

Haraszti Margit Katalin*

**A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és
büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács
legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári
jogok országgyűlési biztosának tevékenységében**

A tanulmány célja, hogy számba vegye a kínzást, valamint a más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot és büntetést tiltó legfontosabb nemzetközi jogi dokumentumokat, különösen az ENSZ kínzás elleni egyezményéhez fűzött fakultatív jegyzőkönyvet, továbbá az említett tilalmak betartásának ellenőrzésére hivatott nemzetközi mechanizmusokat. A dolgozat utolsó része röviden áttekinti az országgyűlési biztos eddigi tevékenységét ezen a területen, és arra a következtetésre jut, hogy Magyarország csatlakozása esetén az említett fakultatív jegyzőkönyvhöz, az ún. „nemzeti megelőző mechanizmus”-ként az országgyűlési biztost kell megjelölni.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa (a továbbiakban: országgyűlési biztos) nyilvános szakmai vitát kezdeményezett annak érdekében, hogy ösztönözze Magyarország csatlakozását a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény¹ fakultatív jegyzőkönyvéhez.² Az említett célkitűzés részeként az országgyűlési biztos a Magyar Helsinki Bizottsággal karöltve, a csatlakozás előkészítésében érintett állami szervek, valamint civil szervezetek képviselőinek részvételével 2008. április 21-én, szakmai kerekasztal beszélgetést rendezett. A rendezvény egyik célja az volt, hogy ismertesse a fakultatív jegyzőkönyv rendelkezéseit, másrészt, bemutassa azokat az érveket, amelyek Magyarország mielőbbi csatlakozását indokolják. Ennek a dolgozatnak a célja, hogy számba vegye a kínzást, valamint a más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetést vagy bánásmódot tiltó legfontosabb nemzetközi jogi dokumentumokat, továbbá az említett tilalmak betartásának ellenőrzésére hivatott nemzetközi mechanizmusokat. A dolgozat utolsó része röviden áttekinti, hogy az országgyűlési biztos – mint alkotmányos alapintézmény – miként vesz részt a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód tilalmának ellenőrzésében, másrészt milyen kö-

* Főosztályvezető-helyettes, Országgyűlési Biztos Hivatala.

¹ Az egyezményt az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet hirdette ki Magyarországon.

² Optional Protocol to the Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

rülmények indokolják, hogy a csatlakozás esetén az ún. „nemzeti megelőző mechanizmus” az országgyűlési biztos legyen.

Bevezetés

A büntető igazságszolgáltatás és a kínzás hosszú, napjainkban is tartó történelme közismert. Kínzást már az ókorban is alkalmaztak, különösen az asszírok, a görögök és a rómaiak. A középkorban az emberi testet az „igazság olvasztótégelyének” tekintették, ezért úgy vélték, hogy a kínvallatás az igazság kiderítésének leghatékonyabb eszköze.³ Előfordult, hogy a vádlottat a büntett beismerésére, esetleg a büntérsak megnevezésére akarták kényszeríteni, de akadt olyan kínzási mód is, ami a minősített halálbüntetés egyik eleme, annak „előjátéka” volt.⁴ A büntetőeljárás sajátos szempontjain túl a kínzással okozott fizikai szenvedésekből eredő megfélemlítés, rettegés társadalmi hatása sem volt elhanyagolható.

A XVII. és XVIII. században a felvilágosodás, valamint a természetjog és az emberi jogi irányultságú filozófia a kínzás alkalmazásának gyakorlatát alapjaiban vitatta. A középkori állam azon filozófiája, miszerint az állam, illetve az uralkodó abszolút hatalommal bír az egyén felett, többé már nem volt elfogadható. A kor szellemi áramlatai az egyént olyan elidegeníthetetlen jogokkal ruházták fel, amelyeket, azok lényegét tekintve, az állam sem vonhatott el tőle. Ráadásul a kínzás alkalmazását gyakorlati szempontból is számos kritika érte. Cesare Beccaria, a híres olasz büntetőjogtudós 1764-ben azt írta, hogy a kínvallatás „biztos módszer az erőteljes gonoszok felmentésére s a gyöngé ártatlanok elítélésére”.⁵ A kritikák hatására az európai államok a XVII. század végétől kezdődően a kínzás alkalmazását fokozatosan felszámolták.

A XX. században azonban totalitárius diktatúrák kerületek hatalomra a Szovjetunióban, Németországban és számos európai országban. A polgárok az előző két évszázad során kivívott szabadságjogaikat elvesztették, és ismét az állami diktatúrák alattvalóivá váltak. A különféle kínzási módszerek alkalmazása a rendőrség és más állami szervek működésében mindennapos gyakorlattá vált, azt a hatalomgyakorlás szokásos eszközének tekintették. Miután a különféle állami, karhatalmi szervek képviselői a kínzásokat formális jogi felhatalmazás nélkül végezték, a bántalmazásokat sokáig titok övezte. A közvéleményt súlyosan megrázták a náci haláltáborokban történekről, különösen a fogva tartottakon végrehajtott orvosi kísérletekről tanúskodó bizonyítékok.⁶ Mindezek ismeretében nem meglepő, hogy a második világháborút követően az államok mind nemzetközi, mind nemzeti szinten lépéseket tettek annak érdekében, hogy a korábban tapasztalt barbár cselekedetek megismétlődését meggátolják. Ennek során az államok a kínzás alkalmazását tilalmazó nemzetközi egyezményeket alkottak, továbbá nemzeti jogszabályokat fogadtak el. Napjainkra az európai államok jogrendszerében a kínzást tilalmazó jogi normák három szintje van jelen: egyrészt az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) másrészt az

³ Beccaria, C. B.: *Bűnökről és a büntetésekről*. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest, 1998.

⁴ Katona Réka: *Kínzás a feudális magyar büntetőeljárásban és a végrehajtásban*. Bonus index, 2007.

⁵ Beccaria, *i.m.* XVI. §

⁶ Lásd például: Jobbágyi Gábor: A náci orvosok pereit és ezek hatása napjainkra. *Magyar Jog*, 2007. 12. sz. 717–723. o.

Európa Tanács keretében létrejött nemzetközi dokumentumok, továbbá a nemzeti jogalkotás által megalkotott belső jogszabályok.

I. Az ENSZ keretében létrejött dokumentumok és intézmények

Az ENSZ Közgyűlése 1948. december 10-én fogadta el az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát,⁷ az első olyan nemzetközi dokumentumot, amely – az 5. cikkében – a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód alkalmazását megtiltotta. A tagállamok a Nyilatkozatot eredetileg nem jogilag kötelező dokumentumnak szánták.⁸ A preambulum szerint a Nyilatkozat „minden nép és nemzet teljesítményének közös mércéje”. A Nyilatkozat 5. cikkét ismételte meg az ENSZ Közgyűlése által 1966-ban elfogadott és 1976-ban hatályba lépett Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (a továbbiakban: PPJNE) 7. cikke,⁹ azonban ez már azt is deklarálta, hogy „Különösen tilos bárkit szabad hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletnek alávetni”. A PPJNE a 7. cikkben szabályozott tilalom alól még rendkívüli helyzet esetén sem engedélyez eltérést.

Az 1970-es években a világ számos országában alkalmazott szisztematikus kínzásokról tanúskodó ügyek kerültek nyilvánosságra, ami arra ösztönözte a nemzetközi közösséget, hogy olyan jogi normákat alkosson, amelyek célja az említett gyakorlatot tilalmazó, illetve megelőző olyan mechanizmus létrehozása, amely egyben arra is alkalmas, hogy az államok a kínzás alkalmazásával okozott jogsértésekről *elszámoltathatók* legyenek.¹⁰ 1973-ban Svédország az ENSZ Közgyűléséhez fordult, és a kérdés megtárgyalását, valamint a megfelelő védelmi rendszer felállítását javasolta. A svéd javaslat alapján az ENSZ Közgyűlés 1975-ben elfogadta a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni védelemről szóló nyilatkozatot. A nyilatkozat jogilag nem volt kötelező, azonban ez volt az első olyan, nemzetközi szinten széles körben elfogadott dokumentum, amely a kínzás fogalmát definiálta, továbbá felsorolta, hogy a kínzás megszüntetése érdekében a tagállamok milyen intézkedéseket tegyenek.¹¹

⁷ General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata nem szerződés, így olyan rendelkezése sincs, ami a tagállamok számára a formális ratifikációra vonatkozó szabályokat írta elő. Az említett okból a dokumentum magyarországi kihirdetéséről sem intézkedik jogszabály. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának magyar nyelvű fordítása számos kiadványban olvasható. Lásd például: *Az emberi és a gyermeki jogok dokumentumokban*. Scriptoros Kiadó, Kaposvár, 1999. 4–3. o.

