



BUDAPEST  
INTÉZET

# A kínzás nélküli élet ára

---

Avagy mekkora éves költségvetést igényel az ENSZ  
Kínzás elleni Egyezményének Fakultatív  
Jegyzőkönyvével vállalt kötelezettségek hazai  
végrehajtása?

**Budapest Intézet**  
**2013. március**



BUDAPEST  
INTÉZET

## Tartalomjegyzék

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| Összefoglaló.....                                                     | 2  |
| Bevezető.....                                                         | 4  |
| Az OPCAT és Magyarország.....                                         | 5  |
| Nemzetközi összehasonlítás.....                                       | 5  |
| Intézménylátogatásokon alapuló becslés .....                          | 9  |
| Egy alternatív megközelítés .....                                     | 18 |
| A megfelelő működés elindításának egy finanszírozási lehetősége ..... | 19 |
| I. Függelék .....                                                     | 20 |
| II. Függelék.....                                                     | 22 |

## A kínzás nélküli élet ára

### Avagy mekkora éves költségvetést igényel az ENSZ Kínzás elleni Egyezménye Fakultatív Jegyzőkönyvével vállalt kötelezettségek hazai végrehajtása?

#### Összefoglaló

Magyarország aláírta a Kínzás elleni ENSZ Egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvét (*Optional Protocol to the Convention against Torture – OPCAT*). Az OPCAT célja annak megelőzése, hogy a szabadságukban korlátozott/szabadságuktól megfosztott személyek<sup>1</sup> ne váljanak kínzás, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód áldozatává. A vállalt kötelezettség teljesítése érdekében az állam az alapvető jogok biztosát hatalmazta fel, hogy Nemzeti Megelőző Mechanizmusként (*National Preventive Mechanism – NPM*), független szervezetként látogatásokat tegyen fogvatartást végrehajtó intézményekben. Jelen tanulmányban egy, a legjobb tudásunk szerint elkészített intézményi lista felhasználásával igyekszünk megbecsülni a magyar NPM éves költségét.

Az NPM működéséhez szükséges szakértők, munkaórák, stb. számának megbecsléséhez cseh és észt adatokat használtunk fel, ezek az országok már tagjai az OPCAT-nek és rendszeresen monitorozzák hazai intézményeiket. A költségvetés végleges kialakításához a magyar kormányoknak természetesen még egy sor további döntést kell meghoznia, többek között azt, hogy mennyi időt töltsenek el a szakértők az egyes intézetekben, mennyi legyen a jogászok, orvosok, pszichológusok és egyéb szakemberek díjazása, vagy milyen minőségű szálláshelyet fizet a monitorozást végző szakértőknek.

E dimenziók mentén a szükséges büdzsét illetően három különböző forgatókönyvet készítettünk el. Egy *minimalista* verziót, amely a lehető legfukarabb költségvetést eredményezi, ez feltehetően csak formális jellegű munkavégzésre elég, amely adott esetben meg sem felel a bevett európai OPCAT sztenderdeknek. Ez a verzió a képzett szakértőknek (általában jogászoknak) fizetendő díjként bruttó 3000 forintos órabérrel számol. Az *átlagos* forgatókönyv a cseh és észt teljesítmény- és költségráták átlagos értékeivel számol, úgy véljük, ezt választva a magyar NPM feladatát kielégítően elláthatná. Ekkor a szakértők bruttó 5000 forintos óradíjat kapnának. Az *optimális* verzióban a legelfogadhatóbb rátákkal és bruttó 7000 forintos órabérrel számolunk. Ha az NPM az utóbbi költségvetésből gazdálkod-

<sup>1</sup> Az OPCAT-ben használt „szabadságuktól megfosztott személyek” kifejezés vonatkozik mindazokra, akik valamilyen oknál fogva olyan intézményben élnek, ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól. A gördülékenyebb fogalmazás érdekében a tanulmányban ezeket az intézményeket fogvatartási helynek, az itt tartózkodókat pedig fogvatartottaknak nevezzük. Ez nem jelenti azt, hogy csak a klasszikus fogvatartásra vagy bebörtönzésre gondolunk, hanem személyek olyan állami vagy magántulajdonú intézményben való elhelyezésére is, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítása alapján önként nem hagyhat el. (Pl. pszichiátriai intézetek, rehabilitációs központok, sőt, bizonyos esetekben időskorúak gondozóházai, stb.)

hatna, az minden bizonnyal elegendő volna az érintett intézmények alapos és kellő gyakoriságú látogatásához.

Az állam arról is dönthet, milyen gyakran hajt végre meglepetésszerű, *ad hoc* ellenőrzéseket a rendszeres látogatásokon felül. Ez a lehetőség további változókat visz az elemzésbe.

További eshetőségeket is megvizsgáltunk annak függvényében, hogy egy látogatási ciklus (az összes érintett intézmény legalább egyszeri felkeresése) három, négy avagy öt év hosszúságú, illetve hogy milyen arányú az *ad hoc* ellenőrzések gyakorisága (0%, 10% vagy 20%). Eredményeinket a 7. táblázatban foglaljuk össze. Ahogy haladunk a minimális, felületes és talán nem is elégséges feladatellátást biztosító forgatókönyvtől az optimálisabb, de drágább verziók felé, jelentősen eltérő összegeket kapunk. A minimális forgatókönyvben meghatározott ötéves látogatási ciklus *ad hoc* vizitek nélkül már évi 29 millió forintból is megvalósítható volna, míg **az optimális forgatókönyv hároméves ciklussal és 20%-os előre be nem jelentett látogatási aránnyal több mint évi 245 millió forintba** kerülne. Érdekes különös figyelmet fordítanunk **az átlagos verzióra**, ha elfogadjuk, hogy ez nem túl drága, mégis kielégítő megoldást jelenthet. Amennyiben eszerint számítjuk ki a díjakat és egyéb ráfordításokat, valamint a nem túl ambiciózus négyéves látogatási ciklust és a 10%-os *ad hoc* ellenőrzési arányt vesszük alapul, **a szükséges éves költségvetési keret 86 millió forint**ra jön ki.

Ez az összeg ahhoz is közeli, amennyit a Magyarországhoz hasonló OPCAT tagországok átlagosan az NPM-ükre költenek. **Ha a magyar NPM költségvetése 73 és 160 millió forint közé esne, akkor mondhatnánk, hogy az körülbelül a közepén jár annak a pénzügyi tartománynak, amit a hazánkhoz hasonló tagországok, Szerbiától Ausztriáig, e célra költenek.** Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a nemzetközi összehasonlítás alapjául szolgáló országok zöme által az NPM működésére költött forrás nem elégséges a fogvatartási helyek akár évente történő látogatását sem, amely gyakoriság minimális elvárás lenne.

A fenti számításokban úgy kalkuláltunk, hogy az **NPM delegációi független, a munkaerő-piacon elérhető szakértőkből tevődnek össze**, akik nem állnak állami alkalmazásban, hanem megbízási szerződés keretében foglalkoztatva vesznek részt a munkában. Ha kizárólag az ombudsmani hivatalban létrehozott 12 fős osztály látná el az NPM feladatait, akkor annak éves költsége 53 millió forint körül lenne, de ez csak 25 évenkénti látogatást tenne lehetővé az egyes intézményekben. A négyéves monitori ciklus biztosításához több mint ötszörös munkatársi létszámmra lenne szükség.

Ha van a politikai akarat az NPM működésének pontos megtervezése, hatékony kialakítása és bevezetése az EU finanszírozta Államreform Operatív Programból (ÁROP) megvalósítható volna – ezt ugyanis pont ilyen célokra találták ki.

## **Bevezető**

2012 augusztusában a Magyar Helsinki Bizottság felkérte a Budapest Intézetet, becsülje meg azt az állami költségvetésből évente elkülönítendő összeget, amely Magyarországnak az OPCAT keretében tett vállalásai teljesítéséhez szükséges.

A munkát 2012. augusztus 2013. február között a Váradi Balázs által vezetett, Pass Dániel és Varga Márton alkotta csapat végezte. Sütő Tímea szintén részt vett a szöveg megírásában.

Szeretnénk köszönetet mondani Ivány Borbálának, Tóth Balázsnak, Iva Hrazdilkovának és munkatársainak, Karsay Dorottyának, Kertti Pilviknek és Matthew Pringle-nek nagylelkű segítségükért, valamint Scharle Ágotának és Romhányi Balázsnak szakmai hozzászólásaikért; az esetleg megmaradt hibákért a felelősség minket terhel.

*Megjegyzés:* a feladat természetéből adódóan – olyan jövőbeli kiadásokat próbálunk kiszámolni, melyek részletei még nem ismertek, egy, a Magyar Helsinki Bizottság által összeállított adatbázis alapján, mely könnyen lehetséges, hogy hiányos vagy elavult – számításaink ezért nem lehetnek többek durva becslésnél. Ezért az alábbiaknál sokkal átfogóbb és részletesebb számításokra van szükség, mielőtt tényleges költségvetési kiadásokat vagy előirányzatokat hagyna jóvá a kormányzat.

