható okból kilencven napon túlmenően nem tesz eleget megbízatásából eredő kötelezettségeinek, vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy a vagyonnyilatkozatban lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közöl. A tisztségtől való megfosztást az arra alapot adó okok vizsgálatát követően az összeférhetlenségi bizottság indítványozhatja.

17. § (1) Az alapvető jogok biztosára helyettesének megbízatása megszűnik

- a) a megbízatási időtartam leteltével,
- b) a halálával,
- c) a lemondásával,
- d) ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn,
- e) az összeférhetlenség kimondásával,
- f) a felmentésével vagy
- g) a tisztségtől való megfosztással.

(2) Az alapvető jogok biztosának a helyetteseire megbízatásának a megszűnését az (1) bekezdés *b)* és *c)* pontja esetében az Országgyűlés elnöke állapítja meg. Az (1) bekezdés *d)-g)* pontja esetében a megbízatás megszűnésének kérdésében az Országgyűlés határoz.

(3) Az alapvető jogok biztosának helyettese a lemondást - az alapvető jogok biztosa útján - írásban közli az Országgyűlés elnökével. Az alapvető jogok biztosa helyettesének a megbízatása a lemondásában megjelölt napon, ennek hiányában a lemondás közlésének napján szűnik meg. A lemondás érvényességéhez elfogadó nyilatkozat nem szükséges.

(4) Ha az alapvető jogok biztosának helyettese az összeférhetetlenséget a megválasztásától számított harminc napon belül nem szünteti meg, vagy a tisztsége gyakorlása során vele szemben összeférhetetlenségi ok merül fel, az Országgyűlés bármely országgyűlési képviselő írásbeli indítványára - az alapvető jogok biztosa, valamint az összeférhetetlenségi bizottság véleményének kikérése után - az indítvány kézhezvételétől számított harminc napon belül dönt az összeférhetetlenség kimondásának kérdésében. Ha az összeférhetetlenségi eljárás ideje alatt az alapvető jogok biztosának helyettese a vele szemben fennálló összeférhetetlenségi okot megszünteti, az összeférhetetlenség megállapítását mellőzni kell.

(5) Felmentéssel szűnhet meg az alapvető jogok biztosa helyettesének a megbízatása, ha neki fel nem róható okból kilencven napon túlmenően nem képes eleget tenni megbízatásából eredő feladatainak. A felmentést az alapvető jogok biztosa, valamint bármely országgyűlési képviselő indítványozhatja. Felmentés esetén az alapvető jogok biztosának helyettese háromhavi külön illetményre jogosult.

(6) Tisztségtől való megfosztással szűnhet meg az alapvető jogok biztosa helyettesének a megbízatása, ha az alapvető jogok biztosának helyettese neki felróható okból kilencven napon túlmenően nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségét szándékosan elmulasztja, vagy a vagyonyilatkozatban lényeges adatot, tényt szándékosan valótlanul közöl. A tisztségtől való megfosztást az arra alapot adó okok vizsgálatát követően az alapvető jogok biztosa vagy az összeférhetetlenségi bizottság indítványozhatja.

III. Fejezet

Az alapvető jogok biztosának eljárása és intézkedései

9. Az alapvető jogok biztosának eljárása

18. § (1) Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint

- a) közigazgatási szerv,
- b) helyi önkormányzat,
- c) nemzetiségi önkormányzat,
- d) kötelező tagság alapján működő köztestület,
- e) a Magyar Honvédség,
- f) rendvédelmi szerv,
- g) közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében,
- h) nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve,
- i) közjegyző,
- j)²² törvényszéki végrehajtó,
- k) önálló bírósági végrehajtó vagy
- l) közszolgáltatást végző szerv

(a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási pert - már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.²³

(2) Közszolgáltatást végző szerv - függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik

a) az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv,

²² A 2011. évi CCI. törvény 409. § szerint módosított szöveggel lép hatályba.

²³ Módosította: 2017. évi L. törvény 365. § a).

b) a közüzemi szolgáltató,
c) az egyetemes szolgáltató,
d) az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet,

e) a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint

f) a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

(3) Az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja

a)²⁴ - a 2. § (3) bekezdésében foglaltakat ide nem értve - az Országgyűlés,

b) a köztársasági elnök,

c) az Alkotmánybíróság,

d) az Állami Számvevőszék,

e) a bíróság, valamint

f) az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.

(4) Az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

(5)²⁵ Ha az ügyben jogerős vagy véglegessé vált közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

(6) Az alapvető jogok biztosának a vizsgálati lehetősége az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki.

(7)²⁶ Az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat ellen közigazgatási per indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

(8) A beadványt benyújtó személy kilétét az alapvető jogok biztosa csak akkor fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az alapvető jogok biztosa nem fedheti fel. Az alapvető jogok biztosához fordulása miatt senkit sem érhet hátrány.

19. § Az alapvető jogok biztosának eljárása ingyenes, a vizsgálat költségeit a Hivatal előlegezi és viseli.

20. § (1) Az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

(2) Az alapvető jogok biztosa a beadványt elutasítja, ha

a) az nem felel meg a 18. § (1) bekezdésében, (3) bekezdésében vagy (5)-(7) bekezdésében meghatározott feltételeknek,

b) az nyilvánvalóan alaptalan,

c) az ismételten előterjesztett, és érdemben új tény, adatot nem tartalmaz, vagy

d) a beadvány előterjesztője kérte, hogy kilétét ne fedjék fel, és anélkül a vizsgálat nem folytatható le.

