

Nemzeti összekötő

A foglyokkal való bánásmód nemzetközi ellenőrzésének új vonásai

Az emberi jogok a foglyokkal való emberséges bánásmód szabályainak megsértése előfordul jogállamban is. Ez ellen minden jogállamnak, valamint az emberi jogok védelmére hivatott nemzetközi szervezeteknek fel kell lépniük. A világon és Európában lezajlott változások e munkában is módosítást igényelnek, az új kihívásokra csak új módon lehet válaszolni. Ezeket dolgozta ki és fogalmazta meg nemrég az Európa Tanács nem bírósági jellegű jogvédő szerve, amelynek értekezletén e sorok írója is jelen volt Strasbourgban. A változtatásokra irányuló ajánlások megfelelő értékelése szükségessé teszi a nemzetközi mechanizmus kialakulásának, működésének rövid bemutatását.

Nemzetközi ellenőrzés

A második világháborút követően számos, a kínzást és az embertelen vagy megalázó büntetéseket vagy bánásmódot kifejezetten tiltó nemzetközi jogi dokumentumot fogadtak el. Többségük azonban nem rendelkezik olyan mechanizmusról, amelyik kikényszeríthetné a benne foglaltak megtartását. Ha létezik is ilyen mechanizmus, a kötelezettség megsértésének vizsgálatára inkább csak a jogsértés megtörténtét követően kerül sor.

Az Európa Tanács A kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló Strasbourgban 1989. november 26-án kelt egyezményének keletkezése 1976-ra nyúlik vissza, amikor *Jean-Jacques Gautier* a svájci kormány felkérésére készített jelentésében javasolta olyan egyezmény kidolgozását, amelynek köszönhetően minden fogva tartási helyszínt független szakértők keresnének fel. Bár Jean-Jacques Gautier elképzeléseinek alapjául kétségtől a Nemzetközi Vöröskereszt tevékenysége szolgált, az új egyezmény hatálya nyilvánvalóan nagyobb területet célt meg.

Jean-Jacques Gautier javaslatát fakultatív formában aláírhatták, amely az Egyesült Nemzetek Szervezetének a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések és bánásmód elleni egyezmény (tervezetét) egészítette volna ki. A jegyzőkönyv szövegtervezetét a Gautier vezette Svájci Kínzás Elleni Bizottság és a Nemzetközi Jogászbizottság (Commission internationale de juristes) dolgozta ki. A tervezetet hivatalosan Costa Rica nyújtotta be 1980. március 6-án az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának. A fakultatív aláírású jegyzőkönyvtervezet sorsa azonban ezen a ponton megakadt, így nem válhatott az egész vi-

lágira kiterjedő nemzetközi dokumentummá. Az Európa Tanács parlamenti közgyűlése *Noel Berrier* francia képviselő jelentése nyomán 1983-ban elfogadta a szabadságuktól megfosztottak védelméről szóló 971. számú ajánlást. Az ajánlás melléklete a Costa Rica-i fakultatív aláírási jegyzőkönyvtervezeten alapuló európai egyezmény tervezetét tartalmazta. Közel négyéves, kormányközi szintű vita eredményeként 1987. november 26-án került sor a 126. sorszámot viselő egyezmény aláírására Strasbourgban. A hetedik, megerősítő okirat letétbe helyezését követően, 1989. február 1-jén lépett hatályba.

