

2015

# Beszámoló

az alapvető jogok biztosának  
és helyetteseinek  
tevékenységéről

2015

Beszámoló

„Én pedig honunk minden lakosát, ha nem is gazdagnak, magas helyen állónak, de legalább szabadnak látni óhajtanám!”

*Széchenyi István: Garas Sámuelhez*

„... a jogpolitika egymással sokszor homlokegyenest ellenkező posztulatumai közepette három a legfőbb igazság: minden ember elsősorban önmagáért van, minden ember egyformán szabad és minden ember egyformán gyarló. Az első kizárja az állami beavatkozást abban a pillanatban, amint az egyeseket vagy csoportokat mások érdekének vagy akaratának tehetetlen eszközeivé süllyeszt; a második legfőbb jogpolitikai célok sorába emeli az egyéni szabadságot és érvényesülést; a harmadik pedig emlékezteti a törvényhozót arra, hogy ő is ember s ezért alkotásai tökéletlenek és otrombák, tehát jól teszi, ha tudatában marad képességei szűk korlátainak és nem szabályoz többet, mint amennyi elkerülhetetlenül szükséges.”

*Meszlény Artur: Jogpolitika*



Beszámoló  
az alapvető jogok biztosának  
és helyetteseinek  
tevékenységéről  
2015



B/9278

Beszámoló  
az alapvető jogok biztosának  
és helyetteseinek  
tevékenységéről  
2015



Minden jog fenntartva

ISSN 1416 9614

Kiadó: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala  
1051 Budapest, Nádor u. 22.  
Telefon: 475-7100, Fax: 269-1615  
Internet: [www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu)  
Felelős kiadó: Dr. Székely László  
Szerkesztő: Dr. Kovács Zsolt  
Lektorálta: Starkné Osvát Anna  
Készült a Mondat Kft. nyomdájában

# Tartalom

<b>Lectori salutem...</b>	<b>7</b>
<b>Az alapvető jogok biztosának szerepe és feladatköre</b>	<b>9</b>
<b>1. Az év fontosabb eseményei</b>	<b>15</b>
1.1. Rendezvényeink	15
1.1.1. Intézményi szakmai rendezvények	15
1.1.2. Kulturális, jogfejlesztő, tájékoztató rendezvényeink	22
1.1.3. Díjak, kitüntetések	25
1.2. Nemzetközi kapcsolatok	28
1.2.1. Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye	28
1.2.2. Delegációk látogatásai, rendezvények	30
1.2.3. Együttműködés nemzetközi szervezetekkel	34
1.2.4. OPCAT együttműködés	37
<b>2. Sajtóvisszhang</b>	<b>41</b>
<b>3. Alkotmányos jogok helyzetének értékelése</b>	<b>46</b>
3.1. A törvényben kiemelt vizsgálati területek	46
3.1.1. A gyermekek jogainak védelme	46
3.1.2. A fogyatékkal élő személyek alapjogainak védelme	65
3.1.3. A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme	83
3.2. Az alapjogok érvényesülését feltáró további vizsgálatok	110
3.2.1. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog	110
3.2.2. A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog	123
3.2.3. A jogállami követelmények és a tisztességes eljárás érvényesülése	154
3.3. A jogalkotással összefüggő tevékenység	167
3.3.1. Jogszabálytervezetek véleményezése	167
3.3.2. Kezdeményezés jogszabály módosítására	170
3.4. Az alkotmánybírósági indítványok kezdeményezése	173

3.4.1.	Az alapvető jogok biztosának normakontroll indítványozói jogköréről	173
3.4.2.	A tárgyévben benyújtott alkotmánybíróági indítványok	173
3.4.3.	A Kúria előtti normakontroll indítványok	179
3.5.	Az ombudsman OPCAT tevékenysége	185
3.6.	A közérdekű bejelentők védelmével kapcsolatos tevékenység	196
3.6.1.	A közérdekű bejelentések kezelésére szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetése	196
3.6.2.	A közérdekű bejelentések intézésének felülvizsgálata	202
3.7.	A nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálati eljárása	207
<b>4.</b>	<b>A nemzetiségi jogok védelmezőjének beszámolója</b>	<b>208</b>
4.1.	A nemzetiségi biztoshelyettes bevezetője	208
4.2.	A nemzetiségi biztoshelyettes titkárságának tevékenysége	210
4.3.	A nemzetiségi jogi ügyek főbb jellemzői	230
4.4.	Néhány kiemelt ügytípus a nemzetiségi jogok területéről	235
<b>5.</b>	<b>A jövő nemzedékek szószólójának beszámolója</b>	<b>252</b>
5.1.	Hosszú távú gondolkodás	253
5.2.	A nemzet közös örökségének védelme	272
5.3.	A környezetvédelmi panaszok	282
<b>6.</b>	<b>A Hivatal beszámolója</b>	<b>295</b>
6.1.	Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai	295
6.2.	Az AJBH szervezetének adatai	298
6.3.	Ügyfélszolgálati beszámoló	299
6.4.	Az ombudsmani tevékenység statisztikai adatai	300
<b>7.</b>	<b>Alapjogvédő szervezetek összesített statisztikája</b>	<b>309</b>
7.1.	Az alapjogi adatgyűjtés jogszabályi alapja	309
7.2.	A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai	310
7.3.	A jogvédő szervezetekhez fordulóknak területi megoszlása	311
7.4.	A beadványokban érintett alapjogok	312
<b>8.</b>	<b>Tárgymutató – a jelentéseink címlistája</b>	<b>315</b>
<b>9.</b>	<b>A beszámoló internetes elérhetősége</b>	<b>323</b>

## Lectori salutem...

Az Alaptörvény 30. cikk (1)-(2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, az alapvető jogokkal kapcsolatos, tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. Az Ajbt. rögzíti, hogy a biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggő visszasságot okozott. A „bárki” alatt valóban mindenki értendő, legyen az magyar vagy külföldi (hontalan), ember vagy jogi személy vagy más szervezet, egyszóval tényleg bárki.

Ha a tisztelt Olvasó fellapozza a Beszámoló statisztikai adatokat tartalmazó fejezetét, láthatja, hogy a tárgyévben összesen 8240 panaszbeadvány érkezett a Hivatalhoz. Ez egyrésztől sajnálatos, mert több mint nyolcezer polgártársunk érezte úgy, hogy őt valamilyen alapjogi sérelem érte, ugyanakkor számomra abban az értelemben örvendetes is, hogy ebben a magas számban mégiscsak kifejeződik a jogkereső közönség bizalma a biztos és hivatala működése iránt. Ilyen pozitív bizalmi index nélkül a biztos működése lényegében értelmét vesztené, közismert, hogy az ombudsmani eszköztár arzenáljában a nyilvánossághoz fordulás lehetősége csak akkor bír valódi jelentőséggel, ha a biztost és helyetteseit (s persze az egész hivatalt) a közbizalom légköre veszi körül.

A magam részéről ennek a bizalmi aurának a részeként értékelem a közönség felől áradó megkeresések mellett azt az örvendetes tény is, hogy a t. Országgyűlés ismét éves rendszerességgel napirendre tűzi a Beszámoló tárgyalását, lefolytatja annak általános és részletes vitáját, majd határozatot hoz annak elfogadásáról (az elmúlt évben meggyőző többséggel). Kiemelkedő fontosságúnak tartom a lehetőséget, hogy a biztoshelyettesekkel együtt kifejthetjük álláspontunkat az illetékes Bizottságok és a plénum nyilvánossága előtt. Meghallgatva a képviselők felszólalásait, amelyekben tevékenységünket értékelik, hallhatlanul fontos visszacsatolásokat kapunk munkánk jövőbeli alakítását illetően.

Ugyancsak a bizalmi légkör megnyilvánulásának értékelem, hogy a tavalyi évben elkészült 140 jelentésben megfogalmazott 274 ajánlásból a címzettek 158 kezdeményezésünket elfogadták és csak 36 esetben utasították azt el. A beszámoló adatainak zárásakor 80 ügyben még folynak az



egyeztetések, így a kedvező fogadtatást jelentő esetek száma még növekedhet is.

S ha már a jelen köszöntő gondolatmenete akaratlanul is a bizalom körül forgott, engedjék meg nekem, tisztelt Olvasók, hogy megosszam Önökkel a szóban forgó bizalom egyik, talán leginkább kézzelfogható bizonyítékát, amellyel én és munkatársaim a 2015-ös esztendőben találkoztunk. Nem tudom, hogy a közvéleménykutatók milyen módszerekkel mérik a különböző intézményekkel kapcsolatos elfogadottsági vagy elégedettségi mutatókat, de nekem és kollégáimnak az olyan jellegű „tetszési index”, mint amelyet most bátorkodom Önökkel megosztani, mindennél többet mond és jelent. Néhány nappal karácsony előtt érkezett az alább (facsimile) olvasható karácsonyi és új esztendei üdvözlőlap egy kicsiny településről nekem címezve, de valójában az egész hivatalnak szánva. Mint azt bizonyára kitalálják, a feladók a hivatal ügyfelei voltak tavaly egy olyan ügyben, amely számukra egzisztenciális szempontból kiemelkedő jelentőségű volt, s amelyben a munkatársaimmal eredményesen voltunk képesek segítségükre lenni már hónapokkal korábban. Kérem, olvasásuk nyitott szívvel, ahogy mi is tettük!



Nos – végezetül – én minden, a köz érdekében munkálkodó és hivatását gyakorló embertársamnak azt kívánom, hogy kapjanak sok-sok ilyen és hasonló köszönő sorokat azoktól, akik érdekében tevékenykednek, s akkor „angyalt lesve a csillagok között Isten szeretetét” egész biztosan meg is fogjuk találni.

Budapest, 2016. március

Székely László

# Az alapvető jogok biztosának szerepe és feladatköre

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtt.) rendelkezik az alapvető jogok biztosának parlamenti beszámolási kötelezettségéről. Ennek alapján a biztos minden évben tájékoztatja az Országgyűlést az alapjogvédelmi tevékenységéről, külön fejezetekben bemutatva a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmével – ezen belül a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítségével, védelmével és ellenőrzésével – kapcsolatos tevékenységét.

Az alapjogi biztos a 2015-ös évben lezárt vizsgálatairól, a vizsgált ügyekben kiadott jelentéseiről, az alapjogok érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól a korábbi beszámolók struktúrájára is építve, az említett törvényi előírásokra figyelemmel ad számot. A beszámoló a magyar alapjogi gyakorlatra, elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlatára építkezik. Az alapvető jogok biztosa ugyanakkor autentikus alkotmányértelmező is, alkotmányos funkciójához igazodó alapjogi érvelésre van lehetősége. Hatáskörének értelmezésekor is jelentős mozgástérrel rendelkezik, például abban a kérdésben is, hogy mely csoportokat tekint a leginkább veszélyeztetettnek a felsoroltakon túl.

A beszámoló indításként indokolt röviden szólni a biztos hatáskörével kapcsolatos kérdésekről. Az ombudsman alaphatásköre a tág értelemben vett hatósági jogalkalmazás alapjogi szempontú vizsgálatára terjed ki, annak feltárására, hogy a jogalkalmazási tevékenység vagy az azt szabályozó joganyag miatt fennáll-e alapjogsérelem vagy annak közvetlen veszélye, azaz visszás jogi helyzet.

Az Alaptörvény 30. cikk (1)-(2) bekezdése értelmében a biztos alapjogvédelmi tevékenységet lát el, az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez. Az Ajbtt. rögzíti, hogy a biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott. A „bárki” alatt minden magyar, külföldi vagy hontalan, természetes vagy jogi személyt, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet érteni kell. Az ombudsmani eljárás előfeltétele az ügyfelek rendelkezésére álló közigazgatási jogorvos-

lati lehetőségek kimerítése. Kivételt az jelent, ha jogorvoslati lehetőség eleve nem volt biztosítva. Alapjogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében a biztos hivatalból is eljárhat, akár egy jelzés, bejelentés vagy sajtóhír alapján is.

Az ombudsman eljárásának törvényi akadályaival kapcsolatban – a közigazgatási jogorvoslat kimerítésén túl – külön ki kell emelni, hogy kizárt a vizsgálat olyan hatósági ügyben, amelyben a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. Lényeges eljárási feltétel, hogy – ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született – a biztoshoz ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

Az Ajbt. értelmében a biztos eljárása kapcsán hatóságnak kell tekinteni a közigazgatási feladatot ellátó szerveket, a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szervezet is e jogkörében. Hatóságnak minősülnek a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a nyomozó hatóság, ideértve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervezet is. Ide tartoznak továbbá a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a közttestületek, közjegyzők és az önálló bírósági végrehajtók.

A közszolgáltatást végző szerv fogalmát az ombudsmani gyakorlat alakította ki. Közszolgáltatások alapvetően három formában teljesíthetők: elláthatja azt a közigazgatás, közintézmények, vagy ezek ellátásával megbízhatóak a versenyszférában működő vállalkozások is. A közszolgáltatás tömeges jellegű és általában valamely alapszükségletet elégít ki, tehát nem tartoznak ide a luxus jellegű szolgáltatások. Közszolgáltatónak tekintjük azokat a hatóságoknak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot, szolgáltatást ellátó szerveket, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy a szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, mivel az csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől vehető igénybe.

Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatást végző szervnek tekinti:

- az önkormányzati törvényben meghatározott feladatot ellátó szervezeteket,
- az állami támogatások lebonyolításában részt vevő szervezeteket,
- az egészségügyi intézményeket,
- a helyközi (távolsági) tömegközlekedési társaságokat,
- az egyetemes elektronikus szolgáltatókat,
- az egyetemes postai szolgáltatót,
- a közszolgálati műsorszolgáltatókat,
- a felsőoktatási intézményeket,
- a kötelező felelősségbiztosítási szolgáltatást nyújtó biztosítókat,
- a közüzemi szolgáltatókat,
- az autópálya-üzemeltetőket.

A törvény taxatívén meghatározza, hogy mely szervek vizsgálata nem tartozik a biztos hatáskörébe: ezek az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék és a köztársasági elnök, valamint a bíróság és – a nyomozást végző ügyészszégi szervet leszámítva – az ügyészszégi.

Az országgyűlési biztos beszámolójának felépítése és tematikája az ombudsmani szerepfelfogásból építkezik. Ez a látásmód az, amely elvi kereteket ad az adott időszak vizsgálati irányainak meghatározása során. A biztosi beszámoló összefoglalóan mutatja be az alkotmányos alapjogok érvényesülésének 2015-ös tendenciáit, összegyűjti és elemzi a következtetéseket és közvetíti azokat a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek, valamint a széles társadalmi nyilvánosság számára.

A beszámoló 3. fejezetén belül önálló fejezetrész fókuszál a kiemelt vizsgálati területek – elsődlegesen a fokozottan védendő csoportok jogainak – érvényesülésére, az egyes ügyek, a hivatalból vagy panasz alapján indított, egyedi vagy átfogó jellegű vizsgálatok tapasztalatainak megvilágítására. A fejezetrész összegzi a gyermekek, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, kiemelten a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokat. Újdonság a beszámoló szerkezetében, hogy a tárgyévben a nemzetiségek jogainak, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatos ombudsmani vizsgálatokról, a biztoshelyettesek széles értelemben vett jogvédő tevékenységéről, valamint a biztos és a biztoshelyettesek közötti szakmai együttműködés legfontosabb tárgyevi tapasztalatairól a biztoshelyettesi tevékenységet ismertető fejezetek adnak teljeskörű áttekintést.

Ezt követően önálló fejezetrész ismerteti az élethez és emberi méltósághoz való jog fő aspektusaival, az egyes szociális jogokkal és a tulajdonhoz való joggal, valamint a jogállami követelményekkel összefüggő biztosi gyakorlatot, illetve annak tendenciáit. Ezen alfejezetek sorrendje nemcsak az alapjogok alkotmányos értéksorrendjének tudományos rendszerezési sajátosságait követi, hanem a gyakorlati ombudsmani munka módszerébe, irányába is betekintést enged. A biztos elsődlegesen azt vizsgálja, hogy az adott ügyben fennáll-e valamely alanyi alapjog sérelme, és csak ezt követően veszi számba, hogy az alkotmányos követelmények, így a jogbiztonság szempontjából megállapítható-e visszás helyzet. A tematikus alapjogi fejezetrészekben belül egy-egy rövid elvi bevezetés világítja meg az adott terület sajátosságait, ezt az egyes jelentések rendszerező bemutatása követi. A vizsgálatok akár több alapjogi jogsérelmet is feltárhatnak, a jelentésekben pedig több kiemelt alapjogi szempont is megjelenhet. Ennek nyomán vannak olyan átfogó és összetett jelentések, amelyek alapjogi aspektusai – eltérő hangsúlyokkal – a beszámoló különböző fejezeteiben említésre kerülnek.

A közvetlen alapjogvédelmi tevékenységen túl önálló fejezetrész tárgyalja a jogalkotással összefüggő ombudsmani tevékenység lényeges



elemeit, ezen belül a biztos számára előzetesen megküldött egyes jogszabály-tervezetek és előterjesztések véleményezésének eredményeit, valamint az ombudsman jogszabályok módosítását érintő tárgyévi javaslatainak körét. Hasonlóképpen elkülönítve szól a beszámoló a biztos norma-kontroll eljárás kezdeményezését érintő tevékenységéről, az alkotmányossági jogszabálykritikát megfogalmazó beadványok kezeléséről. Az ombudsmannak ugyanis maga az Alaptörvény ad lehetőséget arra, hogy az Alkotmánybíróság vagy – önkormányzati rendeletek más jogszabállyal való ellentéte esetén – a Kúria előtt egy jogszabályi rendelkezés felülvizsgálatát kezdeményezze. A biztosnak e hatásköre gyakorlására az Ajbt. nyomán végső eszközként alkalmazott intézkedés útján és közvetlenül, állampolgári jelzés alapján is van lehetősége.

Jól látható, hogy az alapvető jogok biztosának tevékenysége már a fentiek figyelembe vétele mellett is jóval túlmutat az ombudsmani alaphatáskörön, a biztos feladatai ugyanakkor az alapjogvédelmi funkcióra építve az utóbbi években tovább bővültek. A beszámoló ennek jegyében külön is foglalkozik a biztosnak 2015. január 1-jétől Magyarországon az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusaként végzett tevékenységével, továbbá áttekintést ad a 2015-ben a közérdekű bejelentők védelmével összefüggő sokrétű ombudsmani munka tapasztalatairól is. Nem hagyható az sem figyelmen kívül, hogy 2015. február 1-jétől az alapvető jogokat érintő visszasságok tekintetében a nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárásának elrendelését és lefolytatását is a biztos vizsgálja.

Az ombudsman alapjogvédő tevékenységének sajátos vonása, hogy túlmutat a törvényben meghatározott hatásköreinek gyakorlásán. Maga az Ajbt. is rögzíti, hogy a biztos elősegíti az emberi jogok érvényesülését és védelmét, ennek során társadalmi tudatformáló, felvilágosító tevékenységet végez és együttműködik azon civil szervezetekkel és intézményekkel, amelyek célja az alapjogok védelmének előmozdítása. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a biztos intézmény működésének jóformán egésze a szakmai és társadalmi közvélemény előtt zajlik: valamennyi jelentés, indítvány, biztos megszólalás a nyilvánosságnak és a nyilvánosságról szól. Az ombudsman számára a meggyőző alapjogi-alkotmányjogi érvelés mellett a nyilvános kritika ereje biztosítja az eredményes működést. A beszámoló ennek jegyében foglalkozik az ombudsmani tevékenység sajtóvisszhangjával, a tárgyévi lényeges rendezvényeivel, eseményeivel, amelyek közvetve vagy közvetlenül éppen ezt az alapjogi tudatformálást vagy a hazai és külföldi partnerekkel való együttműködést szolgálják.

**A hivatkozott jogszabályok rövidítései**

Abtv.	Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
Ajbt.	Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
Anyt.	Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény
Art.	Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény
Be.	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
Eütv.	Az egészségügyről szóló 1997. CLIV. törvény
Ebktv.	Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény
Fot.	A fogyatékkal élő személyek jogairól szóló 1998. évi XXVI. törvény
Föld tv.	A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény
Gyvt.	A gyermekek védelméről és a gyámhatósági eljárásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
Ht.	A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Kftv.	A közfoglalkoztatásról szóló 2011. évi CVI. törvény
Kttv.	A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény
Mmtv.	A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló 2011. évi CXCI. törvény
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Mt.	A Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
Mttv.	A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény
Nbtv.	A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény
Nftv.	A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény
Njt.	A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
Nkt.	A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény
Övjt.	A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény
Pkbt.	A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény
Ptk.	A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
Rtv.	A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
Szabstv.	A szabálysértésekről, az eljárásról és nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény

Sztv.	A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
Tbj.	A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról szóló 1997. évi LXXX. törvény
Tny.	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény
Ttv.	A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény
Tvt.	A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény
Vht.	A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

# 1. Az év fontosabb eseményei

## 1.1. Rendezvényeink

### 1.1.1. Intézményi szakmai rendezvények

Az alapvető jogok biztosa 2015-ben is kiemelt figyelmet fordított a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok ombudsmani jogvédelmére, különös tekintettel a gyermekek, az idősek, a fogyatékossgal élők, a hajléktalanok, a fogva tartottak, a különösen védendő társadalmi csoportok helyzetére és a jogvédelem módszerére. Az alapvető jogok biztosa mindenkor felelősséggel, a rászoruló és kiszolgáltatott embereket megillető jogok sajátosságaihoz illeszkedő szemlélettel és eszközrendszerrel lépett fel a hátrányos vagy nehéz helyzetben élők jogainak védelmében.