Az alábbiakban először összefoglaljuk azokat az intézményi kihívásokat, melyekre adandó válaszhoz a feltételes költségvetési becslésünk készült. Ezután bemutatjuk azt a két módszert, melyekkel becsléseinket végeztük: előbb kiválasztottunk néhány olyan országot, mely már finanszíroz a Magyarország által is bevezetni tervezetthez hasonló monitoring rendszert, és kiszámoltuk, mekkora az az összeg, ami Magyarországot ezek mezőnyének közepére juttatná; majd, konkrét számításokat mutatunk be, melyek keretében felszoroztuk az intézmények és fogvatartottak számát a különböző forgatókönyvek szerint elképzelt látogatás költségével. Ezt követően egy olyan számítást mutatunk be, amely azt vizsgálja, hogy milyen költségekkel járna, ha az ombudsmani hivatal maga látná el a feladatokat és nem a munkaerő-piacról bíznának meg szakértőket a vizsgálatokkal. Zárásként egy finanszírozási lehetőséget is javasolunk, melyből működtethető lenne a civil-állami monitoring rendszer.

Számításaink mind 2012-es forintban értendők; ahol szükséges volt, 1 euró – 290 forint árfolyammal számoltunk.

## **Az OPCAT és Magyarország**

A Kínzás elleni ENSZ Egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvét (*Optional Protocol to the Convention against Torture – OPCAT*) 2002 decemberében fogadta el az Egyesült Nemzetek Szövetségének (ENSZ) Közgyűlése, majd 2006 júniusában lépett hatályba. A harmadik, valamint a 17-23. cikkelyek kötelezik az aláíró országokat, hogy „hozzanak létre, jelöljenek ki vagy tartsanak fenn országos szinten egy vagy több olyan látogató szervet, melyek megelőzik a kínzást és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést”. Ezt a látogató szervet Nemzeti Megelőző Mechanizmusnak (*National Preventive Mechanism – NPM*) nevezik.

Magyarország 2012-ben ratifikálta az OPCAT-et, de az NPM működtetését, a 24. cikkely által adott lehetőséget kihasználva, néhány évvel elhalasztotta. A magyar kormány úgy döntött, hogy az alapvető jogok biztosának hivatalát, az ombudsmant jelöli ki NPM-nek, ennek érdekében pedig módosítja az alapvető jogok biztosáról szóló törvényt. A tervek szerint az NPM 2015-ben kezdi el működését.<sup>2</sup>

A független szakértők által készített jelen tanulmány célja, hogy nyilvános dokumentumként elősegítse, hogy Magyarország minél hatékonyabban implementálja az OPCAT-et.

## **Nemzetközi összehasonlítás**

Ahhoz, hogy megtudjuk, a Magyarországhoz hasonló országok mekkora forrást biztosítanak az NPM működésére, és hogy hazánkban mennyit kellene erre a célraallokálnia annak érdekében, hogy illeszkedjen a sorba, először azonosítottuk azon országokat, amelyek az OPCAT keretében már működtetnek NPM-et, majd ezek költségvetéséről szóló információkat szereztünk. Az ENSZ OPCAT-tel foglalkozó honlapján<sup>3</sup> közzétett tizenhét ország közül tizenkettő esetében meg tudtuk állapítani, hogy nagyságrendileg mennyi az éves NPM-re fordított kiadásuk<sup>4</sup>. A második lépésként ezeket országokat aszerint kategorizáltuk, hogy mennyire hasonlóak Magyarországhoz. A rangsorolást három ismerv figyelembe vételével tettük meg: teljes népesség, egy főre eső GDP<sup>5</sup> és fogvatartotti ráta<sup>6</sup>. A hasonlóság mértékének megállapításához kombinálnunk kellett e három tényezőt. Ezt jobb támpont híján némileg önké-

<sup>2</sup> <http://helsinki.hu/az-opcat-ratifikacioja-2008>

<sup>3</sup> <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/mechanisms.htm>

<sup>4</sup> Az információkat a közzétett éves jelentésekből és a szóban forgó hivatalok e-mail-es megkeresésével gyűjtöttük össze. Különösen hálásak vagyunk az észti és a cseh hivatalok munkatársai önzetlen és értékes segítségért.

<sup>5</sup> 2010. év, PPP-n konvertált GDP/fő, G-K módszer, 2010-es árakon számolva, USD-ben. Népesség és GDP adatok forrása: [https://pwt.sas.upenn.edu/php\\_site/pwt71/pwt71\\_form\\_test.php](https://pwt.sas.upenn.edu/php_site/pwt71/pwt71_form_test.php)

<sup>6</sup> 100 ezer lakosra jutó fogvatartottak száma, OECD Factbook 2010: *Economic, Environmental and Social Statistics*. Az OECD adat a szabadságvesztés büntetéssel sújtott, klasszikus fogvatartási intézményben, azaz büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott személyek számát mutatja, amely azonban jelentősen szűkebb halmaz, mint az OPCAT hatálya alá eső intézményekben élő populáció, azonban ennél megbízhatóbb összehasonlító adat nem állt rendelkezésünkre.

nyesen úgy végeztük el, hogy az országokat egy virtuális háromdimenziós térben helyeztük el az említett ismérvek mentén, és egyenként megállapítottuk a Magyarországtól mért euklideszi távolságukat a következő képlet alkalmazásával:

$$PRO_i = (POP_i - POP_{HU})^2 + (GDP_i - GDP_{HU})^2 + (INC_i - INC_{HU})^2$$

ahol  $PRO_i$  az országok Magyarországtól való távolságát,  $POP_i$  a népességet,  $GDP_i$  a GDP-t és  $INC_i$  a fogvatartotti rátát jelöli. Minél alacsonyabb  $PRO_i$ , annál inkább hasonló az adott ország és Magyarország e három ismerv kombinációjának viszonylatában.

Az 1. táblázat mutatja az országok értékeit, Magyarországtól számított euklideszi távolságát ( $PRO_i$ ) és az e távolság alapján számított „hasonlósági” sorrendet. Sötét háttérrel emeltük ki az országok közül azokat, amelyek által működtetett NPM tekintetében érdemi költségvetési információval rendelkezünk. Úgy véljük, hogy azon országok intézményi berendezkedése, amelyek nem tagjai az Európai Uniónak vagy nem szomszédosak Magyarországgal, annyira eltérőek, hogy törölhetjük őket a hasonlóan tekintett országok listájáról. Így csak azokat az államokat tartjuk a listában, amelyekről van költségvetési információnk, emellett vagy EU-tagok vagy szomszédos országok. E halmazt tekintjük az összehasonlítás alapjának (félkövér betűvel szedve az 1. táblázatban).

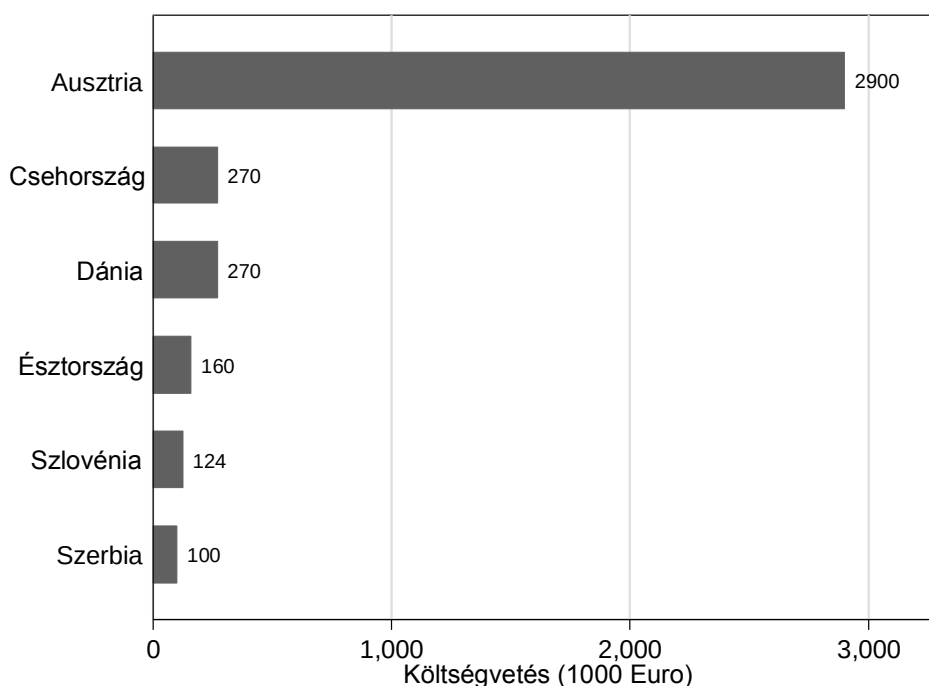
Az eljárás eredményeképpen a következő országok maradtak a listán: Ausztria, Észtország, Csehország, Dánia, Szerbia és Szlovénia. Mivel ezen országokban működő NPM-ekről a költségvetésükön túlmenően bővebb információval is rendelkezünk, a legfontosabb jellemzőket a függelékben foglaljuk össze.