Az ellenőrzés szervezete

Az Európa Tanács emberi jogok szavatolását célzó erőfeszítései az utóbbi években mindinkább az erőszak megelőzésére irányulnak. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikke akképpen rendelkezik, hogy „*senkit sem lehet kínzásnak, sem pedig embertelen vagy meg-alázó büntetéseknek vagy bánásmódnak alávetni*”. Az erről szóló európai egyezmény létrehozásának célja az volt, konkretizálja ezt a rendelkezést oly módon, hogy megakadályozza a szabadságuktól megfosztott személyekkel szembeni kegyetlen bánásmódot. Az egyezményben nincs egyetlen olyan rendelkezés sem, amely érdemben állást foglalna a kínzásról és az embertelen vagy megalázó büntetésekről vagy bánásmódról, és arra sem tesz kísérletet, hogy ezek fogalom meghatározását adja. Egyedüli célja az, hogy az ellenük való védelmet erősítse. Ennek érdekében megelőzést szolgáló, nem bírósági jellegű jogvédő mechanizmust hozott létre, az e célra alakult Európai Bizottságot (1. cikk, a továbbiakban bizottság), amely jelentős mértékben kiegészíti a jellegében eltérő, az emberi jogok európai egyezménye szerint felállított jogvédő fórumot, az Emberi Jogi Bizottságot. Tehát az Európa Tanács által működtetett jogvédő szervezet az ún. *Kínzás Elleni Bizottság* (CPT), angol elnevezéssel *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment and Punishment*. Nem tévesztendő össze a kínzás megelőzésére létrehozott társulással, az *Association for the Prevention of Torture*-rel (APT). Utóbbi önkéntes társadalmi szerveződési alapon tevékenykedik, vagyis nem az Európa Tanács működteti. Az egyes országokban, ahol működik társadalmi alapon *Hel-sinki Bizottság* – mint Magyarországon is – és más társadalmi ellenőrző egyesület, társaság, ezek tevékenységét is segíti. Egyfajta kritikusa is a CPT munkájának. Véleményem szerint ez a kritika addig fogadható el, addig pozitív, amíg a jogvédelem erősítését szolgálja. Amikor az egyes szervezetek képviselői közötti virtuskodás, vezető szerepre törekvés eszközzé válik, maga a cél szenved kárt. A helytálló kritika, a valódi és nem hamis információk segítséget jelentenek minden jogvédelemmel foglalkozó munkájához.

A Európa Tanács által működtetett *Kínzás Elleni Bizottság*, a CPT független és pártatlan, a legkülönbözőbb foglalkozásokat képviselő szakértőkből (jogászokból, orvosokból, büntetés-végrehajtási szakemberekből) áll. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága országonként egy-egy tagot négyéves időtartamra abszolút szavazattöbbséggel választ az egyezményben részes államok jelöltjeiből az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Irodája által összeállított névjegyzék alapján. Megválasztásukat követően a bizottság tagjai államukról „leválnak”.

A bizottság megelőző tevékenysége a részes államok joghatósága alá tartozó, minden fogva tartási helyszín – pl. börtönök, fiatalkorúak fogva tartási intézetei, rendőrségi fogdák, katonai laktanyák, elmeógyógyintézetek – időszakos vagy eseti látogatásából áll, annak megállapítására, hogyan bánnak a fogvatartottakkal. Ha szükséges, a bizottság a helyzet javítása érdekében ajánlásokat tesz az érintett ország kormányának. Egyéni panaszügyekben azonban nem járhat el, ez az európai emberi jogi egyezmény értelmében létrehozott más fórumok hatáskörébe tartozik. A bizottság eddig 49 rendszeres és 21 eseti látogatást tett. Utóbbit akkor tesz, ha úgy ítéli meg, hogy ezt a körülmények indokolják. A bizottság az egyezmény szerint köteles az érintett országnak bejelenteni látogatási szándékát, azt azonban nem köteles közölni, mely intézményeket kíván felkeresni. A látogatással szembeni kifogást az érintett ország kormánya „*csak nemzetvédelmi vagy közbiztonsági okok, vagy a szabadságuktól megfosztottak tartózkodási helyén súlyos zavargások miatt, illetőleg valamely személy egészségi állapota vagy súlyos bűncselekménnyel kapcsolatos nyomozás során foganatosított sürgős kihallgatás miatt*” tehet. A látogatás során a bizottság tagjaiból alakult küldöttség tagjai választásuk szerint az országon belül akadálytalanul minden helyszínt felkereshetnek, a fogvatartottakkal tanúk nélkül beszélgethetnek, és bárkivel szabadon kapcsolatba léphetnek. A küldöttség az általában kéthetes időtartamú látogatás végeztével jelentést készít.

Működésének két alapelve az *együttműködés* és a *titoktartás* (az utóbbi időben harmadik alapelveként lép elő a *megelőzés*), mivel tevékenységének célja a fogvatartottak védelme, nem pedig az adott állam elmarasztalása. Ezért a bizottság zárt ajtók mögött ülészik, jelentései titkosak. Ha azonban előfordulna, hogy valamelyik ország nem működik együtt a bizottsággal vagy megtagadja ajánlásait, a bizottság *nyilatkozatot* tehet közzé, amelyben feltárja a valós (az elmarasztalásra okot adó) helyzetet. (A bizottság eddigi gyakorlatában két alkalommal élt a közzététel eszközével, mindkétszer Törökország esetében).

A bizottság éves tevékenységéről jelentést készít az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának, amelyet közzétesz. Eddig hét ilyen jelentés készült.

Az Európa Tanács 40 tagállama közül 38 részese az egyezménynek.