Az alapvető jogok biztosa 2014-ben, hagyományteremtő szándékkal indította útjára az „Ombudsmani Esték” előadássorozatot, amelynek keretében a Hivatal 2015-ben is több alkalommal szervezett előadásokat. Az

*Ombudsmani Esték rendezvénysorozat (2015. február 19.)*





ombudsmani hivatal emberjogi érzékenyítő, figyelemfelhívó, társadalmi tudatformáló, szemléletalkító szerepköréhez kapcsolódó rendezvény-sorozaton a munkatársak a szűkebb szakterületüket érintő előadásokat tartottak. Az előadássorozat összeállításánál a Hivatal munkatársai törekedtek arra, hogy az ombudsmani jogvédelmi munka minél több vetületét komplex módon mutassák be.

2015. január 19-én a Magyar Természetvédők Szövetsége (MTVSZ), a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes és a Friends of the Earth Europe kerekasztal-beszélgetést szervezett a transzatlanti szabadkereskedelmi megállapodásokról és hazánk génmódosítás-mentességéről. A kerekasztal-beszélgetésen részt vett Adrian Bebb, a Friends of the Earth Europe szakértője és Fidirich Róbert, a MTVSZ programvezetője. Szabó Marcel biztoshelyettes hangsúlyozta, hogy a magyar kormánynek továbbra is erőteljesen kell képviselnie az ország génmódosítás mentességét az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti szabadkereskedelmi tárgyalásokon.

2015. január 29-én Szalayné Sándor Erzsébet nemzetiségi biztoshelyettes tanácskozássra hívta a hazai nemzetiségek országgyűlési szószólóit, hogy bemutassa éves munkatervét és az együttműködés további lehetőségeiről tárgyaljanak. A kötetlen hangvételű beszélgetésen tizenkét nemzetiségi szószóló, valamint a nemzetiségi ombudsmanhelyettes közvetlen munkatársai vettek részt.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala (AJBH) 2015. április 8-án „Alkotmányossági kérdések a helyi adó kapcsán. A Kúria és az ombudsman gyakorlatának elemzése” címmel szervezett közös szakmai konferenciát a Kúria, „Alkotmányossági kérdések a helyi adó kapcsán” című konferencia (2015. április 8.)





„Bejelentővédelem, antikorrupció, integritás” című konferencia (2015. április 15.)

riával. A konferencia keretében az előadók megvizsgálták az önkormányzati adóhatóságok adókivetési gyakorlatát, azt, hogy az adókivetés során miként érvényesül a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint hogy a vonatkozó szabályozás és adóhatósági gyakorlat biztosítja-e a jogbiztonság érvényesülését, különösen az adómértéknek az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodó megállapítása tekintetében.

Az alapvető jogok biztosáról, valamint a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvények 2014. január 1-jétől új feladatokat határoztak meg az alapvető jogok biztosa számára a közérdekű bejelentések kezelésével kapcsolatban. E felhatalmazás alapján üzemelteti a Hivatal a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló védett elektronikus rendszert és folytatja le az egyéni bejelentések alapján, valamint hivatalból elrendelt, az állami szervek közérdekű bejelentés-kezelési gyakorlatával összefüggő vizsgálatokat. A 2015. április 15-én megrendezett, „Bejelentővédelem, antikorrupció, integritás” című szakmai konferencián a résztvevők megosztották egymással a rendszer eddigi működése során szerzett tapasztalataikat. A Hivatal munkatársai, valamint a Nemzeti Közszerződési Egyetem, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a Pest Megyei Kormányhivatal és a TASZ felkért munkatársai az integritás fogalmával foglalkozó elméleti előadásaiikkal, illetve gyakorlati szempontú megközelítéseikkel gazdagították a jelenlévők szemléletét.

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes titkársága 2015. május 6-án „A Magyarországon élő nemzetiségek és a hazai egyházak történelmi viszonya, jelenlegi kapcsolatai és a közös jövőkép” címmel rendezett konferenciát. Ennek első részében a katolikus, evan-

gélikus, baptista, ortodox történelmi egyházak képviselői, az evangélikus, a katolikus, a baptista és magyarországi román ortodox egyházmege képviselői, az Emberi Erőforrások Minisztériumának (EMMI) államtitkára, a Máltai Szeretetszolgálat munkatársa, továbbá egyetemi oktatók és kutatók beszéltek az egyházak társadalmi felelősségvállalásának különböző aspektusairól. A konferencia második részében kerekasztal-beszélgetésre került sor „Az egyházak szerepe a roma közösségek társadalmi integrációjában” címmel.

2015. május 7-én került megrendezésre a „JOG-OK. Jogismeret, jogtudatosság és jogérvényesítés a gyermekjogok területén – a digitális világban és azon túl” című tematikus műhelybeszélgetés. Székely László köszöntője után a témát az EMMI képviselője, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) elnöke, valamint az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (OBDK) vezetője járták körül. A Hivatal munkatársa ismertette az alapvető jogok biztosának szerepét és feladatait, az UNICEF munkatársa pedig a gyermekjogi jogtudatosítással kapcsolatos nemzetközi és hazai jó gyakorlatokról beszélt. A konferencia második részében kerekasztal-beszélgetésre került sor. A beszélgetésen részt vevő, gyermekvédelemben dolgozó szakemberek és kutatók arra a kérdésre keresték a választ, hogyan érdemes a gyermekek, fiatalok jogtudatosságát és jogismeretét fejleszteni.

A Hivatal civil partnerszervezete, a Háttér Társaság közreműködésével került sor egy olyan rendezvény programjának kialakítására, amely hiánypótló jelleggel törekedett az interszexuális gyermekeket érintő összetett problémakör alapvető elemeinek feltárására és bemutatására. Cél volt szakmai párbeszéd számára fórumot teremteni. A 2015. május 20-án rendezett „Az interszexuális gyermekek helyzete – problémafelvetés” című kerekasztal-beszélgetés során szociológusok és egészségügyi szakemberek vitatták meg a kérdés bioetikai, orvostudományi és pszichológiai aspektusait.

2015. május 21-én a Hivatalban került megrendezésre a „Nemzetbiztonsági prioritások és alapjogvédelem” című konferencia, amely szakmai és tudományos platformot biztosított az alapvető jogokkal foglalkozó elméleti kutatók és a nemzetbiztonsági ellenőrzésekkel foglalkozó gyakorlati szakértők számára. A konferencia első felében a nemzetbiztonsági ellenőrzésekkel kapcsolatos alkotmányjogi, alkotmányelméleti, valamint jogalkotási kihívásokról szóló előadások hangzottak el. A konferencia második felében a nemzetbiztonsági ellenőrzések kodifikációs és gyakorlati tapasztalatait vitatták meg a Belügyminisztérium, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a NAIH, valamint az AJBH képviselői.

A jövő nemzedékek szószólója 2015. május 28-án szakmai konzultációt szervezett a vízhez és szanitációhoz való hozzáférés terén elért magyarországi eredmények feltárása céljából, az ENSZ és a WHO európai szervezetei által készített „Egyenlő esély” című értékelőlap megválaszolására felkért

*„Oktatási  
esélyegyenlőség –  
Magyarország 2015”  
konferencia  
(2015. június 9.)*

szakemberek részvételével.

2015. május 29-én a Hivatalban került sor a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, a Fenntarthatóság Felé Egyesület és az AJBH

közös szervezésében a „Lépések a fenntarthatóság felé” című műhelybeszélgetésre, amely a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia megvalósulását értékelte.

Szabó Marcel 2015. június 4-én a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvény elfogadásának 20. évfordulója és a másnapi környezetvédelmi világnap alkalmából „A környezet védelméről szóló törvény 20 éve” címmel műhelybeszélgetést szervezett az AJBH-ban.

A nemzetiségi biztoshelyettes és titkársága 2015. június 9–10-én szervezett kétnapos szakmai tanácskozást „Oktatási esélyegyenlőség” címmel, amelynek célja az volt, hogy széleskörű szakmai párbeszéd keretében hozzájáruljon a magyar társadalom jövőjét alapvetően meghatározó oktatási esélyegyenlőségi kérdések elemzéséhez és a problémákról való közös gondolkodáshoz. A kétnapos rendezvény során az esélyegyenlőség és az oktatás gyakorlatát tudományos eszközökkel feltáró és bemutató referátumok hangzottak el. A konferencia három ülészakán (Esélyegyenlőség és hátrányos helyzet; Pedagógusok, iskolák, szülők; Szegregáció, antiszegregáció, deszegregáció) az oktatással foglalkozó szakemberek, pedagógusok, tudományos kutatók – mind az oktatási esélyegyenlőség mai kérdéskörének avatott ismerői – cserélték ki nézeteiket.

A CEEWEB (Central and East European Working Group for the Enhancement of Biodiversity, Közép- és Kelet-Európai Munkacsoport a Biodiverzitás Megőrzéséért), az Éghajlatvédelmi Szövetség, a Klímabarát Települések Szövetsége, a Magyar Földtani és Geofizikai Intézet, az MTVSZ, a HAND Civil Szövetség, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, valamint az AJBH közös szervezésében 2015 őszén konferenciasorozat megrendezésére került sor a Hivatalban. A sorozat első eseménye, „A Fenntartható Fejlődési Célok magyarországi megvalósításának keretei” című konferencia 2015. szeptember 16-án az Aranytíz Kultúrházban zajlott kimagasló érdek-







*„Brave School World? – Gyermekjogok az iskola világában” gyermekjogi konferencia (2015. november 26.)*

lődés mellett. A második rendezvény a „Nemzetközi műhelykonferencia az SDG-k és a Párizsi klímacsúcs témakörében” címmel 2015. október 16-án került megrendezésre a Hivatalban. A konferenciasorozat harmadik, „A Fenntartható Fejlesztési Célok és a környezet” című rendezvényének pedig 2015. november 17-én adott otthont a Hivatal.

Székely László ombudsman kezdeményezésére a tág értelemben vett jogvédelem területén tevékenykedő állami intézmények és civil-szakmai szereplők közreműködésével tartotta meg alakuló ülését a JOG-OK Munkacsoport 2015. október 21-én. A biztos javasolta, hogy a delegált munkatársak közreműködésével álljon fel a JOG-OK munkacsoport, amely így folyamatos kapcsolattartást biztosít, és amelynek keretében a résztvevők évente legalább egyszer megosztják egymással a tapasztalataikat. Az eddig egyedülálló együttműködés célja, hogy a gyermekek, illetve a fiatalok jogismerete, jogtudatosítása és jogérvényesítése területén elősegítse az eltérő szerepű és feladatkörű intézmények közötti párbeszédet, információáramlást, illetve tapasztalatcserét. Ennek keretében az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány és a flamand kormány magyarországi delegációjával együttműködésben került megrendezésre a Hivatalban a „Brave School World? – Gyermekjogok az iskola világában / Rights of the child at school” című konferencia 2015. november 26-án. Székely László, Danks Emese, az UNICEF Magyar Bizottságának ügyvezető igazgatója és David Maenaut, a flamand kormány magyarországi delegáltja tartott köszöntő beszédet. A rendezvényen előadást tartott Novák Katalin, az EMMI család- és ifjú-

ságügyért felelős államtitkára, Kecskés Péter, az EMMI Család- és Népesedéspolitikai Főosztályának vezetője és Bruno Vanobbergen flamand gyermekjogi ombudsman. Ezt követte Lux Ágnesnek, az UNICEF Magyar Bizottsága gyermekjogi igazgatójának, Láposy Attilának, az AJBH főosztályvezető-helyettesének, Peer Krisztina pszichológusnak és Aáry-Tamás Lajosnak, az oktatási jogok biztosának előadása a gyermekjog különböző aspektusairól. A plenáris előadásokat követően két, párhuzamosan zajló munkacsoport-üléssel folytatódott a konferencia. A konferencia végén sajtótájékoztatóra is sor került.

2015. november 6-án a Talajok Nemzetközi Éve rendezvénysorozat részeként a jövő nemzedékek szószólója konzultációra hívta meg a magyar tudomány talajjal foglalkozó jeles képviselőit és a talajjal foglalkozó szakembereket a talaj védelméhez szükséges intézkedések azonosítása és értékelése céljából.

Az „Idősgondozásban Részesülő Személyek Emberi Jogainak érvényesítése” című projekt (röviden „Idősügyi Projekt”) keretein belül a Hivatal 2015. november 10-én országos kongresszust szervezett „Az időskor méltósága – Valóság és víziók a bentlakásos intézményi ellátásban és azon túl” címmel. A találkozó célja ezúttal az idős emberekkel, az időskorral foglalkozó hazai tudományos és szociális szakma helyzetének elemzése, valamint az igények, tervek és lehetőségek felvázolása volt.

Az ombudsman hivatala 2015. december 10-én, az Emberi Jogok Napján ünnepelte meg fennállásának huszadik évfordulóját. A rendezvényre a munkatársak mellett meghívást kaptak a volt biztosok, az ombudsman

*Emily O'Reilly Európai Ombudsman fogadása (2015. december 2.)*



tevékenységét segítő intézmények, hivatalok képviselői, beszédet mondott Lenkovics Barnabás egykori ombudsman, az Alkotmánybíróság elnöke, valamint Darák Péter, a Kúria elnöke. Videoüzenetben köszöntötte a Hivatalt Emily O'Reilly Európai Ombudsman. Az ünnepségen adta át a biztos az egyetemistáknak kiírt pályázat díjait és köszöntötték a Hivatalban a kezdetek óta dolgozó kollégákat.

### 1.1.2.

#### Kulturális, jogfejlesztő, tájékoztató rendezvényeink

Az alapvető jogok biztosa 2015-ben is kiemelten fontos feladatának tekintette az emberi jogokhoz kapcsolódó oktató, felvilágosító tevékenységet, az ombudsmani munkát az állampolgárokhoz közelebb vivő kulturális programokat, a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek, a nemzetiségek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak megjelenítését.

#### Képzések

A korábbi évek gyakorlatának megfelelően 2015-ben immár hatodik alkalommal fogadott gyakornokokat a Hivatal. A hathetes gyakornoki program február 2. és március 13. között zajlott, s ebben az évben is két részből állt. Az első két hétben került sor a felkért munkatársak által tartott elméleti, elemző, az intézmény működését bemutató szakmai képzésre, ezt pedig egy négyhetes gyakorlati időszak követte, amelynek során a gyakornokoknak lehetőségük nyílt a mentor munkatársként felkért kollégák mellett bekapcsolódni a Hivatal munkájába, segíteni az egyes ügyek előkészítését. A szakmai gyakorlaton részt vevők az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, a Debreceni Egyetem, valamint a Pécsi Tudományegyetem jogi karainak harmad-, negyed-, illetve ötödéves, az alapjogvédelem, az alkotmányjog iránt érdeklődő, tudományos diákkörökben részt vevő hallgatói közül kerültek ki.

A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének elnöke és az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős biztoshelyettese 2013. október 14-én írt alá együttműködési megállapodást, amelynek célja közös gondolkodás és tapasztalatcsere annak érdekében, hogy feltárják a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, valamint a kulturális értékek védelmével kapcsolatos aktuális jogalkalmazási kérdéseket. Ennek keretében került sor 2015. március 16-án az AJBH épületében környezetvédelmi jogi konferencia megrendezésére „A Natura 2000 területek

uniós jogi védelme” címmel. A konferencia időszerűségét az az igény is alátámasztotta, hogy a Magyarország területének 20 százalékát kitevő Natura 2000 területeknek – s egyúttal a jövő nemzedékek érdekeinek – védelme azonos súlyt kapjon mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban.

2015. június 3-án a Free University of Amsterdam Jogi Szakkollégium hallgatói budapesti tanulmányi útjuk részeként látogatást tettek a Hivatalban. A konzultáció célja a különböző európai jogrendszerek és jogi munkalehetőségek – köztük az alapvető jogok védelme – közelebbi megismerése volt. A mintegy harmincfős hallgatócsoport számára dr. Csink Lóránt osztályvezető tartott előadást a Hivatal működéséről.

„Emberkereskedelem mint az emberi jogok megsértésének egyik legdurvább esete” címmel került sor belső képzésre 2015. november 19-én az AJBH dolgozói számára. Először Gyurkó Szilvia gyermekjogi szakértő gyermekjogi aspektusból vizsgálta a téma elméleti vonatkozásait, majd Vidra Zsuzsanna, a Közép-európai Egyetem szociológusa számolt be a magyarországi emberkereskedelem helyzetét feltáró CONFRONT projekt kutatási eredményeiről. Balogh Lídia, a MONA Alapítvány munkatársa a veszélyeztetett roma csoportok helyzetéről beszélt. Az előadásokat követően a Hivatal munkatársai kötetlen eszmecsere során osztották meg a témával kapcsolatos nézeteiket és tapasztalataikat az előadókkal.

Az Országos Bírósági Hivatal az Európai Igazságügyi Képzési Hálózat (EJTN) tagjaként részt vesz az EJTN rövidtávú csereprogramjában, amelynek keretében 2015. november 27-én külföldi bírák, 2015. december 4-én pedig bírósági titkárok tettek szakmai látogatást a Hivatalban. A külföldi bírák, valamint titkárok látogatásának célja a magyar igazságügyi rendszer, így az AJBH működésének, valamint a Hivatalban folyó munkának a megismerése volt.

2015. december 8-án a Bibó István Szakkollégium hallgatói látogattak el a Hivatalba. Székely László az ombudsmani hivatal működéséről, funkcióiról, feladatairól és gyakorlati tapasztalatairól tartott előadást.

2015. december 9-én Gallai Sándornak, a Corvinus Egyetem oktatójának vezetésével amerikai diákcsoport érkezett a Hivatalba. A csoportnak Csink Lóránt osztályvezető tartott előadást az ombudsman hatásköréről, szervezetről, tevékenységéről.

## **Kiállítások**

2015. április 8-án a Roma Kultúra Világnapja alkalmából a Fővárosi Roma Oktatási és Kulturális Központ által roma képzőművészek alkotásaiból összeállított kiállítás nyílt a Hivatalban, amely két héten át volt megtekinthető.

A Magyarországi Német Írók és Művészek Szövetségével (VUdAK) közös szervezésben 2015. április 24-én megtartott „A magyarországi németek

identitása és JelenLéte a XXI. században” című kerekasztal-beszélgetésen és kiállítás-megnyitón a résztvevők a Magyarországon élő nemzetiségi közösségek gondolataival ismerkedhettek meg identitásukkal, mindennapi életükkel kapcsolatosan. A Szalayné Sándor Erzsébet által moderált beszélgetést követően került sor a VUdAK képzőművészeti szekciója csoportkiállításának megnyitójára.

2015 januárjában együttműködési megállapodás jött létre a Liget Műhely Alapítvány, valamint az AJBH között. A megállapodás tárgya egy, a Liget Műhely Alapítvány által meghirdetett, a gyermekek jogait népszerűsítő gyermekpályázat, amely fölött az alapvető jogok biztosja vállalt védnökséget. A pályázati kiírás alapján a gyermekek az alapvető jogok biztosának gyermekjogi honlapján szereplő Gyermekjogi Egyezmény számukra is érthetően megírt szövegére építve küldtek történetet, rajzot, illetve fotót. A gyermekrajz-pályázat eredményhirdetésére, a nyertes gyermekek fogadására és városnéző sétával egybekötött vendégül látására 2015. június 9-én került sor az AJBH épületében.

A hagyományokhoz híven idén is lehetőség nyílt a Hivatal műemléki védettség alatt álló épületének megtekintésére a Kulturális Örökség Napjai keretében 2015. szeptember 19-én és 20-án. A kétnapos program során a Hivatal épületét mintegy száz látogató tekintette meg.

2015. december 2-án Szabó Marcel biztoshelyettes kezdeményezésére a Földművelésügyi Minisztérium Környezetügyért, Agrárfejlesztésért és Hungarikumokért Felelős Államtitkárságával közös szervezésben a Hivatal „Táji örökségünk megőrzéséért” című műhelybeszélgetésnek és kiállításnak adott otthont.

## Megyelátogatások

A hagyományos megyelátogatások célja, hogy a biztos közvetlenül szólítsa meg a megyében élő állampolgárokat, így hozzáférhetőbb tegye és közelebb hozza a biztos intézményt, elébe menjen a panaszoknak (a látogatáshoz kapcsolódó intézménylátogatások révén), alapjogi helyzetképet kapjon és lehetőséget adjon azoknak a panaszosoknak is, akik a hagyományos módon nem tudják eljuttatni beadványukat a Hivatalba.

Szalayné Sándor Erzsébet 2015. február 25-én Gyulára látogatott, hogy személyesen is megismerkedjen a Magyarországi Románok Országos Önkormányzata (MROÖ) új elnökével, közvetlenül kapjon információt a 2014 végén létrejött önkormányzatot érintő legfontosabb aktuális kérdésekről, jobban megismerhesse a Nicolae Bălcescu Román Gimnázium, Általános Iskola és Kollégium nyelvi képzésének színvonalát, pedagógusainak munkáját, bemutathassa azokat a vizsgálatokat, amelyeket részben éppen a nemzetiségi intézmény jelzése alapján indított tavaly. A biztoshelyettes az



egyházi vizsgálat részeként találkozott a román ortodox püspökkel, a hazai románság népegyházának vezetőjével, illetve – részben a magyar–román alapjogvédő intézmények kapcsolatának intézményesítése előkészítéseként – a gyulai román főkonzullal.