⁸ Weller Mónika: Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata és az emberi jogok egyetemessége. *Állam-és Jogtudomány*, 1998. 3–4. sz. 317–330. o.

⁹ Lásd az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet 7. cikkét.

¹⁰ Az Amnesty International 1972-ben világméretű kampányt indított a kínzás megszüntetésére. Az Amnesty International történetéről általában: <http://www.amnesty.org/en/history>. 1973-ban Párizsban megjelent Alexander Solzsenyicin Gulag szigetsoport című műve, amelyben a szovjet munkatáborokban átélt tapasztalatairól számolt be. 1973. szeptember 11-én Chilében Augusto Pinochet, a hadsereg főparancsnoka véres puccsal ragadta magához a hatalmat. A junta által koncentrációs táborra változtatott santiagoói stadionban ellenzékiek tízezreit tartották fogva és kínozták meg. A Chilében történekről szóló tudósítások bejárták a világsajtót.

¹¹ Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. General Assembly Resolution 3452 (XXX) of 9 December 1975.

Egy újabb svéd javaslat alapján az ENSZ Közgyűlése 1977-ben határozatot hozott a kínzás tilalmáról szóló, jogilag kötelező erejű nemzetközi jogi egyezmény tervezetének kidolgozásáról.¹² Az előkészítéssel járó politikai viták elhúzódása következtében az ENSZ Közgyűlése csak 1984-ben fogadta el a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezményt, amely a huszadik megerősítő, illetve csatlakozási okirat benyújtását követően, 1987. június 26-án lépett hatályba.¹³

I.1. A kínzás elleni ENSZ egyezmény

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni egyezmény (a továbbiakban: UNCAT),¹⁴ az első, jogilag kötelező olyan nemzetközi egyezmény, amelynek kizárólagos célja a kínzás felszámolása. Az UNCAT legfontosabb vívmánya, hogy az 1. cikkében meghatározza a kínzás nemzetközi szinten elismert definícióját. A meglehetősen bonyolult megfogalmazású rendelkezés lényege, hogy kínzás az éles testi vagy lelki fájdalmat vagy szenvedést okozó olyan cselekmény, amit vallomástétel kikényszerítése vagy büntetés céljából, közfeladatot ellátó vagy hivatalos minőségben eljáró személy ösztönzésére vagy hozzájárulásával követnek el.¹⁵ Az UNCAT értelmében vett kínzásról kizárólag az említett három tényállási elem *együttes* fennállása esetén beszélhetünk. Az UNCAT 1. cikk 1. pontja azonban a kínzás fogalma alól egy fontos kivételt is tartalmaz. Nem valósít meg kínzást a „jogszerű büntetéssel szükségszerűen együtt járó vagy annak következményeképpen véletlenszerűen előadódó fájdalom vagy szenvedés”.¹⁶

A kínzástól eltérően sem az UNCAT, sem más nemzetközi dokumentum nem definiálja, hogy mi tekintendő kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak. Az UNCAT 16. cikke mindössze utalást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az aláíró állam a joghatósága alá eső területen „megtilt minden olyan cselekményt, amely kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot képez, de nem minősül az 1. cikkben meghatározott kínzási cselekménynek”. Ennek indoka az, hogy miután az UNCAT létrehozásának alapvető célja a kínzás alkalmazásának felszámolása volt, a dokumentum megszövegezése során is alapvetően a kínzás fogalmának definiálására törekedtek.¹⁷ A kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód körébe tartozó cselekmények minősítése a tagállamok igazságszolgá-

¹² A/RES/32/62. 8 December 1977.

¹³ L.: <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/cat/treaties/conratification.htm>

¹⁴ A/RES/39/46. 10 December 1984.

¹⁵ Lásd az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet 1. cikk 1. pontját.

¹⁶ „It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to lawful sanctions”. Ez a mondat a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet 1. cikk 1. pontjának magyar nyelvű szövegében – nem tudni milyen okból – nem szerepel.

¹⁷ Az UNCAT kidolgozásának történetéről lásd: Burgers, J. H. – Danelius, H.: *The United Nations Convention against Torture. A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1988. 31–113. o.

tatása, a helyi és nemzetközi szintű emberi jogi szervezetek, valamint az emberi jogokkal foglalkozó szakértők feladata lett.¹⁸

Az UNCAT a kínzás tilalmát abszolút kötelezettségként deklarálja, annak igazolásaként semmiféle kivételes körülményre sem lehet hivatkozni. A tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy a joghatóságuk alá eső területen minden kínzási cselekmény bűncselekménynek minősüljön. A kínzási cselekmények elkövetői azzal az indokkal sem mentesülhetnek a felelősségre vonás alól, hogy a bántalmazást feljebbvaló, vagy a közhatalmat gyakorló más személy parancsára követték el. Egyetlen részes államnak sem szabad kiutasítani, hazatoloncolni, vagy kiadni valakit egy másik olyan államnak, ahol nyomós okok alapján fennáll annak a veszélye, hogy az illető személyt megkínózzák.¹⁹

Az ENSZ emberi jogi rendszerének alapja, hogy az egyezmények független szakértőkből álló testületeket állítanak fel a csatlakozó államoknak a dokumentumokból eredő nemzetközi jogi kötelezettségei figyelemmel kísérése céljából.²⁰ Az UNCAT által előírt kötelezettségek betartására az egyezmény létrehozta az ENSZ Kínzás Elleni Bizottságát (CAT).²¹ A CAT az emberi jogok területén kimagasló ismeretekkel rendelkező, 10 független szakértőből áll. A tagállamok az UNCAT értelmében vállalt kötelezettségeik teljesítését célzó intézkedéseikről minden 4. évben írásos jelentést kötelesek előterjeszteni. Ezen túl a CAT más forrásokból, többnyire civil szervezetektől származó, informális úton beszerezett, egyéb információkat, ún. „árnyékjelentéseket” is megvizsgál. A vizsgálat egy formális, az érintett tagállam képviselőinek, valamint az árnyékjelentéseket összeállító civil szervezetek képviselőinek részvételével tartott, nyilvános találkozót is magában foglal, ahol a CAT tagjai az esetleges aggodalmaik tisztázására kérdéseket tehetnek fel. A vizsgálatot követően a CAT ajánlásokat fogalmaz meg arra vonatkozóan, hogy a tagállam az UNCAT-ból eredő kötelezettségei hatékonyabb megvalósítása érdekében milyen intézkedéseket tegyen. A rendszeres beszámoltatáson túlmenően, olyan hitelt érdemlő tájékoztatás esetén, amikor megalapozott adatok bizonyítják, hogy valamely tagállam területén sorozatos kínzásokat alkalmaznak, a CAT bizalmas vizsgálatot is tarthat. A vizsgálatot érintett tagállam együttműködésre köteles, és – hozzájárulása esetén – területén a CAT tényfeltáró vizsgálatot tarthat. Ezt követően, a CAT a vizsgálat megállapításait, valamint az ajánlásait tartalmazó jelentést eljuttatja a tagállamnak. Bár az eljárás nem nyilvános, a CAT – a tagállammal való esetleges konzultációt követően – a vizsgálat kimeneteléről szóló, annak végső megállapításait tartalmazó beszámolóját az éves jelentésében közzéteszi.²²

A CAT – az államok megfelelő nyilatkozata függvényében – olyan magánszemélyektől, valamint a képviselőjüktől származó információkat is megvizsgálhat, akik arra hivatkoznak, hogy az UNCAT megsértésének áldozatai.²³ Az egyéni panaszjog

¹⁸ Lásd például: Michael, J. G.: *U.N. Convention Against Torture (CAT): Overview and Application to Interrogation Techniques*. US Congressional Research Service. <http://www.scribd.com/doc/2402059/CRS-Report-for-US-Congress-NA-Oil-Sands-Jan-2008>.