Az egyezményhez eddig két kiegészítő jegyzőkönyv készült: az első (az ET 151. sorszámú egyezménye) olyan országok számára is „megnyitja” majd (hatálybalépését követően) a csatlakozás lehetőségét, amelyek ugyan nem tagjai az Európa Tanácsnak, de amelyeket a Miniszteri Bizottság a csatlakozásra meghív. A második jegyzőkönyv (az ET 152. sorszámú egyezménye) pedig technikai jellegű rendelkezéseket vezet majd be (hatálybalépése után) azzal, hogy kétévenként megújul a bizottsági tagok létszámának fele, továbbá, hogy a tagokat a jelenlegi egy alkalom helyett két ízben lehet erre a tisztségre megválasztani. A két jegyzőkönyv hatálybalépésének feltétele, hogy minden részes állam fogadja el a bennük foglalt rendelkezéseket.

Az egyezmény 15. cikke arra kötelezi a részes államokat, hogy közölgék a bizottsággal annak a hatóságnak a nevét, amelyikhez a közléseit intézheti, továbbá annak az összekötőnek a nevét, akit a bizottsági látogatások lebonyolításának könnyebbé tétele érdekében kijelöl.

Magyarország és az Európa Tanács bizottsága

A Magyar Köztársaság az egyezményt megerősítő okiratát 1993. november 4-én helyezte letétbe az Európa Tanács főtitkáránál, amely az egyezmény 19. cikke értelmében három hónap múltán Magyarország tekintetében hatályba lépett. Az Egyezmény kihirdetésére egy évvel később, 1995. február 22-én került sor (az 1995. évi III. törvénnyel).

A Magyarországon történt hatálybalépést követően (még az egyezmény kihirdetése előtt) a bizottság értesítette a Magyar Köztársaság Külügyminisztériumát, hogy 1994 novemberében látogatást kíván tenni Magyarországon. A bizottság küldöttségének látogatását előkészítendő született meg a kormány 2121/1994. számú határozata, amelyben felkérte a legfőbb ügyészt, hogy az egyezmény 15. cikke szerinti összekötőt a látogatásokkal érintett tárcákkal, szervekkel egyeztetve nevezze ki, vegyen részt a bizottság esetenkénti magyarországi látogatásaival kapcsolatos szakmai, érdemi munkában.

A magyar nemzeti összekötő a bizottság látogatása során hatékony segítséget nyújtott, amit kivételesen jelentésében is kihangsúlyozott.

Az egyezmény egyetlen szóval sem említi, hogy mi a 15. cikk szerinti nemzeti összekötő feladata, és arra sem utal, miképpen, milyen eszközökkel kell a „*bizottság látogatása lebonyolítását megkönnyíteni*”. E félmondatnyi feladatértelmezést az egyezmény elfogadásáról készített értelmező jelentés tartalmazza. A személyével kapcsolatos követelményrendszer azonban mind világosabbá vált. Így valamennyi tárcánál a fogva tartásnak és jogi gyakorlatának, a hatályos szabályozásnak naprakész ismerete, valamennyi érintett szervnél ellenőrzési és intézkedési jogosultság, elismert tudományos tevékenység, igazságszolgáltatási gyakorlat ismerete, egyfajta koordinálókészség és szerep, továbbá, hogy ne az ellenőrzött szervek alkalmazásában álljon. Ezeknek a kívánalmaknak a figyelembevételével történt Magyarországon a nemzeti összekötő tisztviselő kiválasztása, aminek helyessége a bizottság jelentésében utólag igazolást is nyert. Itt is hangsúlyozni kell, hogy a nemzeti összekötő tisztség viselője nem azonos az adott nemzetből való bizottsági taggal, sőt egymástól bizonyos távolságot is tartaniuk kell.

Szerencsére a magyar összekötőnek olyan munkaköre van, amely feljogosítja, hogy vizsgálatokat tarthat, a fogva tartott személyeket négy szemközt meghallgathatja – bárhol tartják is fogva –, minden ilyen helyre bármikor beléphet, iratokat tekinthet meg, a törvények megsértésének észlelése esetén annak abbahagyására, megszüntetésére utasíthatja a végrehajtó szervet, jogtalanul fogva tartott személyt azonnal szabadlábra helyezhet – ez az ún. rendelkezési joga –, az egyezménybe ütköző bánásmód miatt büntető-, valamint fegyelmi eljárást kezdeményezhet. Az ajánlásoknak nem megfelelő körülményeket, a törvényt sértés veszélyét magában rejtő helyzeteket jelzi az érintett illetékes vezetőnek és az intézkedésről választ kéri.