Székely László és Szalayné Sándor Erzsébet 2015. május 13–14-én Jász-Nagykun-Szolnok megyében folytatták a kétnapos megyelátogatási sorozatot. A program nyitányaként jegyzői értekezleten nyújtottak tájékoztatást az ombudsmani tevékenység fontosabb feladatairól, majd több intézményben tájékoztattak az ott zajló munkáról. Ellátogattak a Jász-Nagykun-Szolnok megyei Hetényi Géza Kórházba, a fogyatékkal élőket gondozó Liget Otthonba, valamint a megyei büntetés-végrehajtási intézetbe. Látogatást tettek a Szent Tamás Görög Katolikus Óvoda és Általános Iskolában, valamint a Dr. Hegedűs T. András Szakiskola, Középiskola, Általános Iskola és Kollégiumban is.

### 1.1.3.

#### Díjak, kitüntetések

Az alapvető jogok biztosa 2015. június 30-án Gerner Zsuzsannát, Gyulai Ivánt, valamint Paczolay Pétert részesítette *Justitia Regnorum Fundamentum-díj*ban.

Dr. Gerner Zsuzsanna dékánhelyettes, intézetvezető egyetemi docens, tiszteletbeli konzul, a Pécsi Tudományegyetem Német Nyelvészeti Tanszé-

*Székely László, Gyulai Iván, Gerner Zsuzsanna, Szalayné Sándor Erzsébet és Szabó Marcel, a Justitia Regnorum Fundamentum-díj átadását követően (2015. június 30.)*







*„20 éves az ombudsman intézménye” című jubileumi ünnepség (2015. december 10.)*

kének vezetője a magyarországi német közösség érdekében végzett több évtizedes munkájáért és a német nemzetiségi nyelvi jogok védelme területén kifejtett kiemelkedő szakmai tevékenységéért vehette át a díjat. Oktatói munkája sokszínű, több nyelvészeti és nemzetiségi kulturális területre kiterjedő, rendkívül gazdag kutatási tevékenységen alapul. Érdeklődési területei a német nyelvtörténet és a nyelvszociológia. Közzereplőként és magánemberként is számos alkalommal kiállt – és küzd napjainkban is – a német nemzetiségi identitás megőrzéséért és fejlesztéséért.

Dr. Gyulai Iván ökológus, biológiai–kémia szakos tanár, az Ökológiai Intézet a Fenntartható Fejlődésért Alapítvány elnöke, az Intézet igazgatója. Címzetes egyetemi docens, a Szent István Egyetemen „A fenntartható fejlődés elmélete és gyakorlata” című tárgyat tanítja. Tagja a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsnak. A CEEWEB társelnöke, a környezetvédő mozgalom választott képviselője az Országos Környezetvédelmi Tanácsban, valamint a Géntechnológiai Eljárásokat Engedélyező Bizottságban. Számos, a fenntartható fejlődés szemléletét terjesztő filmje található az interneten. Pályáját természettudományos muzeológusként kezdte, majd számos környezetvédő társadalmi szervezet megalakítását kezdeményezte. A környezetvédelem és a fenntarthatóság területén kidolgozott alternatív javaslatairól, gondolatairól ismert. Neve összefonódott a „Gömörszőlősi fenntartható falu” programmal. A program a gyakorlatba is igyekszik átültetni az általa kidolgozott alternatívákat. A rendszerelméletet alkalmazza a társadalmi, környezeti, gazdasági problémák egy rendszerben láttatásához, megközelí-

téséhez, kezeléséhez. Munkásságáért 2005. március 15-én a Magyar Köztársasági Érdemrend lovagkeresztje kitüntetésben részesült.

Dr. Paczolay Péternek, az Alkotmánybíróság korábbi elnökének az ombudsman a díj átadásával fejezte ki elismerését azért a gazdag tudományos, oktatói és közéleti munkásságért, amelyet az elmúlt évtizedekben fáradhatatlanul kifejtett. Paczolay Pétert kétszer is az Alkotmánybíróság elnökévé választották: 2008-ban alkotmánybíró kollégái, 2011-ben pedig az Országgyűlés emelte az alkotmányvédelem legfőbb szervének első emberévé. Közéleti tevékenységének fontos mérföldköve, hogy 2005-től az Európa Tanács – alkotmányossági kérdésekben nagy presztízsű – Velencei Bizottságának magyar tagja, 2009 és 2011 között a Bizottság alelnöke volt. Nemzetközi hírnevét jelzi, hogy – miután megbízatásának lejártát követően nem delegálták újra – a Bizottság 2013 októberében tiszteletbeli elnökévé választotta. 2015-ben Magyarország Rómába akkreditált nagykövete lett.

Az alapvető jogok biztosa „20 éves az ombudsman intézménye” címmel 2015 elején pályázatot írt ki a felsőfokú alapképzésben, a mesterképzésben, illetve a doktori képzésben részt vevő hallgatóknak. A pályázat célja az volt, hogy a pályázók bemutassák a jubileumát ünneplő magyar ombudsman-intézmény alkotmányos szerepét, jogállását, tudományos igénnyel feldolgozzák gyakorlatát, tevékenységét, továbbá saját javaslatokat fogalmazzanak meg az intézmény továbbfejlesztésével, lehetséges jövőképevel kapcsolatban. Összesen 10 pályamunka érkezett változatos témákban, például az alapvető jogok biztosának indítványozási jogköréről, illetve a sérülékeny csoportok (gyermekek, fogyatékossgal élők) jogainak ombudsmani védelméről. Az első három helyezett 2015. december 10-én, a Hivatal fennállásának jubileumi ünnepségén vehette át jutalmát a biztostól.

## 1.2.

### Nemzetközi kapcsolatok

#### 1.2.1.

#### Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye

A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Nemzetközi Koordinációs Bizottságának Akkreditációs Albizottsága 2015. decemberi ülésén a legmagasabb szintű és presztízsű A-státusszal ruházta fel az Alapvető Jogok Biztosának intézményét, elismerve a Hivatalnak az 1993-as ENSZ Párizsi Alapelveiben foglalt követelményeknek való megfelelését.

Egy adott állam által létrehozott nemzeti emberi jogi intézmény feladata a nemzetközi emberi jogi standardok nemzeti szinten való átültetésének előmozdítása, s az ezzel kapcsolatos folyamatok monitoringja és támogatása. Az intézmény tevékenysége során együttműködik hazai és nemzetközi emberi jogi védelmet ellátó intézményekkel, valamint állásfoglalásaival, szakmai anyagaival, továbbá konzultációs lehetőségek biztosításával segíti a nemzetközi szervezetek és szakértők munkáját.

Az alapvető jogok biztosja és helyettesei a 2015-ös év folyamán több állásfoglalást adtak ki, amelyeket továbbítottak az ENSZ különböző emberi jogi intézményeihez is. Külön kiemelendők az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának küldött állásfoglalások kisebbségi és szegregációs kérdésekben, tájékoztatás nyújtása a nemzetközi egyezmények által létrehozott szervek, a Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW) számára a roma nők helyzetével kapcsolatban, valamint szakmai anyag megküldése John Knoxnak, az ENSZ különleges előadójának a Hivatal egészséges környezethez való joggal összefüggő tevékenységéről.

Mint Nemzeti Emberi Jogi Intézménynek, az alapvető jogok biztosának lehetősége van a Magyarország második egyetemes időszakos felülvizsgálata (Universal Periodic Review – UPR) teljes folyamatában való részvétellel, amelynek keretében lehetőség nyílt saját jelentés benyújtására. A UPR egyedülálló lehetőséget biztosít mind a 193 ENSZ-tagállam rendszeres emberi

jogi felülvizsgálatára. Az egyetemes időszakos felülvizsgálatnak – amely az Emberi Jogi Tanács jelentős újítása – alapelve a minden országgal szembeni egyenlő bánásmód. A UPR lehetőséget nyújt arra is, hogy minden állam rendszeres időközönként áttekintse, milyen lépéseket tett addig emberi jogi területen, a jövőben milyen kihívásokkal néz szembe, továbbá milyen fejlesztési lehetőségei vannak. A UPR világszerte bevált emberi jogi gyakorlat; jelenleg nincs más, hasonló jellegű ellenőrző mechanizmus. A UPR értékeli, hogy egy adott állam egy adott időszakban milyen mértékben tartotta tiszteletben az ENSZ Alapokmányában, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, valamint az adott állam által ratifikált egyéb emberi jogi okmányokban, illetve a nemzetközi humanitárius jogban meghatározott emberi jogi kötelezettségeit. A felülvizsgálati jelentés vizsgálja továbbá azokat az önkéntes felajánlásokat és kötelezettségvállalásokat is, amelyeket az állam korábban tett (pl. a nemzeti emberi jogi politikák és/ vagy végrehajtott programok). Az alapvető jogok biztosa 2015 szeptemberében párhuzamos jelentést nyújtott be Magyarország második egyetemes időszakos (UPR) felülvizsgálatához.

Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézményeket Koordináló Nemzetközi Bizottsága (NHRI ICC) éves értekezletének 28. ülésére 2015. március 11–13. között Genfben került sor. A megbeszélésen a hivatalt Szabó Marcel biztoshelyettes képviselte. Az értekezleten a résztvevők a nemzeti intézmények emberi jogvédelmi szerepét, a jogsértések megelőzését célzó lehetőségeit vitatták meg.

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes Dániában részt vett az NHRI-k Water Network Meeting találkozáján, amely a vízhez való jog emberi jogi megközelítésű újraértelmezésével ráirányítja az alapvető emberi jogok védelmét szolgáló intézmények figyelmét a vízhez való joggal kapcsolatos problémákra.

A nemzetiségekért felelős biztoshelyettes Varsóban részt vett azon az eseményen, ahol az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) nemzeti emberi jogi intézményeinek emberi jogok védelmével kapcsolatos szerepe került a fókuszba. Az EBESZ intézményei közül a biztonság emberi jogi vetületével foglalkozó Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok irodája (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR) Varsóban szervezett jogvédő intézményekről szóló szemináriumán is képviseltette magát a Hivatal.

A Hivatal vezetői és munkatársai regionális szinten is aktív szerepet vállaltak 2015-ben a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózatának (European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI) tevékenységében. A Hivatal az ENNHRI több szakmai munkacsoportjában – többek között a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) foglalkozó Munkacsoport munkájában – vállalt szakmai konzultációs szerepet.

A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (ENNHRI) által életre hívott, az Európai Bizottság által finanszírozott, az „Idősgondozásban Részesülő Személyek Emberi Jogainak érvényesülése”-vel foglalkozó „Idősügyi Projekt”-ben az AJBH képviseli hazánkat aktív tagként, mint olyan minta-állam, amely a korábbi idősügyi vizsgálatai révén vehet részt a nagyszabású európai projektmunkában. A két és fél éves időtartamú, határozott tematikájú projektben közel 20 ország vesz részt, szerte Európából (Szerbiától Észak-Írorszáig). A projekt célja az idősellátás európai szintű monitoringja, tapasztalatok, problémák, jó gyakorlatok feltárása, európai szintre emelése, ennek keretében a projektmunka összegzéseként a résztvevők egy, az Európai Bizottságnak is benyújtandó közös ajánlást, javaslat-csomagot is megfogalmaznak majd.

### 1.2.2.

#### Delegációk látogatásai, rendezvények

Az alapvető jogok biztosa, helyettesei és munkatársai 2015-ben is számos külföldi delegációt fogadtak, több nemzetközi szervezet vezetőjével, munkatársaival folytattak megbeszéléseket. A Hivatal vendége volt még számos, Magyarországon képviselettel rendelkező nemzetközi szervezet képviselője, külföldi társintézmények, NGO-k munkatársai, valamint külföldi egyetemi hallgatói csoportok.

#### **Európai térség**

Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes asszony 2015. január 19-én találkozott Hartmut Koschykkal, a német szövetségi kormány kivándorlási kérdésekért és nemzeti kisebbségekért felelős megbízottjával. A megbeszélésen részt vett Ritter Imre német nemzetiségi szószóló is. A találkozó fő témája a magyarországi választási rendszer volt.

2015. április 17-én a Hivatalba látogatott a Velencei Bizottság delegációja. A delegációt – Michael Frendo és Nikos K. Alivizatos bizottsági tagokat, valamint Eve Salomon szakértőt és Grigory Dikovot, a Velencei Bizottság titkárságának munkatársát – Székely László ombudsman fogadta.

A 2015. év egyik legfontosabb nemzetközi vonatkozású eseménye a Visegrádi Négyek ombudsmanjainak 2015. szeptember 30. és október 2. között, a Hivatal által Visegrádon megrendezett találkozója volt. A két és fél napos rendezvényen a kiemelten védendő csoportok helyzete került a fókuszba. A három ülészak keretében a résztvevők áttekintették természeti és kulturális örökségünk megőrzésének, a nemzetiségi jogvédelemnek, valamint a jövő generációk védelmének különböző aspektusait. Külön szekciót szenteltek a





*Székely László, Szabó Marcel, Anna Šabatová, Jana Dubovcová, Szalayné Sándor Erzsébet és Stanisław Trociuk, a V4 ombudsmanok visegrádi találkozásán (2015. szeptember 30. – október 2.)*

fogyatékkal élők, hajléktalanok, fogvatartottak, menekültek, menedékkérők helyzetének. A találkozó végén a V4 országok ombudsmanjai közös állásfoglalást adtak ki a menekültválság kezeléséről.

Október 30-án 3 fős FIDH-delegáció tett látogatást a Hivatalban. A FIDH (International Federation for Human Rights) emberi jogi civil szervezeteket tömörítő, párizsi székhelyű nemzetközi föderáció, amelyet 1922-ben alapítottak, s jelenleg több mint 178 civil szervezetet tömörít. Tevékenységi körébe az emberi jogok monitoringja, figyelemfelhívás, mobilizáció, nemzeti civil szervezetek támogatása tartozik. A FIDH főtitkára által vezetett delegációt Szabó Marcel biztoshelyettes és munkatársai fogadták. A találkozón az emberi jogok védelme előtt álló jövőbeni kihívásokról esett szó.

2015. november 10-én látogatást tett a Hivatalban Yves Cruchten, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének luxemburgi tagja, valamint Agnieszka Szkalanna, az Európa Tanács Jogi és Emberi Jogi Bizottság titkára. Yves Cruchten az európai civil szervezeteket sújtó korlátozásokról szóló jelentéséhez történő adatgyűjtés céljából érkezett Magyarországra. Székely László tájékoztatást adott a civil szervezetek működésére leginkább hatással lévő, 2012. január 1-jén hatályba lépett jogszabályról, tovább a Hivatal-



nak a civil szervezetekkel fenntartott kapcsolatairól, valamint a Civil Konzultációs Testület tevékenységéről.

Alig másfél évvel előző látogatását követően, 2015 novemberében három napos látogatásra ismételtén Budapestre érkezett Nils Muižnieks, az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa. Magyarországi tartózkodása során a menekültek, migránsok hazai emberi jogi helyzetéről, a megváltozott menekültkérelem-eljárási rendszerről, valamint a releváns magyar jogszabályokról kívánt tájékozódni. Nils Muižnieks a látogatás keretében, november 26-án találkozott Székely László ombudsman úrral és az AJBH munkatársaival is. Az ombudsman és kollégái tájékoztatták a biztost arról, hogy a 2015. év során milyen lépéseket tettek menekültügyben (debreceni menekültügyi őrizet meglátogatása, fóti intézmény meglátogatása, különös tekintettel a kísérő nélküli kiskorúakra, jogszabályok véleményezése, vizsgálatok indítása, V4 közös nyilatkozat, stb.).

2015. december 2-án az Európai Ombudsman volt az alapvető jogok biztosának vendége. Emily O'Reilly ismertette vendéglátójával az Ombudsmanok Európai Hálózatának (ENO) megreformálására vonatkozó terveit, az európai ombudsmanok közötti együttműködés további erősítésével, hatékonyabbá és láthatóbbá tételével kapcsolatos elképzeléseit. Székely László részletes tájékoztatást adott a vendégnek az AJBH működéséről, valamint a nyár végi menekültválság nyomán kialakult helyzetről.

A beszámolási időszakban több bilaterális látogatásra is sor került. Az „Együtt a jó kormányzásért” (Together towards Good Governance – TTGG) együttműködési projekt keretében 2015. március 19-én látogatást tett a Hivatalban a cseh ombudsmani hivatal kétfős delegációja. A vendégek – többek között – a magyar ombudsman kutatási módszereiről, publikációs gyakorlatáról, társadalmi elismertségéről, illetve támogatottságáról tájékoztak.

### **Európán kívüli térség**

2015. február 26-án a chilei SENAME (a chilei Igazságügyi Minisztérium Gyermekügyi Szolgálat) delegációja látogatott el a Hivatalba. Carlos Alvear Pareja gyermekjogi biztos és Catalina Zegers-Delgado nemzetközi jogász megbeszélést folytatott a magyarországi gyermek-jogvédelemről, a Hivatal gyermekjogokkal kapcsolatos feladatairól, tevékenységéről, a panaszok kezelésének módjáról, valamint a különböző eljárási folyamatokról, a hivatalból indított vizsgálatokról és projektekről, különös tekintettel a gyermekekkel kapcsolatos ügyekre.

A Thai Közigazgatási Bírósági Hivatal delegációja magyarországi tanulmányútja során, 2015. március 23-án az AJBH-ba is ellátogatott. A 40 fős delegációt Manoon Punyakariyakorn, a Legfelsőbb Bíróság bírása vezette. Székely László és munkatársai bemutatták a vendégeknek az ombudsma-



*A thaiföldi közigazgatási bírák delegációjának látogatása (2015. március 23.)*

ni munka magyarországi sajátosságait. A thai közigazgatási bírák elsősorban a magyar törvényekben rögzített hatáskörök mértékéről, az azok alapján elvégzett feladatok nagyságáról érdeklődtek, az ombudsmani jogvédelem hivatali háttereként szolgáló szervezeti felépítésről, működésének gyakorlati tapasztalatairól kérdezték az alapvető jogok biztosát és helyetteseit.

2015. szeptember 24-én az amerikai külügyminisztérium (State Department) négyfős delegációja látogatott el a Hivatalba, hogy az emberkereskedelem témakörében konzultáljon az alapvető jogok biztosával.

*A Japán Alsóház Zárszámadási és Kormányásellenőrzési Bizottságának látogatása (2015. október 16.)*



2015. október 6-án Kanada bécsi és budapesti nagykövetségeinek munkatársai tettek munkalátogatást az AJBH-ban, amelynek során tájékoztatást kértek a megfélemlítő hatású, razziaszerű miskolci ellenőrzésekkel és telep-felszámolással kapcsolatos közös jelentésben (AJB-1474/2014) megfogalmazott ajánlások eredményességéről, illetve a razziák/kilakoltatások/telepfel-számolás aktuális helyzetéről. Az alapvető jogok biztosának a magyarországi nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese tájékoztatást adott a delegációnak a Hivatal tevékenységi köréről, a biztos mandátumáról, az új OPCAT-NPM funkcióról, valamint a Hivatal panaszkezelési rendszeréről.

2015. október 16-án a Japán Alsóház Zárszámadási és Kormányzásellen-őrzési Bizottsága tett látogatást a Hivatalban. A japán nagykövetség megke- resése révén első alkalommal került sor a két intézmény közötti találkozóra a Hivatalban. A hét tagú japán delegációt Ishizeki Takashi úr, a Közigaz- gatási és Költségvetési Felügyelet Állandó Bizottságának elnöke vezette. A delegációt Székely László, valamint Garamvári Miklós főtitkár, László Boglárka és Perosa István fogadták. A találkozón az ombudsmani hivatal működéséről, feladatköréről, jogosultságairól, valamint a hivatalhoz érkező panaszok kezelésének módjáról kaptak tájékoztatást a vendégek.

### 1.2.3.

#### Együttműködés nemzetközi szervezetekkel

A 2000-ben alakult Demokráciák Közösségének (Community of Democ- racies) kétfős delegációja 2015. május 20-án látogatott el a hivatalba. Maria Leissner főtitkár és Nicolina Majewska elnökségi és kormányzótanácsi koor- dinátor eszmecsere-t folytattak Székely László biztossal, Garamvári Miklós főtitkárral és Csink Lóránt osztályvezetővel a Magyarországgal szemben megfogalmazott kritikák helytállóságáról, különösen a sajtó és információ szabadsága, a civil szféra helyzete, az igazságszolgáltatás függetlensége és a választási rendszer méltányossága témakörében.

2015. június 17-én a Nemzetközi Ügyvédi Kamara Emberi Jogi Intézet (International Association's Human Rights Institution – IBAHRI) küldött- sége volt az AJBH vendége. A delegáció tájékozódni kívánt az IBAHRI 2012-ben végzett magyarországi ténymegállapító vizsgálata alapján készí- tett jelentésében megfogalmazott javaslatok megvalósításáról, továbbá vizs- gálatot folytatott a bíróságok függetlenségéről.

2015. december 2-án Saber Hossain Chowdhury, az Interparlamentáris Unió elnöke folytatott a Hivatalban megbeszélést Szabó Marcel biztoshe- lyettesessel. Az IPU elnöke részletesen érdeklődött a jövő nemzedékek biztos- helyettesének környezetvédelmi és a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos tevékenységéről, hatásköréről és megoldásairól. Az eszmecsere végén beje-

lentette: kezdeményezni fogja, hogy a szervezet tagállamai a magyar ombudsmeni hivatal mintájára hozzanak létre a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére hivatott intézményeket.

A korábbi évek gyakorlatával összhangban az AJBH rendszeresen képviseltette magát különböző nemzetközi emberi jogi szervezetek rendezvényein mind vezetői, mind szakértői szinten.

Székely László 2015. március 26–27-én a csehországi Brnóban részt vett a cseh ombudsmeni hivatal létrejöttének 15. évfordulója alkalmából rendezett megemlékezésen.