¹⁹ Lásd az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet 2. és 3. cikkeit.

²⁰ Az ENSZ emberi jogi rendszerének végrehajtása tárgyában lásd: Shaw, M.N.: *Nemzetközi Jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 205–224. o.

²¹ Committee against Torture.

²² Lásd az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet 17–24. cikkeit.

²³ Az egyéni panaszbenyújtás témájában lásd Mavi Viktor: A kínzás tilalmáról szóló ENSZ egyezmény, mint az egyéni jogvédelem hatékony eszköze. *Acta Humana*, 1991. 4. sz.

nyomán a CAT egyedi ügyekben – jogilag nem kötelező határozatban – megállapíthatja a jogsértést, de arra nem jogosult, hogy az államot a kínzás áldozatai számára pénzügyi jóvátétel megfizetésére kötelezze.

I.2. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve

Az UNCAT megszövegezése idején, 1980 márciusában Costa Rica az ENSZ-nél formálisan előterjesztette a még kidolgozás alatt lévő egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvének tervezetét, amelyben a kínzás felszámolására vonatkozó tagállami kötelezettségek betartását biztosító, az ENSZ keretében addig példa nélkül álló látogatási rendszer felállítását javasolta.²⁴ A javaslat a Nemzetközi Vöröskereszt által a hadifoglyokkal, valamint a politikai foglyokkal való bánásmód figyelemmel kísérése céljából alkalmazott látogatási módszereken alapult.²⁵ Miután a kínzások többnyire fogva tartások helyszínénél szolgáló, a nyilvánosság elől elzárva működő intézményekben fordultak elő, a dokumentum ezeken a helyszíneken tartott, *külső szakértők* által végzett, olyan látogatási rendszer bevezetését javasolta, amelynek alkalmazása nem kizárólag a konfliktushelyzetek és a humanitárius jog területére korlátozódna. A tagállamok egy részének ellenállása következtében a javaslat érdemi vizsgálatát egy későbbi, az UNCAT elfogadását követő időpontra halasztották.²⁶

Az ENSZ Közgyűlése 2002. december 18-án fogadta el a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvét (a továbbiakban: OPCAT),²⁷ ami – a huszadik ratifikációt követően – 2006. június 22-én lépett hatályba. Az OPCAT 27. cikke értelmében a jegyzőkönyvhöz azok az államok csatlakozhatnak, amelyek az UNCAT-ot már ratifikálták vagy ahhoz csatlakoztak.

Az OPCAT egyik fontos vívmánya, hogy a nemzetközi jogi dokumentumok között elsőként, a 4. cikk 2. pontjában meghatározta a szabadságtól való megfosztás ismérveit. A kiegészítő jegyzőkönyv szempontjából „a szabadságtól való megfosztás magában foglalja a fogva tartás valamennyi formáját, a köz- vagy magánörizet alatt álló személy olyan elhelyezését, ami jogi, adminisztratív vagy más hatóság döntésének következtében nem teszi lehetővé, hogy az illető szabad akaratából távozzon”.²⁸

Másrészt az OPCAT egy, a CAT jelentéstételi mechanizmusával²⁹ párhuzamosan működő, sajátos megelőző, illetve ellenőrző mechanizmust hozott létre, ami egyrészt

²⁴ UN.Doc. E/CN.4/1409, 8 Mach 1980.

²⁵ Lásd a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben, az 1949. évi augusztus hó 12. napján kelt nemzetközi egyezményeknek a Magyar Népköztársaságban való törvényerejéről szóló 1954. évi 32. törvényerejű rendeletet, továbbá a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 1989. évi 20. törvényerejű rendeletet.

²⁶ Dale, E. – Dale, H.: Preventing Torture? The Development of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *Human Rights Law Review*. 2004. 4. sz. 19-55. o.

²⁷ /RES/57/1999. Optional Protocol to the Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

²⁸ For the purposes of the present Protocol, deprivation of liberty means any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting which that person is not permitted to leave at will by order of any judicial, administrative or other authority.”

²⁹ Lásd az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet 19. cikkét.

az ENSZ mellett működő 10 tagú, független szakértőkből álló Megelőzési Albizottságra (a továbbiakban: Albizottság),³⁰ másrészt arra, a tagállamok által – párhuzamosan – működtetett, „nemzeti megelőző mechanizmusra”³¹ épül, amelynek feladata, hogy a kínzás tilalmának betartását nemzeti szinten figyelemmel kíséresse. Az OPCAT mechanizmusának célja, hogy a független szakértőkből álló szervezetek képviselőinek a fogva tartási helyszíneken történő rendszeres látogatásaival, a fogva tartók, valamint az ellenőrök közötti kooperáció megteremtésével, a kínzás és a kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód alkalmazásával szembeni hatékony megelőzést biztosítsa.

Az Albizottság a tagállamok rendszeres látogatási programjának kialakítását, majd azok értesítését követően, a területükön működő fogva tartási helyszíneket meglátogatja. A látogatást az Albizottság legalább két tagja vezeti, akiket – szükség esetén – szakértők is elkísérhetnek. Amennyiben a testület szükségesnek látja, a rendszeres látogatást követően, egy rövid, ellenőrző látogatásra is javaslatot tehet. Az Albizottság a látogatásán tapasztaltokról jelentést készít, ami a megállapításait és az esetleges ajánlásait is tartalmazza. A Megelőzési Albizottság az ajánlásait és a megjegyzéseit bizalmasan közli az érintett tagállammal, illetve szükség esetén a nemzeti megelőző mechanizmussal is. Főszabályként, az Albizottság a látogatásról szóló jelentését kizárólag a tagállam kérése esetén, az általa szükségesnek vélt kommentárokkal együtt jogosult nyilvánosságra hozni. Amennyiben a tagállam a jelentés egy részét nyilvánosságra hozza, ezzel feljogosítja az Albizottságot arra, hogy a jelentés egy részét vagy annak egészét nyilvánosságra hozza. Ha a tagállam nem hajlandó az együttműködésre, vagy elutasítja, hogy az ajánlások alapján a helyzet javítása érdekében intézkedéseket tegyen, az Albizottság a CAT kérésére, – a tagok többségének szavazata alapján – úgy dönthet, hogy az ügyvel kapcsolatban nyilatkozatot bocsát ki, esetleg a jelentést is nyilvánosságra hozza. Az OPCAT-ból eredő kötelezettségeit megsértő tagállammal szemben mindössze a fenti szankciókat lehet alkalmazni. A látogatásokról szóló jelentéseken túlmenően az Albizottság a tevékenységéről éves jelentést nyújt be a CAT-hoz.³²

A nemzetközi jogi dokumentumok között elsőként az OPCAT 18. cikke – a nemzeti mechanizmus hatékonysága érdekében – azokat az elvárásokat és biztosítékokat is meghatározza, amelyeknek a tagállamok által kijelölt, illetve működtetett nemzeti megelőző mechanizmusnak eleget kell tennie. Ezek a *funkcionális függetlenség, a feladat ellátásához szükséges személyi erőforrások és szakértelem, továbbá a hatékony működés fedezetének anyagi háttere*. A fogva tartás helyszínéül szolgáló intézményekben történő rendszeres látogatásra és ellenőrzésre jogosult *nemzeti megelőző mechanizmus, valamint az Albizottság jogköre azonos*. Az OPCAT semmiféle előírást nem tartalmaz azonban arra nézve, hogy a tagállamoknak a 18. cikkben meghatározott feltételeknek megfelelő, saját nemzeti mechanizmusukat milyen szervezeti formában kell működtetniük.³³

³⁰ Az OPCAT 5. cikk 1. pont értelmében az ötvenedik csatlakozás vagy ratifikáció után az Albizottság tagjainak száma huszonötre emelkedik.