**1. táblázat: Országok besorolása**

| Ország              | Népesség<br>(ezer fő,<br>2010) | GDP/fő<br>(\$, 2010) | Fogvatartási<br>ráta<br>(/100,000) | Távolság (euklideszi<br>távolság négyzete,<br>millió) | Rangsor   |
|---------------------|--------------------------------|----------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------------|-----------|
| <i>Magyarország</i> | <i>9 992</i>                   | <i>18 360</i>        | <i>152</i>                         | <i>0</i>                                              | <i>-</i>  |
| <b>Csehország</b>   | <b>10 202</b>                  | <b>25 486</b>        | <b>209</b>                         | <b>51</b>                                             | <b>2</b>  |
| <b>Észtország</b>   | <b>1 291</b>                   | <b>19 097</b>        | <b>273</b>                         | <b>76</b>                                             | <b>3</b>  |
| <b>Szerbia</b>      | <b>7 345</b>                   | <b>9 696</b>         | <b>154</b>                         | <b>82</b>                                             | <b>4</b>  |
| <b>Szlovénia</b>    | <b>2 003</b>                   | <b>27 961</b>        | <b>65</b>                          | <b>156</b>                                            | <b>5</b>  |
| Macedónia           | 2 072                          | 8 627                | 112                                | 157                                                   | 6         |
| Moldova             | 4 317                          | 2 905                | 183                                | 271                                                   | 7         |
| <b>Dánia</b>        | <b>5 516</b>                   | <b>38 747</b>        | <b>63</b>                          | <b>436</b>                                            | <b>8</b>  |
| <b>Ausztria</b>     | <b>8 214</b>                   | <b>42 489</b>        | <b>99</b>                          | <b>585</b>                                            | <b>10</b> |
| Lengyelország       | 38 464                         | 18 988               | 225                                | 811                                                   | 13        |
| Spanyolország       | 46 506                         | 30 816               | 164                                | 1 488                                                 | 14        |
| Franciaország       | 64 768                         | 35 223               | 96                                 | 3 285                                                 | 16        |
| Németország         | 81 644                         | 38 289               | 90                                 | 5 531                                                 | 17        |
| Horvátország        | 4 487                          | 17 125               | 115                                | 32                                                    | 1         |



|                    |        |        |     |       |    |
|--------------------|--------|--------|-----|-------|----|
| Svédország         | 9 074  | 40 891 | 74  | 508   | 9  |
| Hollandia          | 16 783 | 42 546 | 100 | 631   | 11 |
| Svájc              | 7 623  | 45 368 | 76  | 735   | 12 |
| Egyesült Királyság | 62 348 | 38 463 | 153 | 3 145 | 15 |
| Luxemburg          | 498    | 93 497 | 155 | 5 736 | 18 |

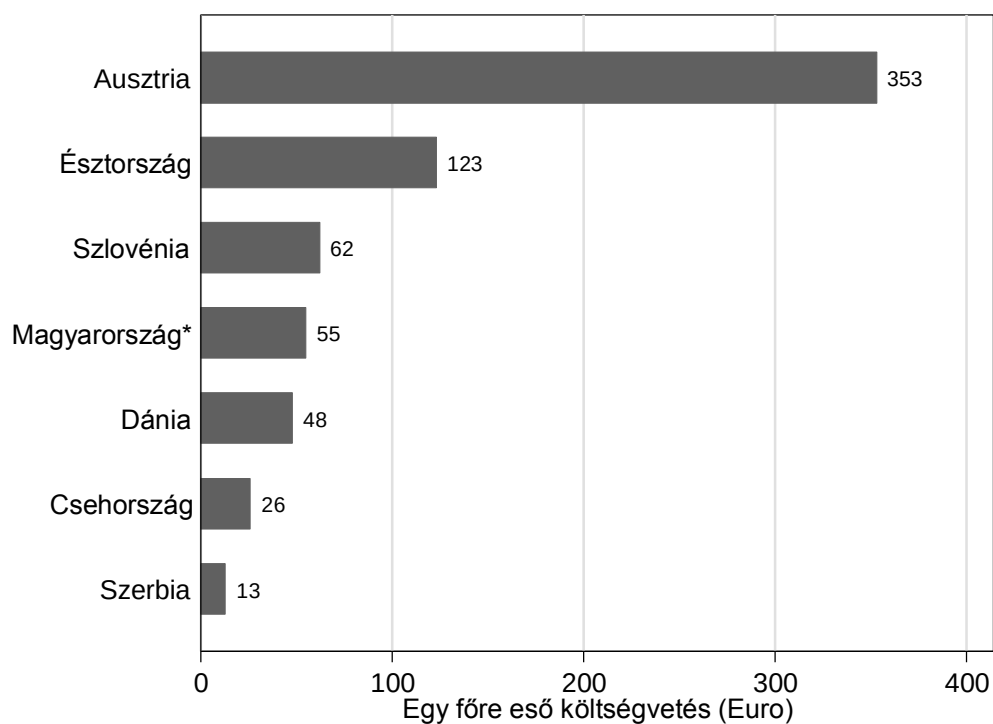


### 1. ábra: Az összehasonlított országok éves NPM büdzséje

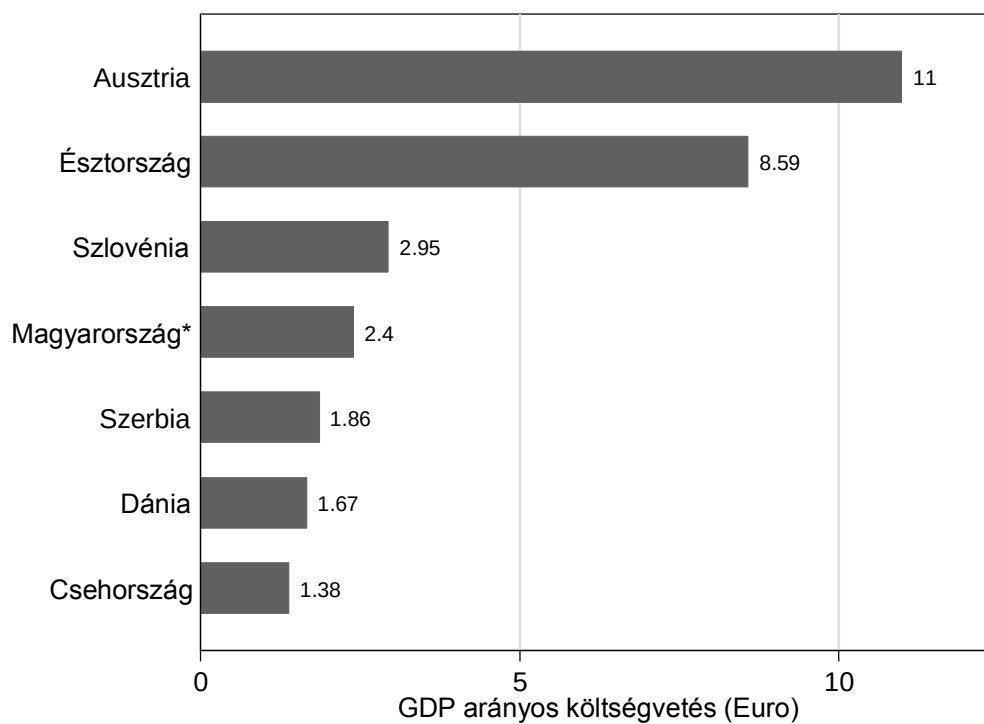
Az 1. ábra mutatja a NPM büdzsé nagyságát a hat vizsgált országban. Láthatjuk, hogy a legtöbbet Ausztria költ a monitorozó testületre, közel tízszer annyit, mint a második helyezett Csehország vagy Dánia. Ausztria marad az élen akkor is, ha a költségvetést a népesség nagyságához arányosítjuk, és egy főre eső költségvetést számolunk. A többiek sorrendje azonban ekkor némileg megváltozik. Például, ahogy az a 3. ábrán látható, Észtország és Szlovénia relatíve többet költ, ha figyelembe vesszük, hogy szegényebbek, mint az osztrákok.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Az ábrán a büdzsé/GDP arányok  $10^6$ -nal szorozták. A büdzsé euróban, a GDP USD-ben mért adat.