A bizottság – amikor Magyarországon járt – tetszését nyilvánította, és jelentésében rögzítette a jogvédelem e formáját tapasztalva. Az ezzel kapcsolatos ajánlásait megszívlelve – mert a hatékony, többek által végzett jogvédelem esetén is előfordul üldözendő cselekmény, még ha arányában nem jelentős mértékben is – évente összefoglaló jelentést

készít a fogvatartottakkal való bánásmódról, az egyezmény érvényesüléséről. Ezt a rendőrség, a büntetés-végrehajtás, a katonai fogházak és a javítóintézetek vezetői a megelőzés érdekében szükséges intézkedéseikhez megkapják.

A helyzet értékelésében jó módszernek bizonyult ezeknek az ellenőrzött – ügyési törvényességi vizsgálatok és ellenőrzések, feljelentések és panaszok intézése kapcsán feltárt tényeken nyugvó – adatoknak az alapulvétele. Magyarországon egyes laikusok, szervezetek sajnos nemegyszer az igazságot nem fedő tényeket is közzétesznek, egy-egy eset kiragadása és általánossá fokozása, az információk minden ellenőrzés nélküli elfogadása, a valóságot nem reálisan tükröző kép nehezíti a helyzet tárgyilagos megítélését, még magának a valós helyzetnek az elfogadását (holott megelőző intézkedések erre építve tehetők), a valóban szükséges intézkedések megtételét, ezáltal közvetve ronthatják a bizottság tevékenységét is.

A javaslatok között felmerült, hogy az objektív értékelésben nem lenne haszontalan, ha a nemzetközi összekötő tárgyilagos jelentését évente eljuttatná a bizottság titkárságához, és ezek az anyagok a legközelebbi látogatáshoz már tájékoztatásul szolgálnának.

Jó módszer, ha a látogatás előtt a nemzeti összekötő összegyűjti a hatályos jogszabályi rendelkezéseket és megfelelő példányszámban és nyelveken a bizottság tagjai részére bocsátja. Magyarországon a rendőrségi fogdák (ahol őrizetesek és előzetesen letartóztatottak, idegenrendészeti őrizetesek vannak fogva) a Belügyminisztérium; a büntetés-végrehajtási intézetek, ahol a szabadságvesztésre elítélteket, valamint azokat, akiknek a közérdekmunka- vagy pénzbüntetését szabadságvesztésre változtatta át a bíróság, az előzetesen letartóztatottakat, az idegenrendészeti őrizetben lévőket, továbbá azokat tartják fogva, akiknek a szabálysértési pénzbírságát elzárásra változtatták át; ezen túlmenően egy speciális intézetben – amely a Igazságügyi Minisztérium és a Népjóléti Minisztérium irányítása alatt álló országos intézet – az elmebetegek kényszergyógykezelést hajtják végre (megelőzően az ideiglenes kényszergyógykezelést, előzetes letartóztatás esetén az elme megfigyelést is) az Igazságügyi Minisztérium; a javítóintézetek (itt a fiatalokú javítóintézeti nevelésre kötelezetteket és a fiatalokú előzetesen letartóztatottakat tartják fogva) a Népjóléti Minisztérium; a Katonai Fogház (itt a katonák szabadságvesztés-büntetését és részben az előzetes letartóztatását hajtják végre) a Honvédelmi Minisztérium kormányzati irányítása alatt áll.

A jogtalanul Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok számára kötelező tartózkodási helyként kijelölt úgynevezett közösségi szállások a határország kezelésében, így a Belügyminisztérium kormányzati irányítása alatt állnak. Ezeknek az egymástól különböző minisztériumoknak, az általuk irányított más-más jellegű fogva tartó intézeteknek az ellenőrzését, annak biztosítását jól meg lehet oldani, ha olyan, mindegyiknél egyfajta (szankciók végrehajtása feletti) törvényességi kontrollt ellátó tevékenységet is véghez a nemzeti összekötői tisztség viselője, mint jelenleg Magyarországon.

Nélkülözhetetlen a foglyok ellen folyamatban lévő büntető- vagy igazgatási eljárások megismerése is. A fogoly egyik helyről a másikra kerül, a rossz bánásmód és az egyezmény megsértése ritkán történik a fogva tartási helyen, inkább az odakerülés előtt, az el-
fogásnál.

Nagyon hasznos az a koordináló szerep, amivel a nemzeti összekötő az egyes és a másiktól eltérő tevékenységet végző szervek irányába hat. Amikor a bizottság munkája során akadályba ütközött, az összekötő minden végrehajtóra érvényes, azonnali intézkedést adhatott, amelyre rögtön megszűnhet az akadály. Az intézkedés határidőben történő megtételének számonkérése, az ehhez szükséges tájékozódás szintén hasznos.