Szabó Marcel képviselte a Hivatalt a Cambridge-i Egyetem által szervezett, a biodiverzitás és a fenntartható fejlődés jogi aspektusairól tartott nemzetközi szimpóziumon (Cambridge, február 20–22.), a fenntartható jövő modell-intézményeiről tartott nemzetközi konferencián (Cardiff, április 27–29.), az Európai Ombudsman Intézet (EOI) közgyűlésén (Mainz, szeptember 20–21.), valamint az Európai Parlament jövő generációk témakörében megrendezett, magas szintű találkozóján (Brüsszel, szeptember 27–28.).

A Hivatal képviseletében Szalayné Sándor Erzsébet vett részt az Európai Néppárt nemzetiségi ügyekben tartott nyilvános meghallgatásán (Brüsszel, április 22.), az Ombudsmanok Európai Hálózatának 10. Nemzeti Szemináriumán (Varsó, április 26–28.), az Európa Tanács kisebbségjogi konferenciáján (Szarajevó, október 15.), továbbá az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala által szervezett kisebbségügyi fórumon (Genf, november 24–25.).

Az Európai Unió által 2007-ben létrehozott Európai Alapjogi Ügynökség (FRA) rendszeresen szervez továbbképzéseket, szemináriumokat, konferenciákat, illetve az EU egészére kiterjedő széles körű felmérésekkel, összehasonlító jogi vagy társadalomtudományi kutatásokkal, jogi szakembereknek szóló kézikönyvekkel segíti a jogvédő munkát. A Hivatal munkatársai több szakértői találkozón is részt vettek 2015-ben, illetve a honlapon több alkalommal is közzétették a FRA jelentéseit, például az EU-n belül mozgó, illetve oda bevándorló munkaerő kizsákmányolásával kapcsolatban folytatott kutatásának eredményeit.

Az AJBH közreműködött továbbá a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának (European Network of Ombudspersons for Children – ENOC), az Ombudsmanok Európai Hálózatának (The European Network of Ombudsmen – ENO), az Európai Ombudsman Intézet (European Ombudsman Institute – EOI), a Nemzetközi Ombudsman Intézet (International Ombudsman Institute – IOI), valamint az Európai Roma Jogok Központja (European Roma Rights Centre – ERRC) munkájában is.

A Hivatal a kezdetektől részt vesz az Esélyegyenlőségi Szervezetek Európai Hálózata (European Network of Equality Bodies – EQUINET) munkájában. A beszámolási évben a Hivatal munkatársai a hálózat több munkacsoportjának tevékenységében is részt vettek.

A joggyakorlatot elemző csoportban az Európai Unió Alapjogi Kartáját és annak gyakorlati alkalmazhatóságát vizsgálták, majd a munkavállalók szabad mozgásával kapcsolatos jogok gyakorlását könnyítő intézkedések álltak a középpontban, különös tekintettel a migráns munkavállalókra. A multikulturalizmus, valamint a migrációs folyamatok által bekövetkező társadalmi változások miatt a vallási, világnézeti vagy más meggyőződés témaköréhez kapcsolódó emberi jogi kérdések egyre hangsúlyosabbak. Ezért különösen fontos a társadalmi szemléletformálással kapcsolatos csatornák kialakítása. Az EQUINET egyik feladata a beavatkozási tevékenységhez történő segítségnyújtás, ezért figyelemmel kíséri az Európai Emberi Jogi Bíróság és az Európai Unió Bírósága esélyegyenlőséget és diszkriminációt érintő ügyeit.

A nemek közötti esélyegyenlőséggel foglalkozó munkacsoportban a 2015. év folyamán a Hivatal munkatársai két ízben vettek részt nemzetközi találkozón, ahol a résztvevők megvitatták a jogi szabályozást, értékelték a stratégia és szakpolitika aktuális helyzetét, kidolgozták a 2015–2020-as időszak főbb célkitűzéseit. Mód nyílt az európai szintű szakmai vitára és tapasztalatcserére a témát illető kulcskérdésekkel kapcsolatban. Az év végi megbeszélés témája az „egyenlő munkáért egyenlő bér” elvének érvényesítése, a munkaerőpiacon történő nemi alapú diszkrimináció, illetve az erre irányuló jogvédő tevékenység. A munkacsoport 2016-ban kézikönyvet készül kiadni az „egyenlő bérezés, egyenlő munkaerő-piaci esélyek” tárgykörében, segítséget nyújtva a jogkeresők, jogalkalmazók és jogvédők számára.

A kommunikációs munkacsoport májusi ülésén megtárgyalták az EQUINET közös belső és külső kommunikációs stratégiájának kialakítását, a közvélemény érzékenyítésének eszközeit az esélyegyenlőségi és emberi jogi problémák iránt és a Media Library elindítását. A novemberi találkozó témája a gyűlöletbeszéddel szembeni fellépés kommunikációs irányelveinek megalkotása volt. Az Európai Unió a migrációs válságban az erősödő idegengyűlölet és a gyűlöletbeszéd ellen többek között a 28 tagállamban folyó PRISM projekt keretében lép fel. A megbeszéléseken elkezdődött az esélyegyenlőségi és ombudsmani intézmények új kommunikációs vezérelveinek kimunkálása.

Az EQUINET, az Európa Tanács, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, valamint az Európai Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata közreműködésével létrehozott együttműködési platform a roma esélyegyenlőség, a gyűlöletbeszéd, a szociális jogok, a migráció és a menekültügy területén folyamatos konzultációs fórumot biztosít a nemzeti emberi jogi intézmények számára. Az AJBH rendszeresen részt vett a platform munkájában, ismertette az AJBH roma nemzetiséget érintő tevékenységét, a szegregációs oktatással kapcsolatos ügyeket, a szociális otthonokban élők egészségügyi ellátásának ügyét és a nemzetközi szervezetekhez benyújtott anyagokat. A platform fő célja, hogy erősítse az együttműködést, az információáramlást, a jó gyakorlatok és tapasztalatok megosztását mind nemzeti, mind nemzetközi szinten.



2015. október 8–9-én Szalayné Sándor Erzsébet képviselte a Hivatalt az EQUINET éves rendes közgyűlésén, amelyre az esélyegyenlőséggel és egyenlő bánásmóddal foglalkozó szervezetek vezetőinek értekezletét követően került sor Brüsszelben. A másfél napos közgyűlésen a részt vevő tagok elfogadták az EQUINET 2015. évről készített beszámolóját, a 2016. évre vonatkozó munkatervét és költségvetését, valamint döntöttek az EQUINET vezetősége új tagjainak megválasztásáról. Az éves rendes közgyűlésen döntöttek 3 új intézmény felvételéről is.

Az AJBH nemzetközi együttműködésben való részvételének egyik formája a különböző nemzetközi emberi jogi szervezetek és társszerveik által a Hivatalhoz eljuttatott kérdőívek megválaszolása, illetve adatkérések teljesítése. A beszámolási időszakban a munkatársak kérdőíveket töltöttek ki – többek között – a korrupció emberi jogokra gyakorolt hatásáról (ENSZ), a hajléktalanságról, illetve a lakhatáshoz való jog magyarországi érvényesüléséről (ENSZ), az utasok jogairól és a fogyatékkal élőkkel szembeni észszerű alkalmazásról (EQUINET), a fogyatékkal élő gyermekek állami ellátórendszerének működéséről (francia ombudsman), a gyermekek elleni erőszakkal kapcsolatos szabályozásról (lett ombudsman). Adatszolgáltatást folytatott a Hivatal a családon belüli erőszak és a hajléktalanság témakörében, továbbá – a korábbi évek gyakorlatával összhangban – az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériuma éves emberi jogi jelentéséhez. A Hivatal kiegészítést készített az Európa Tanács Rasszizmus és intolerancia ellenes európai bizottsága (ECRI) éves országjelentéséhez, illetve a tematikus jelentések nemzetközi megalapozása érdekében a Hivatal maga is több alkalommal adatkéréssel fordult az ENO keretében működő partnerintézményekhez.

Az AJBH szakértői szinten képviseltette magát közel 40 nemzetközi konferencián, szemináriumon és workshopon.

#### 1.2.4.

#### OPCAT együttműködés

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (Optional Protocol to the Convention against Torture – OPCAT) 3. cikke alapján a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait az alapvető jogok biztosa látja el 2015. január 1-jétől. Az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály (a továbbiakban: OPCAT Főosztály) nemzetközi tevékenysége során a főosztály munkatársai számos konferencián, workshopon vettek részt, valamint vendégül látták több nemzetközi szervezet képviselőit és más nemzeti megelőző mechanizmusok tagjait.

2015. március 1–3. között Strasbourg adott otthont az ET Kínzás-Megelő-



zési Bizottsága (Council of Europe's Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CPT) fennállásának 25. évfordulója alkalmából szervezett konferenciának. Az OPCAT Főosztály képviselőjének lehetősége nyílt beszámolni az ENSZ Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottsága (Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – SPT) elnökének az NMM eddigi tevékenységéről.

2014-ben kezdődött meg a cseh ombudsman hivatalával való együttműködés, amelynek folytatásaként 2015. március 10. és 12. között az OPCAT Főosztály munkatársai részt vettek a cseh és a magyar nemzeti megelőző mechanizmusok bilaterális értekezletén Brnóban. Az egyeztetésen – a szakmai program keretében – a delegáció tagjai eszmét cseréltek a tevékenységgel összefüggő technikai kérdésekről.

2015. április 28–29-én Bécsben rendezték meg a „Nemzeti megelőző mechanizmus ajánlások utánkövetése az EU-ban: stratégia fejlesztés, jelenlegi gyakorlatok és előrelépés” című konferenciát, amelyen az AJBH is képviselte magát. A rendezvény következtetése – többek között – az volt, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus részéről fontos a médiával és a parlamenti nyilvánossággal való kapcsolattartás, továbbá a horizontális és vertikális egyeztetés a kormánnyal, valamint az ellenőrzött szervekkel is.

2015. június 4-én Varsóba látogatott az OPCAT focal point-ként működő biztoshelyettes asszony, hogy részt vegyen a svájci székhelyű Kínzás Megelőzési Szövetség (Association for the Prevention of Torture – APT) és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) által szervezett, „A preventív megbízatás teljesítése: nemzeti megelőző mechanizmusként kijelölt ombudsmani intézmények az EBESZ régióban” című workshopon.

2015. június 15–16-án az OPCAT Főosztály munkatársai részvételével zajlott az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatala (UNHCR) és az Európa Tanács közös szervezésében megrendezett, a menedékkérők fogvatartásáról és a fogvatartás alternatíváiról szóló kerekasztal-konferencia. A június 15-én megtartott panelbeszélgetés – amelyen a főosztály munkatársa is felszólalt – a menekültek fogvatartására vonatkozó jogszabályokat és a gyakorlatokat vette számba. A június 16-i, a gyermek mindenek felett álló érdekéhez kapcsolódó európai és nemzetközi normák, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezési gyakorlata témájában megtartott panelbeszélgetésen is képviseltette magát a Hivatal.

2015. június 18-án a főosztály munkatársai megbeszélést tartottak a Román Köztársaság Nagykövetségén a Debreceni Menekültügyi Őrzött Befogadó Központról szóló NMM jelentésről.

2015. június 17–19. között a lett ombudsman hivatalában, Rigában került megrendezésre „A megelőző jellegű megközelítés integrálása” című kon-

ferencia a Nemzetközi Ombudsmani Intézet és az APT szervezésében. A konferencia fókuszában a megelőző monitoring tevékenység alapelvei és munkamódszerei álltak. Ezeket figyelembe véve megállapítható, hogy az NMM a kezdeti szakaszban jól látta el a feladatát. Az AJBH is képviseltette magát a konferencián.

2015. június 28–30. között az OPCAT Főosztály munkatársai részt vettek a Tiranában megrendezett, a délkelet-európai térségben működő nemzeti megelőző mechanizmusoknak a fogvatartottak egészségügyi ellátására és az egészségügyi intézményekben történő elhelyezésére vonatkozó álláspontjáról, valamint az egyes országokban érvényesülő gyakorlatról szóló konferencián. Az eseményen az OPCAT Főosztály munkatársai beszámoltak az NMM egészségügyi vonatkozású ajánlásairól.

2015. szeptember 7-én az SPT két tagja nem hivatalos látogatást tett Magyarországon, amelynek során felkereste az AJBH-t is. A megbeszélésen a Hivatal vezetői és az OPCAT Főosztály munkatársai megvitaták az NMM megalakulása óta szerzett tapasztalatokat és beszéltek a prevenció szemlélet érvényre juttatásának lehetőségéről, a működés feltételeiről. A megbeszélés második feléhez csatlakoztak a Civil Konzultációs Testület (CKT) képviselői, a résztvevők ekkor az együttműködés lehetőségeit tárgyalták meg. Az ülés folyamán a CKT öt tagja indítványozta, hogy az NMM látogasson meg több fogvatartási helyet. Az SPT 2015 novemberében küldött levelében elismerte az alapvető jogok biztosának OPCAT tevékenységét.

2015. szeptember 28. és 30. között Londonban az OPCAT Főosztály vezetője részt vett a Bristol Egyetem által szervezett, az előzetes letartóztatásról és az OPCAT utánkövetésről szóló konferencián.

A Főosztály meghívást kapott az Európai Ombudsman által összehívott és 2015. október 13–15-én, Madridban megrendezett tanácskozássra, amelynek témája a tömeges migráció, illetve a FRONTEX (Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség) keretében szervezett toloncolások végrehajtása volt.

2015. október 21-én a CPT látogatott az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába. Az OPCAT Főosztály munkatársai részt vettek a megbeszélésen, amelynek középpontjában a menekültügy állt.

2015. október 28-án és 29-én a cseh nemzeti megelőző mechanizmus két tagja kereste fel szakmai konzultáció keretében az AJBH-t. Az OPCAT Főosztály tagjai ismertették a lezajlott vizsgálatok eredményeit, valamint a külső szakértők bevonásával és az éves jelentés összeállításával kapcsolatban folytattak eszmecsereket.

2015. október 28–30. között Tiranában tanácskoztak a Délkelet-Európai Nemzeti Megelőző Mechanizmusok Hálózatának képviselői. A konferencia témája a 2015. évben tapasztalható, tömeges méretű migráció okozta rendkívüli helyzet kezelése volt, különös figyelemmel a fogvatartott migránsok/

menedékkérők alapvető jogainak védelmére. A magyarországi NMM-et képviselő munkatársak bemutatták a magyar menekülthelyzet jellemző változásait 2008-tól a 2015. év végéig.

2015. november 23–24-én az OPCAT Főosztály munkatársa részt vett Belgrádban az „Ombudsman és a migrációs krízis emberi jogi kihívásai” című konferencián.

2015. december elején az osztrák ombudsman, Günther Kräuter felkérte Székely Lászlót, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus csatlakozzon a Délkelet-Európai Nemzeti Megelőző Mechanizmusok Hálózathoz.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény rendelkezéseinek értelmében a biztos munkáját két biztoshelyettes segíti. A biztoshelyettesek hazai és nemzetközi tevékenységéről bővebben a 4. és az 5. fejezetben olvashatnak.

## 2. Sajtóvisszhang

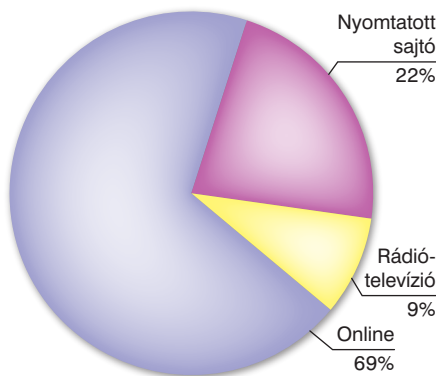
### Az ombudsman média-megjelenései 2015

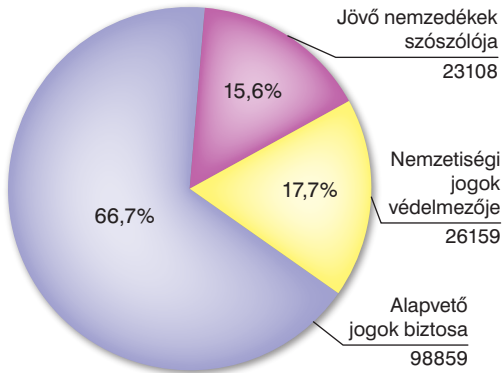
Az alapvető jogok biztosa, Székely László és a Hivatala munkájának nyilvánosságát is garantáló médiatevékenység – mint a korábbi években – 2015-ben is a biztos szerepfelfogása és a társadalmat foglalkoztató alapjogi kérdések tükrére volt. Ahogyan az ombudsman megbízatásának kezdetekor fogalmazott, a „jog alá szorultak”, vagyis a jogaikat érvényesíteni nem tudó vagy a jogérvényesítéssel korlátozottan élni képes társadalmi csoportok problémái álltak a munkája középpontjában, ahogyan azt a feladatait és hatáskörét meghatározó törvény betűje és szelleme diktálja.

Mindez a médiában a 2015-ös évben proaktív és reaktív megnyilvánulásként közleményekben, tudósításokban, a média kezdeményezéseire adott számszerű és háttér információkban, tematikus, valamint összefoglaló jellegű interjúkban jelent meg. Egyes ombudsmani vizsgálatok megállapításai, ajánlásai hosszú időre tematizálták a sajtót-rádiót és az elmúlt évek tapasztalatai szerint legnagyobb számban a – reakcióidejében és területi lehetőségeiben is csekély korlátokkal bíró – online médiát (online 69%, nyomtatott sajtó 22%, rádió-televízió 9%).

A 2015-ös évben jelentősen megnövekedett a [www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu) honlapon és a Hivatal Facebook oldalán megjelent jelentések, közlemények és egyéb dokumentumok – részben utánközlő, részben további érdeklődést generáló – felhasználása a médiában. Ez ugyancsak az online felületek jelentőségének növekedését támasztja alá. Általános tapasztalat továbbá, hogy a honlapot „szemlélő” cikkek nyomán más sajtóorgánumok is felfedezik az ombudsman témáit, így a tovaryűrűző hatás következtében igen széles olvasói-nézői-hallgatói körben lesznek ismertek az alapvető jogok biztosának jelzései, megállapításai, ajánlásai – és nemegyszer a megszólított hivatalok, hatóságok reakciói.

*Az ombudsman megjelenése  
médiatípusonként (forrás: Observer)*





*Az ombudsman témáinak megjelenése a médiában (forrás: Observer)*

Az Observer Magyarország Kft. kimutatása szerint a magyarországi média az alábbi cikkekben, rádió- és televízió beszámolóokban foglalkozott az ombudsmani hatáskört is érintő témákkal.

Az év bizonyosan legnagyobb média-érdeklődéssel fogadott jelentése a Merényi

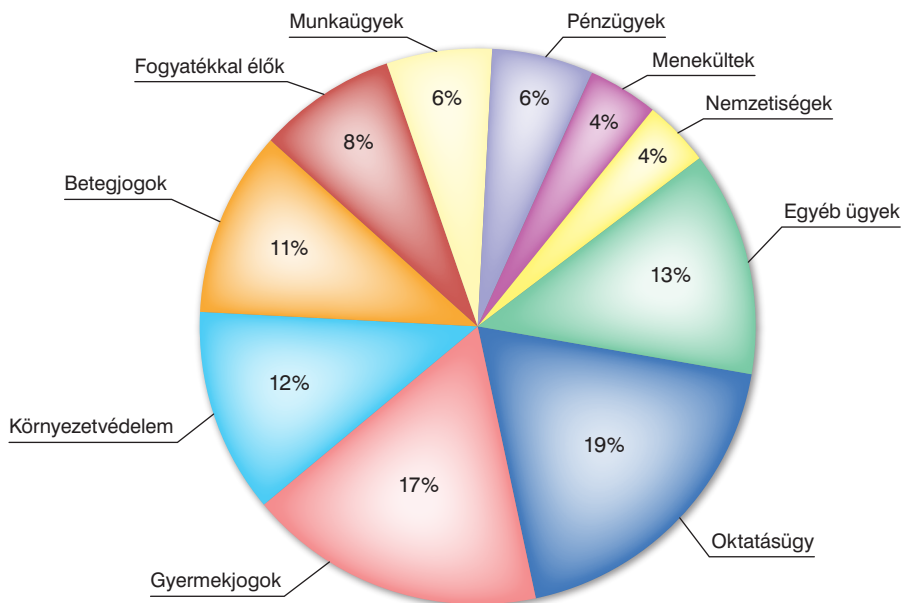
Gusztáv Kórház pszichiátriáján előzetes bejelentés nélkül tett OPCAT látogatás megállapításait osztotta meg. A jelentésben leírt állapotokat taglaló 282 önálló megjelenés (online 155, rádió-televízió 68, nyomtatott sajtó 59) egyrészt hozzájárult a helyzet kezelésének felgyorsításához, másrészt pedig azzal a hatással járt, hogy ráirányította a figyelmet más magyarországi pszichiátriák helyzetére is.

Az alapvető jogok biztosa és nemzetiségi kérdésekkel foglalkozó helyettese sajtótájékoztatón mutatta be a miskolci közös hatósági ellenőrzésekről és a lakhatási feltételekről készült terjedelmes jelentést. Erről az ombudsmani hivatal történetében is kiemelkedő létszámú tudósítói kör számolt be. A Merényi pszichiátriához hasonlóan a miskolci jelentés, az arra adott reakciók is hosszú időn át adtak témát részben a helyi, részben az országos médiának (online 92, nyomtatott sajtó 36, rádió-televízió 30 megjelenés).