³¹ Lásd az OPCAT 17–23. cikkét.

³² Lásd az OPCAT 16. cikkét.

³³ A kézirat leadásáig Magyarország nem csatlakozott a dokumentumhoz. Az OPCAT hivatalos angol nyelvű szövege, valamint a hatálybalépésével kapcsolatos információk a <http://www2.ohchr.org/english/law/cat-one.htm> oldalon olvashatók.

Az európai államok túlnyomó többsége az OPCAT végrehajtásából eredő nemzeti feladatokat kizárólag, vagy döntő részben a végrehajtó hatalomtól független, nem kizárólag jogi szakértelemmel, azonban megfelelő gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező, egyedül a törvényhozásnak felelős intézményre, az általános hatáskörű, vagy egy szak-ombudsmanra bízta. Az említett megoldást alkalmazta például Franciaország, Albánia, Belgium, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Horvátország, Írország, Izland, Lengyelország, Luxemburg, Moldova, Montenegró, Norvégia, Ausztria, Portugália, Spanyolország, Svédország, Szerbia, Szlovénia, valamint Ukrajna. Egyes, a demokratikus átalakuláson az elmúlt évtizedekben átesett országokban – így a például a spanyol és a szlovén modellben – a nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységében az ombudsmani intézmény mellett civil szervezetek is részt vesznek.³⁴

II. Az Európa Tanács keretében létrejött egyezmények és intézmények

Az emberi jogok védelmének európai rendszerét, az egyéni szabadságjogok és a demokrácia megóvása mellett elkötelezett nyugat-európai országok egy csoportja által, 1949-ben felállított kormányközi szervezet, az Európa Tanács hozta létre.³⁵ A rendszer alapját két dokumentum, az Emberi Jogok Európai Egyezménye,³⁶ valamint az Európai Szociális Karta³⁷ képezi. Az 1950-ben elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Európai Egyezmény) 1953-ben lépett hatályba, a dokumentumhoz kizárólag az Európa Tanács tagállamai csatlakozhatnak. Az Európai Egyezmény 3. cikkének értelmében senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni. Az ENSZ keretében megalkotott dokumentumoktól eltérően a „kegyetlen” kifejezés az Európai Egyezménynek a kínzás elleni védelmet biztosító 3. cikkében nem szerepel. Ennek feltehetően az lehet az oka, hogy „kínzás, vagy embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés” fogalma – nyelvi értelemben – a kegyetlenséget is magában foglalja. A PPJNE 7. cikkéhez hasonlóan a kínzás tilalma alól az Európai Egyezmény sem enged kivételt, azt háború idején, és rendkívüli helyzetben is tiszteletben kell tartani.

II.1. A kínzás, az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában

Nemzetközi szinten az Európai Egyezményben és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogok, így a 3. cikkben szabályozott kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának betartását is *alapvetően* az Emberi Jogok Európai

³⁴ Az ombudsmani intézményekről, valamint az OPCAT alapján felállított nemzeti megelőző mechanizmusokról szóló részletes áttekintés a http://www.apr.ch/component/option,com_docman/task,doc_download/gid,291/ oldalon olvasható.

³⁵ Lásd általában Buergerthal, T.: *Nemzetközi emberi jogok*. Helikon Kiadó, Budapest, 2001. 89. o.

³⁶ Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki Magyarországon.

³⁷ Az Európai Szociális Kartát az 1999. évi C. törvény hirdette ki Magyarországon. Ez a dokumentum azonban a dolgozat témája szempontjából releváns rendelkezéseket nem tartalmaz.

Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság) ellenőrzi.³⁸ Az Európai Egyezmény értelmében természetes személyek, nem kormányzati szervek, továbbá egyének csoportja – az Egyezményben biztosított jogok valamelyikének megsértésére hivatkozva – az összes hazai jogorvoslati lehetőség kimerítését követő hat hónapon belül bármely ügyet a Bíróság elé terjeszthetnek. A felsoroltakon túl az Európai Egyezményhez csatlakozott tagállamoknak is lehetőségük van arra, hogy a részes államok bármelyike ellen a Bíróság előtt eljárást indítsanak. Az eljárás tárgya a kérelemben megjelölt ügy, amelynek felülvizsgálata során a Bíróság arról dönt, hogy az érintett állam hatóságai az Európai Egyezmény valamely cikkét megsértették-e. Különleges figyelem kíséri az ítéletek indokolását is, amelyekben az Európai Egyezmény gyakran meglehetősen általános rendelkezéseinek – az egyedi ügyre történő értelmezése útján – a Bíróság a tagállamok belső jogalkotása, valamint a joggyakorlat számára is követhető elveket és elvárásokat fogalmaz meg. Az 1959-es felállítását követően a Bíróság nagyszámú ügyet vizsgált felül, és jutott arra a döntésre, hogy a tagállamok hatóságainak intézkedése az Európai Egyezmény valamely előírásának nem tesz eleget. Ezek között számtalan olyan határozatot is találunk, amelyben a Bíróság az Európai Egyezmény 3. cikkében biztosított kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának sérelmét állapította meg.

Miután az Európai Egyezmény sem a kínzás, sem az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés fogalmát nem definiálta, a 3. cikk értelmezése a Bíróságra hárult. A téma szempontjából Írország Egyesült Királyság elleni ügye³⁹ kulcsfontosságúnak bizonyult, ugyanis az Európai Bíróság ebben a határozatában fogalmazta meg azokat a szempontokat, amelyek alapján valamely bánásmód vagy büntetés kínzásnak, embertelennek illetve megalázónak minősülhet. Az ügy tárgya az ún. „öt technika”, vagyis az a módszer volt, amelyet a brit rendőri szervek Észak-Írországból, a terrorizmussal gyanúsított személyek kihallgatásakor alkalmaztak. A módszer lényege, hogy a fogva tartott fejére egy sötét zsákot húztak, és hosszú ideig tartó alvásmegvonás, valamint étel- és italmegvonás mellett, állandóan erős zajban, órákig a falnál kellett állnia. Az ügy kuriózuma, hogy azt nem egy magánszemély, vagy azok csoportja, hanem az egyik részes állam, Írország terjesztette a Bíróság elé. A bírói testület az „öt technikát”, ebben az esetben nem kínzásnak, hanem embertelen és megalázó bánásmódnak minősítette. A Bíróságnak a szóban forgó ítéletben megfogalmazott álláspontja szerint: *a kínzás olyan súlyos és szándékos kegyetlenséget feltételez, amit komoly testi-lelki sérülések nélkül nem lehet megállapítani.*

Első alkalommal 1996-ban, egy török ügyben⁴⁰ fordult elő, hogy a Bíróság egy rendőrségi eljárást kínzásnak minősített. A tényállás lényege, hogy a török rendőrök a kurd felszabadítási mozgalomban való részvétellel gyanúsított személy kezeit a háta mögött összekötötték, majd az összekötött karjainál fogva fellógatva, folyamatos veréssel vallatták. A rendőri bánásmód következtében a gyanúsított mindkét karja lebénult. Egy későbbi ügyben a Bíróság kínzásnak minősítette azt is, amikor egy kurd terrorista kapcsolatokkal gyanúsított család hetekig fogvatartott, 17 éves lányát a török rendőrök meztelenre vetkőztetve egy gumiabroncsba préselték, és miközben

³⁸ 1998 novemberéig a jogorvoslati rendszer kétszintű volt, a Bíróság mellett működött az Emberi Jogok Európai Bizottsága is. A reformról lásd például Komanovics Adrienne: Az emberi jogok európai védelmi rendszerének reformja. *Jura*, 1998. 1. sz. 15–20. o.

³⁹ Ireland v. the United Kingdom judgment of 18 January 1978, Series A no. 25.