(3) Az alapvető jogok biztosa a beadványt elutasíthatja, ha

a) azt névtelenül nyújtották be, vagy

b) megítélése szerint a beadványban szereplő visszásság csekély jelentőségű.

(4) A beadvány elutasítását minden esetben indokolni kell. Az alapvető jogok biztosa a beadvány elutasításáról a beadványtevőt értesíti.

(5) Az alapvető jogok biztosa a hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó beadványt - a beadványtevő egyidejű értesítése mellett - az arra hatáskörrel rendelkező szervhez átteszi, ha a

²⁴ Megállapította: 2013. évi CXXXI. törvény 10. § (2). Hatályos: 2013. VIII. 1-től.

²⁵ Módosította: 2017. évi L. törvény 365. § b).

²⁶ Módosította: 2017. évi L. törvény 365. § c).

rendelkezésre álló adatok alapján a hatáskörrel rendelkező szerv kité megállapítható. Ha az alapvető jogok biztosa hatáskörébe nem tartozó ügyre vonatkozó beadvány alapján az alapvető jogok biztosa azt állapítja meg, hogy az ügyben bírósági eljárás kezdeményezésének van helye, erről a beadványtevőt értesíti.

10. Az alapvető jogok biztosának vizsgálata

21. § (1) Az alapvető jogok biztosa vizsgálata során

a) a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti,

b) vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét,

c) közmeghallgatáson részt vehet, valamint

d) helyszíni ellenőrzést folytathat.

(2) Az alapvető jogok biztosának az (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjában meghatározott megkeresésének az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

22. § (1) A helyszíni ellenőrzés során az alapvető jogok biztosa vagy a felhatalmazása alapján a vizsgálatot végző munkatársa

a) - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a vizsgált hatóság helyiségeibe beléphet,

*b)*²⁷ a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes iratba betekinthez, azokról másolatot, kivonatot készíthet, és

c) a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja.

(2)²⁸ Az alapvető jogok biztosának vagy a felhatalmazása alapján a vizsgálatot végző munkatársának a helyszíni ellenőrzés során a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámhatósági feladatokat ellátó szervei, valamint bünyügyi főigazgatósága és annak a NAV nyomozó hatósági feladatokat ellátó területi szervei működésére szolgáló területekre történő belépésének, tartózkodásnak és kilépésének rendjét a honvédelemért felelős miniszter, a rendvédelmi szerv irányításáért felelős miniszter, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt irányító miniszter határozza meg.

(3) A vizsgált hatóság helyiségebe való belépést szabályozó jogszabály a helyszíni ellenőrzést érdemben nem akadályozhatja.

(4) A vizsgált hatóság munkatársa a meghallgatás során a válaszadást megtagadhatja, ha

a) az a személy, akit az alapvető jogok biztosa vizsgálatának az alapját képező beadvány érint, a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti hozzátartozója, vagy

b) a válaszadás során magát vagy a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná, az azzal kapcsolatos kérdésben.

23. § (1) Az alapvető jogok biztosa a Magyar Honvédséget érintő vizsgálata során nem tekinthet be

a) a Magyarország védelmét szolgáló, honvédelmi szempontból kiemelkedő fontosságú találmányra, gyártmányra, védelmi beruházásra, valamint a védelmi képesség fejlesztésére vonatkozó olyan iratba, amelyből azok lényege megismerhető,

b) a Magyar Honvédség hadrendje hadrendi kivonatát seregtetszintig bezárólag tartalmazó, valamint a hadászati anyagi készletek megalakítására, fenntartására és széttelepítésére vonatkozó összesített adatokat tartalmazó iratba,

c) a Magyar Honvédség különleges jogrend időszakában történő alkalmazására vonatkozó terveket tartalmazó iratba,

d) az állami és a katonai felsővezetés védett vezetési rendszerére vonatkozó iratba,

²⁷ A 2011. évi CXLIII. törvény 7. § a) szerint módosított szöveggel lép hatályba.

²⁸ Módosította: 2011. évi CLXXI. törvény 5. § (2), 2015. évi CXCI. törvény 53. § a), b), 2017. évi CXCVII. törvény 290. § a).

e) a Magyar Honvédség harckészültségi, riasztási és értékesítési rendszerével kapcsolatos iratba, a mozgósítási készségről, a hadrafoghatóság szintjéről szóló összesített iratba, valamint a katonai területek, a velük azonos vagy magasabb szintű katonai szervezetek összesített harckészültségi terveibe és az ehhez kapcsolódó, az egész szervezetre vonatkozó iratba,

f) a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium és a Magyar Honvédség híradása megszervezésének összesített tervébe, a rendszeresített vagy alkalmazott különleges információvédelmi eszközök kulcs- és egyéb dokumentációiba,

g) a Magyar Honvédség részletezett költségvetési, számítási, fejlesztési anyagába,

b) nemzetközi együttműködési megállapodásba és tervbe, valamint a haditechnikai eszközök azon adataiba, amit a nemzetközi együttműködésben részt vevő felek kölcsönösen „Szigorúan titkos!” minősítési szintű adatnak minősítettek, valamint

i) a hadászati felderítés eszközeire, azok működésére vonatkozó iratba, valamint a Magyar Honvédség felderítés elleni védelmére vonatkozó összesített adatokat tartalmazó iratba.