A 2015. év sajtóközleményei jelentős számban, a korábbi évekenél nagyobb arányban foglalkoztak az oktatásügy különféle problémáival, illetve a gyermekjogok helyzetével. Ilyen volt például a pedagógus-életpályamodell, a besorolások kérdései, az iskolai felvételi rend, az egyetemi abszolutóriumok kiadásának visszasságai. Valamennyi jelentős megjelenés-számot generált. Egyedül az oktatásügy vizsgálatáról és ombudsmani ajánlásairól összességében 328 cikk, illetve műsor és online felület számolt be. Kiemelkedően sok, összesen 153 cikk mutatta be az alapvető jogok biztosának gyermekvédelmi tevékenységét, ami a „klasszikusnak” felfogott témák mellett a nemzetiségek védelmét ellátó biztoshelyettes (például a szegregált oktatással kapcsolatos) megállapításait is tartalmazta. Részben ide csatolható a büntetés-végrehajtás ifjúsági intézményeinek vizsgálata, az arról megjelent 112 cikk is.

A 2015-ös év egyik fontos kérdése volt a menekültáradat kezelése. Az alapvető jogok biztosa és két helyettese személyesen is járt a röszkei határvidéken, vizsgálatok indultak a Keleti pályaudvarnál tapasztaltakról.

A sajtóközlemények megoszlása (forrás: www.ajbh.hu)



Az ezekről tudósító 156 sajtómegjelenés (online 101, nyomtatott sajtó 30, Rádió-televízió 25) külön is kiemelte az ombudsman felhívását, amely szerint a menekültválság kezelésében legyenek elsődlegesek a humanitárius szempontok, valamint hangsúlyozta a Visegrádi Együttműködés országainak ombudsmanjaival Visegrádon tartott megbeszélés lényegében azonos végkövetkeztetését. Ebben a témában jelentős figyelmet, 92 megjelenést generált az Alkotmánybírósághoz az uniós kvótarendszerről benyújtott beadvány (online 57, nyomtatott sajtó 10, rádió-televízió 25).

Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes a hazai lakosság közel 10%-át kitevő, a magyar társadalom integráns részét képező, ám számtalan egyedi igénnyel rendelkező nemzetiségi közösség tagjainak érdekeit képviseli, ez a tény pedig a médiahasználattal kapcsolatban is különleges stratégiát igényel.

Valamennyi nemzetiség saját, jól kiépített és hatékonyan működő médiafelülettel rendelkezik, amely elsősorban a hazai közösség tagjai számára jelent tájékoztató pontot és univerzális információforrást, emellett az intenzív anyaországi kapcsolatok miatt kiemelkedően fontos a külföldi elektronikus és nyomtatott sajtó szerepe is.

A speciális célcsoport különleges igényeire és elérési lehetőségeire tekintettel a biztoshelyettes elsősorban ezeknek a – statisztikai eszközökkel nehezen megfogható, ám az adott nemzetiség körében központi – felületeknek a lehetőségeivel élt intenzíven. A hazai nemzetiségi sajtó számtalan



esetben foglalkozott a biztoshelyettes tevékenységével, különösen az egyes kisebbségeket érintő konkrét – így például a nemzetiségi kulturális autonómiát, az oktatáspolitikát, intézmények helyzetét érintő – ügyekkel és a jelentősebb, ombudsmanhelyettes által szervezett rendezvényekkel, illetve eseményekkel összefüggésben. A biztoshelyettes rendezvényeiről az aktuálisan kapcsolódó témával foglalkozó „szektorális” médiaforrások is beszámoltak: példaként említhetők az egyházak és nemzetiségek kapcsolatával foglalkozó konferencia után az egyházi média, a kulturális témákkal foglalkozó megbeszéléseket és szemináriumokat követően pedig a művészeti, kulturális tartalomszolgáltatók.

A biztoshelyettes tevékenysége szempontjából komoly jelentősége van a nemzetközi utazások és előadások, illetve megbeszélések nemzetközi sajtóvisszhangjának is.

A társadalom szélesebb rétegeit is elérő több ügyben a biztoshelyettes a hagyományos médiafelületeket is megszólította. Példaként említhetők a köznevelési törvény módosításáról, a miskolci közös hatósági ellenőrzésekről és a lakhatási feltételeket érintő intézkedésekről, a roma gyermekeket érintő szegregációs ügyekről vagy a közfoglalkoztatottak szociális jogbiztonságáról szóló témák, amelyek üzeneteit a társadalom szélesebb rétegeihez sikerült eljuttatni.

Szabó Marcel szószóló média-kommunikációjában – az álláspontját és ajánlásait tartalmazó közleményekben, a nyilvános megszólalásairól beszámoló tudósításokban, a tevékenységét taglaló interjúkban – az Alaptörvény P) cikkében is nevesített nemzet közös természeti örökségének megóvása dominált. Ennek egyes elemei a 2015-ös év legfontosabb hazai és nemzetközi folyamataihoz kapcsolódtak. Szabó Marcel közleményben állt ki például a nemzeti parkok megóvásáért, az állami földek hasznosításával kapcsolatos kormányzati álláspont átgondolásáért, a Magyarországon őshonos és jőszerével már csak itt élő délvidéki földikutyák védelmében, a fenntartható fejlődés érdekében a napelemek termékdíjának eltörléséért. Jelentős médiavisszhangja volt az országos Fatestvér program elindításának, amely szintén Szabó Marcel kezdeményezése volt azzal a céllal, hogy minden gyermek születésekor ültessenek egy őshonos facsemetét.

Az év elején a biztoshelyettes külön sajtótájékoztatót szentelt annak, hogy az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok (2015-ben még előkészítő, tárgyalási szakaszban lévő) szabadkereskedelmi megállapodásának egyik következményeként veszélybe kerülhet Magyarország GMO-mentessége. Ugyanezt visszaidézik a sajtótudósítások akkor is, amikor kifejtette az Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottságában, hogy az uniós jogrend felülírná a magyar Alaptörvény rendelkezését.

Több formában is megjelent a magyar médiában Szabó Marcel állás-

pontja, amely az ENSZ párizsi klímakonferenciája előtt is felhívta a figyelmet arra, hogy Magyarország is felelősséget visel az immár veszélyes mértékű éghajlatváltozás következményeinek enyhítéséért. Több cikkben is megjelent az a figyelmeztetése, hogy a klímaváltozás elleni fellépés a nemzedékek közötti szolidaritás egyik jelentős eleme kell legyen: „A mai gazdasági haszon és viszonylag kényelmes élet kedvéért a gyermekeink, unokáink pusztta túlélését, létfeltételeik drasztikus romlását kockáztatjuk”. És: „Nem beszélhetünk fenntartható fejlődésről a nemzedékek együttműködése nélkül. A Földet csak kölcsön kaptuk azoktól, akik utánunk következnek.”

# 3.

## Alkotmányos jogok helyzetének értékelése

### 3.1.

#### A törvényben kiemelt vizsgálati területek

Az alapvető jogok biztosa 2015-ben is az ombudsmantörvény vonatkozó rendelkezésével és szellemiségével összhangban folyamatos, fokozott figyelmet fordított az öt kiemelt vizsgálati területre. A következőkben a törvényi sorrendet híven követve ezek közül három terület, a gyermekek jogait, a fogyatékossgal élő személyek, illetve a további leginkább veszélyeztetett csoportok jogainak védelmét érintő ügyek, jelentések, vizsgálatok, tendenciák elemző bemutatására kerül sor. A kimaradó két terület, azaz a Magyarországon élő nemzetiségek jogai, illetve a jövő nemzedékek érdekei, az egészséges környezethez való jog védelme esetében a terület tárgyevi vizsgálatainak bemutatása a beszámoló önálló 4. és 5. fejezetébe került át. Immár tehát a belső feladatmegosztásra is figyelemmel a biztoshelyettesi beszámolórészek, fejezetek foglalkoznak a biztos és a biztoshelyettesek közös munkájának, vizsgálatainak és együttműködésének tapasztalataival.

#### 3.1.1.

##### A gyermekek jogainak védelme

Az Alaptörvény XVI. cikke rögzíti, hogy minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, igaz, a korábbi alkotmányos rendelkezésben foglalt címzetek (család, állam, társadalom) felsorolása nélkül. A korábbi, az ombudsman gyermekjogokkal kapcsolatos feladatait meglehetősen szófukaron szabályozó gyermekvédelmi törvényből fakadó, tulajdonképpen a biztosok egyéni prioritásaitól függően kiemelten vagy kevésbé intenzíven kezelt feladatként való megjelölés helyett a gyermeki jogok védelme az alapvető jogok biztosának első helyen kiemelt kötelessége is lett. Az Ajbt. kimondja, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. A hagyományos ombudsmani eszköztárban a biztos a tudomására

jutó, a gyermekek alkotmányos jogait érintő visszaéléseket kivizsgálja és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezhet. A nyilvánosság használata – mint az ombudsman intézmény „legerősebb fegyvere” – proaktív jogvédelmi eszközként hagyományosan nagyobb hangsúlyt kap a gyermeki jogok védelmének terén.

### **A gyámhatósági eljárást érintő konkrét gyermekvédelmi panaszügyek vizsgálata**

A gyámhatóság eljárását sérelmező panaszosok – a korábbi évek tapasztalataival megegyezően – többnyire az eljárás elhúzódását kifogásolva fordultak a biztoshoz. Az ombudsman a feltárt alapvető jogokkal összefüggő jogsérelmek megelőzése érdekében az első- vagy a másodfokú gyámhatóság, illetve az illetékes kormányhivatal vezetőjének intézkedését kérte. Az ajánlásoknak az érintettek minden esetben eleget tettek, vagy a beszámoló írásba foglalásáig válaszuk még nem érkezett meg.

1. Az AJB-5001/2014. és az AJB-4687/2015. számú ügyekben a panaszosok a gyermekük védelembe vétele ügyében folytatott első-, illetve másodfokú eljárás elhúzódását sérelmezték. Mindkét ügyben folytatott vizsgálat arra jutott, hogy az eljáró hatóságok indokolatlanul késedelmes eljárása és döntése a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett.

2. Az AJB-5629/2014., valamint az AJB-3948/2015. számú ügyekben szabad-ságvesztésüket töltő édesapák a gyermekükkel való kapcsolattartásuk miatt kértek segítséget. Az egyik vizsgálat az eljárás indokolatlan elhúzódását, a másik pedig az érdemi hatósági döntés elmulasztását állapította meg, mindkettő a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben okozott visszásságot.

3. Az AJB-5693/2014. számú ügyben a panaszos édesanya gyermekével való kapcsolattartása ügyében fordult a biztoshoz. 2013 nyarától folyamatosan kérte a kapcsolattartás végrehajtását és sérelmezte, hogy beadványa benyújtásáig (2014. november 19.) az ügyben egyetlen jogerős döntés sem született. Az elhúzódó eljárás és a késedelmes döntés tekintetében a biztos visszásságot állapított meg, mivel azonban a másodfokú gyámhatóság vezetőjének kezdeményezésére a kormányhivatal vezetője a szükséges intézkedést megtette, a biztos újabb intézkedést nem tartott indokoltnak. A feltárt tényállás szerint a gyermekek édesapja a gyámhatóságnál 2014. október 8-i nyilatkozatában a kapcsolattartás során felmerült problémák kiküszöbölése és megoldása érdekében kifejezetten kérte a közvetítői eljárást.

Ez ügyben azonban intézkedés nem történt, a gyámhatóság döntést nem hozott. A Ptk. 2014. március 15-étől a gyámhatósági eljárásban is lehetővé teszi a közvetítői eljárás elrendelését. A biztos álláspontja szerint a kötelező közvetítői eljárás igénybevételének elrendelése a vizsgált esetben indokolt volt, annak mellőzése sértette a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét. A gyámhatóság vezetőjét az ombudsman az eljárási határidők betartására, valamint arra kérte, hogy fontolja meg a szülők számára közvetítői eljárás igénybevétele elrendelésének indokoltságát.

4. Az AJB-6124/2014. számú ügyben a biztos egy 78 éves nagyszülő panaszbeadványa ügyében folytatott vizsgálatot. Az unokáját nevelő nagyszülő részére 2011 májusától 2014 májusáig a gyermektartásdíjat az állam előlegezte meg. A panaszos 2014. június 19-én a gyámhatóságnál személyesen nyújtotta be a gyermektartásdíj további megelőlegezésére vonatkozó kérelmét. A hatóság az eljárást azonban csak 2015. január 13-án, a biztos megkeresés kézhezvételét követően indította meg. Az indokolatlanul késedelmes eljárás az ombudsman szerint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszás helyzetet idézett elő, a jogerős és végrehajtható döntés hiánya továbbá az érintett gyermek jogainak érvényesülése szempontjából is aggályos volt.

5. Az AJB-675/2015. számú ügyben a panaszos szülők gyermekeik ideiglenes hatályú elhelyezése miatt fordultak a biztoshoz. A vizsgálat megállapította, hogy a gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában indult felülvizsgálati eljárás során sem hivatalból, sem a nagyszülő kérelmére nem vizsgálta a gyermekek apai nagyszülőnél való ideiglenes hatályú elhelyezésének lehetőségét. Emellett a gyámhivatal nem hívta fel az érintettek figyelmét a családba fogadás lehetőségére sem. A jelentés szerint mindezzel visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.

6. Az AJB-2784/2015. számú ügyben a panaszos nagyszülő beadványában – a fia megbízásából – a másodfokú gyámhatóság elhúzódo eljárását sérelmezte. Kifogásolta, hogy az elsőfokú gyámhatóság 2015 áprilisában kelt határozatai ellen benyújtott jogorvoslati kérelemről a másodfokú hatóság a beadványa benyújtásáig (2015. augusztus) nem döntött. A tényállás szerint az elsőfokú gyámhatóság a fellebbezést és az ügyiratokat a törvényben meghatározott eljárási határidőt túllépve terjesztette fel a felügyeleti szervhez, a másodfokú hatóság azonban a rendelkezésére álló határidőben hozta meg a döntését. Az elsőfokú hatóság mulasztása a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslatihoz való alapjoggal összefüggésben okozott visszásságot. A másodfokú hatóság vezetőjének tájékoztatása szerint felügyeleti szervként a Ket. által előírt illetékfizetési kötelezettség megfizetésére nem



kívánja kötelezni az első fokon eljáró gyámhivatalt. Mindezt azzal indokolta, hogy az elsőfokú gyámhatóságok munkatársai túlterheltek, továbbá rendkívül nagy munkateher és felelősség hárul rájuk, emellett folyamatos szakemberhiánnyal küzdenek. A biztos álláspontja szerint a Ket. a felügyeleti szervnek nem ad semmilyen eltérési vagy mérlegelési lehetőséget: mulasztás megállapítása esetén az illeték visszafizetésének megállapítására kell köteleznie a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot. Mindebből következően a jelentés rögzíti, hogy az illetékfizetés megfizetésére való kötelezés mellőzése miatt a felügyeleti szerv eljárása a jogbiztonság követelményét sértette.

7. Az AJB-4710/2015. számú ügyben a biztos a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot állapított meg, mert a gyámhatóság a panaszos nevelt gyermekei gondozási helyének megváltoztatása tárgyában – a másodfokú hatóság által elrendelt új eljárás során – az ügyintézési határidőt jóval túllépve kezdte meg a bizonyítási eljárást.

8. Az AJB-4108/2014. számú ügyben a panaszos édesapa végrehajtási eljárás elhúzódása miatt kérte az ombudsman segítségét. A panaszos 7 éves kislányát a bíróság jogerős ítéletével az édesapa gondozásába helyezte. Mivel a gyermek édesanyja az ítéletnek önként nem tett eleget, az édesapa végrehajtási eljárást kezdeményezett a gyermeke kiadása érdekében. A panaszos több alkalommal próbálta előmozdítani az ügyét és kért segítséget a végrehajtótól, a megyei törvényszék gazdasági hivatalától, valamint a gyámhatóságtól. A vizsgálat megállapította, hogy a Vht. téves alkalmazásával a végrehajtó a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát sértette, amikor a végrehajtási cselekmény elrendelése helyett az iratok bíróságra történő becsatolása felől intézkedett. A sikertelenné nyilvánított átadás, továbbá ennek következményeként az eljárás elhúzódása is sértette a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogát, valamint a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét is. Az ombudsman az önálló bírósági végrehajtóhoz fordult, a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnökét pedig arra kérte, hogy gondoskodjon arról, hogy a jelentés elektronikus formában a kamarai tagokhoz eljusson, a kamara honlapján elérhető legyen. Az érintettek a kezdeményezésnek eleget tettek.

### **A gyermekvédelmi intézményrendszer és jelzőrendszer működését érintő vizsgálatok**

1. Az AJB-746/2015. számú ügyben az alapjogi biztos állampolgári bejelentés, jelzés alapján vizsgálta egy Hajdú-Bihar megyei lakásotthon működését. A panaszbeadvány szerint az intézményben élő nagyobb fiúk a kisebbeket rendszeresen bántalmazzák, fizikailag és szexuálisan zaklatják, vala-

mint dohánytermékeket adnak el nekik. A beadvány szerint a lakásotthon nevelői az említett cselekményekről tudnak, de nem tesznek ellene semmit, ráadásul a gondozottakkal durva hangon beszélnek. A biztos a kormányhivatal gyámügyi és igazságügyi főosztályának vezetőjét a lakásotthon működésének vizsgálatára kérte. A kapott tájékoztatás szerint a gondozott gyermekek egymás közötti szexuális bántalmazására vonatkozó állítást a lefolytatott vizsgálat nem támasztotta alá, de a szakdolgozók durva hangnemben folytatott kommunikációjára vonatkozó állítást igazolta. Az ombudsmani vizsgálat megállapította, hogy a verbális agresszió önmagában alkalmas arra, hogy az érintett, kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek emberi méltóságához, valamint a gondoskodáshoz és védelemhez fűződő jogával összefüggő visszas helyzetet eredményezzen. A válaszban szerepel, hogy a lakásotthon területén belüli dohányzási tilalmat betartják, a szakdolgozók azonban a kimenők alatti dohányzást sem ellenőrizni, sem tiltani nem tudják. A gyerekek egy része már úgy érkezik az intézménybe, hogy dohányzik, ha hazamegy, otthonról hozza a cigarettát, sok esetben együtt dohányzik a szüleivel. A kimenők ideje alatt pedig a zsebpénzükből veszik a dohányárut úgy, hogy nagykorút kérnek meg a vásárlásra. A gyerekek megkínálják egymást cigarettával, de az nem fordult elő, hogy pénzért adták-vették volna egymás között. A főosztályvezető szakmai álláspontja szerint a gyermekek dohányzásról való leszoktatásához külső szakember segítsége szükséges. A biztos ezzel egyetértett, és mivel a visszas helyzetet teremtő gyakorlat és hiányosságok kiküszöbölése érdekében szükséges intézkedéseket a kormányhivatal a vizsgálatot követően megtette, ezeken túlmenően újabb ajánlás megfogalmazását a vizsgált ügyben nem látta indokoltnak.

2. Az AJB-2648/2015. számú ügyben a biztos ugyancsak egy állampolgári jelzés alapján vizsgálta a szigetvári speciális gyermekotthon működését. A névtelen beadvány szerint a gyermekotthonban gyermekfelügyelők képzettség és gyakorlat nélkül dolgoznak, a férfi gyermekfelügyelők pedig fizikailag bántalmazták a gondozott gyerekeket. A biztos a gyermekotthon működésének ellenőrzésére a kormányhivatal gyámügyi osztályának vezetőjét kérte fel. A gyámügyi osztály helyszíni vizsgálata feltárta, hogy a szakmai munkakörökben alkalmazottak létszáma valóban nem felel meg a jogszabályi előírásnak, a munkatársaknak nincs lehetőségük szupervízióval való részvételre. Emellett a biztonsági elkülönítő kialakítása nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, a tankötelezettség teljesítése magántanulói jogviszonyban nem eredményezi a tanulmányok elvégzését, végül a szabadidő hasznos eltöltéséhez kevés szabadidő áll rendelkezésre. Mindezek alapján az intézmény fenntartóját a hiányosságok megszüntetésére szólították fel. A vizsgálat arra jutott, hogy nem volt kizárható a gyermekek

bántalmazása. A biztos ezért az érintett gyermekek emberi méltóságához, valamint gondoskodáshoz és védelemhez fűződő jogával összefüggő visszaság közvetlen veszélyét állapította meg. A kormányhivatal vizsgálata azt is igazolta, hogy a gyermekotthonban öt munkatárs képzése nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, a fejlesztő pedagógus munkakör betöltetlen, a munkatársak közül négyen – köztük maga a vezető is – egy évnél rövidebb idő óta dolgoznak az intézményben. A kapott válasz alapján a gyámügyi osztály vezetője a vizsgálatot követően megtette a konkrét ügyben feltárt visszaság gyakorlat és az észlelt hiányosságok kiküszöböléséhez szükséges intézkedéseket. A biztos ezért – az intézkedésekkel egészében egyetértve – a vizsgált gyermekotthon tekintetében további ajánlás megfogalmazását ezúttal sem látta indokoltnak. A biztos a rendszerszintű hiányosságok kiküszöbölése érdekében ugyanakkor az emberi erőforrások miniszterének javasolta, hogy a jogszabály kiegészítésével biztosítsa, hogy a speciális csoportokban kizárólag speciális ellátási feladatokra felkészítő képzésen részt vett, illetve – a már foglalkoztatott munkatársak esetében – ilyen irányú továbbképzésre kötelezett szakdolgozót lehessen alkalmazni. A javaslattal a miniszter ugyan elméletben egyetértett, a gyakorlatban azonban – éppen a fluktuáció és a szakemberhiány miatt – a munkatársak munkába állásuk előtt felkészítő tanfolyamon való részvételét kivitelezhetetlennek tartotta. A miniszter megvalósíthatónak tartotta ezzel szemben a területen dolgozó munkatársak felkészítő képzésének meghatározott időn belüli elvégzésének jogszabályban való előírását.