⁴⁰ Aksoy v. Turkey judgment of 18 December 1996, Reports 1996-VI, 2260. o.

nagy nyomású vízzel locsolták, egy szobában hosszan, körbe-körbe görgették. A rendőrök a lányt több alkalommal megerőszakolták, és többször súlyosan bántalmazták.⁴¹ A nyilvánvaló hatósági brutálisról tanúskodó esetek mellett a Bíróság számos olyan, a 3. cikkel kapcsolatos kérelmet is megvizsgált, amelyek csekélyebb súlyú bántalmazást, illetve rossz bánásmódot sérelmeztek. Utóbbiak kapcsán a testület több alkalommal is leszögezte, hogy „a bántalmazásnak a súlyosság egy fokát el kell érnie ahhoz, hogy a 3. cikk hatálya alá essék. E minimum megítélése relatív: az ügy körülményeitől, így a bántalmazás időtartamától, fizikai és lelki hatásaitól és – bizonyos esetekben – az áldozat nemétől, korától és egészségi állapotától is függ. Szabadságától megfosztott személy esetében az olyan fizikai erő használata, amit a személy magatartása nem tett feltétlenül szükségessé, sérti az emberi méltóságot, és a 3. cikkben lefektetett jogot.”⁴² A Bíróság gyakorlata szerint, ha egy személyt egészségesen vesznek őrizetbe, azonban szabadon bocsátásakor sérülések vannak rajta, a sérülések keletkezését illetően az államnak kell elfogadható magyarázattal szolgálnia.⁴³

Az embertelen bánásmód vagy büntetés, ha nem is feltétlenül testi sérülést, de mindenképpen erős testi és lelki szenvedést okoz. Az embertelen bánásmód tartalmát illetően különösen a különféle fogva tartások körülményeit érintő ügyekben hozott ítéletek szolgálhatnak útmutatóul. Amennyiben az érintett személy emberi méltóságának sérelmét eredményezi, például a zsúfoltság, a fogva tartás, illetve a szabadságvesztés büntetés végrehajtására szolgáló helyiségek mocskos, elhanyagolt állapota, az elégtelen élelmezés és az illemhelyek nem megfelelő állapota, az orvosi ellátás hiánya, végül a fogva tartottnak a közeli családtagjaival történő kapcsolattartásának meggátolása is megvalósíthat embertelen bánásmódot.⁴⁴ A felsoroltakon túl a Bíróság az embertelen bánásmód tilalmába ütközőnek minősítette a török hatóságok azon gyakorlatát is, hogy a kurd terroristákkal való kapcsolattartással gyanúsított személyek házáat felgyújtották, amelynek eredményeként a gyanúsítottakkal együtt a hozzátartozók is hajlék nélkül maradtak.⁴⁵ Abdullah Öcalan, a kurd szeparatista mozgalom vezetőjének Törökország elleni ügyében, a török bíróság által kiszabott halálbüntetést a Bíróság azzal az indokkal minősítette embertelennek, hogy az ítéletet tisztességtelen eljárásban olyan (katonai) bíróság hozta, amely nem felelt meg a függetlenség és pártatlanság követelményeinek.⁴⁶ Figyelemre méltó, hogy a Bíróság hosszú ideig kizárólag az olyan bánásmódot vagy büntetést minősítette embertelennek, amelyekben a kérelmező által sérelmezett erős testi és lelki szenvedést a közhatalom nevében eljáró személy szándékos magatartása okozta. Az 1990-es évek második felétől kezdődően azonban számos ügyben előfordult, hogy a Bíróság valamely bánásmódot a közhatalom nevében eljáró személyek szándékos magatartásának hiányában is embertelennek minősített. Ez történt például Kalashnyikov Oroszország elleni ügyében, ahol egy elítélt a túlszűfolt, nem megfelelő illemhellyel felszerelt zárkában tör-

⁴¹ Aydin v. Turkey judgment of 25 September 1997-V., 1866. o.

⁴² Lásd például: Tekin v. Turkey judgment of 9 June 1998, Reports of Judgments and Decisions 1998-IV, pp. 1517-18., illetve Selcuk and Asker v. Turkey judgment of April 1998, Reports 1998-II., 891. o.

⁴³ Tomasi v. France judgment of 27 August 1992, Series A no. 241-A.

⁴⁴ Lásd például: Kalashnikov v. Russia judgment of 15 July 2002, no. 47095/99, Dougoz v. Greece judgment of 6 March 2001, no 40907/98; Peers v. Greece judgment of 19 April 2001, no 28524/95; Ilascu and Others v. Moldova and Russia judgment of 8 July 2004, no 48787/99; Pantea v. Romania judgment of 3 June 2003, no 33343/96.

⁴⁵ Lásd például Selcuk and Asker v. Turkey judgment of April 1998, Reports 1998-II., 891. o.

⁴⁶ Forrás: <http://www.echr.coe.int/eng/Press/2005/May/GrandChamberjudgmentOcalanvTurkey120505.htm>

ténő fogva tartás következtében súlyosan megbetegedett.⁴⁷ Ebben az esetben a szabadságvesztés végrehajtását a Bíróság annak ellenére embertelennek minősítette, hogy még a *gyanúja sem merült fel annak, hogy a sérelmet a börtönszemélyzet szándékos magatartása okozta volna*. Nyilvánvaló, hogy az ilyen, a közhatalom nevében eljáró személyek szándékos magatartásának hiányában is az államok elmarasztalásával végződött ügyekkel a Bíróság az oroszországi, valamint a kelet-európai börtönviszonyok fejlesztését kívánta ösztönözni.

Miközben a kínzás, valamint az embertelen bánásmód vagy büntetés fizikai vagy lelki szenvedéssel jár, egy cselekmény akkor megalázó, ha az áldozat súlyosan megszegyenül. 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*. A Tyrer Egyesült Királyság elleni, testi fenytéssel kapcsolatos ügye volt az első fontosabb eset, amikor a Bíróság a „megalázó” bánásmód fogalmával részletesen foglalkozott. Az ügy lényege, hogy az Ír-tenger egyik brit szigetén élő 15 éves fiút három botütésre ítélték, amit egy rendőrtiszt az őrszobán foganatosított. A Bíróság ezt a büntetést az „intézményesített erőszak” megnyilvánulásaként leginkább azért minősítette megalázónak, mert a fiút a „hivatali hatalom tárgyaként” kezelte.⁴⁸

Úgy tűnik, hogy a Bíróság a megalázó bánásmód vagy büntetés megítélése során többnyire a középutat keresi. Így például Kudla Lengyelország elleni ügyében a Bíróság külön is hangsúlyozta, hogy a fogva tartott fokozott pszichológiai érzékenysége – ami fokozott stresszt, félelmet stb. okozhat – önmagában nem eredményez megalázó bánásmódot.⁴⁹ A 3. cikk körében a Bíróság az elítéltek, illetve fogva tartottak testi motozásának problémáját is vizsgálta. *A testi motozás általában nem minősül megalázó bánásmódnak*. Megalázó bánásmódnak minősült azonban az a holland gyakorlat, miszerint az elítélteket éveken keresztül, minden különösebb ok nélkül, heti rendszerességgel testi motozásnak vetették alá.⁵⁰ A Bíróság megalázó bánásmódnak minősítette azt az esetet is, amikor a börtönben, egy férfi elítéltet egy női börtönőr jelenlétében arra kényszerítettek, hogy testi motozás céljából meztelenre vetkőzzék, majd a testnyílásait és a genitáliáit puszta kézzel átvizsgálták.⁵¹ A Bíróság egy másik ügyben megalázó bánásmódként értékelte, hogy az egyébként doktori fokozattal rendelkező 55 éves férfi fogva tartott haját – az örökről a fogva tartás alatt írott gúnyversei büntetéseként – kopaszra borotválták.⁵²

Az Európai Egyezmény egyetlen külföldi számára sem biztosítja azt a jogot, hogy bármelyik tagállam területére beutazzon, vagy ott tartózkodjon. Az Európai Bíróság azonban számos esetben döntött úgy, hogy *senkit sem lehet olyan országnak kiadni, vagy olyan államba kitoloncolni, ahol kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek lenne kitéve*. Ezt az elvet a Bíróság először 1989-ben, Soering Egyesült Királyság elleni ügyében⁵³ alkalmazta:

⁴⁷ Lásd Kalashnikov v. Russia judgment of 15 July 2002, no. 47095/99.