Kivánalmak Európában

A bizottság első látogatásait 1990-ben kezdte meg, és a rendszeres látogatások „első fordulója” az akkor még 23 részes államban 1994-ben fejeződött be. Ekkorra már rendelkezett a bizottság bizonyos tapasztalatokkal a nemzeti összekötők működését illetően is, először körvonalazódtak ki a velük szembeni világos kívánalmak.

1997-ben lezárult a részes államokban tett rendszeres látogatások második fordulója. Ez jó alkalmat teremtett arra, hogy valamennyi nemzeti összekötő részvételével megvitassák a közös érdeklődésre számot tartó, különösen pedig a bizottság látogatásaival kapcsolatos kérdéseket. Ezenkívül az 1994. március 1-jei találkozón az az elhatározás született, hogy a bizottság tagjainak és a nemzeti összekötőknek a találkozóit 3-4 évenként tartásuk meg. Néhány országban először bizonyos szkepticizmussal fogadták a bizottság működését, mert büntetés-végrehajtási hatóságaik nem voltak hozzászokva, hogy egy idegen állampolgár magyarázatot kérhessen a fogva tartás körülményeiről.

A rendszeres látogatások harmadik ciklusának kezdeteként 1998-ban a következő országokba tesznek (időszakos, nem eseti) látogatást a bizottság küldöttségei: Andorra, Horvátország, Finnország, Izland, Moldova, Spanyolország, Svédország, a volt Jugoszláv Köztársaság, Ukrajna. A bizottság minden egyes új részes államban az egyezmény ot-tani hatálybalépését követően, hat hónapon belül szeretne látogatást tenni.

Az összekötőnek bizonyos oktatói szerepet is be kell töltenie, ismeretterjesztő tevékenységet folytatva a Kínzás Elleni Bizottság létéről, az emberi jogokról. A fogva tartási helyekre vonatkozó valamennyi információt naprakész állapotban kell tartani, amelynek megfelelő tárolása és átadása rendkívül fontos. Egyes nemzeti összekötők hangsúlyozták, hogy tájékoztató füzeteket kellene készíteni az egyezményben részes valamennyi tagállam nyelvén a széles közvélemény tájékoztatására, a joggyakorlat megismertetésére, továbbá olyan kézikönyvet, amelyben meghatároznák az összekötő szerepét, s amely ajánlás jelleggel összefoglalná minden ország számára a követendő magatartás főbb irányvonalait. Általános vélemény szerint a nemzeti összekötő szerepe rendkívül fontos, és országonként különböző lehet. Az egyes országokban, részben a nemzeti összekötő munkája révén is kezdik megismerni a bizottságot, a szakmai közvélemény mind szélesebb rétege értékeli tevékenységét.

Olaszországban hosszú időn át problémák voltak, mert a korábbi nemzeti összekötő munkahelyet változtatott, és éveken át nem neveztek ki senkit a helyére, ezért elégtelen volt a bizottsággal való kommunikáció is. A bizottság olaszországi látogatása nyomán az Alkotmánybíróság bizonyos irányelveket tett közzé a büntetés-végrehajtással kapcsolatban. Ezek végrehajtására a büntetés-végrehajtásban és a Kínzás Elleni Európai Bizottság

tevékenységében érintett, az egyes területeket magas hivatali szinten képviselő tárcaközi bizottságot hoztak létre, és e bizottság révén sikerül a nemzeti összekötőnek biztosítania a megfelelő koordinációt. A tárcaközi bizottság létjogosultságát támogatta az Egyesült Királyság küldötte is.

Francia javaslatra a nemzeti összekötőnek egyfajta *hírnöknek* kell lennie, aki nemcsak a bizottságról szóló híreket, hanem az emberi jogokat is közvetíti a rendőrnek, a csendőrnek, a büntetés-végrehajtási tisztviselőnek.

A nemzeti összekötő és a bizottság nemzeti tagja közötti kapcsolatokat bátorítani vagy visszafogottabbá kell-e tenni? E vita során az a közös állásfoglalás fogalmazódott meg, hogy a bizottság nemzeti tagjának és a nemzeti összekötőnek egymástól bizonyos távolságot kell tartania, feladataikat külön kell választani – „agent national” és „agent européen” –, ám hasznos, ha a bizottsági tag tudja, mi történik az országában. A nemzeti összekötő az adott ország és a bizottság között közvetítő szerepet tölt be, esetenként saját országát „védelmezi”. A bizottsági tagnak azonban minden esetben pártatlannak kell lennie, és ezt a pártatlanságot biztosítja az az egyezményben foglalt rendelkezés is, hogy a saját országában nem tehet a bizottság képviselőjében látogatást. Nem lenne helyes azonban az országával minden kapcsolatot megtiltani, a kapcsolatoknak azonban olyan szintre kell szorítkozniuk, hogy a bizottsági tag ne válhasson „nemzeti szakértővé”, és a titoktartási kötelezettségét is mindig tiszteletben kell tartani.