3. A biztos az AJB-1435/2015. számú ügyben Jász-Nagykun-Szolnok megyében tartott megyei látogatás keretében a gyermekvédelmi szakszolgálatnál rendelt el helyszíni ellenőrzést. Ennek során a hagyományos intézménylátogatások helyett, a gyermekvédelem speciális kérdéseiben jártas megyei szakembereket kérte konzultatív tanácskozássra. A konzultatív tanácskozás előzménye az volt, hogy a biztos 2014-ben átfogó jelleggel vizsgálta a Gyvt. módosításával 2014. január 1-jével bevezetett gyermekvédelmi gyámság jogintézményével kapcsolatos tapasztalatokat. Vizsgálata eredményeit az AJB-1380/2014. számon kiadott jelentésében összegezte. A konzultatív tanácskozás tapasztalatai szerint az informatikai eszközökkel való ellátottság továbbra is hiányos, így a biztos a hivatkozott jelentésében tett ajánlását továbbra is fenntartotta. A szakemberek véleménye szerint a gyermekvédelmi gyámra többletfeladatok hárulnak a speciális, illetve a különleges ellátást igénylő, a kettős szükségletű, továbbá a gyermekvédelmi gyám székhelyétől eltérő megyében elhelyezett gyermek esetében. Ha ezekben az esetekben is a gyermekvédelmi törvényben meghatározott 30 gyermek részére rendeli ki a gyámot a gyámhatóság, a gyám a gyermekvédelmi törvényben meghatározott kötelezettségeit nem tudja mara-

déktalanul ellátni. A hatályos szabályozás nyomán kialakult jogi helyzet alkalmas arra, hogy a gyámolt gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon. A biztos megállapította, hogy a gyermek legfőbb érdekét szolgáló eljárás elvének érvényesülése érdekében szükség van a gyermekvédelmi gyám szabadsága, betegállománya vagy más távolléte esetén való helyettesítésre vonatkozó szabályok megalkotására.

Már egy korábbi ombudsmani jelentés rögzítette, hogy a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének 2014. január 1-jei bevezetését követő első hónapokban is észlelhető volt a területi gyermekvédelmi szakszolgálatoknál a jogszabályban előírt pedagógus és nem pedagógus munkakörök miatt kialakult komoly bérfeszültség. A megbeszélés résztvevői szerint ez a bérfeszültség továbbra is fennáll. A biztos ennek nyomán rámutatott, hogy a gyermekvédelmi gyámok jelenlegi bérezéséből eredő fluktuációnak komoly negatív hatása van a gyámolt gyermek állandósághoz és biztonságához fűződő jogának érvényesülésére. A megkülönböztetés felveti a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét. A konzultatív tanácskozáson rendelkezésre bocsátott információk alapján a biztos megállapította, hogy a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek jogaival összefüggő visszásságot okoz a pedagógiai szakszolgálatok azon gyakorlata, hogy jogszabályi kötelezettségüket figyelmen kívül hagyva a szakellátott gyermekek ellátását megtagadják. A meghallgatott szakemberek szerint problémát okoz a gyermek iskolai beiratkozásánál a gyermek törvényes képviselőjével kapcsolatos nyilatkozat adatainak kitöltése, mert a nyomtatványon nem szerepel a gyermekvédelmi gyám kategória, az iskolák viszont ragaszkodnak az eredeti nyomtatvány kitöltéséhez. A jelzett problémakör nyomán a biztos áttekintette az iskolák nyilvánosan elérhető honlapját és megállapította, hogy a beiratkozáshoz szükséges nyilatkozat-nyomtatvány e hiányossága a jobbiztonság szempontjából aggályos. Az ombudsman az emberi erőforrások miniszteréhez és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnökéhez fordult. A KLIK elnöke utasítást adott a nyilatkozat szövegének átdolgozására, a pedagógiai szakszolgálatok figyelmét pedig felhívta a jogszerű működésre. Az emberi erőforrásokért felelős miniszter a törvényben meghatározott 30 gyermek/gyám arány fenntartását nem tartotta indokoltnak, álláspontja szerint a fenntartó döntése alapján csökkenthető a gyermeklétszám. Szerinte a gondozási hely megváltozása, a gyermeknek a gyermekvédelmi gyám székhelyétől nagyobb távolságra való elhelyezése önmagában nem indokolja a gyámváltás kezdeményezését, de javasolta, hogy a gyermekvédelmi gyámok minden támogatást kapjanak meg hatékony feladatellátásukhoz. A gyámok helyettesítésére vonatkozó előírások jogszabályban való rögzítésével a szaktárca egyetértett. A miniszter véleménye szerint a

bérfeszültség feloldását segíti a gyermekvédelmi gyámoknak 2015 júliusától adható kiegészítő pótlék.

4. A biztos az AJB-2456/2015. számú ügyben sajtóhír alapján vizsgálta a gyermekvédelmi jelzőrendszer működését. A sajtó tudósításai szerint egy kislétai családban a szülők eleinte éjszakánként, majd délutánonként is bezárva tartották 11 éves gyermeküket. A gyermekjóléti szolgálatot egy helybeli lakos értesítette, a szolgálat bejelentést tett a rendőrségen. A szülők ellen büntetőeljárás indult, a kislányt kórházban ápolták, négy testvérét pedig ideiglenesen lakásotthonba helyezték. Vizsgálata során a biztos információkat kért az illetékes védőnőtől, a gyermekjóléti szolgálat és a gyámhivatal vezetőjétől, illetve az iskola igazgatójától. A megkérdezettek válaszaik szerint sokan tudtak a kislánnyal kapcsolatos gondokról (kisebb lopásokról, hazudozásokról), magatartásbeli problémáiról. A vizsgálat ugyanakkor feltárta, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai, illetve a családgondozó azért nem cselekedett, mert nem észlelte a gyermek veszélyeztetett helyzetét. A kislány nem kért segítséget, mert úgy vélte, hogy nem hinnének neki, félt a büntetéstől, sőt talán még azt sem tudta, hogy a szülei cselekedete jogsértő. A biztos megállapította, hogy a gyermek veszélyeztetettségét állandósította és súlyosbította az észlelés hiánya, ami súlyosan sértette a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát. A biztos jelentésében felidézte, hogy a Gyvt. a nevesített jelzőrendszeri tagok jelzési és együttműködési kötelezettségén túl rögzíti, hogy a gyermek veszélyeztetettségét bármely állampolgár és a gyermek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is jelezheti. Az ombudsmani jelentés kiemelte, hogy a bejelentést követően a hatóság haladéktalanul cselekedett a gyermek védelme érdekében. A biztos emlékeztetett ugyanakkor arra is, hogy a lakókörnyezet már korábban észlelte a gyermek veszélyeztetettségét. Az ombudsman figyelemfelhívásnak is szánta így jelentését, külön is aláhúzva, hogy mennyire fontos a kiszolgáltatott helyzetű gyermekek esetében a lakókörnyezet közreműködése a jelzőrendszerben. A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy hívja fel a gyermekjóléti szolgáltatók, illetve a gyermekvédelmi észlelő és jelzőrendszeri tagok figyelmét a veszélyeztetettség mielőbbi felismeréséről és a gyermek legjobb érdekét szolgáló intézkedések megtételéről készült módszertani útmutatók használatára, a gyermeki jogokról való tájékoztatási kötelezettségükre, valamint a magánszemélyek részvételének jelentőségére. A szakértő az ajánlással egyetértett.

5. Az AJB-2768/2015. számú ügyben ugyancsak hivatalból vizsgálta a biztos a Németországban gyermekvédelmi gondoskodásba vett, de Magyarországon nevelkedő gyermekek helyzetét. Sajtóhírek szerint ugyanis több, Németországban állami gondoskodásba vett gyermeket Baranya megyébe

hoztak és olyan „nevelőszülőknél” helyezték el őket, akiknek sem szak-képzettségük, sem nyelvtudásuk nem volt. A tudósítások szerint az idegen nyelvi környezetbe került, valamint súlyosan veszélyeztetett gyermekek nem kaptak megfelelő oktatást, illetve ellátást. A biztos a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkereste az emberi erőforrásokért felelős minisztert, illetve a megyei kormányhivatal kormány megbízottját. A jelentés rögzíti, hogy az Európai Unió Tanácsának 2201/2003/EK rendeletének (Rendelet) 56. cikke alapján az Európai Unió tagállamaiból jogszerűen helyezhetők gyermekek nevelőszülői gondoskodásba Magyarországra, a fogadó államot engedélyezési és ellenőrzési kötelezettség nem terheli. Azon gyermekekről, akiknek magyarországi nevelőszülői elhelyezése nem felelt meg a Rendelet 56. cikkének, a hatóságoknak nem volt tudomásuk, a gyermekek veszélyeztetettségéről jelzést nem kaptak, így intézkedni sem tudtak. Így a vizsgált hatóságok tekintetében alapvető joggal összefüggő visszasság nem volt megállapítható. A külföldi hatóság határozata alapján Magyarországon nevelőszülőnél nevelkedő nem magyar állampolgár gyermekek azonban tanulói jogviszonyban lehetnek hazai köznevelési intézményekkel. Egészségügyi, orvosi ellátásban részesülhetnek, vagyis találkozhatnak a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaival. Áldozattá válhatnak, szabálysértést, bűncselekményt követhetnek el, azaz veszélyeztetett helyzetbe kerülhetnek. A Gyvt. a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében a jelzőrendszeri (pl. egészségügyi és köznevelési intézmények, a rendőrség) tagok számára jelzési és együttműködési kötelezettséget ír elő. Mindebből következően a biztos jelentésével a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjainak figyelmét fel kívánta hívni arra, hogy ha a gyermek veszélyeztetettségéről – függetlenül a gyermek állampolgárságától vagy Magyarországon való tartózkodása jogcímétől – tudomást szereznek, kötelesek jelzési kötelezettségüknek eleget tenni. A biztos álláspontja szerint a jelzési kötelezettség teljesítését segítené, ha a gyermekek védelmére köteles és hivatott hatóságok és szolgáltatók tudomással bírnának az illetékességi területükön külföldi hatóság által nevelőszülői gondoskodásba helyezett, nem magyar állampolgárságú gyermekekről. A biztos a szaktárca vezetőjét ezért arra kérte, hogy gondoskodjon arról, hogy a jelentés tartalmát valamennyi kormányhivatal gyámügyi és igazságügyi főosztálya megismerhesse, továbbá annak hivatalos német fordítását juttassa el a német központi hatóság számára is. Annak megfontolására is kérte a minisztert, hogy a magyar Központi Hatóság külföldi állampolgárságú gyermek magyarországi nevelőszülői gondoskodásba való helyezésére vonatkozó hozzájáruló nyilatkozatáról tájékoztassa a fővárosi és a megyei kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi főosztályait is. A jelentéssel összefüggésben a miniszter válasza a beszámoló elkészítéséig még nem érkezett meg.



### A 2015-ös Gyermekjogi Stratégia alapján elindított és lefolytatott átfogó vizsgálatok

2015 elején az alapvető jogok biztosja az éves Gyermekjogi Stratégiájában arról határozott, hogy a korábbi nagyobb tematikus projektek helyett – az ombudsmantörvényben kapott felhatalmazással összhangban – évente 4–5 átfogó jellegű, széleskörű adatgyűjtésre épülő hivatalbóli vizsgálatot indít a gyermekjogi területen. Az adott évi fókuszpontok kiválasztására a korábbi tapasztalatok, vizsgálatok, az aktuális kérdések és a beérkezett jelzések alapján kerül sor az év első negyedévében. 2015-ben a biztos négy kiemelt hivatalbóli vizsgálatot indított el, ezek érintették a Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárságú gyermekek tankötelezettségének teljesítését, oktatáshoz való jogának érvényesülését, a felsőoktatási intézményekben történő utólagos regisztráció biztosításának gyakorlatát, a média-értés-oktatás hazai helyzetét az iskolában, valamint a szervezett étkeztetés biztosítását a rászoruló gyermekek számára az iskolai szünetekben. A Stratégiában megjelölt négy vizsgálatból a tárgyév végéig csak az első zárult le jelentéssel, míg a további három átfogó ombudsmani jelentés kiadására, nyilvánosságra hozására várhatóan 2016 első negyedévében kerül majd sor.

Az AJB-1027/2015. számú ügyben a vizsgálat kiindulópontja az volt, hogy a biztos tudomást szerzett arról, hogy a Magyarországon munkát vállaló külföldi, elsősorban román állampolgárságú személyekkel együtt itt tartózkodó gyermekek közül sokan nem járnak iskolába, mivel szüleik arra hivatkoznak, hogy rájuk a hazájuk szerinti oktatási rendszer szabályai vonatkoznak, vagyis a gyerekeik magántanulók. A tapasztalatok szerint ugyanakkor az érintett családokban a gyermekek sem Magyarországon, sem pedig az állampolgárságuk szerinti országban nem tesznek eleget tankötelezettségüknek.

Az ombudsman jelentésében rámutatott, hogy a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (Gyermekjogi Egyezmény) értelmében a részes államok – így Magyarország is – elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik. Mindezekre figyelemmel hangsúlyozta, hogy a hazánkban tartózkodó, nem magyar állampolgárságú gyermekek a magyar állampolgárokkal azonos feltételek mellett vehetik igénybe az óvodai nevelést, a kollégiumi ellátást, a pedagógiai szakszolgáltatásokat, továbbá az iskolai nevelést-oktatást a tankötelezettség fennállása alatt. Ezzel összefüggésben a biztos visszas helyzetre hívta fel a figyelmet: a nem magyar állampolgárságú gyermek magyarországi oktatása megkezdésének kizárólag a szülő „tartózkodási engedélyéhez” kötése kapcsán ugyanis jelenleg többszintű koherenciazavar áll fenn. Az Nkt. előírásai az ágazati

törvényekben foglalt rendelkezésekkel nincsenek összhangban, sőt a törvény maga sem használja e fogalmakat következetesen. A biztos leszögezte, hogy az iskolák részéről aggályos gyakorlatnak minősül, hogy a felvételi körzetükben „lakó”, azaz ott lakóhellyel, tartózkodási hellyel, szálláshellyel rendelkező, nem magyar állampolgárságú gyermek felvételét számos esetben megtagadják. A jelentés szerint az lenne az elvárható gyakorlat, hogy önmagában azon tény alapján biztosítsák a kiskorú felvételét, miszerint a gyermek az iskola felvételi körzetében él. Az ombudsman feltárta, hogy a hazai rendelkezések a nem magyar állampolgárságú gyermekek esetében sem a kötelező iskoláztatást, sem annak ingyenességét nem biztosítják teljes körűen, hiszen mind a tankötelezettséget, mind annak ingyenességét a szülő kilencven napot meghaladó tartózkodási engedélyéhez, illetve az elismerési kérelem benyújtásához kötik. A biztos rámutatott, hogy visszas a szabályozás is, amely a nem magyar állampolgárságú kiskorú nyilatkozatát kéri az iskolai felvételi kérelménél arról, hogy ki látja el a szülői felügyeletét és ki gondoskodik az iskolai tanulmányaihoz szükséges feltételekről.

A vizsgálat feltárta, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermekek óvodai neveléséhez, iskolai nevelés-oktatásához kiadott iránylevel, az abban foglalt szakmai iránymutatást az iskolák jelentős része nem ismeri. Továbbá – személyi és tárgyi feltételek hiányában – csak néhány iskolában biztosítanak a nem magyar állampolgárságú tanulók számára a tanulmányaik folytatását biztosító interkulturális vagy más hasonló tartalmú programot, segítik elő külön a beilleszkedésüket. A biztos felhívta a figyelmet arra is, hogy a Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekek, valamint a külföldön tartózkodó magyar gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz a tankötelezettséggel összefüggésben a pusztá bejelentéshez kötött eljárás, mivel az ellehetleníti a jog érvényesülésének biztosítását. Hangsúlyozta, hogy a gyermekek és családjuk a gyermekjóléti szolgálatok szolgáltatásainak teljes körű igénybevételére jogosultak, ugyanis az eleve sérülékeny csoportot jelentő, számos esetben a magyar nyelvet nem vagy csak gyengén ismerő, Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekek közül azok a gyerekek vannak a legkiszolgáltatottabb helyzetben, akiknek, akik szüleinek a tartózkodási jogi státusza rendezetlen.

A visszásságok orvoslása érdekében az ombudsman számos jogalkotási kezdeményezéssel és ajánlással fordult az emberi erőforrások miniszteréhez, valamint a KLIK elnökének intézkedéseit kérte. A KLIK elnöke a jelentésre adott válaszában ismertette, hogy az ajánlásnak megfelelően felhívta a tankerületi igazgatók figyelmét, hogy ismerjék meg a jelentést, a nem magyar állampolgárságú tanulók nevelésével-oktatásával kapcsolatban pedig tegyék meg a szükséges intézkedéseket. A biztos a tárgykörrel összefüggésben megtett intézkedéseket elfogadta. A köznevelési államtitkár válaszában

ismertette, hogy a megállapítások és javaslatok nagy részével egyetért, és széleskörű egyeztetést lát szükségesnek a nemzetgazdasági, a külügyi, a belügyi és az igazságügyi szaktárca részvételével. Az államtitkár ígéretet tett arra is, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermekek magyarországi tankötelezettségének kezdetére vonatkozó szabályozás jelzett koherenciázavarát a jogalkotás során megkísérlik feloldani. Megvalósíthatatlannak tartja azonban a szaktárca azt, hogy a Magyarországon tartózkodó valamennyi külföldi állampolgárságú tanuló esetében a jogszabályok külön feltételek előírása nélkül biztosítsák az oktatáshoz való ingyenes hozzáférést, továbbá elegendőnek tartják a tankötelezettség külföldi teljesítésekor a puszta bejelentést is. A biztos viszontválasza alapján a szaktárcával átfogó jellegű szakmai konzultáció kezdődött, amely jelenleg is folyamatban van.

### **A gyermekjogok területén végzett további kiemelt, átfogó vizsgálatok**

1. Az AJB-7619/2013.számú ügyben a biztos hivatalból indított vizsgálatot a gyermekek – kiemelten a fogyatékkal élő gyermekek – játékhoz, szabadidőhöz, pihenéshez való jogának biztosításával összefüggésben. A vizsgálat a Gyermekjogi Egyezményben foglaltak hazai érvényesülését igyekezett feltárni. Az Egyezmény értelmében ugyanis a gyermekeknek joguk van a pihenéshez és a szabadidő eltöltéséhez, a koruknak megfelelő játékhoz és szórakoztató tevékenységekhez, szabadon vehetnek részt a kulturális és művészeti életben. Az Egyezmény alapján a tagállamok kötelesek elősegíteni a gyermekek részvételi jogát a kulturális és művészeti életben, továbbá kötelesek a gyermekek számára alkalmas szabadidő-intézményeket, szórakoztató, művészeti és kulturális tevékenységeket szervezni. A vizsgálat megállapításait a biztos a szakmai szervezetek által adott tájékoztatásra építve fogalmazta meg. Eszerint részletes kutatás 2002-ben történt, ekkor a tanulói terheket négy összetevővel mérték. A kötelező tanórák tették ki a munkaterhelés kétharmadát. E terhelési szerkezetnek a jelenlegi kötelező órakeret számaival való vizsgálata szerint az 1–3. évfolyamon 37,5 óra, a 4–6. évfolyamon 42 óra, a 7. és 8. évfolyamon 46,5 óra, a 9. évfolyamon 52,5 óra; a 10. évfolyamon 54 óra; a 11–12. évfolyamon 52,5 óra iskolai kötött időt kapnánk. A tanórákra való felkészülés adja az időkeret több mint 20 százalékát, míg az utazási idő a kötött idő 5–10 százalékát teszi ki, a szakiskolákban viszont meghaladja a 10 százalékot. A különórák átlagos időterhe 4–10 százalék közé esik. Az iskolai tevékenységhez kapcsolódó, nem tanórai jellegű foglalkozások átlagos időtartama önmagában nem magas (2002-ben heti 1,8–5,4 óra között mozgott), ám iskolatípustól, valamint a szülők anyagi helyzetétől függően jelentős különbséget mutat. Az adatok alapján tehát a gyermekek gyakorlatilag teljes munkaidőben tanulnak, dolgoznak. Emellett további tényezők is befolyásolják a gyermekek terhelhetőségét, amelyek

meghatározzák életkörülményeiket, ezért figyelemmel kell lenni a tanulás tartamára, illetve a játék, a pihenés és a szabadidő megvalósulásának mértékére. Pozitívan ítélték meg a mindennapi testnevelést és hangsúlyozták az iskola szerepét a hátrányok kompenzálásában. A fogyatékossgal élő gyermekek játékhoz, pihenéshez fűződő jogának érvényesülése tekintetében megállapítható, hogy bár megindult egyfajta társadalmi szemléletváltozás, további intézkedések szükségesek annak érdekében, hogy az esélyegyenlőségi feltételek megteremtése ne jótékonysági, hanem emberi jogi kérdés legyen. A biztos szerint a jogszabályi szinten biztosított jogok abban az esetben tudnak maradéktalanul érvényesülni, ha lehetőség nyílik arra, hogy a meghirdetett kulturális, sport és szabadidős programok esetében kötelező elemmé váljék az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása. A fogyatékossgal élő gyermeket nevelő családok társadalmi integrációja kevésbé valósul meg, elszigetelődnek a többségi társadalomtól, a szervezett programokból kimaradnak, nem tudják igénybe venni ugyanazokat a lehetőségeket. Sok esetben erőforrások hiányában – hiszen anyagilag és pszichikailag is leterheltek a szülők – nincs lehetőségük a gyermeküket valódi, integrált szabadidős programokra vinni. Mindezek kompenzálásához erőteljes paradigmaváltásra, fokozott társadalmi toleranciára és szolidaritási készségekre van szükség. A biztos hangsúlyozta, hogy a kormányzat feladata az oktatás tartalmi kérdéseinek meghatározása (azaz annak, hogy mit, milyen időtartamban és hogyan tanítanak), de külön intézkedést nem kezdeményezett. A jelentés felhívja ugyanakkor a figyelmet az Egyezmény 31. cikkében foglaltakra, valamint a tanulói terhelés hiteles mérésével kapcsolatos átfogó vizsgálat elvégzésének kiemelt jelentőségére.