⁴⁸ Tyrer v. the United Kingdom judgment of 25 April 1978. Series A no. 26.

⁴⁹ Kudla v. Poland judgment of 26 October 2000, no. 30210/96.

⁵⁰ Lorse and Others v. the Netherlands judgment of 4 February 2003. no. 52750/99.

⁵¹ Valasinas v. Lithuania judgment of 24 July 2001, no. 44558/98.

⁵² Yankov v. Bulgaria judgment of 11 December 2003, no. 39084/97.

⁵³ Soering v. the United Kingdom judgment of 7 July 1989, Series A no 161.

Egy 18 éves német állampolgár, Jens Soering, az Egyesült Államokban, Virginiában meggyilkolta a barátnője szüleit, majd Nagy-Britanniába távozott, ahol letartóztatták. Az Egyesült Államok Soering kiadatását kérte, aki ez ellen tiltakozott, így az ügy a Bíróság elé került. Az ítélet szerint Soering kiadatásával Nagy-Britannia megsértene az Európai Egyezmény 3. cikkét, ugyanis a vád alapján valószínűsíthető, hogy Virginiában halálra ítélnék, amelynek végrehajtása előtt éveket kellene a sirlomházban töltenie. A Bíróság álláspontja szerint az átlagosan 6-8 év, amíg Soeringnek a halálos ítélet végrehajtásáig várnia kellene, a 3. cikk sérelmét eredményezné. Az ítélet egyébként nem tért ki arra, hogy az említett bánásmód kínzásnak, esetleg embertelen vagy megalázó bánásmódnak minősül-e. A Soering ügy két szempontból is történelmi jelentőségűnek bizonyult. Egyrészt azért, mert először fordult elő, hogy a Bíróság elé kerülő ügy tárgya nem egy, az Európai Egyezmény sérelmét megvalósító múltbeli esemény, hanem egy olyan potenciális sérelem volt, ami Soering kiadatásával jött volna létre. Az ítélet indokolása szerint a döntéshozatal során a 3. cikkel ellentétes bánásmód „reális veszélye” volt a döntő. Másrészt, a 3. cikk sérelme nem a Soeringet kiadni szándékozó Nagy-Britanniában, hanem egy olyan országban – az Egyesült Államokban – valósult volna meg, amely nem tagja az Európai Egyezménynek. A Bíróság úgy vélte, hogy Soering kiadatása ellentétes lenne a 3. cikk „tartalmával és szellemével”. Ennek az ügynek számottevő hatása van a kitoloncolással kapcsolatos kérelmekre is, ugyanis a Bíróság a mai napig is a Soering ügyben kifejtett standardok alapulvételével dönt.⁵⁴

Magyarország 1992-ben csatlakozott az Európai Egyezményhez és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvhöz.⁵⁵ Az Európai Egyezmény rendelkezéseinek a Magyar Köztársaság hatóságai által történő megsértése miatti kérelmeket 1992. november 5-től lehet a strasbourgi szervekhez benyújtani.⁵⁶ Az Emberi Jogok Európai Bírósága Magyarország vonatkozásában a 3. cikk megsértését eddig összesen 19 közzétett határozatában vizsgálta,⁵⁷ ebből 3 ügyben hozott marasztaló ítéletet.⁵⁸ A magyar hatóságok elmarasztalásával végződött ügyek egyik figyelemre méltó közös vonása, hogy a kérelmezők minden alkalommal az őket ért rendőrségi bántalmazást sérelmezték; másrészt a Bíróság mindhárom ügyben arra a megállapításra jutott, hogy a hazai hatóságok nem bizonyították kielégítő módon, hogy a kérelmezők sérülései nem a rendőri őrizet során foganatosított bánásmód, hanem egyéb ok miatt keletkeztek.

⁵⁴ Lásd például: *Chahal v. the United Kingdom* judgment of 15 November 1996, Reports 1996-V. p. 1831; *H.L.R. v. Fance* judgment of 29 April 1997, Reports 1997-II., 745. o., *Ahmed v. Austria* Judgment of 17 December 1996. Reports 1996-VI, 2195. o.

⁵⁵ Az Európai Egyezményt és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet az 1993. évi XXXI. törvény hirdette ki Magyarországon.

⁵⁶ L.: 1993. évi XXXI. törvény 5. §.

⁵⁷ Az adatok a <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/search.asp?skin=hudoc-en> oldalról elérhetők.

⁵⁸ Lásd a *Kmetty kontra Magyarország*, a *Balogh kontra Magyarország*, valamint a *Barta kontra Magyarország* ügyeket. A Bíróság említett határozatainak magyar nyelvű fordítása a <http://www.irm.hu/?mi=1&katid=56&id=112&cikkid=4624> oldalon olvasható.

II.2. A kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésének európai bizottsága

A kínzás elleni védelem európai rendszere felépítését tekintve nagyban hasonlít az ENSZ keretében létrehozott rendszerhez. Az *Európa Tanács 1987. november 26-án elfogadta a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezményt*⁵⁹ (a továbbiakban: kínzás megelőzéséről szóló európai egyezmény), amely 1989. február 1-jén lépett hatályba. Ez a dokumentum, amelyhez kizárólag az Európa Tanács tagállamai csatlakozhatnak, az Európai Egyezményhez hasonlóan, a címében szereplő egyik fogalmat sem definiálta.

A kínzás megelőzéséről szóló európai egyezmény végrehajtását is egy – független szakértőkből álló – nemzetközi testület, a kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésének európai bizottsága (a továbbiakban: CPT), a „szabadságuktól a közhatalom által megfosztott személyek” elhelyezésére szolgáló helyszínek látogatásával ellenőrzi. A CPT a szerződő felek számával azonos számú tagból áll,⁶⁰ és 1990 márciusában kezdte meg a működését. A CPT első alkalommal Ausztriába látogatott.⁶¹ A CPT a tervezett látogatásokról köteles a tagállamot előzetesen értesíteni. A CPT – szükség esetén – ad hoc látogatásokat is szervezhet. Utóbbi esetben a látogatás az érintett tagállam értesítését követően azonnal végrehajtható. A testület valamennyi, a tagállam területén működő fogva tartási helyszínt meglátogathat, és jogosult arra, hogy mind a fogva tartottakat, mind a személyzet tagjait bizalmasan meghallgassa. A CPT a látogatásai során tapasztalt tényekről – minden látogatás után – jelentést készít. A jelentésekben a CPT a kínzással, az embertelen vagy megalázó bánásmóddal kapcsolatos információkat kétféle módon jeleníti meg. Először a rossz bánásmódra utaló fogva tartotti állítások számát, majd az állítások reális kockázatára vonatkozó adatokat veszi alapul.⁶² A jelentést, ami a szükségesnek tartott ajánlásokat is tartalmazza, a CPT átadja az érintett tagállam képviselőjének. A CPT a szabadságuktól megfosztott személyek védelmének javítása érdekében szükséges javaslati előterjesztése céljából az érintett tagállamnál konzultációt is kezdeményezhet. A tagállamnak joga van arra, hogy a jelentés kézhezvételét követően annak megállapításaira reagáljon. A kínzás elleni európai egyezmény értelmében a CPT és a tagállam közötti kommunikáció bizalmasan zajlik. Amennyiben a tagállam a kooperációtól elzárkózik, vagy a jelentésben megfogalmazott ajánlások végrehajtását visszautasítja, a CPT-nek lehetősége van arra, hogy a megállapításait nyilvánosságra hozza. A CPT évente egyszer a tevékenységét ismertető általános jelentést terjeszt a Miniszteri Bizottság elé, amelyet átadnak a Parlamenti Közgyűlésnek, és nyilvánosságra hoznak.

A publikált jelentések azt mutatják, hogy a CPT leggyakrabban átfogó vizsgálatokat tart, amelynek során a tagállamokkal való szoros együttműködésre törek-

⁵⁹ Az egyezményt az 1995. évi III. törvény hirdette ki Magyarországon.