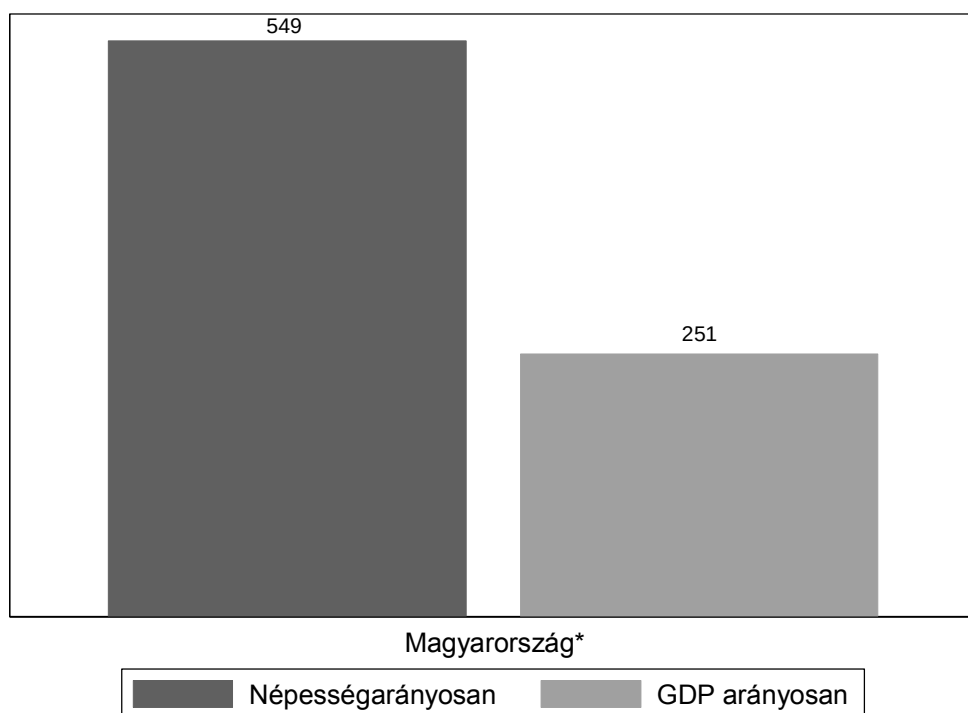


**2. ábra: Az összehasonlított országok éves NPM büdzsége népességre vetítve**



**3. ábra: Az összehasonlított országok éves NPM büdzsége GDP-re vetítve**

A 2. és 3. ábrán Magyarországot is feltüntettük, és a többi ország költségvetésének medián értékét rendeltük hozzá. Amennyiben Magyarország állampolgáronként évi 55 euróval (15 950 forint) támogatná az NPM működését, úgy a magyar költségvetés a hasonló országok körében átlagosnak volna tekinthető. Hogy elkerüljük az alul- vagy túlköltekezést, Magyarországnak évi 549 000 euró (159 921 000 forint) kéne allokálnia az NPM-mel járó feladatai ellátására. Az eredmények némileg megváltoznak, ha a hasonló országok költségvetés/GDP rátáinak mediánját használjuk vetítési alapként. Ebben az esetben Magyarországnak 251 000 eurót (72 790 000 forint) kéne az NPM-re fordítania. Összefoglalva, ha a magyar NPM büdzsé 73 és 160 millió forint közé esne, akkor az nagyjából megfelelne annak az összegnek, amennyit a hozzánk hasonló országok átlagosan e célra költenek<sup>8</sup>.



**4. ábra: Nemzetközi összehasonlítás alapján becsült éves költségvetés**

### ***Intézménylátogatásokon alapuló becslés***

Az előző fejezetben nemzetközi összehasonlítás révén igyekeztünk a magyar NPM költségvetését

<sup>8</sup> Az eredmények robusztusságának teszteléséhez minden összehasonlítható országra azt is kiszámoltuk, mennyit költ az NPM költségvetéséből egy fogvatartottra (fogvatartottak száma/költségvetés), ezt elosztottuk az egy főre eső GDP-vel. Majd ezt az arányt arra használtuk fel, hogy minden országra megbecsüljük, mennyit költene, ha az eredeti aránnyal tevékenykedne, de egy főre eső GDP-je és a fogvatartási rátája meg egyezne a magyarországi adatokkal. A kapott eredmények nincsenek messze a 4. ábrán látható számoktól (pl. Csehország: 267 000 euró, Észtország: 717 000 euró). Az alkalmazott fogvatartotti rátával kapcsolatban ld. még a 6. lábjegyzetet.

megbecsülni. Ebben a fejezetben konkrét magyar adatokra támaszkodva is elkészítettük becslésünket, egy a fogvatartási helyeket és jellemzőiket tartalmazó lista alapján. Legjobb tudomásunk szerint 1249 olyan intézmény, és több mint százezer ember van az országban, amelyek/akik az OPCAT hatálya alá eshetnek. Az intézményeket tíz különböző kategóriába soroltuk (részleteket ld. a Függelékben).<sup>9</sup> Figyelembe véve az NPM-mel kapcsolatos OPCAT előírásokat és nemzetközi jó gyakorlatokat – a monitorozó testületnek valamennyi fogvatartási helyet rendszeres időközönként meg kell látogatnia: legalább egyszer egy maximum öt éves, de lehetőleg rövidebb látogatási ciklus alatt.<sup>10</sup> A rendszeres ellenőrzések mellett előre be nem jelentett (*ad hoc*) látogatásokat is ajánlott végezni.

A költségvetési tételeket két kategóriára bontottuk. Az elsőbe kerülnek a helyszíni látogatással kapcsolatos olyan költségek, mint a szakértői díj, az utazási és szálláskiadások. A második kategóriát az irodai költségek alkotják, amelyek leginkább a jelentések megírásához szükséges szakértői óradíjból és adminisztratori díjakból tevődnek össze. Jelen tanulmányban úgy tekintjük, mintha további költségek nem merülnének fel. Így a szakértői csapat tagjain túl nem számoltunk külön tolmácsokkal vagy különleges szakértőkkel, nincsenek külön számba véve az intézmény egyszeri bevezetési költségei, nincs rezsi és kommunikáció jellegű kiadás. A képzések vagy technikai segítségnyújtás esetleges költségeit sem kalkuláltuk az éves büdzsébe. Amennyiben ilyen jellegű pluszkiadások felmerülnek, valamennyi számított eredményünk csupán alsóbecslésnek tekintendő.

Ismerve a fogvatartottak számát és az intézmény típusát, a helyszíni látogatással kapcsolatos költségek számolásához minden intézettípusnál két arányt határoztunk meg: (i) a fogvatartott/(látogatási) nap arányt, ami nem más, mint az intézményben fogvatartottak<sup>11</sup> száma osztva az intézmény monitorozásához szükséges napok számával (ahányat az NPM delegációnak el kell töltenie az adott fogvatartási helyen); és (ii) óra/fogvatartott arányt, ami az intézmény látogatásához szükséges összes szakértői óra, osztva a fogvatartottak számával. Az első szám azt mutatja meg, hogy hány napot kell eltöltenie az NPM delegációnak a látogatás elvégzéséhez, vagyis hány éjszakára kell szállást fizetni, amennyiben az intézet távol esik az NPM székhelyétől.<sup>12</sup> A második arány alapján azt tudjuk meghatározni, hogy összesen hány szakértői óra szükséges egy fogvatartási hely ellenőrzéséhez, így azt is meg tudjuk mondani, hogy összesen mennyi szakértői díjat kell kifizetni. Az irodai költségek kiszámításához pedig megbecsültük, hogy várhatóan mennyi lesz a látogatások száma egy évben, egy kiszállás hány jelentésírással

<sup>9</sup> A lista elkészítéséhez a Helsinki Bizottság által rendelkezésre bocsátott adatokat használtuk fel. Tekintettel arra, hogy hivatalos, teljes lista a fogvatartási helyekről nincs, elképzelhető, hogy a felhasznált listából egyes intézmények, intézménytípusok hiányoznak, illetve abban egyeseket hibásan tüntettek fel.

<sup>10</sup> Prof. Malcolm Evansnak, az ENSZ Kínzás Megelőzési Albizottsága elnökének álláspontja szerint a látogatásokat sokkal gyakrabban ajánlott elvégezni, mint öt évente. Másrészről viszont, a vizsgált országok ennél jóval hosszabb látogatási ciklust alkalmaznak.

<sup>11</sup> Az egyszerűség kedvéért, mint előbb jeleztük, itt és a továbbiakban az egyszerűsítő „fogvatartott” terminust a pontosabb „szabadságától megfosztott személy” helyett használjuk.

<sup>12</sup> Feltételezzük, hogy a székhely Budapesten lenne. Egy intézményt távol esőnek tekintünk, ha meglátogatásához 70 km-nél többet kell utazni.

töltött szakértői órával jár, és milyen adminisztratív terhek merülnek fel egy évben összesen (munka-óraban számolva).