2. A Kormány 2011 júliusában fogadta el az intézmény férőhelykiváltásról szóló stratégiáját, amelynek tervezett időtartama 30 év. A stratégiában a gyermekvédelmi gondoskodás vonatkozásában, az intézményi elhelyezéssel szemben egyértelmű preferenciát kap a nevelőszülői ellátás, amely megfelel az európai elvárásoknak is. Az AJB-1384/2014.számú ügyben az ombudsman annak a vizsgálatát tűzte célul, hogy a nevelőszülői rendszer felkészült-e erre a jelentős szemléletbeli és strukturális változásra, vizsgálatában ezért a biztos tájékoztatást kért az érintett hivatalos szervektől és civil szervezetektől. A Gyermekjogi Egyezmény egyértelművé teszi, hogy minden olyan gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére. A biztos átfogó tájékoztatást kért a nevelőszülői hálózat működésére, a nevelőszülői képzésre, a képzés tananyagára, az érintett gyermekekre, valamint a rendelkezésre álló erőforrásokra vonatkozóan.

A korábbi ombudsmani jelentések megállapításaihoz hasonlóan tovább-

ra is uralkodó alapelv, hogy a rendszer hatékony átalakításához szükség van az egységes és átfogó tervezésre, monitorozásra és értékelésre. Az ombudsman jelentésében hangsúlyozta, hogy a nevelőszülőnek járó juttatások jogszabályi előírásoktól eltérő, így például határidőn túli folyósítása, annak igen alacsony összege nemcsak a jobbiztonsággal nem fér össze, hanem egyúttal a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának közvetlen veszélyét is előidéz. A jelentés rámutat, hogy a munkavégzéshez szükséges tárgyi feltételek hiányosságai, amelyek adott esetben a gyermekek képességének kibontakoztatását, megfelelő ellátását is megakadályozzák, állandósítja a gyermekek jogaival összefüggő visszasság bekövetkeztének a veszélyét. A biztos megítélése szerint – a szaktárca professzionalizálódása, illetve segítő szándékú törekvéseinek elismerése mellett – az intézménykiváltást célul tűző stratégia megvalósítását, valamint a szakellátást veszélyeztetné, ha a képzés és a nevelőszülői rendszer átszervezése miatt az elkövetkezendő években tömegesen hagynák el a pályát a nevelőszülők, maradnának el új jelentkezők. Hangsúlyozta, hogy a jelenlegi – átmenetinek tartott – rendszer és képzési struktúra, elsősorban a nevelőszülői hálózatban élő vagy éppen kihelyezésre váró gyermekek jogainak védelme érdekében, további finomhangolásra szorul.

A biztos felkérte a szaktárcát, hogy fontolja meg a gyermekjogi képviselők jogkörének kiterjesztését és létszámuk lehetőség szerinti növelését; valamint tekintse át azt, hogy nem lenne-e szükséges a nevelőszülői képzési anyag és struktúra további finomhangolása. A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár válaszában hangsúlyozta, hogy az ajánlás maradéktalan teljesítésére törekszenek azzal, hogy az ágazatirányítás kiemelt céljai között szerepel a gyermekjóléti szolgáltatás megerősítése és a gyermekvédelmi szakellátással való együttműködés javítása. E kiemelt célok gyakorlati megvalósulását segítik elő a Gyvt. módosításai. A gyermekjóléti szolgálatok feladatellátását erősíti a megelőző pártfogás jogintézményének bevezetése, mivel a bűnmegelőzési szempontból veszélyeztetett gyermekek védelembe vétele keretében a megelőző pártfogó saját szakismeretével segíti e veszélyeztetettség megszüntetését, együttműködik a családgondozóval. A módosítások között külön kiemelte a nevelőszülők képzésére vonatkozó szabályok pontosítását. A nevelőszülői ellátás magasabb színvonalon történő megvalósítása érdekében a szaktárca 2013-ban az állami fenntartású nevelőszülői háztartások, 2014-ben az egyházi és a nem állami fenntartású nevelőszülői hálózatok tárgyi feltételeinek javítását célzó programot valósított meg. A szaktárca emellett egyeztetést kezdeményezett az OBDK főigazgatójával. A fogyatékossgal élő gyermekek érdekében a kiváltási stratégia felülvizsgálatára irányuló megállapításával egyetértve az államtitkár tájékoztatta a biztost, hogy a fogyatékos, tartósan beteg gyermekek Sztv. hatálya alá tartozó intézményekben történő elhelyezésére

vonatkozó szabályozás felülvizsgálata, a kiváltási stratégia fogyatékos gyermekekre irányuló specializációjának megteremtése a 2015-ös tervek között szerepel. Az ombudsman üdvözölte a tárgykörben tett előrelépéseket, ugyanakkor álláspontja szerint elengedhetetlen az is, hogy az egyeztetésen túl, arra építve, tényleges intézkedéssel mozdítsák elő a gyermekjogi képviselők létszámának növelését. A biztos ezért viszontválaszában külön is felkérte az államtitkárt arra, hogy az ágazatirányítás további céljainak meghatározásakor erre kiemelt figyelmet fordítsanak.

**3.** Az AJB-1861/2014. számú jelentésében a biztos a gyermekmeghallgató szobák létesítésével, valamint működtetésével kapcsolatos gyakorlatot tekintette át. A rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmeghallgató szobákról szóló miniszteri rendelet értelmében a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak és a megyei rendőr-főkapitányságoknak az illetékeségi területükön legalább egy gyermekmeghallgató szobát kellett kialakítaniuk 2014. január 1-jéig. 2012-ben az ombudsman az akkori gyermekjogi projektje keretében az AJB-2324/2012. számú jelentésében vizsgálta a területet, a jelentés szerint nem volt elegendő megyénként az egy-egy gyermekbarát kihallgató szoba kialakítása. A biztos a jelentés megállapításainak, ajánlásainak utókövetése céljából, hivatalból átfogó vizsgálatot indított az eltelt időszak e tárgyat érintő gyakorlati tapasztalatainak és változásainak felmérése érdekében. Ezért részletes tájékoztatást kért az Országos Bírósági Hivatal elnökétől, az országos rendőrfőkapitánytól és a legfőbb ügyésztől. A megkeresésekre adott válaszok alapján egyértelműen leszögezhető, hogy a gyermekmeghallgató szobák számának növekedésével, illetve egyre gyakoribb igénybevételével jelentősen javult az eljárásokban részt vevő gyermekkorúak kímélete és az ilyen eljárások eredményessége. A gyermekbarát környezetben az egyes meghallgatások hatékonyabban folytathatóak le, ami pozitívan hat a nyomozások kimenetelére. Ennek eléréséhez nélkülözhetetlen azonban a nyomozó hatóság tagjainak és a nyomozási bírónak humánus, empatikus hozzáállása is.

A biztos álláspontja szerint a gyermekek védelemhez, tisztességes eljáráshoz és meghallgatáshoz való jogának érvényesülése érdekében az államnak érdemben kell biztosítani a gyermekmeghallgató szobák rendelkezésre állását, hozzáférhetőségét, elérhetőségét annak érdekében, hogy alapjogi funkcióját ténylegesen elláthassa. A gyermekbarát környezet kialakítása ugyanis a gyermekek számára egy amúgy is megterhelő szituációban nem kiváltság, hanem őket eleve megillető garancia. Megjegyezte, hogy önmagában nem a gyermekmeghallgató szoba léte a meghatározó, hanem annak használhatósága, a kívánt cél elérésére való alkalmassága. A vizsgálat feltárta, hogy az előrelépések ellenére a rendőrségi gyermekmeghallgató szobák hozzáférhetősége tekintetében számos funkcionális hiányosság igazolható



több megyében, emellett néhány megyében a tapasztalatok is hiányoznak. A biztos megállapította, hogy a gyermekmeghallgató szobák működésének egyes diszfunkcionális megoldásai, hiányosságai alkalmasak arra, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzanak.

A biztos a korábbi jelentésben foglalt álláspontot fenntartva, a gyermekkorú meghallgatásáról szóló írásos jegyzőkönyvön kívül készített hang-, kép- és videofelvétel minél szélesebb körű felhasználását indokoltnak tartja. Ily módon ugyanis az eljárási cselekmény minden mozzanata rögzíthető, ezáltal nem kell több alkalommal megjelennie a gyermeknek meghallgatásra a hatóság előtt. A biztos megállapította, hogy a vizsgálat során feltárt hiányosságok jelenleg ezt megakadályozhatják, ezért a gyermekmeghallgató szobák működése feltételeinek javítását, a folyamatos, az erőforrásokhoz igazodó fejlesztéseket elengedhetetlennek tartotta. A biztos hangsúlyozta, hogy a szakemberek eljárása semmilyen tárgyi eszközzel nem pótolható. Kiemelte, hogy kulcskérdés a nyomozó hatóságok tagjainak folyamatos képzése és továbbképzése, amit az ORFK központi képzés keretében el is rendelt, és az előadások anyaga a rendőrség intranetes honlapján is hozzáférhető.

Mindezek alapján a biztos felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy vizsgálja meg a megyékben és a fővárosban működő valamennyi gyermekmeghallgató szoba használatát, hozzáférhetőségét, és tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy e szobák száma, technikai elérése, illetve felszereltsége maradéktalanul biztosítsa a kívánt cél elérését, vagyis az eljárásokba bevont gyermekkorúak kíméletes meghallgatását és az ilyen eljárások eredményességét. Az országos rendőrfőkapitány az ajánlással egyetértett a tekintetben, hogy a gyermekek legfőbb érdeke érvényre juttatásának alapfeltétele a gyermekmeghallgató szobák rendelkezésre állása, hozzáférhetőségük biztosítása. Jelezte, hogy jelenleg 27 gyermekmeghallgató szobával rendelkeznek, így a teljes körű alkalmazáshoz e helyiségek számát jelentősen növelni kell a megyei rendőr-főkapitányságokon és a rendőrkapitányságokon egyaránt. A szobák kialakításának és felszerelésének költsége ugyanakkor olyan mértékű, ami külön erre szolgáló költségvetési keretet igényel. Válaszában kitért arra is, hogy a területi nyomozó hatóságok által az ORFK utasítás alapján kijelölt és a mentorképzésen részt vett mentorok a hivatásos állomány körében folyamatosan tartanak oktatókat, képzéseket. A mentorok soron következő központi továbbképzését pedig 2016 első félévében tervezik megtartani.

4. Az ombudsman korábbi, OBH-2096/2008. számú jelentésében összefoglalóan azt állapította meg, hogy Magyarországon a gyermekek alapvető jogainak átfogó oktatását is magában foglaló képzések sem számukban, sem el-

érhetőségükben nem képesek eleget tenni azon kötelezettségnek, amelyet a Gyermekjogi Egyezmény ír elő. A korábbi vizsgálat eredményeinek utánkövetése céljából az AJB-2601/2014. számú ügyben az ombudsman hivatalból átfogó vizsgálatot indított a gyermekek, ezen belül pedig a fogyatékos-sággal élő és a különböző nemzetiségekhez tartozó gyermekek általános és speciális alapjogainak megismertetését biztosító jogtudatosító tevékenység helyzetének monitorozására. A széles spektrumú átfogó vizsgálat alapcélja az volt, hogy a korábbi jelentés kiadása óta eltelt hatéves időszakban a tágn vett gyermeki jogok, illetve az emberi jogok hazai oktatásában bekövetkezett változásokat feltárja és elemezze. A jelentés alappilléret adta, hogy az Egyezmény 29. cikke kiemelt feladattá teszi a gyermekek jogtudatosságának növelését, a gyermekek oktatásának egyik céljaként, hogy a tudatukba vésődjön az emberi jogok, az ENSZ Alapokmányában elfogadott elvek tiszteletben tartása. A Magyarország által 2003-ban benyújtott országjelentés értékelésekor a Gyermekjogi Bizottság javasolta hazánk számára, hogy a tananyagba kötelező elemként kerüljön bele az emberi jogok oktatása, a gyermekek jogairól tájékoztató kampányok szervezése. Kiindulópontként az ombudsman jelentésében megállapította, hogy a jogi keretek biztosítják az emberi jogok, különös tekintettel a gyermekek jogainak oktatását, hiszen a Nemzeti Alaptanterv (NAT) és a kerettantervek széleskörű lehetőséget kínálnak a jogtudatosító tevékenység iskolai oktatásban és nevelésben való folytatására. Így a vizsgálat iránya a felsőoktatási intézmények képzési és kimeneti követelményeiben, az oktatási intézmények gyakorlatában megjelenő jogtudatosságra nevelésre fókuszált.

A jelentésben feltártak alapján a biztos a korábbi ombudsmani jelentésben foglalt megállapítások fenntartása mellett megállapította, hogy a gyermekek jogtudatosításának fejlesztését szolgáló intézkedések egyre nagyobb számban fellelhetők a felsőoktatási intézmények képzéseiben. Több üdvözlendő példa található civil, illetve állami, szakmai szervezésű programokra is, amelyek aktívan bevonják, tanítják és érzékenyítik a gyerekeket az alapvető emberi jogok és értékek (pl. a tolerancia, szolidaritás) irányába. Ennek ellenére az átlagos köznevelési intézmények mindennapi gyakorlatában érdemben e jogok valódi tartalma és értelme is csak eshetőleges formában kerül megismertetésre. Továbbra is a szerencsés élethelyzetben vagy egy-egy elkötelezett pedagógus, igazgató vagy más, e terület iránt érzékeny személy aktív szerepvállalásán múlik, hogy a gyermekek felismerik-e egyáltalán jogaik megsértését, például azt, hogy hátrányos megkülönböztetés éri őket, és azt is tudják, hogy kikhez fordulhatnak segítségért. Mindezek alapján a biztos az emberi erőforrások miniszteréhez fordult annak érdekében, hogy fontolja meg olyan intézkedésekből álló, egységes jogtudatosságot növelő stratégia kialakítását, amely alkalmas arra, hogy a gyermekek legkisebb kortól történő, napi oktatásában ténylegesen megjelenjen a gyer-

mekjogok, a fogyatékossgal élő és az egyes nemzetiségekhez tartozó személyek jogainak megismertetése és ez alapján kialakuljon a tanulóban a jogtudatos magatartás. Valamint kérte a minisztert annak előmozdítására, hogy a gyermekekkel foglalkozó szakemberek felsőoktatási képzésében a gyermekjogok, a fogyatékossgal élő és az egyes nemzetiségekhez tartozó személyek jogai kötelező stúdiumát bevezessék. Az államtitkár a jelentésre adott válaszában részletesen tájékoztatta a biztost a NAT és az Óvodai nevelés országos alapprogramja, a nemzetiségi óvodai és az iskolai oktatás irányelveinek a gyermekek jogtudatosítását biztosító előírásairól. Az ombudsman ajánlását az államtitkár részben fogadta el. A viszontválaszban a biztos nem vitatta a jelenlegi tantervek, programok és irányelvek szerepét, ugyanakkor ismételt hangsúlyozta, hogy elengedhetetlenül szükségesnek látja egy jogismeretet és jogtudatossgát növelő stratégia kidolgozását. Kiemelte azt is, hogy a gyermekekkel kapcsolatba kerülő szakemberek felsőoktatási képzését végző intézményekben a gyermekek jogaival, a fogyatékossgal élők jogaival, a nemzetiséghez tartozó személyek jogaival kapcsolatos stúdiumok bevezetése is szükséges.

### **A gyermeki jogok védelmének vizsgálatokon túli eszközei**

Az alapvető jogok biztosának – funkciójából adódóan és az Ajbt. előírásaival összhangban – elő kell segítenie az emberi jogok érvényesülését és védelmét, ennek során pedig társadalmi tudatformáló, felvilágosító tevékenységet kell végeznie, továbbá együttműködni mindazon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapjogvédelem előmozdítása. A gyermekek jogainak védelme területén pedig az említett, általános jellegű jogtudatos-formáló, információs és koordinációs feladat külön értelmet nyer: a biztosnak tevékenysége során meg kell tudni szólítania az összes érintettet, mindenekelőtt a gyermekeket – lehetőleg minél fiatalabb korban –, de éppen úgy a szülőket, az iskolákat és a pedagógusokat, a szakmai és civil jogvédelmi szférát, a pedagógusokat és más, gyermekjogokkal, gyermekvédelemmel foglalkozó szakembereket képző felsőoktatási intézményeket.

Indokolt röviden szólni a vizsgálatokon, jelentéseken túl a Hivatal Gyermekjogi Osztálya által végzett jogtudatosító munkáról, a szakmai szférával való együttműködés tapasztalatairól, a gyermekjogi tárgyú rendezvényekről. A Hivatal Gyermekjogi Osztályának munkatársai a tárgyévben is rendszeres előadói, résztvevői voltak szinte valamennyi, a gyermekvédelem, illetve a gyermekjogok területét érintő szakmai konferenciának belföldön, illetve nemzetközi meghívásoknak, felkéréseknek is eleget tettek. 2015 folyamán a munkatársak rendszeresen, több ízben is részt vettek a Gyermekek Jogaiért Felelős Tematikus Munkacsoportjának, illetve a Nemzeti Ki-

berbiztonsági Koordinációs Tanács Gyermekvédelmi Munkacsoportjának, valamint a Gyermekjogi Civil Koalíciónak az ülésein.

A 2015-ös Gyermekjogi Stratégia célkitűzéseivel összhangban került sor 2015. május 7-én a „JOG-OK. Jogismeret, Jogtudatosság, Jogérvényesítés a gyermekjogok területén a digitális világban és azon túl” elnevezésű tematikus, a stratégiai civil partnerek bevonásával tartott műhelybeszélgetésre. A szakmai szempontból is eredményes rendezvényen jelentette be a biztos, hogy az Ajbt. adta feladataival összhangban kezdeményezni fogja az alapjogok védelmével foglalkozó valamennyi alkotmányos intézmény vezetőjénél, hogy jelöljenek ki összekötő-koordináló vezető munkatársakat, akiknek feladata az adott intézmény profiljába tartozó, a gyermekeket és fiatalokat megszólító programok, a jogismeret, jogtudat-fejlesztés tevékenység és az együttműködés előmozdítása lesz. Javasolni fogja, hogy jöjjön létre ezekből a munkatársakból a „JOG-OK munkacsoport”, amely a folyamatos kapcsolat-tartás mellett évente legalább egyszer tapasztalatot cserélhetne a Hivatalban.

2015. május 20-án hasonló szakmai sikerrel, pozitív visszhanggal zárult az interszexuális gyermekek helyzetét érintő, a Háttér Társaság együttműködésével megvalósult szakmai műhelybeszélgetés, amelyről részletesebb összefoglaló a beszámoló 3.1.3 fejezetének végén olvasható.

Az AJBH 2015 nyarán két gyermekjogi, a gyermekek elérhetősége szempontjából lényeges eseményen vett részt. Nagy sikerrel zárult, sok érdeklődő látogatta meg a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat és a Fővárosi Önkormányzat közös, gyermeknapj hétfőjén, 2015. május 30–31-én tartott városligeti rendezvényén a Safer Internet Sátorban az „Ombudsman Sarkot” és a 2015. június 20–21-i hétfőjén az „Ombudsman Sátort” a Generali Gyerek Szigeten.

2015. június 9-én került sor a Liget Műhely Alapítvány Szitakötő című folyóiratban meghirdetett „JOGos kérdések” gyermekrajz-pályázat ünnepélyes díjátadójára és a pályamunkákból összeállított kiállítás megnyitójára a Hivatal Dísztermében. A 2015-ös gyermekrajz-pályázat fővédnöke az ombudsman volt. A pályázat témája a Gyermekjogi Egyezményben rögzített egyes gyermeki jogok voltak, ahogyan azt a gyerekek látják. A zsűri öt kiemelkedő színvonalú és mondanivalójú munkát választott ki a beküldött negyven rajzból. A díjátadó előtt a gyerekek játékos programokon vehettek részt a Hivatalban.

A Gyermekvédelmi Internet-kerekasztal elnökének kezdeményezésére 2015. szeptember 24-én határozatlan időre szóló együttműködési megállapodást írt alá az alapvető jogok biztosa és a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH) elnöke. Az együttműködés a két intézmény autonómiájának teljes mértékű tiszteletben tartása mellett a tevékenységek által érintett területen (gyermekjogok és média, digitális média) a hatékonyabb információáramlást és szakmai együttműködést célozza.