⁶⁰ A kínzás megelőzéséről szóló európai egyezményt a kézirat lezárásáig az Európa Tanács 47 tagállama ratifikálta. Lásd <http://www.cpt.coe.int/en/about.htm>

⁶¹ Ez a látogatás 1990. május 20-tól 27-ig tartott. A látogatásról készült beszámoló angol nyelvű változata a <http://www.cpt.coe.int/documents/aut/1991-10-inf-eng.htm> oldalon olvasható.

⁶² Kövér Ágnes: Kínzás és embertelen bánásmód a fogva tartás során. In: *Tanulmányok Szabó András 70. születésnapjára.* (szerk: Göncöl Katalin – Kerezi Klára) Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 1998.

szik.⁶³ Az ismétlődő látogatások alkalmával a CPT többnyire a korábbi látogatásait követően megfogalmazott kritikai észrevételei, illetve ajánlásai gyakorlati megvalósulását is figyelemmel kíséri.⁶⁴ A CPT jelentései arra utalnak, hogy működése során a bizottság figyelemmel van az Emberi Jogok Európai Bírósága döntéseire, és arra törekszik, hogy a bírói testület által megfogalmazott jogelvek a tagállamok által működtetett fogva tartási helyszíneken a gyakorlatban is érvényesüljenek. A kölcsönöség azonban korántsem feltétlen. Így például nem állapította meg a Bíróság a 3. cikk sérelmét abban az ügyben, amikor a kérelmező egy belga börtön pszichiátriai osztályán történt fogva tartását, valamint annak körülményeit sérelmezte.⁶⁵ A kérelmező az őt ért jogsértés alátámasztására – egyebek mellett – arra hivatkozott, hogy a kérdéses időszakban az intézménybe látogató CPT a fogva tartás körülményei kapcsán különféle hiányosságokat állapított meg.⁶⁶ A Bíróság a CPT megállapításait nem vitatta, azonban a bírói testület álláspontja szerint ezek a hiányosságok nem voltak olyan mértékűek, hogy az embertelen vagy a megalázó szintet elérték volna.

A kínzás megelőzéséről szóló európai egyezmény semmiféle tagállami szintű ellenőrző vagy megelőző intézmény felállításáról nem rendelkezik, így ilyen Magyarországon sem működik. A CPT eddig öt alkalommal látogatott Magyarországra: először 1994-ben, legutóbb 2007. januárban.⁶⁷ Az 1995. július 1-jét követő látogatásai alkalmával a CPT minden alkalommal ellátogatott az Országgyűlési Biztos Hivatalába is, és konzultált az állampolgári jogok országgyűlési biztosával.

III. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenysége

Az Alkotmány 32/B. § (1) bekezdése szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Az Alkotmány 54. § (2) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban senkit sem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.⁶⁸ Miután az Alkotmány a felsorolt tilalmakat alapjogként szabályozza, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre az ezzel kapcsolatos visszasságok vizsgálatára, illetve azok orvoslására is kiterjed. Az UNCAT 4. cikke alapján minden részes állam köteles gondoskodni arról, hogy büntetőjoga szempontjából minden kínzási cselekmény bűncselekménynek minősüljön. A vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségvállalással

⁶³ A CPT 2008. július 7-ig összesen 252 látogatást tartott, amelyekről 200 jelentést publikált. A jelentések, a CPT működésével kapcsolatos statisztikai adatok, valamint egyéb információk a www.coe.int oldalon megjelölt linkekről elérhetők.

⁶⁴ Vókó György: A CPT legutóbbi magyarországi látogatásáról készített jelentése és a magyar hatóságok erre adott válasza. *Ügyészek Lapja*, 2001. 3. sz. 49–57. o.

⁶⁵ Aerts v. Belgium judgment of 30 July 1998, Reports 1998-V., 1939. o.

⁶⁶ A CPT 1993. november 14-től 23-ig tartó, belgiumi látogatásáról szóló jelentésében lásd a Lantin Börtönről szóló részt.

⁶⁷ A CPT magyarországi látogatásairól készült jelentések, valamint az ezek megállapításaival kapcsolatos kormányzati reagálások a <http://www.cpt.coe.int/en/states/hun.htm> oldalon olvashatók.

⁶⁸ Az Alkotmány idézett rendelkezése gyakorlatilag megegyezik a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 7. cikkének szövegével.

összhangban a kínzás elleni védelem elsősorban az említett körbe tartozó cselekmények büntetőjogi szankcionálásán keresztül valósul meg. Itt azokról a büntetőjogi tényállásokról van szó, amelyek – az UNCAT 1. cikkével összhangban – az állami közhatalom nevében eljáró személyek által, a hivatalos eljárásuk során alkalmazott bántalmazásokat büntetik.⁶⁹ További biztosítékot jelent, hogy a büntetőeljárás során nem lehet felhasználni azokat a bizonyítékokat, amelyeket a hatóság bűncselekmény – így például a bántalmazás vagy kényszervallatás – útján szerzett be.⁷⁰ Az országgyűlési biztos nem nyomozó hatóság, így amennyiben az eljárása során bűncselekmény gyanúját észleli, köteles büntetőjogi felelősségre vonást kezdeményezni.⁷¹ Az intézmény eddigi működése alatt a fogva tartási helyszínek látogatása során az országgyűlési biztosok kínzást egyetlen alkalommal sem állapítottak meg, és büntetőjogi felelősségre vonást sem kezdeményeztek.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 18. § (1) bekezdése értelmében eljárása során az országgyűlési biztos az érintett hatóság helyiségeibe beléphet. A hazai fogva tartási helyszínek – különösen a pszichiátriai illetve a büntetés-végrehajtási intézetek, rendőrségi fogdák, idegenrendészeti szálláshelyek valamint a repülőterek nemzetközi zónájának – látogatása vizsgálati rutinmódszernek tekinthető. A fogva tartási helyszínek látogatásában egyébként nem kizárólag jogi, hanem orvosi (pszichiátriai) szakképzettséggel rendelkező munkatárs is részt vesz, aki az esetleges testi-lelki bántalmazás tüneteinek az avatatlan szemlélő által észre nem vehető jeleit is képes felismerni. A hatályos hazai jog lehetővé teszi, hogy a helyszíni vizsgálatok során az országgyűlési biztos, illetve munkatársai mind a fogva tartott személyekkel, mind a felügyeletükkel megbízott személyzettel korlátozás nélkül érintkezzenek, velük szükség esetén bizalmas beszélgetéseket folytassanak. Az országgyűlési biztosok jelentései szerint a fogva tartási helyszínek látogatása során az őrszemélyzet tagjai az eljáró munkatársaikkal készségesen együttműködtek. Az Emberi Jogok Európai Bíróságához hasonlóan az országgyűlési biztosok sem kizárólag a közhatalom nevében eljáró személy szándékos magatartásának okozataként, hanem olyan ügyekben is megállapították az Alkotmány 54. § (1) bekezdésével összefüggő visszásságot, amikor a gyanúja sem merült fel annak, hogy a sérelmet az őrszemélyzet szándékos magatartása okozta. Ennek a gyakorlatnak nem mond ellent, hogy az országgyűlési biztosok a fogva tartási helyszíneken végzett látogatásaikról szóló jelentéseikben többször felhívták a figyelmet arra, hogy a fogva tartottakkal való bánásmód nagyban függ a velük foglalkozó személyzet élet- és munkakörülményeitől. Amennyiben a hierarchikus struktúrában dolgozó ember frusztrált vagy elégedetlen, azt azok felé továbbítja, akik neki kiszolgáltattak, illetve akikről gondoskodni köteles. Ezért az országgyűlési biztosok a fogva tartási helyszínek látogatásakor a személyzet élet- és munkakörülményeit minden alkalommal hivatalból vizsgálták, és jelentéseik az ezzel kapcsolatos megállapításait is tartalmazzák. Figyelemre méltó, hogy az országgyűlési biztosok – a fogva tartottak alkotmányos jogai érvényesülésének vizsgálatát követően – az őrszemélyzet élet- és munkakörülményeinek javítása érdekében is ajánlásokat tettek.⁷²

⁶⁹ Lásd a bántalmazás hivatalos eljárásban (Btk. 226. §), illetve a kényszervallatás (Btk. 227.) tényállásait.