A konkrét esetekre vonatkozó kegyetlen bánásmódot panaszoló állítások kezelése során a gyorsaság a legfontosabb. A nemzeti összekötő szerepe ilyenkor meghatározó, akit nem köt titoktartási kötelezettség a saját országával szemben. Ha a bizottság a látogatás során kapott konkrét bejelentés nyomán megállapítja annak helytálló voltát, fontos, hogy az ország idejében kapja meg az értékelő jelentést. Sok esetben a titoktartási kötelezettség és a probléma megoldása érdekében a bejelentő személyének felfedése körül dilemma van. Sok esetben a bizottság küldöttsége akaratlanul is azonosítja a bejelentőt a probléma és a helyszín megjelölésével. Az egyezmény azt a kötelezettséget rója a kormányokra, hogy javítsanak a kifogásolt helyzeten, ám a bírált kormány azt is válaszolhatja a bizottság észrevételére, hogy az nem győzte meg, mert nem mondott konkrét adatokat. A portugál összekötő nézete szerint például megoldást jelenthet, ha a látogatás végén az érintett hatóságok megtudják, melyik intézetben történt jogsértés, mert megállapítható, hogy korábban folyt-e már eljárás. A bizottság görög tagja szerint nem lehet általánosan alkalmazható megoldást hozni, és súlyos állítások esetén kérni lehet az érintett panaszostól a titoktartási kötelezettség feloldását. A bizottság titkára szerint a panaszos közvetlenül fordulhat az ügyészhez is, ám ez nem minden országban oldható meg. Magyarországon ez már magától értetődő pozitív gyakorlat. Ha a titoktartási kötelezettség feloldható, akkor azonnal vizsgálat folytatható. A bizottság elnöke szerint a küldöttség általában azzal a fordulattal él, „...az a benyomásunk, ...”, és nem oldja fel a titoktartási kötelezettséget. A holland összekötő szerint a nemzeti hatóság tudomására kell hozni a panaszt a küldöttség látogatásának végeztével.

A bizottságot a közelmúltban az Amerikai Egyesült Államokba – amely nem részese az egyezménynek – hívták meg egy börtönhajóra eseti látogatásra, mert a bejelentő kö-

zépkeri körülményekre hivatkozott. A titkár véleménye szerint a nemzeti összekötőnek nemcsak az a feladata, hogy várja az értesítést a bizottság látogatásáról, hanem országa kormányának javaslatot is tehet a bizottság eseti látogatásának indítványozására. Eddig két példa volt arra, hogy valamely ország kormánya hívta meg a bizottságot, és mindkét alkalommal a bizottság „gombnyomásra” menesztett küldöttséget. A belga összekötő szerint a bizottság leterheltsége miatt nem lenne helyes, ha minden alkalommal, a mikor erre jelzést kap, látogatást tenne. Az Egyesült Királyság összekötője szerint az ilyen látogatások azoknak az országoknak lehetnek hasznosak, ahol nincsenek komoly büntetés-végrehajtási jogszabályok. A bizottság elnöke ezzel kapcsolatban előadta, hogy a bizottság nem kíván „börtönfőfelügyelet” (inspection generale) lenni. A görög tag elmondta, az célszerű, ha csak igazán súlyos esetben tesz a bizottság eseti látogatást, olyankor, amikor maga a kormány is megoldhatatlannak ítéli a problémát, politikai vitát (ellenzék-hatalmon lévő pártok között) azonban nem oldhat meg.