(2) Az alapvető jogok biztosa a nemzetbiztonsági szolgálatokat érintő vizsgálata során nem tekinthet be

a) a nemzetbiztonsági szolgálatokkal együttműködő magánszemélyek azonosítására szolgáló nyilvántartásba,

b) a nemzetbiztonsági szolgálatok által titkos információgyűjtésre használt eszközök és módszerek működésének és működtetésének műszaki-technikai adatait tartalmazó vagy az azokat alkalmazó személyek azonosítását lehetővé tevő iratba,

c) a rejtjeltevékenységgel és kódolással kapcsolatos iratba,

d) a nemzetbiztonsági szolgálatok objektumaival és állományával kapcsolatos biztonsági dokumentumokba,

e) a biztonsági okmányvédelemmel és technológiai ellenőrzéssel kapcsolatos iratba,

f) olyan iratba, amelynek megismerése az információforrás azonosítását lehetővé tenné, valamint

g) olyan iratba, amelynek megismerése a nemzetbiztonsági szolgálatok külföldi partnerszolgálatok irányában vállalt kötelezettségeit sértené.

(3) Az alapvető jogok biztosa a rendőrséget érintő vizsgálata során nem tekinthet be

a) más országok rendőri szervével, nemzetközi szervezettel kötött nemzetközi együttműködési megállapodásba és tervbe, a nemzetközi együttműködés során hozott együttes intézkedésbe és az együttműködés során keletkezett, a rendőrség valamely szerve rendelkezésére bocsátott adatokba, információkba, amennyiben a szerződő felek azok minősített adatként történő védelmét kérik,

b) a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó azon minősített megállapodásokba, amelyek a nemzetközi szervezett bűnözés (ideértve a kábítószer-kereskedelmet, a pénzmosást és a terrorcselekményeket) felderítésére és a cselekmények megelőzésére vonatkozó konkrét kötelezettségvállalást tartalmaznak,

c) a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a rendőrséggel történő együttműködésével kapcsolatos, és az abból származó vagy arra vonatkozó minden, a (2) bekezdésben meghatározott adatot tartalmazó iratba,

d) a rendőrség által védett objektumok, valamint a rendőrség által védett személyek őrzés-védelmi terveibe, a védelmi berendezésekre, őrsegekre, őrhelyekre vonatkozó dokumentációkba, leírásokba,

e) a rendőrséggel titkosan együttműködő magánszemélyek azonosítását lehetővé tevő iratba, kivéve ha a jogsérelem az együttműködő személyt érte, és a kivizsgálást maga kéri,

f)²⁹ a rendőrség által titkos információgyűjtés folytatása vagy leplezett eszközök alkalmazása érdekében használt eszközök és módszerek működésének és működtetésének műszaki-technikai adatait tartalmazó vagy az azokat alkalmazó személyek azonosítását lehetővé tevő dokumentumba,

²⁹ Módosította: 2017. évi CXCVII. törvény 290. § b).

g) a rendőrség rejtjeles híradásával kapcsolatos iratba, valamint a kormányzati célú frekvencia nyilvántartásával kapcsolatos összesített adatokat tartalmazó iratba,

b)³⁰ a büntetőeljárásról szóló törvény alapján zártan kezelt ügyiratokba, valamint

i) a Magyar Honvédséggel, a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kötött együttműködési megállapodásba, amelyet a felek „Szigorúan titkos!” minősítési szintű adatnak minősítettek.

(4) Az alapvető jogok biztosa a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámhatósági feladatokat ellátó szerveit és bűnügyi főigazgatóságát érintő vizsgálata során nem tekinthet be

a) más országok vámszerveivel, nemzetközi szervezettel kötött nemzetközi együttműködési megállapodásba és tervbe, a nemzetközi együttműködés során hozott együttes intézkedésbe és az együttműködés során keletkezett, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal érintett szerve rendelkezésére bocsátott adatokba, információkba, amennyiben a szerződő felek azok minősített adatként történő védelmét kérik,

b) a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó azon minősített megállapodásokba, amelyek a nemzetközi szervezett bűnözés (ideértve a kábítószer-kereskedelmet, a pénzmosást és a terrorcselekményeket) felderítésére és a cselekmények megelőzésére vonatkozó konkrét kötelezettségvállalást tartalmaznak,

c) a nemzetbiztonsági szolgálatoknak a Nemzeti Adó- és Vámhivatal érintett szervével történő együttműködésével kapcsolatos, és az abból származó vagy arra vonatkozó minden, a (2) bekezdésben meghatározott adatot tartalmazó iratba,

d) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal által védett objektumok és személyek őrzésvédelmi terveibe, a védelmi berendezésekre, őrsegekre, őrhelyekre vonatkozó dokumentációkba, leírásokba,

e) a rejtjeles híradással kapcsolatos iratba, valamint a kormányzati célú frekvencia nyilvántartásával kapcsolatos összesített adatot tartalmazó iratba,

f) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal érintett szervével titkosan együttműködő magánszemélyek azonosítását lehetővé tevő iratba, kivéve, ha a jogsérelem az együttműködő személyt érte, és a kivizsgálást maga kéri,

g)³¹ a Nemzeti Adó- és Vámhivatal érintett szerve által titkos információgyűjtés folytatása vagy leplezett eszközök alkalmazása érdekében használt eszközök és módszerek működésének és működtetésének műszaki-technikai adatait tartalmazó vagy az azokat alkalmazó személyek azonosítását lehetővé tevő iratba,

h) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal érintett szerve által végzett felderítés eszközeire, működésére vonatkozó összesített adatokat tartalmazó iratba, valamint

i)³² az adóügyi jelzések védelmével kapcsolatban a Nemzeti Adó- és Vámhivatal feladat- és hatáskörrel rendelkező szerve által alkalmazott módszerek adataiba, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák forgalmára, az ellenőrzési tervek, a megfigyelésekre és a körözések elrendelésére, illetve a katonai ügyekre vonatkozó adatokat tartalmazó iratba.