A cseh és az észt NPM intézményétől – az imént bemutatott – mindkét típusú költséget tartalmazó adatokat megkaptuk, ezeket felhasználtuk az említett arányszámok (2. táblázat) és az irodai munkateher (3. táblázat) megbecsléséhez. Habár az intézménytípusok országról országra változnak, valamennyi magyarországi meglátogatandó intézménytípus esetében elő tudunk állítani hozzávetőleges fogvatartott/nap és óra/fogvatartott arányokat. Három eltérő forgatókönyvet készítettünk, amelyek segítségével szimulálni tudjuk, hogyan változik az NPM költségigénye az intézetekben eltöltött idő és a delegáció munkájának feltételezett alapossága függvényében. A *minimalista* forgatókönyv a leginkább szűk arányokkal számol, amelyek feltehetően csak kevésbé motivált és felszíneesebb munkavégzést tesznek lehetővé, és így az monitorozás Európában szokásos minőségű elvégzése sem feltétlenül biztosítható. Az *átlagos* verzió a cseh és észt ráták átlagával (vagy technikai okokból annál kicsit alacsonyabb értékekkel) számol, ezért nem alaptalan feltételezni, hogy egy ilyen mutatókkal működő NPM a térségi viszonyokhoz képest kielégítően el tudná végezni feladatát. A monitorozás gyakorisága azonban e hasonló országok adataival számolva is messze az elvárható alatt maradna, így nem felelne meg az OPCAT előírásainak. Az *optimális* forgatókönyv a legnagyobbvonalúbb arányokat feltételezi: amennyiben ez a forgatókönyv valósulna meg, az NPM-nek minden bizonnyal elegendő erőforrása lenne az alapos és gyakori látogatások kivitelezéséhez. A különböző forgatókönyvek elkészítése és költségvonzatának megbecslése kiváltképp fontos a helyszíni látogatások költségkategóriájának esetében, hiszen Magyarországon ez a kategória tartalmazza az össze költség mintegy 96%-át.



## 2. táblázat: Cseh és észti adatok – látogatások

| Intézménytípus                                              | Eltöltött<br>órák | Napok | Csa-<br>patmér-<br>et | Fogvatar-<br>tottak<br>száma | Interjúzott<br>alanyok | Interjúzottak<br>aránya | Távolság<br>(km) | Fogvatarított<br>per nap | Óra Óra per<br>fogvatarított |
|-------------------------------------------------------------|-------------------|-------|-----------------------|------------------------------|------------------------|-------------------------|------------------|--------------------------|------------------------------|
| <i>Cseh NPM</i>                                             |                   |       |                       |                              |                        |                         |                  |                          |                              |
| Büntetés-végrehajtási intézet (1)                           | 16                | 2     | 4                     | 169                          | n.a.                   | n.a.                    | n.a.             | 84,5                     | 0,38                         |
| Büntetés-végrehajtási intézet (2)                           | 16                | 2     | 5                     | 272                          | n.a.                   | n.a.                    | n.a.             | 136,0                    | 0,29                         |
| Gyermekotthon                                               | 20                | 3     | 5                     | 57                           | 20                     | 35%                     | n.a.             | 19,0                     | 1,75                         |
| Gyermekpszichiátriai intézet                                | 14                | 2     | 5                     | 57                           | n.a.                   | n.a.                    | n.a.             | 28,5                     | 1,23                         |
| Fiatalokorúak vizsgálóintézete                              | 20                | 3     | 4                     | 46                           | n.a.                   | n.a.                    | n.a.             | 15,3                     | 1,74                         |
| Fogyatékkal élők szociális otthona                          | 16                | 2     | 5                     | 129                          | 10                     | 8%                      | n.a.             | 64,5                     | 0,62                         |
| <i>Észti NPM</i>                                            |                   |       |                       |                              |                        |                         |                  |                          |                              |
| Szociális gondozóközpont                                    | 8                 | 1     | 2                     | 61                           | 26                     | 43%                     | 185              | 61,0                     | 0,26                         |
| Rendőrségi fogda                                            | 8                 | 1     | 4                     | 30                           | 18                     | 60%                     | 255              | 30,0                     | 1,07                         |
| Idegenrendészeti őrizet / Kiutasítási őrizet                | 8                 | 1     | 5                     | 12                           | 6                      | 50%                     | 5                | 12,0                     | 3,33                         |
| Idegenrendészeti fogda / Őrzött szállás                     | 8                 | 1     | 5                     | 5                            | 5                      | 100%                    | 220              | 5,0                      | 8,00                         |
| Honvédségi szolgálati hely                                  | 8                 | 1     | 6                     | 86 *                         | 43                     | 50% *                   | 96               | 86 *                     | 0,56 *                       |
| Büntetés-végrehajtási intézet                               | 24                | 3     | 7                     | 956                          | 36                     | 4%                      | 165              | 318,7                    | 0,18                         |
| Pszichiátriai részleg a büntetés-végrehajtási<br>intézetben | 8                 | 1     | 3                     | 12                           | 12                     | 100%                    | 200              | 12,0                     | 2,00                         |
| Különleges ápolást biztosító kórházi részleg                | 8                 | 1     | 2                     | 45                           | 7                      | 16%                     | 160              | 45,0                     | 0,36                         |
| Speciális iskola                                            | 8                 | 1     | 4                     | 37                           | 27                     | 73%                     | 210              | 37,0                     | 0,86                         |
| Fiatalokorúak ápoló és rehabilitációs intézete              | 8                 | 1     | 6                     | 16                           | 16                     | 100%                    | 165              | 16,0                     | 3,00                         |

\*Részben saját becslés.

### 3. táblázat: Cseh és észt adatok – éves irodai munka

|                                                        | Csehország | Észtország |
|--------------------------------------------------------|------------|------------|
| Egy jelentés elkészítésének időigénye (óra/intézmény)* | 3-120      | 4-40       |
| Adminisztratív órák száma (összesen)                   | 250        | n.a.       |
| Látogatások száma                                      | 55         | 33         |
| Egy látogatásra jutó adminisztratív órák száma         | 4.5        | n.a.       |
| Jelentés elkészítésének időigénye (összesen)*          | 660        | 528        |
| Fogvatartottak száma**                                 | 21 321     | 3 524      |
| 10 ezer fogvatartottra jutó vizsgálatok száma          | 25,8       | 93,6       |

\* Feltételezzük, hogy egy átlagos hosszúságú és mélységű jelentés megírása háromszor annyi időt vesz igénybe, mint a legrövidebbé.

\*\* OECD Factbook 2010.

A fennmaradó 4% az irodai munka költsége. Tekintve, hogy az irodai munka optimális üzemmérete az ország méretének (ill. az azzal nagyjából arányos fogvatartotti számnak) a függvénye, és Csehországnak és Magyarországnak közel ugyanannyi lakosa van, az irodai munkateher meghatározásához a cseh adatokat (munkaóra/jelentés) vettük viszonyítási alapnak. Az összehasonlításnál továbbá figyelembe vettük a fogvatartási ráták eltérését, amelynek elhanyagolásával könnyen felülbecsülhetnénk a számokat. Az eredményeket az 5. táblázat foglalja össze. Amennyiben a cseh adatokat vesszük viszonyítási alapként, a magyar NPM csapatának évi 178 adminisztratív órára és 470 jelentésírára fordított szakértői órára lesz szüksége.

Megjegyezzük, hogy az észt intézmény számaival kalkulálva nagyobb munkaterhet kaptunk volna eredményül. Fontos megjegyezni, hogy az irodai költségek számítási módja a helyszíni látogatás költségszámításával ellentétben, nem veszi figyelembe, hogy Magyarországon mind az 1249 intézetet meg kell látogatni egy ciklus alatt. Az sokkal inkább egy olyan becslése az irodai költségeknek, amely azt feltételezi, hogy a magyar NPM a csehek illetve azt észtek látogatási intenzitásához hasonló gyakorisággal monitorozza az intézeteket, amely gyakoriság azonban nem teszi lehetővé azt sem, hogy az NPM öt évente valamennyi intézménybe eljusson. A cseh és észt adatokhoz hasonló arányokkal számolva viszont a magyar NPM csupán 32 évente jutna el valamennyi fogvatartási helyre. Ez a gyakoriság pedig egyértelműen ellentétes az OPCAT előírásaival. Ennek a tételnek a súlya azonban, mint fent említettük, az összköltségen belül csekély.