⁷⁰ A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 78. § (4) bekezdés.

⁷¹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 24. §.

⁷² Lásd például az OBH 5551/1998. számú jelentést. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentései a www.obh.hu honlapon olvashatók.

Az országgyűlési biztosok rendszerint a fogva tartási helyszínek zsúfoltsága, a fogva tartás, illetve a szabadságvesztés büntetés végrehajtására szolgáló helyiségek (zárkák) mocskos, elhanyagolt állapota, az elégtelen ételmezés és az illemhelyek nem megfelelő állapota, az orvosi ellátás hiánya, stb. esetén állapították meg az Alkotmány 54. § (2) bekezdésével összefüggő visszásságot.⁷³ A vizsgálatok a szóban forgó tilalmakba ütköző bánásmódot nemcsak fogva tartási helyszíneken, hanem például gyermekintézményekben is észleltek.⁷⁴ Az országgyűlési biztosok az elmúlt 12 évben mintegy 80 ügyben⁷⁵ állapították meg az Alkotmány 54. § (2) bekezdésével összefüggő visszásságot. Ezek száma az évi kb. 6–7 ezres ügyfélforgalomhoz viszonyítva viszonylag csekély, azonban túlnyomó többségében olyan átfogó vizsgálatok keretében kerültek feltárára, amelyek során a biztosok munkatársai helyszíni látogatásokat is végeztek. A feltárt visszásságok megszüntetése, illetve megelőzése céljából a hivatalban lévő országgyűlési biztosok egyrészt intézkedéseket kezdeményeztek, másrészt jogalkotási ajánlásokat tettek. Előfordult, hogy az országgyűlési biztosnak a külföldiek fogva tartására, valamint elhelyezésére szolgáló helyszíneken végzett látogatásáról szóló jelentését az Országgyűlés emberi jogi bizottsága is megtárgyalta, amelynek során a képviselők a jelenlévő kormányzati tisztviselőkhez is kérdéseket intéztek.⁷⁶ Az országgyűlési biztos tevékenységéről évente beszámol a parlamentnek. Beszámolójában az országgyűlési biztos a súlyos visszásságot eredményező, nehezen megoldható problémákra, illetve a kiemelten fontos jogalkotói feladatokra is felhívta a képviselők figyelmét. Az országgyűlési biztos a kezdeményezések, valamint az ajánlások megvalósulását is figyelemmel kíséri. Ez azt jelenti, hogy az országgyűlési biztos az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok tényleges megszüntetését több esetben utóvizsgálat keretében ellenőrzi. Amennyiben az utóvizsgálat arra a megállapításra jut, hogy a korábban már feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság – esetleg más formában – továbbra is fennáll, jelentésében az országgyűlési biztos újabb intézkedéseket kezdeményez.

Összefoglalás

A jog a kínzással, az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetéssel szemben mind nemzetközi, mind nemzeti szinten igen magas szintű absztrakt védelmet biztosít. A magas szintű jogvédelem gyakorlati érvényesülését azonban több ellentmondás nehezíti. Az egyik, hogy a szóban forgó esetekben olyan cselekvésről vagy magatartásról van szó, amit az állam nevében eljáró (hivatalos) személy követ el vagy tanúsít, ha nem is tevőlegesen, de legalább hallgatólagosan. Másrészt a jogsértés elkövetője annak az államnak a képviseletében jár el, aki az említett bánásmódot felszámolni, illetve azzal szemben védelmet nyújtani köteles. További ellentmondás, hogy a kínzással, az embertelen vagy megalázó bánásmóddal vagy büntetéssel kapcsolatos jogsértések kivizsgálásáért az azt elkövető állam képviselői felelősek.

⁷³ OBH 2597/2004., OBH 4841/2007.

⁷⁴ OBH 1403/1997., OBH 4306/1997., OBH 550/1998.

⁷⁵ Az Országgyűlési Biztos Hivatalának nyilvántartása alapján.

⁷⁶ OBH 6359/1998., OBH 5638/2001.

Az 1970-es évektől kezdődően a kínzás elleni küzdelem két irányba fejlődött: Az egyik irányt az ENSZ emberi jogi rendszerének alapját képező egyezmények által felállított, független szakértőkből álló testületek jelentik – ilyen például az ENSZ Kínzás Elleni Bizottsága is – amelyek a tagállamokat az adott egyezmények végrehajtásáról időről-időre beszámoltatják. A beszámoltatási rendszer célja, hogy a jogi eljárás részét képező formális meghallgatáson az állam képviselője közvetlenül szembesüljön a civil szervezetek, valamint az ott megjelent áldozatok, illetve képviselőik állításaival. Ennek a filozófiának az alapja, hogy az érintett felek közötti konfrontáció alkalmas eszköz lehet arra, hogy a bántalmazások ördögi körét megtörje. A rendszernek egyik hátránya, hogy a konfrontáció tárgya kizárólag már megtörtént, az egyezménybe ütköző eset lehet, a másik, hogy – a beszámolóalkalmával – nem a kínzások elkövetői, hanem az állam képviselőjében eljáró diplomaták azok, akik az esetleges áldozatok, illetve a civil szervezetek képviselőivel konfrontálódni kénytelenek. A fogva tartási helyszínek látogatásának rendszere jelenti a másik irányt. Ez a rendszer leginkább a Nemzetközi Vöröskereszt által működtetett látogatási mechanizmus azon tapasztalatán alapul, hogy a fogva tartási intézmények személyzetével a fogva tartási helyszíneken fenntartott, folyamatos és személyes kapcsolattartás a rossz bánásmód megelőzésének hatékonyabb eszköze. Ilyen független látogatási mechanizmusokat globális szinten az ENSZ, illetve a Nemzetközi Vöröskereszt működtet, és ilyen regionális látogatási rendszerként működik az Európa Tanács által felállított CPT.⁷⁷ Az OPCAT rendszere az utóbbi filozófián alapul.

Kérdés, hogy az egyén számára a beszámoltatási vagy a látogatási rendszer nyújt hatékonyabb védelmet. Az OPCAT egyik progresszív sajátossága, hogy a fogva tartási helyszínek olyan – a CPT működésén alapuló – kettős látogatási rendszerét hozza létre, ami a nemzetközi és a nemzeti szintű rendszerek tevékenységét összekapcsolja. A Megelőzési Albizottság a CAT jelentéstételi mechanizmusával párhuzamos látogatási rendszerként működik, így alkalmas arra, hogy a két rendszer előnyeit integrálja. Az Albizottság a tagállami szinten működő nemzeti megelőző mechanizmusokat közvetlenül segítheti, ami az azonos szintű szakmai működés egyik biztosítékát jelenti. Az OPCAT azonban semmiféle előírást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a nemzeti megelőző mechanizmust milyen szervezeti formában kell működtetni. Az előírások mindössze a funkcionális függetlenséget, a személyzet megfelelő szakismeretét, a nemek arányát, továbbá az etnikai kisebbségek megfelelő képviselőt érintik. Alkotmányos jogállására, széleskörű vizsgálati jogkörére, nem kizárólagosan jogi szakértelmére, továbbá az intézményt övező közbizalomra tekintettel az európai államok többsége a nemzeti megelőző mechanizmus céljából nem egy új szervezetet hozott létre, hanem a feladatot – a szükséges erőforrások biztosítását követően – egy független intézményre, a kizárólag a törvényhozásnak alárendelt általános hatáskörű, vagy szakombudsmanra bízta. Az említett szempontokon túl, az államszervezet takarékos működéséhez fűződő érdekek is azt indokolják, hogy a Magyar Köztársaság csatlakozását követően hatékony nemzeti megelőző mechanizmusként az állampolgári jogok országgyűlési biztosa működjön.

⁷⁷ Hasonló látogatási mechanizmus az emberi jogok védelmének az amerikai földrészen létrehozott regionális rendszerében is működik. Lásd: Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture. <http://www.oas.org/juridico/English/Treaties/a-51.html>