(5) Az alapvető jogok biztosa az ügyészség nyomozást végző szervét érintő vizsgálata során nem tekinthet be

a)³³ a büntetőeljárásról szóló törvény alapján zártan kezelt ügyiratokba,

b) az ügyészség nyomozást végző szervének titkos információgyűjtése során keletkezett iratba,

c)³⁴ az ügyészség nyomozást végző szervének a titkos információgyűjtés folytatására, illetve a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szervekkel történő együttműködésével kapcsolatos, és az abból származó vagy arra vonatkozó minden, a (2)-(4) bekezdésben a titkos információgyűjtést folytató, illetve leplezett eszközt alkalmazó szervekkel kapcsolatban meghatározott iratba,

d) a rendőrséggel titkosan együttműködő magánszemélyek azonosítását lehetővé tevő iratba, kivéve, ha a jogsérelem az együttműködő személyt érte, és a kivizsgálást maga kéri.

³⁰ Módosította: 2017. évi CXCVII. törvény 290. § c), 291. § a).

³¹ Módosította: 2017. évi CXCVII. törvény 290. § b).

³² Megállapította: 2016. évi LXVIII. törvény 166. §. Hatályos: 2017. VII. 1-től.

³³ Módosította: 2017. évi CXCVII. törvény 290. § c), 291. § a).

³⁴ Megállapította: 2017. évi CXCVII. törvény 289. § (1). Hatályos: 2018. VII. 1-től.

(6) Az alapvető jogok biztosa a Nemzeti Biztonsági Felügyeletnek a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott feladatait érintő vizsgálata során nem tekinthet be a rejtjeltevékenység szakirányításával és hatósági engedélyezésével, felügyeletével kapcsolatos iratba.

(7) Ha az alapvető jogok biztosa az ügy teljes körű feltárása érdekében az (1)-(6) bekezdésben meghatározott iratok megvizsgálását is szükségesnek tartja, a feladatkörrel rendelkező minisztertől kérheti azok megvizsgálását. A feladatkörrel rendelkező miniszter köteles az alapvető jogok biztosa által megkívánt vizsgálatot elvégezni vagy elvégeztetni, és a vizsgálat eredményéről az alapvető jogok biztosát az általa megállapított határidőn belül tájékoztatni. A határidő nem lehet rövidebb harminc napnál.

24. § (1) Ha alappal tehető fel, hogy az alapvető jogok biztosa intézkedésének késedelme esetén természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogai súlyosan sérülnének, az alapvető jogok biztosának a felhatalmazása alapján vizsgálatot végző munkatársa a jogsérelem veszélyét a vizsgált hatóság vezetőjének jelezheti, egyidejűleg az alapvető jogok biztosának az intézkedését kezdeményezi. A jelzést az ügyiraton rögzíteni kell.

(2)³⁵ Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során olyan körülményt észlel, amelyből a kényszerintézkedés elrendelésének jogszerűtlenségére lehet következtetni, erről a legfőbb ügyész útján haladéktalanul értesíti az ügyészséget. Ha a kényszerintézkedést az ügyészség rendelte el, az alapvető jogok biztosa a bíróságot is értesíti.

25. § (1) Az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa a 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik.

(2) Ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tényt jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli.

26. § (1) Az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása érdekében az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szervezet vagy személy, valamint a vizsgálattal nem érintett hatóság közreműködésre köteles.

(2) Az alapvető jogok biztosa az általa vizsgált ügyben a közreműködésre köteles szervezettől vagy személytől, illetve a szervezet munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet.

(3) Ha a közreműködésre kötelezett szervezet vagy személy a közreműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tényt jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli.

27. § (1) Az alapvető jogok biztosa eljárása során az annak lefolytatásához szükséges mértékben kezelheti mindazokat a személyes adatokat, valamint törvény által védett titoknak és hivatás gyakorlásához kötött titoknak minősülő adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek kezelése a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges.

(2) Az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgálat lefolytatásához szükséges minősített adatokat megismerheti, arról kivonatot és másolatot készíthet, és a minősített adatot birtokában tarthatja.

(3) Az alapvető jogok biztosának a vizsgálata során beszerzett iratok és tárgyi bizonyítási eszközök nem nyilvánosak.

(4)³⁶

28. § (1) Az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

³⁵ Módosította: 2017. évi CXCVII. törvény 290. § d).

³⁶ Hatályon kívül helyezte: 2016. évi CXXI. törvény 69. § (3). Hatálytalan: 2017. I. 1-től.

(2) Az alapvető jogok biztosának a jelentése nyilvános. A nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat személyes adatot, minősített adatot, a törvény által védett titkot és hivatás gyakorlásához kötött titkot.

(3)³⁷ Az alapvető jogok biztosának a titkos információgyűjtés folytatására vagy a leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szervek e tevékenységével kapcsolatos vizsgálatáról készült jelentése nem tartalmazhat olyan adatot, amelyből az adott ügyben folytatott titkos információgyűjtésre vagy a leplezett eszközök alkalmazására lehetne következtetni.