A fenti arányszámokon és munkaterhen kívül néhány további feltételt, körülményt is figyelembe kell vennünk a megfelelő költségvetés-becsléshez. Ahogy a helyszíni látogatásokra fordított szakértői munkaórákat, úgy a szállásra, utazásra és díjazásra szánt forrást is meghatározhatja az állam. Természetesen e döntések is befolyásolják a munka minőségét: magasabb bérek és jobb körülmények feltehe-

tően képzetesebb szakértőket is ösztönözhetnek arra, hogy vállalják a feladatot.<sup>13</sup> Ezért különböző költség-díjazás kombinációkat rendeltünk az egyes, már említett forgatókönyvekhez (6. táblázat).<sup>14</sup> A látogatók létszáma tekintetében a cseh és az észt NPM-ek, valamint a hasonló monitorozó tevékenységet végző magyar civil szervezetek (a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért) gyakorlatát vettük alapul: úgy számoltunk, hogy 4-5 szakértő venne részt egy delegációban a látogatósokon. Az utazási költségek becslésénél összeadtuk az egy megyében, egy adott intézménytípusban fogvatartott személyek számát, és azt feltételeztük, hogy minden 100 fős létszám fölött újbóli kiszállás szükséges.<sup>15</sup> Ez a gyakorlatban megteremti annak a lehetőségét, hogy a delegáció egyszerre több kisebb, egy megyében lévő, azonos típusú intézményt látogasson meg. A nagyobb (a függelékbeli I-V. kategóriás) intézmények esetében úgy számoltunk, hogy egy intézethez egy látogatás tartozik a fogvatartott személyek számától függetlenül.

Mivel az NPM-nek lehetősége van meghatározni a látogatási ciklus hosszát (vagyis, hogy hány év alatt látogatja végig valamennyi intézményt), és az *ad hoc* kiszállások gyakoriságát, mind a három forgatókönyvhöz megbecsültük az éves költségvetési forrásigényt úgy, hogy különböző hosszúságú látogatási ciklusokat (három, négy, vagy öt év) és különböző százalékos arányban végrehajtott *ad hoc* ellenőrzésszámot (0%, 10%, 20%) feltételeztünk. Eredményeinket a 7. táblázatban foglaltuk össze. A költségvetési szükségletet forintban és euróban is feltüntettük. Eszerint az NPM delegáció munkájának alaposságától, a látogatások gyakoriságától és a források nagyvonalúságától függően, az éves költségvetési szükséglet 30 és 245 millió forint között mozog. Ez egy igen széles skála, amely magában foglalja a legszűkmarkúbb verziót, amelyben a szakértők alulfizetettek, az intézményeket csak ötévente látogatják és egyáltalán nincsenek *ad hoc* vizitek, valamint az ideális, jól finanszírozott, a jó gyakorlatokhoz közelítő verziót is. Logikusnak tűnik az átlagos forgatókönyvre, mint egy elfogadható, mégis megfizethető megoldásra koncentrálni. Ha négyéves látogatási ciklussal számolunk, és nem hanyagoljuk el az *ad hoc* viziteket sem, úgy a becslés alapján az éves költségvetés 86,3 millió forint. Ez az összeg meglehetősen közel esik az előző fejezetben, a nemzetközi összehasonlítás alkalmazásával kapott eredményhez is.

<sup>13</sup> Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 55. § (3) és (4) bekezdése szerint a jogi segítői óradíj és a kirendelt védői óradíj (bruttó) 3000 forint. Ez a munka hasonló felelősséget és szintű szakértelmet tesz szükségessé mint, amit az NPM megkövetel.

<sup>14</sup> Feltételezzük, hogy az NPM munkáját segítő gépkocsi fenntartási költségei (biztosítás, amortizáció, bérleti/vételi költség és útdíjak) egyenesen arányosak a megtett kilométerekkel, és közel megegyeznek a benzin-kiadásokkal (440 Ft/l). Ezen felül az egyes forgatókönyvekbe a költségvetés nagyvonalúsága alapján kisebb eltéréseket terveztünk (pl. drágább autónak drágábbak a fenntartási költségei).

<sup>15</sup> Ez egy konzervatív becslés, amelyet Verdes Tamással, a Társaság a Szabadságjogokért (amely pszichiátriai, szociális intézetekben végez monitorozó látogatásokat) munkatársával való személyes konzultáció nyomán alakítottunk ki. A fogyatékos személyeket ellátó intézetek esetében a küszöbérték 60 fő.

**4. táblázat: Magyarországra vonatkozó becslés – látogatások**

| Intézménytípus                                    | Forgatókönyv                        |                  |                       |                  |                       |                  |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|------------------|
|                                                   | <i>Minimalista</i>                  |                  | <i>Átlagos</i>        |                  | <i>Optimális</i>      |                  |
|                                                   | Fogvatar-<br>tott/nap <sup>16</sup> | Óra/fogvatartott | Fogvatar-<br>tott/nap | Óra/fogvatartott | Fogvatar-<br>tott/nap | Óra/fogvatartott |
| I. Büntetés-végrehajtási intézet                  | 300                                 | 0,18             | 200                   | 0,29             | 85                    | 0,38             |
| II. Büntetés-végrehajtási intézet (kórház)        | 300                                 | 0,18             | 200                   | 0,29             | 85                    | 0,38             |
| III. Rendőrségi fogda                             | 35                                  | 1                | 30                    | 1,07             | 25                    | 1,2              |
| IV. Idegenrendészeti őrzött szállás               | 86                                  | 0,55             | 20                    | 1                | 12                    | 3,33             |
| V. Javítóintézet                                  | 70                                  | 0,3              | 60                    | 0,4              | 50                    | 0,5              |
| VI. Gyermekotthon                                 | 37                                  | 0,86             | 20                    | 1                | 15                    | 1,75             |
| VII. Időskorúak otthona és gondozóháza            | 70                                  | 0,2              | 61                    | 0,26             | 50                    | 0,3              |
| VIII. Pszichiátriai intézet                       | 45                                  | 0,36             | 25                    | 1                | 12                    | 2                |
| IX. Fogyatékosok rehabilitációs intézmé-<br>nye   | 64,5                                | 0,36             | 55                    | 0,5              | 45                    | 0,62             |
| X. Szenvedélybetegek rehabilitációs<br>intézménye | 20                                  | 2,5              | 16                    | 3                | 12                    | 3,5              |

<sup>16</sup> Mint az előbb kifejtettük, ez az arány a fogvatartottak száma osztva a látogatási idő hosszával napokban mérve.



### 5. táblázat: Magyarországra vonatkozó becslés – éves irodai munka

|                                                     |        |
|-----------------------------------------------------|--------|
| Egy jelentés elkészítésének időigénye (óra/intézet) | 3-120  |
| Adminisztratív órák száma (összesen)                | 178    |
| Látogatások száma*                                  | 39     |
| Egy látogatásra jutó adminisztratív órák száma      | 4,5    |
| Jelentés elkészítésének időigénye (összesen)**      | 470    |
| Fogvatartottak száma***                             | 15 188 |
| 10 ezer fogvatartottra jutó vizsgálatok száma       | 25,8   |

\*Mint az előbb kifejtettük, ez az alacsony érték a cseh és észt adatokon alapul, és nem a sokkal magasabb látogatás-gyakoriságon, amit a különböző forráskönyveknél használtunk.

\*\*Feltételezzük, hogy egy átlagos jelentés megírása háromszor annyi időt vesz igénybe, mint a legrövidebbé.

\*\*\* OECD Factbook 2010.

### 6. táblázat: Magyarországra vonatkozó becslés – szakértői díjak

|                                                     | Forráskönyv        |                |                  |
|-----------------------------------------------------|--------------------|----------------|------------------|
|                                                     | <i>Minimalista</i> | <i>Átlagos</i> | <i>Optimális</i> |
| Szakértői bruttó óradíj                             | 3 000              | 5 000          | 7 000            |
| Adminisztrátori bruttó óradíj                       | 1 500              | 2 000          | 2 500            |
| Szállásdíj 4-5 főre                                 | 25 000             | 30 000         | 35 000           |
| Üzemanyag és egyéb gépkocsi-költségek (egy literre) | 800                | 900            | 1 000            |
| Üzemanyag-fogyasztás (100 km)                       | 7                  | 8              | 9                |