A bizottság ajánlása megvalósításának finanszírozásával kapcsolatban felmerült, hogy az anyagi eszközök hiánya még a nem bűnöző népesség számára is fájdalmas (lakásépítés, szociális háló...). A bizottság határidőt tűz ki ajánlásainak teljesítésére, később pedig szankciót alkalmaz. Az Európa Tanács nem tud anyagi segítséget nyújtani az ajánlások megvalósításához, esetleg azonban ajánlhat olyan szervezeteket (alapítványokat), amelyek segíthetnek a finanszírozásban. A belga összekötő szerint ha az ajánlás strukturális kérdéseket érintene, ez már túllépne a bizottság hatáskörén, ilyenkor az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának kell a javítás mellett szót emelnie. A bizottság elnöke szerint a börtönhelyzet javítása ellen szól, hogy az sohasem volt egyik országban sem kiemelt téma, lévén, hogy nem választási tényező (az egyes intézmények ünnepélyes megnyitására szóló tudósítások között sohasem szerepel börtön). A török nemzeti összekötő szerint a helyzet javítása nem mindig pénzkérdés, és széles körű együttműködést kell folytatni a bizottsággal. Az Európa Tanács keretében különféle projektumok foglalkoznak a börtönhelyzettel (például a büntetés-végrehajtási személyzet oktatása, minimumstandard stb.). Hollandia összekötője szerint a rossz bánásmód problémája a jövőben még súlyosabb lesz, és tévedés lenne mindent az anyagiak hiányára, rovására írni. A svájci összekötő szerint a bizottság valószínűleg nem tud pénzt adni, de jobb szerény megoldást elfogadni, mint semmilyen.

A sajtóval való kapcsolat a bizottság látogatása előtt, alatt és utána több országban is kellemetlen helyzeteket teremtett. A belga összekötő elmondta, hogy tapasztalata szerint ezeknek a kapcsolatoknak milyensége attól függ, hogy a nemzeti hatóságok hogyan viszonyulnak a Kínzás Elleni Bizottsághoz. Az összekötő szerepe a médiával való kapcsolattartás területén is kényes kérdés, különösen azért, mert rövid az idő a látogatás befejezése és a sajtótájékoztató között. A görög összekötő szerint ha az ország hatóságai adnak sajtótájékoztatót, ezt a nemzeti összekötő nem akadályozhatja meg. Véleménye szerint ezzel kapcsolatban is célszerű lenne, ha a bizottság leírná az összekötő feladatait: ha a bizottságnak kérése van, írja le, és az összekötő a kérést továbbítja. A holland összekötő saját tapasztalata alapján állapította meg, hogy nehezebbé a munkát, ha előre nyilvánosságra hoznák a bizottság látogatásának tényét, mert a sajtó érdeklődése esetén nehéz lenne el-

dönteni, melyik minisztérium (külügy, igazságügy, belügy) illetékes a válaszadásra. A bizottság titkára személyes véleményként elmondotta, hogy a médiával való kapcsolatnak *önkéntesebbnek* kellene lennie. A bizottság a látogatás során szeretné elkerülni a sajtót, mert az bizonyos országokban túlságosan agresszív. A látogatás befejezésekor is veszélyes a sajtóval való találkozás, mert a bizottságnak időt kell hagyni arra, hogy a látottakat feldolgozza. Belgiumban a bizottság első látogatásáról készített jelentést közzétették, ám ez is veszélyes, mert a kormánzatnak még nem volt válasza a jelentésre. A bizottság elnöke szerint, ha a kormány határozza el a jelentés közzétételét, így az nem okozhat ilyen jellegű problémát. A bizottság görög tagja szerint, lévén, hogy már a harmadik rendszeres látogatást teszik, a korábbi látogatásokról lehet tájékoztatást adni az írott és a sugárzott médiában. Ezenkívül problémát jelent a terminológia: mindaddig, amíg a bizottság neve a „kínzás” szót tartalmazza, alkalmas a szenzációhajhászásra. Svájc nemzeti összekötője annak a véleményének adott hangot, hogy jó lenne, ha a bizottság ismertebb lenne, ezért fontos, hogy ne túlságosan hosszú idő teljék el a látogatása és a jelentés elkészítése között. A bizottság titkára a vitához kapcsolódva elmondta, ha a meglátogatott ország kormánya úgy dönt, hogy bizonyos adatokat kiszivárogtat, akkor mindent nyilvánosságra kell hoznia, nemcsak a részadatokat. A bizottság izlandi tagja szerint ha az érintett ország kormánya a bizottság jelentésének nyilvánosságra hozataláról dönt, a jelentést a legszélesebb körben nyilvánosságra kell hozni.

A belga összekötő elmondta, hogy az adott ország hatóságai számára is gyakran meglepő, amit a bizottságtól hallanak. Ezért azon a véleményen van, hogy nagyon hasznosak a látogatás végén tartott (kötetlen) beszélgetések. Ezt a megállapítását sok ország összekötője támogatta, hozzátéve: a látogatás alatt fontos, hogy a bizottság küldöttségének titkára és a nemzeti összekötő állandó, közvetlen kapcsolatot tartson fenn.