(4) Az alapvető jogok biztosának a beadványt elutasító döntésével, valamint a jelentésével szemben jogorvoslatnak nincs helye.

29. § Az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat eredményéről, illetve esetleges intézkedéséről a beadványtevőt értesíti.

30. § Az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatok szakmai szabályait és módszereit normatív utasításban határozza meg.

11. Az alapvető jogok biztosának intézkedései

31. § (1) Ha az alapvető jogok biztosa a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, annak orvoslására - a vizsgált hatóság egyidejű tájékoztatása mellett - ajánlást tehet a vizsgált hatóság felügyeleti szervének. A felügyeleti szerv az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az ajánlás kézhezvételétől számított harminc napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

(2) Ha a felügyeleti szerv az ajánlásban foglaltakkal nem értett egyet, az erre vonatkozó közlés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül az alapvető jogok biztosa tájékoztatja a felügyeleti szervet az ajánlás fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról.

(3) Ha az alapvető jogok biztosa az ajánlást módosítja, azt a megteendő intézkedések szempontjából új ajánlásnak kell tekinteni.

(4) Ha a vizsgált hatóságnak nincs felügyeleti szerve, az alapvető jogok biztosa a vizsgált hatóság számára tesz ajánlást.

32. § (1) Ha a rendelkezésre álló adatok szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot a vizsgált hatóság saját hatáskörben meg tudja szüntetni, az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a vizsgált hatóság vezetőjénél a visszásság orvoslását. Az ilyen kezdeményezés rövid úton - távbeszélőn, szóban vagy elektronikus levélben - is történhet, ez esetben a kezdeményezés időpontját, módját és lényegét az ügyiraton kell rögzíteni.

(2) A vizsgált hatóság a kezdeményezés tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül, környezetet károsító tevékenység esetén haladéktalanul tájékoztatja az alapvető jogok biztosát.

(3) Ha a vizsgált hatóság a kezdeményezéssel nem ért egyet, - a 31. § (4) bekezdésében meghatározott hatóság kivételével - a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles azt véleményével ellátva felügyeleti szervéhez felterjeszteni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított harminc napon belül köteles állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az alapvető jogok biztosát értesíteni.

(4) A felügyeleti szerv, illetve az alapvető jogok biztosa további eljárására a 31. § (1)-(3) bekezdésében foglaltak megfelelően irányadóak azzal, hogy az alapvető jogok biztosa arról értesíti a felügyeleti szervet, hogy a kezdeményezést változatlan vagy módosított formában ajánlásként tartja-e fenn.

33. § (1)³⁸ Az alapvető jogok biztosa a feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében a legfőbb ügyész útján kezdeményezheti az ügyész fellépését. Az ügyész a fellépés kezdeményezésével kapcsolatos álláspontjáról, esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

³⁷ Megállapította: 2017. évi CXCVII. törvény 289. § (2). Hatályos: 2018. VII. 1-től.

³⁸ A 2011. évi CCI. törvény 408. § szerinti szöveggel lép hatályba.

(2)³⁹ Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapít meg, de jogszabálysértésre utaló körülményt észlel, a beadványt a legfőbb ügyész útján megküldheti az ügyésznek.

(3)⁴⁰ Az alapvető jogok biztosa a környezet állapotával összefüggő közigazgatási döntés elleni közigazgatási per során a perben beavatkozóként részt vehet.

34. § Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat.

34/A. §⁴¹ (1) Ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

(2) Az (1) bekezdés szerinti indítvány tartalmazza

a) a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet,

b) az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését,

c) azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért,

d) annak okát, hogy az alapvető jogok biztosa az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

35. § (1)⁴² Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során bűncselekmény gyanúját észleli, büntetőeljárást kezdeményez az annak megindítására jogosult szervnél. Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúját észleli, szabálysértési, illetve fegyelmi eljárást kezdeményez a szabálysértési, illetve a fegyelmi eljárás lefolytatására jogosult szervnél.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott szerv az eljárás megindításával kapcsolatos álláspontjáról - törvény eltérő rendelkezése hiányában - harminc napon belül, az eljárás eredményéről pedig az annak befejezését követő harminc napon belül tájékoztatja az alapvető jogok biztosát.

36. § Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

37. § Ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

38. § (1) Ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve az érdemi állásfoglalás kialakítását, és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az alapvető jogok biztosa az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti, és - a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel - kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre. A napirendre tűzés kérdésében az Országgyűlés dönt.

(2) Az (1) bekezdés szerinti esetben, ha az alapvető jogok biztosa a 34. §-ban meghatározott intézkedést tette, illetve a 37. §-ban meghatározott esetben az Országgyűlést kereste meg, az

³⁹ Módosította: 2017. évi CXCVII. törvény 291. § b).

⁴⁰ Módosította: 2017. évi L. törvény 365. § d).

⁴¹ Beiktatta: 2012. évi CCXI. törvény 72. § (1). Hatályos: 2013. I. 1-től.

⁴² Módosította: 2017. évi CXCVII. törvény 290. § e).

alapvető jogok biztosa az intézkedését, illetve a megkeresett szerv intézkedését vagy annak elmulasztását az éves beszámolóban jelzi.

(3) Az (1) bekezdés szerinti esetben, ha a visszásság feltárása minősített adatot érintene, az ügyet az alapvető jogok biztosa éves beszámolójával egyidejűleg, vagy - ha a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti - az éves beszámolót megelőzően, a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott minősítési szintű jelentésben az Országgyűlés hatáskörrel rendelkező bizottsága elé terjeszti. A napirendre tűzés kérdéséről a bizottság zárt ülésen dönt.