BUDAPEST  
INTÉZET

7. táblázat: Költségvetések a látogatási ciklusok hosszúsága és az ad-hoc látogatások gyakorisága függvényében

|                               |                               | Forgatókönyv |         |         |         |         |         |           |         |         |
|-------------------------------|-------------------------------|--------------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|---------|---------|
|                               |                               | Minimalista  |         |         | Átlagos |         |         | Optimális |         |         |
| ezer Ft                       | Ad hoc látogatások aránya (%) | 0            | 10      | 20      | 0       | 10      | 20      | 0         | 10      | 20      |
| Látogatási ciklus hossza (év) | 3                             | 48 427       | 53 270  | 58 113  | 104 589 | 115 048 | 125 507 | 204 760   | 225 237 | 245 713 |
|                               | 4                             | 36 320       | 39 952  | 43 585  | 78 442  | 86 286  | 94 130  | 153 570   | 168 927 | 184 284 |
|                               | 5                             | 29 056       | 31 962  | 34 868  | 62 753  | 69 029  | 75 304  | 122 856   | 135 142 | 147 427 |
| euró*                         | Ad hoc látogatások aránya (%) | 0            | 10      | 20      | 0       | 10      | 20      | 0         | 10      | 20      |
| Látogatási ciklus hossza (év) | 3                             | 166 993      | 183 692 | 200 391 | 360 655 | 396 720 | 432 786 | 706 072   | 776 680 | 847 287 |
|                               | 4                             | 125 244      | 137 769 | 150 293 | 270 491 | 297 540 | 324 589 | 529 554   | 582 510 | 635 465 |
|                               | 5                             | 100 196      | 110 215 | 120 235 | 216 393 | 238 032 | 259 671 | 423 643   | 466 008 | 508 372 |

\*Árfolyam = 290 Ft/euró

### **Egy alternatív megközelítés**

Az előző fejezetekben végzett számolásokban azt feltételeztük, hogy – mint ahogy ez néhány országban gyakorlat – az NPM delegációi független, a munkaerő-piacon elérhető szakértőkből (jogászok, pszichológusok, stb.) tevődnek össze, akik nem állnak állami alkalmazásban, hanem az egyes költségvetés-változatokban meghatározott díjazásért, megbízási szerződés keretében foglalkoztatva vesznek részt a munkában. Jelen fejezetben azt vizsgáljuk meg, mennyibe kerülne az NPM fenntartása éves szinten úgy, hogy a feladatot az alapvető jogok biztosa hivatalának munkatársai látnák el, a kizárólagosan erre a célra létrehozott osztályon dolgozó közszolgálati tisztviselőként. A Magyar Helsinki Bizottság munkatársainak megítélése szerint – kiindulva a jelenlegi jogszabályból is – az reális, hogy az osztály legfeljebb 12 főből álljon (egy főosztályvezető, egy főosztályvezető-helyettes, kilenc érdemi munkatárs és egy adminisztrátor), amelyből két, az intézeteket év közben rendszeresen látogató ötfős csapat alakulhatna. Egy csapat, anélkül, hogy teljesen érzéketlenné váljon vagy kiégjen, legfeljebb havi két látogatást tudna kivitelezni, vagyis az NPM osztály nagyságrendileg évi 50 látogatást tenne, ha megszített és kimerítő munkát végez. Meg kell jegyezni, hogy évi 50 intézménylátogatás esetén a látogatási ciklus közel 25 évre nyúlna, amely nincs összhangban az OPCAT keretében vállalt kötelezettségekkel. Ha viszont ezek között a keretek között, állandó alkalmazottakkal szeretnénk elérni a fenti négy évenkénti látogatási ciklust, több mint ötször ekkora létszámmra lenne szükség.

Azt feltételezve, hogy a 12 munkatárs mindegyike legalább hét éves szakmai tapasztalattal rendelkezik, van jogosítványuk, munkájuk elvégzéshez autót vezetnek, valamint egy középfokú nyelvvizsgát tettek, az osztály éves bruttó bérköltsége megközelítőleg 50 millió 210 ezer forint<sup>17</sup>. A 6. táblázatban ismertetett átlagos forgatókönyvet alkalmazva az évi ötven látogatás költségének kiszámításához, az utazási és szálláskiadások körülbelül évi 2 millió 610 ezer forintra tehetők. Vagyis az NPM osztály éves költségvetése 52 millió 820 ezer forintot igényelne. Ez a forgatókönyv azonban csak évi ötven látogatást tesz lehetővé, *ad hoc* ellenőrzésekre pedig egyáltalán nincs lehetőség. Ezzel szemben a korábbi piaci alapú, „kiszereződéses” modell alapján évi 300 intézetet lehetne megvizsgálni az 1249-ből, amelynek összköltsége 86 millió 286 ezer forint lenne és közel 4 éves látogatási ciklust biztosítana.<sup>18</sup> Mivel az előbbi, „házon belüli megoldás” sokkal kevésbé tűnik hatékornak, ezért e tanulmányban, a piaci alapú modell megvalósítása mellett tesszük le voksunkat.

---

<sup>17</sup> Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény 53. szakasza és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény alapján végzett számítások.

<sup>18</sup> Átlagos forgatókönyv, négyéves látogatási ciklus, 10% *ad hoc* kiszállás.

### ***A megfelelő működés elindításának egy finanszírozási lehetősége***

Az Államreform Operatív Program (ÁROP) – egy operatív program, amely keretében Magyarország az EU-s fejlesztési forrásokat hasznosítja – 2007-ben indult a kormányzati és közigazgatási tevékenység minőségének javítására, a kormányzati, igazságszolgáltatási és védelmi szervek, valamint az e területen tevékenykedő civil szervezetek működésének fejlesztésére. Az ÁROP négy fő prioritás mentén épül fel, melyek egyike a „folyamatok megújítása és szervezetfejlesztés”. E prioritás fő célja az eredményesebb és költséghatékonyabb közigazgatási működés elérése a kormányzási és önkormányzási képességek javítása (1.1-es alprioritás), illetve az adminisztratív eljárások egyszerűsítése és szervezetfejlesztési eszközök bevezetése (1.2-es alprioritás) révén.

A kormányzás és önkormányzás fejlesztésének szellemében az 1.1-es ÁROP alprioritás a stratégiai menedzsment, a minőségi jogalkotás, valamint a civil társadalommal és a társadalmi szereplőkkel való erős partnerség kialakítására összpontosít. Az Európai Bizottság által 2007. augusztus 21-én elfogadott ÁROP kiemeli a civil részvétel és a kormányzat-civil partnerség fontosságát, nemcsak a tanácsadói tevékenységek vonatkozásában, hanem a döntéshozatali folyamatok és a végrehajtás terén a társadalmi szereplők érdemi bevonásában is. A kormányzat-civil partnerség abban az értelemben is előnyös, hogy elősegíti a nyilvánosságot, megerősíti a közbizalmat és így hozzájárul a demokrácia megerősítéséhez.

A Magyar Közlönyben 2012. május 3-án megjelent 2011-2012-es ÁROP akcióterv magában foglalt egy felhívást a közigazgatási partnerségi kapcsolatok erősítésére. Úgy a kormányzati szervek, mint a civil szervezetek is pályázhattak az ÁROP 1.6 keretében kiírt 400 millió forintos támogatásra. E kiírás célja volt, hogy támogassa a közigazgatási szervek és civil szervezetek közötti új vagy már meglévő hálózatok építését vagy megerősítését, valamint, hogy közvetlenül finanszírozza a kormány és a társadalmi szereplők együttműködését.

Bár az egyes kiírások jönnek, mennek, a fentiekben ismertetett programokhoz hasonló projektek létezése jól mutatja, hogy vannak olyan európai fejlesztési források, amelyek – ha az állami akarat megvan a tervezett monitoring rendszer megfelelő kialakítására, tesztelésére és alkalmazására – elegendő pénzügyi támogatást biztosíthatnak.

## I. Függelék

Ebben a fejezetben az egyes országok NPM-jei éves jelentései, valamint a Helsinki Bizottság és nemzetközi szakértők által rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján röviden összegezzük azon hat ország NPM-jének intézményi szerkezetét, amelyeket a 3. fejezetben az összehasonlítás alapjául választottunk.

**Ausztria:** Az NPM feladatát az ombudsman látja el. Az NPM testület 14 főből áll, akik az ombudsmani intézmény különböző egységeiben dolgoznak. A testület mellett hat regionális monitoring bizottság működik, valamennyiben hét részmunkaidős alkalmazottal. Ezen felül az Emberi Jogok Tanácsadói Bizottsága (egy 15 fős külső szervezet) alkalmoszerű ülésein értékeli az NPM munkáját. Valamennyi alkalmazott nagyvonalú díjazást kap. Az osztrák NPM a hasonló országok közül a legmagasabb költségvetést mondhatja magáénak: évi 2 900 000 eurót (841 000 000 forint).

**Dánia:** Az ombudsman látja el az NPM feladatkörét. Az NPM munkáját egy állami és egy civil szervezet orvosi és emberi jogi kérdésekre vonatkozó tanácsaival segíti. Az intézményekben tett látogatásokat 3-5 fős egységek végzik, amelyek rendszerint három ombudsmani munkatársból és egy civil szervezeti delegáltból állnak. 2010-ben az NPM 20 intézményt látogatott meg a 426-ból, amelyek között voltak büntetés-végrehajtási intézetek, nevelőotthonok, rendőrségi fogdák és pszichiátriai intézetek. Amikor a parlament felhatalmazta az ombudsmant az NPM feladatának ellátására, a hivatal költségvetését 270 ezer euróval (78 300 ezer forint) egészítette ki.