A bizottsági jelentésre adott kormányválaszt a jövőben az adott ország nyelvén, homogén (szerkesztett) formában kell megküldeni a bizottságnak, csatolva ahhoz az Európa Tanács egyik hivatalos nyelvén (francia vagy angol) készített fordítást. Fontos a határidők megtartása – az esetek túlnyomó többségében ez is történik –, ám vannak olyan esetek, amikor a válasz egy évet is késik. Az írásos kapcsolatokban néha minden rosszakarat nélkül „süketek párbeszéde” alakult ki. Az olasz összekötő szerint csak az a megoldás, ha közvetlen találkozóra kerül sor.

Az egyezmény 8. cikke 2. bekezdésének d) pontjával (a bizottság számára feladata elvégzéséhez szükséges minden más információhoz való hozzáférés) kapcsolatos kérdésekre az a válasz, hogy az adatokhoz való hozzájutáshoz jelentős érdek fűződik a látogatás sikere szempontjából. A belga összekötő úgy gondolja, hogy a bizottság eddigi két (belgumi) látogatása alkalmával nem sikerült minden problémát számba venniük, de a látogatás nyomán az orvosi kamarához fordultak a deontológiai szabályok megváltoztatása céljából. A bizottság svájci tagja szerint a bizottságnak közölnie kell, hogy az adott országban milyen adatokra van szüksége. A bizottság titkára szerint egyes intézménytípusokban nem lehet államtitokra hivatkozni a bizottsággal szemben. A látogatás során főszabályként nem szükségesek nevek, adatok, de bizonyos esetekben mégis elengedhetetlenek annak megállapításához, hogyan működik az adott intézmény.

KITEKINTÉS

A Kínzás Elleni Bizottságnak a tranzit/nemzetközi övezetekbe való bejutásával kapcsolatban a bizottság működésének kezdetén voltak bizonyos fenntartások, ám az Európai Emberi Jogi Bíróságnak az AHMUD versus Hollandia ügyben (1996. november 28- án) hozott ítélete óta a helyzet alapvetően megváltozott.

Általános vélemény, hogy az egyezményben részes államok a bizottságot lassacskán elfogadják, egyre fokozottabban érvényesül az együttműködés elve. A bizottság egyfajta „barométert” jelent az országok számára. Az a dán megállapítás is támogatást kapott, mely szerint fontos, hogy a bizottság ne csak bíráljon, hanem dicsérjen is. A bizottság elnöke szerint a bizottság tevékenységében bírálatról nincs szó, csak figyelemfelhívásról arra vonatkozóan, hogy valami rosszul működik. A bizottság titkára szerint a munkamódszerek is tökéletesedtek az eddigi működés során. A svéd összekötő, aki egyébként nagyra értékelte a bizottság munkáját, kérte, hogy a jövőben egységes ismérvszisztemet alkalmazzanak valamennyi részes állammal szemben.

Összefoglalásul megállapíthatjuk, hogy növekszik a nemzeti összekötők feladata, szerepe saját országaikban. *(A magyar összekötő e dolgozat szerzője. – A szerk.)* Naprakész információval kell rendelkezniük valamennyi végrehajtó szervről, bármelyik minisztérium irányítása alatt működik is. Felkészültnek kell lenniük a vonatkozó hatályos jogszabályokból és a jogalkalmazási gyakorlatból, bármikor történjék is a bizottság látogatása, ezeket az információkat át kell adniuk. Folyamatos tevékenységet igényel a törvények és ajánlások végrehajtásának figyelemmel kísérése, éves jelentésben kell összefoglalni a fejlődést. Fontos az összekötő szerepe a képzésben, az emberi jogok oktatásában. A jövőben nemcsak az lesz a feladata, hogy várja a CPT-t, hanem javaslatokat is ki kell dolgoznia, saját országát segítve. Létre kell hozni az érintett tárcák részvételével egy úgynevezett szakértői tárcaközi bizottságot, amelyet a nemzeti összekötő koordinál. Továbbra is biztosítani kell, hogy a látogatással érintett államtitkárok a bizottságot a látogatás megkezdése előtt és annak végeztével rövid időn belül fogadják.

A látogatás idején a bizottság a sajtót szeretné elkerülni. CPT-tag közvetlenül fordulhat az ügyészhez. A jelentésre adott válasznak homogénnek kell lennie, nem térhet el az egyes minisztériumok szerint. Titoktartási kötelezettség az összekötőt nem köti saját országával szemben. Eljárására, magatartására, „hazájának korrekt védelmezése” is jellemző.

Vókó György