11/A.⁴³ Közérdekű bejelentések vizsgálata

38/A. §⁴⁴ Az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

38/B. §⁴⁵ (1) Az alapvető jogok biztosa gondoskodik a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti, a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer (a továbbiakban: elektronikus rendszer) üzemeltetéséről.

(2) A 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok az alapvető jogok biztosának a feladatai ellátásához szükséges körben adatot szolgáltatnak az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentésekkel és azok kivizsgálásával kapcsolatban.

38/C. §⁴⁶ A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha

a) a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja,

b) a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet,

c) a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.

38/D. §⁴⁷ A Hivatal a közérdekű bejelentések közvetlen vizsgálatával kapcsolatos feladatokat ellátó munkatársai nemzetbiztonsági ellenőrzés hatálya alá tartozó munkakörben és személyi biztonsági tanúsítvánnyal rendelkezve látják el e feladataikat.

11/B.⁴⁸ Nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárásának vizsgálata

38/E. §⁴⁹ (1) Az alapvető jogok biztosa a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényben meghatározottak szerint vizsgálja a nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárása elrendelését és lefolytatását az alapvető jogokkal összefüggő visszásság megállapítása érdekében.

(2) Az alapvető jogok biztosának e címben rögzített eljárására a 23. § (2) bekezdésében rögzített korlátozások nem terjednek ki, ha az irat megismerése az eljárás eredményes lefolytatása érdekében elengedhetetlenül szükséges.

(3) A Hivatal nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárásával összefüggő feladatokat ellátó munkatársai nemzetbiztonsági ellenőrzés hatálya alá tartozó munkakörben és személyi biztonsági tanúsítvánnyal rendelkezve látják el e feladataikat.

12. Kivételes vizsgálat

39. § (1) Ha a beadvány alapján feltehető, hogy - a 18. § (3) bekezdésben megjelölt szervek kivételével - a hatóságnak nem minősülő szervezet tevékenysége vagy mulasztása természetes

⁴³ Beiktatta: 2013. évi CLXV. törvény 21. § (1). Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁴⁴ Beiktatta: 2013. évi CLXV. törvény 21. § (1). Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁴⁵ Beiktatta: 2013. évi CLXV. törvény 21. § (1). Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁴⁶ Beiktatta: 2013. évi CLXV. törvény 21. § (1). Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁴⁷ Beiktatta: 2013. évi CLXV. törvény 21. § (1). Hatályos: 2014. I. 1-től.

⁴⁸ Beiktatta: 2014. évi CLX. törvény 46. §. Hatályos: 2015. II. 1-től.

⁴⁹ Beiktatta: 2014. évi CLX. törvény 46. §. Hatályos: 2015. II. 1-től.

személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti, az alapvető jogok biztosa kivételesen eljárhat (a továbbiakban: kivételes vizsgálat).

(2)⁵⁰ A kivételes vizsgálatra a 18. § (5)-(8) bekezdését, a 19. §-t, a 20. §-t, a 27. § (1) és (3) bekezdését, a 28-30. §-t és a 34-37. §-t kell alkalmazni.

(3) A kivételes vizsgálat lefolytatása érdekében a hatóságnak nem minősülő szervezet együttműködésre köteles.

(4) Az alapvető jogok biztosa a hatóságnak nem minősülő szervezettől - a kivételes vizsgálat lefolytatása céljából - írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet. Környezetet károsító tevékenység esetén az alapvető jogok biztosa helyszíni ellenőrzést folytathat.

(5) Az alapvető jogok biztosa a kivételes vizsgálat eredménye alapján a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását kezdeményezheti. A hatóság a kezdeményezés alapján az eljárást haladéktalanul megindítja.

III/A. Fejezet⁵¹

Az alapvető jogok biztosának eljárása és intézkedései a nemzeti megelőző mechanizmus keretében⁵²

39/A. §⁵³ Ha az alapvető jogok biztosa a 2011. évi CXLIII. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus (a továbbiakban: nemzeti megelőző mechanizmus) feladatainak teljesítése körében jár el, eljárására a III. fejezet rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

39/B. §⁵⁴ (1) A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése érdekében az alapvető jogok biztosa a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási helyen (a továbbiakban: fogvatartási hely) szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot - a 18. § (1)-(7) bekezdésére tekintet nélkül - beadvány és felmerült visszasság hiányában is rendszeresen vizsgálja.

(2) Az alapvető jogok biztosa a 21. § (1) bekezdésében foglaltak mellett a vizsgálata során adatokat, felvilágosítást és iratmásolatokat kérhet a vizsgált hatóságtól a fogvatartási helyek számáról és földrajzi helyéről, valamint a fogvatartási helyeken lévő, szabadságuktól megfosztott személyek számáról, a velük való bánásmódról és fogva tartásuk körülményeiről.

(3) A helyszíni ellenőrzés során az alapvető jogok biztosa

a) a fogvatartási helyekre és a vizsgált hatóság egyéb helyiségeibe korlátozás nélkül beléphet,

b) 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 betekinthes, azokról kivonatot és másolatot készíthet,

c)⁵⁵ a vizsgált hatóság munkatársát és a szabadságától megfosztott személyt is beleértve bármely ott tartózkodó személyt meghallgathat.

d)⁵⁶

(4) A (3) bekezdés c) és d) pontja szerinti meghallgatáson az alapvető jogok biztosán és a meghallgatott személyen kívül más csak akkor vehet részt, ha a részvételéhez az alapvető jogok biztosa hozzájárult.