**Csehország:** Az ombudsman látja el az NPM feladatát 2006 óta. A hivatalában dolgozó 113 munkatársból 8 alkotja az NPM csapatát. Az NPM 2010-ben 55 látogatást tett, elsősorban börtönökben, női börtönökben, javítóintézetekben, rendőrségi fogdáknak és mentális vagy egészségügyi problémákkal küzdők intézeteiben. Alkalmanként külső szakértőket is bevonnak a látogatásokba, annak érdekében, hogy azok valóban eredményesek legyenek. Az NPM költségvetése 2011-ben hozzávetőlegesen 270 ezer euró (78 300 ezer forint) volt.

**Észtország:** Az ombudsmani intézmény 2007 óta látja el az NPM feladatkörét, anélkül, hogy speciálisan erre a célra kialakított osztályt hoztak volna létre. Két tematikus csoport végzi a prevenciós feladatokat. Az egyik feladatkörébe a börtönök, rendőrségi, katonai és idegenrendészeti fogdák vizsgálata tartozik, a másik pedig a szociális otthonokért, pszichiátriai intézményekért és a fiatalok rehabilitációs valamint speciális otthonaiért felelős. Amikor a parlament az NPM feladatkörét az ombudsmanhoz delegálta, az 160 ezer eurós (46 400 ezer forint) többletfinanszírozást kapott, ami hozzávetőlegesen az NPM egy évnyi költségének feleltethető meg.

**Szerbia:** Az ombudsman 2011 júliusa óta látja el az NPM feladatkörét, amikor 4 alkalmazottal egy különálló osztályt hoztak létre az intézményen belül. Az NPM osztály együttműködik 9 független civil szervezettel és Vajdaság autonóm tartománya ombudsmanjával. A látogatásokat 2011 végén kezdték



el rendszeresíteni, és a tervek szerint 2012-ben 80 ellenőrzést hajtanak végre: ötven rendőrségi fogdát, tíz börtönt, tíz idősek otthonát, hat szociális otthont, öt pszichiátriai kórházat és egy menekültek számára kialakított őrzött szállást / befogadó állomást látogatnak meg. Az NPM éves büdzséje 75 ezer euró (21 750 ezer forint), plusz az alkalmazottak fizetése, amellyel együtt az éves kiadások körülbelül évi 100 ezer eurót (29 000 000 forint) tesznek ki.

**Szlovénia:** Az ombudsman mellett néhány civil szervezet is részt vesz az NPM működésében. Az ombudsman 6 alkalmazottja dolgozik az NPM keretében, azonban az NPM-hez kapcsolódó feladatokon kívül más munkaköröket is ellátnak. Rendszeres látogatásokat az NPM 2008 óta tesz. 2011-ben 46 intézményt vizsgáltak: 10 börtönt, 19 rendőrségi fogdát, 1 elmeógyógyintézetet, 1 menekültek számára kialakított őrzött szállást / befogadó állomást, 2 pszichiátriai intézetet, 3 speciális szociális ellátást nyújtó intézetet, 5 szanatóriumot, 1 vegyes rendeltetésű intézményt és 4 fiatalkorúaknak kialakított intézetét. A 2010-es évben az NPM éves költségvetése 124 822 euró (36,2 millió forint) volt, melyből 103 200 eurót fizetésekre, 13 000 eurót anyagköltségre és 8 622 eurót a civil szervezetek munkatársainak díjazására fordítottak.

## II. Függelék

Az alábbi listát a Magyar Helsinki Bizottság által rendelkezésünkre bocsátott adatok alapján készítettük el; ez szolgált a 4. Fejezetben bemutatott számítások alapjául.

**A1. táblázat: Fogvatartottak száma Magyarországon**

| Megye \<br>Intézmény<br>típusa | I. Büntetés-végrehajtási intézet | II. Büntetés-végrehajtási intézet (kórház) | III. Rendőrségi fogda | IV. Idegenrendészeti őrzött szállás | V. Javítóintézet | VI. Gyermekotthon | VII. Időskorúak otthona és gondozóháza | VIII. Pszichiátriai intézet | IX. Fogvatékosok rehabilitációs intézménye | X. Szenvedélybeteg rehabilitációs intézménye | Összesen |
|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------|-------------------------------------|------------------|-------------------|----------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------|----------|
| Bács-Kiskun                    | 1832                             |                                            | 5                     | 144                                 |                  | 198               | 2850                                   | 346                         | 886                                        | 10                                           | 6271     |
| Baranya                        | 203                              |                                            | 7                     |                                     |                  | 504               | 2521                                   | 884                         | 688                                        | 55                                           | 4862     |
| Békés                          | 129                              |                                            | 5                     | 57                                  |                  | 293               | 3884                                   | 416                         | 623                                        | 34                                           | 5441     |
| Borsod-<br>Abaúj-<br>Zemplén   | 888                              |                                            | 15                    |                                     |                  | 149               | 3502                                   | 578                         | 868                                        | 27                                           | 6026     |
| Budapest                       | 3087                             | 207                                        | 31                    | 12                                  | 130              | 1519              | 6636                                   | 877                         | 678                                        | 127                                          | 13304    |
| Csongrád                       | 1496                             |                                            | 13                    |                                     |                  | 263               | 2508                                   | 503                         | 595                                        | 9                                            | 5387     |
| Fejér                          | 2880                             |                                            | 10                    |                                     |                  | 336               | 1942                                   | 405                         | 882                                        | 32                                           | 6487     |
| Győr-Moson-<br>Sopron          | 892                              |                                            | 10                    | 32                                  |                  | 265               | 2156                                   | 567                         | 428                                        | 0                                            | 4350     |
| Hajdú-Bihar                    | 289                              |                                            | 7                     |                                     | 96               | 688               | 2448                                   | 826                         | 864                                        | 19                                           | 5236     |
| Heves                          | 186                              |                                            | 8                     |                                     |                  | 199               | 1571                                   | 332                         | 500                                        | 0                                            | 2796     |
| Jász-<br>Nagykun-<br>Szolnok   | 234                              |                                            | 7                     |                                     |                  | 286               | 2295                                   | 365                         | 662                                        | 0                                            | 3848     |
| Komárom-<br>Esztergom          |                                  |                                            | 5                     |                                     |                  | 392               | 1682                                   | 300                         | 397                                        | 11                                           | 2787     |
| Nógrád                         | 440                              |                                            | 13                    |                                     |                  | 161               | 1003                                   | 370                         | 484                                        | 12                                           | 2483     |
| Pest                           | 1994                             |                                            | 12                    | 32                                  | 233              | 410               | 5580                                   | 993                         | 3572                                       | 24                                           | 12850    |
| Somogy                         | 201                              |                                            | 5                     |                                     |                  | 525               | 1864                                   | 321                         | 0                                          | 86                                           | 3003     |
| Szabolcs-<br>Szatmár-<br>Bereg | 1033                             |                                            | 5                     | 229                                 |                  | 615               | 3591                                   | 674                         | 20                                         | 33                                           | 6199     |
| Tolna                          | 146                              |                                            | 3                     |                                     |                  | 216               | 1495                                   | 179                         | 513                                        | 103                                          | 2655     |



|              |              |            |            |            |            |             |              |              |              |            |               |
|--------------|--------------|------------|------------|------------|------------|-------------|--------------|--------------|--------------|------------|---------------|
| Vas          | 832          |            | 7          |            |            | 208         | 1235         | 992          | 662          | 19         | 3955          |
| Veszprém     | 273          |            | 5          |            |            | 174         | 1753         | 327          | 698          | 27         | 3256          |
| Zala         | 119          |            | 7          |            |            | 295         | 1624         | 467          | 438          | 24         | 2974          |
| <i>Total</i> | <i>17155</i> | <i>207</i> | <i>177</i> | <i>506</i> | <i>459</i> | <i>7696</i> | <i>52140</i> | <i>10721</i> | <i>14458</i> | <i>652</i> | <i>104170</i> |

**A2. táblázat: Magyarországi intézmények száma**

| <b>Intézet típusa</b>                          | <b>Intézetek száma</b> |
|------------------------------------------------|------------------------|
| I. Büntetés-végrehajtási intézet               | 35                     |
| II. Büntetés-végrehajtási intézet (kórház)     | 2                      |
| III. Rendőrségi fogda                          | 22                     |
| IV. Idegenrendészeti őrzött szállás            | 6                      |
| V. Javítóintézet                               | 4                      |
| VI. Gyermekotthon                              | 195                    |
| VII. Időskorúak otthona és gondozóháza         | 670                    |
| VIII. Pszichiátriai intézet                    | 130                    |
| IX. Fogyatékosok rehabilitációs intézménye     | 155                    |
| X. Szenvedélybetegek rehabilitációs intézménye | 30                     |
| <i>Összesen</i>                                | <i>1249</i>            |