39/C. §⁵⁷ A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítéséről az alapvető jogok biztosa évente átfogó jelentést készít, amelyet a Hivatal honlapján közzé kell tenni.

⁵⁰ Módosította: 2016. évi CXXI. törvény 69. § (2).

⁵¹ Beiktatta: 2011. évi CXLIII. törvény 9. §. Hatályos: 2015. I. 1-től.

⁵² Beiktatta: 2011. évi CXLIII. törvény 9. §. Hatályos: 2015. I. 1-től.

⁵³ Beiktatta: 2011. évi CXLIII. törvény 9. §. Hatályos: 2015. I. 1-től.

⁵⁴ Beiktatta: 2011. évi CXLIII. törvény 9. §. Hatályos: 2015. I. 1-től.

⁵⁵ A 2013. évi CCXXIII. törvény 9. § (2) szerint módosított szöveggel lép hatályba.

⁵⁶ Nem lép hatályba a 2013. évi CCXXIII. törvény 9. § (1) alapján.

⁵⁷ Beiktatta: 2011. évi CXLIII. törvény 9. §. Hatályos: 2015. I. 1-től.

39/D. §⁵⁸ (1) A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése körében az alapvető jogok biztosa személyesen és a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésére általa felhatalmazott munkatársai útján is eljárhat. A 21., 22. és a 26. §, valamint a 27. § (1) bekezdése és a 39/B. § szerinti jogosultságok az alapvető jogok biztosának a felhatalmazása alapján eljáró munkatársait is megilletik, illetve a 25. § szerinti együttműködési kötelezettség velük szemben is fennáll.

(2) Az alapvető jogok biztosának a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésére felhatalmazott munkatársa e feladatok teljesítése körében - ha megfelelő szintű személyi biztonsági tanúsítvánnyal rendelkezik - a minősített adatot a minősített adat védelméről szóló törvényben meghatározott felhasználói engedély nélkül is megismerheti.

(3)⁵⁹ 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 szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot érintő szakterületen kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább ötéves 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.

(4)⁶⁰ 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 eggyel haladhatja meg a másik nem képviselőinek számát.

39/E. §⁶¹ Az alapvető jogok biztosa részére és a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésére általa felhatalmazott munkatársa részére történő információközlés miatt senkit sem érhet hátrány.

IV. Fejezet

Az alapvető jogok biztosának éves beszámolója

40. § (1) Az alapvető jogok biztosa az éves beszámolót a tárgyévet követő év március 31-ig terjeszti az Országgyűlés elé.

(2) Az alapvető jogok biztosa az éves beszámolóban

*a)*⁶² tájékoztat az alapjogvédelmi tevékenységéről, külön fejezetekben bemutatva az 1. § (2) és (3) bekezdésében, a 2. § (6) bekezdésében meghatározottak szerinti, valamint a közérdekű bejelentések vizsgálatával kapcsolatos tevékenységét is,

b) tájékoztat az általa tett kezdeményezések, ajánlások fogadtatásáról és eredményéről, valamint

c) az alapvető jogokkal kapcsolatos jogsértésekről készült statisztikai kimutatás alapján értékeli az alapvető jogok helyzetét.

(3) Az Országgyűlés a beszámolót benyújtásának évében megtárgyalja.

(4) Az alapvető jogok biztosának a beszámolóját az országgyűlési határozathozatalt követően a Hivatal honlapján közzé kell tenni.

⁵⁸ Beiktatta: 2011. évi CXLIII. törvény 9. §. Hatályos: 2015. I. 1-től.

⁵⁹ A 2013. évi CCXXIII. törvény 9. § (3) szerint módosított szöveggel lép hatályba.

⁶⁰ A 2013. évi CCXXIII. törvény 9. § (4) szerint módosított szöveggel lép hatályba.

⁶¹ Beiktatta: 2011. évi CXLIII. törvény 9. §. Hatályos: 2015. I. 1-től.

⁶² Megállapította: 2011. évi CXLIII. törvény 10. §. Hatályos: 2015. I. 1-től.

V. Fejezet

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

41. § (1) Az alapvető jogok biztosának a feladatával kapcsolatos ügyvitel és előkészítés teendőit a Hivatal látja el.

(2) A Hivatalt az alapvető jogok biztosa irányítja, és a főtitkár vezeti.

(3) A Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatát az alapvető jogok biztosa normatív utasításban állapítja meg.

(4) A Hivatal a központi költségvetés szerkezetében önálló fejezet, a fejezetet irányító szerv vezetőjének jogosítványait a főtitkár gyakorolja.

(5) Az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a Szervezeti és Működési Szabályzatban a helyettesekre, intézkedést nem tartalmazó irat esetén a főtitkárra vagy a Hivatal vezetői megbízással rendelkező köztisztviselőjére átruházhatja.

42. § (1) A főtitkár felett a munkáltatói jogokat az alapvető jogok biztosa gyakorolja.

(2) A főtitkár államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult, naptári évenként negyven munkanap szabadság illeti meg.

(3)⁶³ A Hivatalban foglalkoztatott köztisztviselőt az alapvető jogok biztosa, a (4) bekezdésben meghatározott köztisztviselő esetében az alapvető jogok biztosának helyettese nevezi ki és menti fel, a munkáltatói jogokat egyebekben felette a főtitkár gyakorolja. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala törekszik a nők, az etnikai, kisebbségi és hátrányos helyzetű csoportok megjelenítésére a Hivatal személyi állományában.

(4) A Szervezeti és Működési Szabályzatban meg kell határozni azon köztisztviselők létszámkeretét, akik az alapvető jogok biztosa helyettesének irányítása alá tartoznak.

VI. Fejezet

Záró rendelkezések

13. Felhatalmazó rendelkezések

43. § (1)⁶⁴ Felhatalmazást kap a honvédelemért felelős miniszter, hogy az alapvető jogok biztosának a Magyar Honvédség és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat működésére szolgáló területre való belépésének, tartózkodásának és kilépésének a rendjét rendeletben határozza meg.

(2) Felhatalmazást kap a rendvédelmi szerv irányításáért felelős miniszter, hogy az alapvető jogok biztosának a rendvédelmi szerv működésére szolgáló területre való belépésének, tartózkodásának és kilépésének a rendjét rendeletben határozza meg.⁶⁵

(3)⁶⁶ Felhatalmazást kap a Nemzeti Adó- és Vámhivatal irányító miniszter, hogy az alapvető jogok biztosának a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámhatósági feladatokat ellátó szervei, valamint bünyügyi főigazgatósága és annak alsó- és középfokú szervei működésére szolgáló területre való belépésének, tartózkodásának és kilépésének a rendjét rendeletben határozza meg.

14. Hatályba léptető rendelkezés

44. § Ez a törvény 2012. január 1-jén lép hatályba.

15. Átmeneti rendelkezések

45. § (1) Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa.

(2) E törvény nem érinti a hatálybalépésekor hivatalban lévő állampolgári jogok országgyűlési biztosának megbízatását azzal, hogy

⁶³ Megállapította: 2013. évi CCXXIII. törvény 7. §. Hatályos: 2013. XII. 19-től.

⁶⁴ Módosította: 2011. évi CLXXI. törvény 5. § (2).

⁶⁵ Lásd: 62/2012. (XII. 11.) BM rendelet, 18/2018. (XII. 15.) HM rendelet.

⁶⁶ Módosította: 2015. évi CXCI. törvény 53. § b).

- a) tisztségének elnevezése alapvető jogok biztosa,
- b) megbízására a 8. §-ban, a 9. §-ban, a 11-16. §-ban foglalt rendelkezéseket alkalmazni kell, és
- c) megbízásának megszűnése után alapvető jogok biztosának egyszer választható meg.

(3) A hivatalban lévő nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa e törvény hatálybalépésétől az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese; a hivatalban lévő jövő nemzedékek országgyűlési biztosa e törvény hatálybalépésétől az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese; megbízásukra e törvénynek az alapvető jogok biztosának helyettesére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy

a) megbízásuk megszűnésére a 17. § (1) bekezdés b)-g) pontja alapján vagy az alapvető jogok biztosa megbízásának megszűnésével kerülhet sor, és

b) megbízásuk megszűnése után az alapvető jogok biztosa helyettesének egyszer választhatók meg.

(4) A Hivatal az Országgyűlési Biztos Hivatalának jogutódja.

(5) E törvény hatálybalépésétől az Országgyűlési Biztos Hivatala vezetője tisztségének elnevezése főtitkár.

(6) A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 14. § (1) bekezdés c) pontjának alkalmazása szempontjából az Országgyűlési Biztos Hivatala jogutódjának a Hivatalt kell tekinteni.

45/A. §⁶⁷ E törvénynek az egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2012. évi CCXI. törvénnyel megállapított 34/A. §-át a 2013. január 1-jén folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell.

45/B. §⁶⁸ Ha az alapvető jogok biztosa az elektronikus ügyintézés az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 108. § (2) bekezdése szerint 2018. január 1-jét megelőzően nem vállalta, 2017. december 31-ig az elektronikus kapcsolattartás tekintetében e törvény 2016. december 31-én hatályos 39. § (2) bekezdését és 27. § (4) bekezdését kell alkalmazni.

16. Az Alaptörvény sarkalatosságra vonatkozó követelményének való megfelelés

46. §⁶⁹ A 2. § (3) bekezdése az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés g) pontja alapján sarkalatosnak minősül.

17. Módosító rendelkezések

47. §⁷⁰

48. § (1)-(3)⁷¹

(4)⁷²

(5)-(16)⁷³

18. Hatályon kívül helyező rendelkezések

49-50. §⁷⁴

⁶⁷ Beiktatta: 2012. évi CCXI. törvény 72. § (2). Hatályos: 2013. I. 1-től.

⁶⁸ Beiktatta: 2016. évi CXXI. törvény 69. § (1). Hatályos: 2017. I. 1-től.

⁶⁹ Megállapította: 2013. évi CCXXIII. törvény 8. §. Hatályos: 2013. XII. 19-től.

⁷⁰ Hatályon kívül helyezve: 2010. évi CXXX. törvény 12. § alapján. Hatálytalan: 2012. I. 2-től.

⁷¹ Hatályon kívül helyezve: 2010. évi CXXX. törvény 12. § alapján. Hatálytalan: 2012. I. 2-től.

⁷² Nem lép hatályba a 2011. évi CCI. törvény 410. § (2) alapján.

⁷³ Hatályon kívül helyezve: 2010. évi CXXX. törvény 12. § alapján. Hatálytalan: 2012. I. 2-től.

⁷⁴ Hatályon kívül helyezve: 2010. évi CXXX. törvény 12. § alapján. Hatálytalan: 2012. I. 2-től.