2015. október 21-én került sor a JOG-OK munkacsoport ünnepélyes

alakuló ülésére az AJBH -ban. Az ülésen valamennyi meghívott állami intézmény (Oktatási Jogok Biztosának Hivatala, Országos Bírósági Hivatal, Legfőbb Ügyészség, Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ, NMHH, EBH, NAIH és az Alkotmánybíróság), illetve a nemzetközi együttműködés szempontjából kulcsszereplő civil szervezetek (Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat, Budapesti Európai Ifjúsági Központ) képviselője részt vett. Az együttműködésbe képviselői révén bekapcsolódott az EMMI, valamint az UNICEF Magyar Bizottsága is. A résztvevők hozzászólásaikban bemutatták a saját területükön végzett, a gyermekek, illetve a fiatalok jogtudatosításához kapcsolódó közelmúltbeli tevékenységüket, a következő évre irányuló terveiket.

Az AJBH közleményével 2015. november 18-án, A gyermekek szexuális kizsákmányolása és szexuális zaklatása elleni védelem első európai napja alkalmából csatlakozott az Európa Tanács kampányához, amely a gyermekek szexuális zaklatása, bántalmazása és kizsákmányolása elleni védelemre, a megelőzés fontosságára hívja fel a figyelmet.

2015. november 26-án került sor az AJBH-ban a „Brave School World? – Gyermekjogok az iskola világában” című konferenciára, amely az oktatás és a gyermekjogok védelmének kapcsolatát állította a középpontba. A rendezvényt az AJBH, az UNICEF Magyar Bizottsága Alapítvánnyal és a Flamand Képvisellel együttműködésben szervezte. A plenáris ülést, valamint munkacsoport-beszélgetéseket is magában foglaló egész napos konferencia nagy érdeklődés mellett zajlott, komoly szakmai sikerrel és pozitív visszhanggal zárult, jó alkalmat jelentett egyben az oktatás és gyermekjogok területével kapcsolatos ombudsmani gyakorlat bemutatására is. A délután tartott két tematikus munkacsoport-beszélgetés közül az egyikben kifejezetten a biztosnak az oktatás területével összefüggő gyakorlata került a középpontba, ezen az Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztály szakértő munkatársai rövid előadásaikban az érdekes eseteket, vizsgálatokat és dilemmákat vették sorra.

### 3.1.2.

#### A fogyatékossgal élő személyek alapjogainak védelme

A fogyatékossgügy tudományának frissessége, egyre-másra születő új tudományos és egyetemes szemléleteket reprezentáló paradigmái, komplexitása, a multidiszciplinaritás, a megújuló módszertan intenzívebb munkát indokol minden, a helyzettel foglalkozó szereplőtől. A fogyatékos emberkép újragondolása immanens érdeke a jogállami struktúrában, demokratikus elméleti térben gondolkodó, a jogvédelemben elkötelezett ombudsmannak. A fogyatékossgügy egészen a közelmúltig a szakmai és alapjogi érvrend-

szerben az emberi jogok elméleti és szociológiai értelmezésének párhuzamos története. Az állami adminisztráció kötelezettségei a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (a továbbiakban: CRPD) ratifikálása után pedig egyre komolyabbak. Az elmúlt években szinte valamennyi fogyatékossgai csoport megjelent a biztos látókörében, és a Hivatal vagy célzott tematikájú projekt, vagy egy-egy konkrét egyedi panasz alapján, de a legszélesebb spektrumban monitorozta ezt a – családjukkal együtt – közel egymillió fős társadalmi csoportot, az oktatástól a támogató rendszerig. Speciális területet alkotnak a fogyatékossgal élő személyek körén belül a fogyatékossgal élő gyermekek, illetve pszicho-szociális fogyatékossgal élő személynek minősülő pszichiátriai betegek. 2015-ben az alapjogi biztos kiemelt monitoring feladatának ellátása során a fogyatékossgal élők jogainak védelme kapcsán a gondnokság alatt élők helyzetét, illetve – szinte évről évre kötelezően – az akadálymentes hozzáférés vagy a képzési rendszer anomáliáit is áttekintette.

### **A gondnokság és a fogyatékossgal élők jogvédelme**

1. A már gondnokság alatt élő vagy a gondnoksági eljárás ideje közben valamilyen jogát gyakorló fogyatékos ember élete erőteljesen függ az eljárás okától, az eljárás aktuális státuszától és az időközben keletkezett ügy tárgyától, jelentőségétől. Jellemzően a tulajdon (elsősorban pénz) feletti rendelkezés és az önrendelkezés kérdését feszegeti leginkább a gondnokság intézményének átmenetisége. A tulajdonhoz való jogot is érintette az AJB-6149/2014. számú ügyben végzett vizsgálat. A konkrét ügy panaszosa, maga is fogyatékos emberként, az Értelmi Fogyatékosok Fejlődését Szolgáló Magyar Down Alapítvány (továbbiakban: Down Alapítvány) szolgáltatásait vette igénybe; intézményi jogviszonyát és munkajogviszonyát az Alapítvány 2013. augusztusban szüntette meg. Ezt követően a panaszos többször kérte az Alapítvány munkatársait, hogy végezzenek elszámolást és a panaszost megillető pénzösszeget bocsássák a rendelkezésére, ez azonban nem történt meg arra hivatkozással, hogy panaszos gondnokság alá helyezése indokolt, és majd kirendelt gondnoka számára adják át a panaszost megillető pénzösszeget. Beadványában hangsúlyozta, hogy bár a gondnokság alá helyezési eljárást megindították, teljes mértékben cselekvőképes, ügyeiben önállóan tud dönteni. Az intézményvezető tájékoztatása szerint a panaszos intézményi jogviszonya megszüntetését követően az intézmény szakmai vezetésében merült fel az igény, hogy panaszosnak szüksége lenne egy olyan személyre, aki a továbbiakban gondoskodik róla és segítséget nyújt neki hivatásos gondnokként vagy támogatóként. A Gondozóház munkatársai jelezték a gyámhatósági ügyintézőnek ez utóbbit, valamint azt, hogy panaszos jelentős megtakarítással rendelkezik. A gyámhatóság szerint a bi-



róság által elrendelt igazságügyi pszichiátriai vizsgálat eredményeként készült szakvélemény alapján panaszos részére támogató kirendelése indokolt lehet, cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezésének szükségessége azonban vitás. A vizsgálat feltárta, hogy panaszos cselekvőképességét az ügy folyamán a bíróság még nem korlátozta, így cselekvőképes személy, aki a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltóság alapján az önrendelkezési és cselekvési szabadságával élve önállóan tehet és vonhat vissza bármiféle jognyilatkozatot, így vagyonával is önállóan és szabadon rendelkezhet, beleértve a jelen ügyben a Down Alapítvány Gondozóháza kezelésében lévő összeget is. A biztos megállapította, hogy a Down Alapítvány Gondozóháza vezetőjének eljárása az emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, mivel a cselekvőképességében nem korlátozott panaszost megillető pénzüsszeggel nem számolt el és nem adta azt át panaszos részére. A biztos szerint az eljárás nem felelt meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem. Az ombudsman felkérte az intézményvezetőt, hogy végezzen elszámolást és bocsássa panaszos rendelkezésére a kezelésükben lévő, azonban panaszost megillető pénzüsszeget. A jelentés kiadását követően az intézményvezető a biztost arról tájékoztatta, hogy panaszos személyesen átvette a korábban a kezelésükben lévő megtakarítását. A biztos a tett intézkedéseket elfogadta.

2. Az AJB-264/2015. számú ügyben ugyancsak a Down Alapítvány munkatársa fordult beadvánnyal a biztoshoz, amely szerint az Alapítvány egyik Átmeneti Otthonában élő, cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló lakó szeretne a támogatott lakhatás programban részt venni, gondnoka azonban ehhez nem járul hozzá. A munkatárs álláspontja szerint lakójuk felkészült a közösségi életre, a gondnok döntése lakójuk fejlődését nagyban visszaveti, gátolja őt az önálló életvitel folytatásában. A vizsgálat feltárta, hogy a gyámhatóságokról szóló kormányrendelet szerint a gyámhivatal – a számadási kötelezettségtől függetlenül – soron kívül felvilágosítást kér a gondnoktól a gondnokolt helyzetéről és ellátásáról, ha a hozzá beérkezett jelzés, bejelentés vagy saját észlelése alapján azt indokoltnak tartja. A gyámhatóság vezetője tájékoztatásában nem tért ki arra, hogy a Down Alapítvány jelzése és bejelentése alapján kért-e soron kívül tájékoztatást az ügyben érintett gondnokolt gondnokától; arra sem tért ki a gyámhatóság vezetője, hogy amennyiben nem kért tájékoztatást a gondnoktól, azt mire alapozva nem tartotta indokoltnak. A biztos szerint a gyámhatóság mulasztott akkor, amikor az Alapítvány jelzése alapján felügyeleti jogkörében eljárva nem kért a gondnoktól a cselekvőképességet kizáró gondnokolt lakhatásának meghatározására, megváltoztatására vonatkozó tájékoztatást.

E mulasztás következtében kérdésként merül fel, hogy a gyámhatóság mi alapján tudott arról meggyőződni, hogy a gondnok kötelezettségének a Ptk.-ban, valamint a kormányrendeletben foglalt előírásoknak megfelelően eleget tett-e eddig, illetve, hogy a gondnoknak a gondnokolt lakhatása megválasztásával kapcsolatos döntése, eljárása a gondnokolt érdekeit nem sérti-e súlyosan vagy nem veszélyezteti-e, és így nem kellene-e maga után vonnia a gondnok elmozdítását.

A biztos szerint a gondnok döntése a gondnokolt érdekeivel szemben áll, így felmerül a gondnok és a gondnokolt közötti érdekellentét vagy súlyos érdeksérelem veszélyének gyanúja, amelynek körülményeit a gyámhatóságnak felügyeleti jogkörében tisztázni kell. A gyámhatóság a Down Alapítvány jelzése alapján azonban arról sem győződött meg, hogy a gondnokolt lakhatásának megválasztásában felmerült-e ilyen jellegű érdekellentét. A jogszabályok pedig egyértelműek: a Ptk. szerint a gyámhatóság eseti gondnokot rendel, ha a gondnok érdekellentét miatt nem járhat el. A kormányrendelet alapján a gyámhivatal, ha érdekellentét áll fenn a gondnokság alatt álló személy és törvényes képviselője között, eseti gondnok útján gondoskodik a gondnokolt képviselétől. A Ket. értelmében, ha az ügyfél és törvényes képviselője között érdekellentét van, a törvényes képviselő a cselekvőképtelen személy nyilatkozattételéhez való hozzájárulással összefüggő jogait a gyámhatóság gyakorolja. A gyámhatóság a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személyt törvényes képviselője jelenléte nélkül is meghallgathatja, ha az a cselekvőképtelen, korlátozottan cselekvőképes személy érdekében áll. A biztos szerint az egyenlő méltóság szempontjából visszas helyzetet eredményezett, hogy a gyámhatóság nem győződött meg arról, hogy a kizáró gondnokság alatt álló gondnokolt és gondnoka között a gondnokolt lakásotthonba való költözése kapcsán érdekellentét áll-e fenn, ezért intézkedéseivel a gyámhatóság vezetőjéhez fordult.

A gyámhatóság vezetője válaszában jelezte, hogy a tényállás tisztázása érdekében telefonon idézték az ügyben érintett gondnokot, a jelentés egy példányát pedig személyes megjelenésekor a rendelkezésére bocsátották. Ismertették vele továbbá az Alapítvány levelét, amely a támogatott lakhatás szolgáltatás igénybevételének lehetőségéről szólt. A gondnok 2015. július 22-től saját lakóhelyén gondoskodik a gondnokolt elhelyezéséről, az új otthonban környezettanulmányt végeztek, a helyszínen ismételten tájékoztatták a fogyatékos személyeket egyaránt megillető önálló életvitel, a közösségi életben való részvétel emberi jogi és jogszabályi háttéréről a gondnokot. A környezettanulmány során megállapították, hogy a gondnokolt lakhatását illetően nem áll fenn érdekellentét a gondnokolt és a gondnok között. A biztos a gyámhatóság válaszát elfogadta, ugyanakkor rögzítette, hogy reményei szerint a gyámhatóság – a gondnok tevékenységének felügyelete útján – továbbra is figyelemmel kíséri a gondnokolt emberi jogainak érvényesülését.

## A fejlesztő ellátás, a fogyatékossgal élő gyermekek nevelése és oktatása

1. Az elmúlt évben több panaszbeadvány érkezett az ombudsmanhoz, amelyben a szülők azt sérelmezték, hogy sajátos nevelési igényű, integráltnan nevelhető, oktatható gyermekük – megfelelő szakemberek hiánya miatt – nem részesül a nevelési tanácsadó, illetve a szakértői bizottság által javasolt fejlesztésben. Az AJB-343/2015. számon, hivatalból indított átfogó vizsgálat jelentésében a tisztességes eljárás követelményével, a gyermek legfőbb érdekével összefüggésben állapított meg visszásságot a biztos. A jelentés egyebek mellett kifogásolta, hogy a szakértői vélemények a jogszabályban foglalt tartalmi követelményeknek nem felelnek meg. Szóvá tette, hogy ha betartják a szakértői eljárás jogszabályban rögzített határidőit, abban az esetben is az eljárás legkevesebb két hónapot tesz ki, ami hátráltathatja, hogy a gyermekek mielőbb megfelelő, különleges bánásmódban részesüljenek. A vizsgálat során a biztos tudomására jutott tények azt mutatják, hogy az egyébként is hosszadalmas eljárási határidők elhúzódását a pedagógiai szakszolgálatok szakemberhiánya okozza. A szakértői bizottságok autizmus spektrum zavarra vonatkozó pszichodiagnosztikai és pedagógiai diagnosztikai felkészültsége nem minden esetben kielégítő. A jelentés arról is beszámol, hogy a szakértői bizottság rendelkezésére álló intézményjegyzék nem teljes körű, a kijelölt intézmény sok esetben nem rendelkezik a gyermek sajátos nevelési igényéhez szükséges feltételekkel. A szakember vagy az egyéb tárgyi eszközök hiányoznak.

A sajátos nevelési igényű gyermekek fejlesztésére kijelölt intézmények vezetői is sok esetben helyhiányra vagy szakemberhiányra hivatkoznak, amikor nem – vagy nem a szakvéleményben foglaltak szerint – biztosítják a hozzájuk küldött gyerekek ellátását. Egyes gyermekeknél a fejlesztő ellátás akár ½–1 évig tartó kiesése jelentős visszaesést okoz az egészségi és fejlettségi állapotukban. Gyakorlat, hogy a tanulók fejlesztését az iskolai tanítási órák ideje alatt szervezik meg. Ez azonban a tanterv szerinti tananyag elsajátításában okoz hátrányt, a kihagyott tananyag pótlása a gyermekre további terheket ró, és ahelyett, hogy őt különleges bánásmódban részesítenék, tovább romlik amúgy is hátrányos helyzete és jelentősen lemarad a tanulmányaiban. A sajátos nevelési igényű gyermekek integrált óvodai ellátása az önkormányzat feladata, ám amennyiben az önkormányzat ezt nem képes maradéktalanul ellátni, az állam az utazó gyógypedagógusi hálózat útján áll helyt. A hálózat azonban működési gondokkal küzd, az önkormányzat helyett ellátott feladat pedig csak növeli a szakemberhiánnyal küzdő pedagógiai szakszolgálati rendszer leterheltségét. Ennek következtében továbbra sem biztosítható maradéktalanul valamennyi jogosult gyermek fejlesztése. A logopédiai, valamint az óvodai és iskolai pszichológiai ellátás területén szintén szakemberhiány van, a tanítók és tanárok képze-

sében pedig nem kellő mértékben jelenik meg az autizmussal élő tanulók integrációjával és nevelésével kapcsolatos ismeretanyag. A biztos észrevételeit ajánlásaival együtt megküldte az emberi erőforrások miniszterének és a KLIK elnökének.

A KLIK elnöke a jelentésre adott válaszában a biztost arról tájékoztatta, hogy a kért intézkedéseket a tankerületi igazgatóknak levélben továbbította. Leszögezte továbbá, hogy mindent megtesznek annak érdekében, hogy a jövőben jelentősen javuljon a sajátos nevelési igényű gyermekek köznevelési intézményekben történő ellátása. A közigazgatási államtitkár válaszlevelében kifejtette, hogy az Országos Fogyatékosügyei Tanács soron következő – várhatóan februári – ülésén önálló napirendi pontként tárgyalja a jelentést. A jelentésben foglalt intézkedésekkel kapcsolatban, a köznevelési ágazat állásfoglalása alapján az alábbiakról tájékoztatot: mind a pedagógiai szakszolgálati intézményrendszer, mind a gyógypedagógiai intézményrendszer súlyos szakemberhiánnyal küzd. Bár a gyógypedagógusok, konduktorok kötelező alkalmazására vonatkozó szabályok 22 éve hatályban vannak, azokat az egységes fenntartói kontroll hiánya miatt a különböző, nagyszámú fenntartók nem tartották be maradéktalanul, és olyan munkakörökben is nem gyógypedagógus végzettségű személyeket alkalmaztak, amelyekben csak gyógypedagógust lehetett volna. Mivel a terület így szakemberhiányt nem jelzett, a képző intézmények sem képeztek ki több szakembert, továbbá nem képeztek ki önmaguk számára több kvalifikált oktatót sem. A KLIK belépésével az egységes és helyes jogértelmezés kapcsán tárták fel a fentebb jelzett problémákat. Jelenleg tehát nem áll rendelkezésre annyi gyógypedagógus és konduktor, amennyire a jogszabályi előírások alapján szükség lenne.

Ennek megoldása érdekében a szaktárca felmérést kért a KLIK elnökétől a fenti tárgyban, kutatási eredményeket pedig az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karától. Emellett írásos tájékoztatást kértek, majd személyesen egyeztettek az öt képző intézmény (ELTE, Pető András Főiskola, Nyugat-magyarországi Egyetem, Kaposvári Egyetem, Szegedi Tudományegyetem) bevonásával, továbbá a Felsőoktatásért Felelős Államtitkársággal a képzési keretszámok esetleges emelése érdekében. A KLIK képviselőivel egyeztetés indult a Klebelsberg Ösztöndíj gyógypedagógusokra és konduktorokra történő kiterjesztésének lehetőségéről. Az államtitkár tájékoztatta a biztost, hogy a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló miniszteri rendelet módosításakor gondoskodnak a vonatkozó eljárási határidők rövidítéséről. A biztos az intézkedésekről szóló beszámolót elfogadta.

2. Különös helyzettel és még különösebb megoldással találkozott az AJB-1940/2014. számú ügyben a biztos egy fővárosi iskola működésének vizsgálata kapcsán. Sajtóhírekből értesült arról az ombudsman, hogy az értelmi

fogyatékos gyerekek előkészítő szakiskolai képzése a 9. és 10. évfolyamon 2014 szeptemberétől megszűnik. Mivel a szülők is csak 2014 februárjában értesültek e tényről az iskolától, a gyerekeket nem tudták beíratni másik iskolába, ezért az érintett iskolák inkább az egész nyolcadik évfolyammal osztályt ismételtetnek, hogy időt nyerjenek a szülőknek gyermekeik pályaválasztása érdekében. A biztos munkatársai a körülmények feltárása érdekében helyszíni vizsgálat keretében felkerestek két, előkészítő szakiskolai képzést folytató iskolát, és tájékoztatást kértek a szaktárcától, valamint az iskolák állami fenntartójától. Kiderült, hogy a 2013/2014. tanévben az érintett iskolák 2013 októberében meghirdették az akkor hatályos köznevelési törvény szabályai (és a szaktárcától kapott jogszabály-értelmezés) alapján az előkészítő szakiskola 9. évfolyamát. A változást előidéző rendelkezést 2013. december 17-én fogadták el és december 23-án hirdették ki, majd 2014. január 1-jén hatályba lépett. A módosításáról a KLIK 2014. február 13-án, majd 2014. február 14-én értesítette az érintett iskolákat levélben, miközben a középiskolai felvételi kérelem benyújtásának határideje a következő, 2014/2015. tanévre 2014. február 14-e volt. Az ombudsman megállapította, hogy a köznevelési törvény 2013. december végi módosítása és 2014. január 1-jei hatályba léptetése nem volt összhangban a középfokú iskola felvételire vonatkozó szabályaival, az új rendelkezés a már megkezdett felvételire vonatkozóan visszamenőleges hatást váltott ki, és sem az érintett tanulók, sem szüleik, sem pedig az iskolák számára nem biztosította a megváltozott körülményekhez szükséges felkészülési időt. Mindazonáltal a KLIK elnöke arról adott tájékoztatást, hogy az érintett tanulók továbbtanulását a szülők kérésére évfolyamisméltléssel, illetve rendkívüli felvételi eljárás keretében oldották meg. Erre tekintettel a tanulmányok folytatásával összefüggésben külön intézkedést a biztos nem fogalmazott meg, de felhívta a szaktárcát, hogy jogalkotással összefüggő szakmai tevékenysége során hangsúlyosan legyen figyelemmel a jogalkotás garanciális elveinek érvényesülésére.

### **Az akadálymentesítés ügyének állása**

1. Súlyos probléma, hogy immár tizenkettedik éve változatlan összegű a mozgássérült személyek lakásának akadálymentesítési támogatása. Ezt egy kormányrendelet értelmében a mozgássérült személy csak egyszer kaphatja meg. A folyósító hitelintézet a jogosultság megítéléséért bírálati díjat számolhat fel, miközben ugyanez az intézet költségtérítést kap az államtól. A biztos azért fordult a nemzetgazdasági miniszterhez, mert véleménye szerint ez az akut helyzet sérti az emberi méltósághoz való jogot, az egyenlő bánásmód követelményét, és nem teljesíti a fogyatékosokkal élő emberek kiemelt védelmének állami, nemzetközi szerződésben is rögzített kötelezettségét.

Az AJB-3588/2014. számú ügyben egy mozgássérült panaszos beadvá-

nyában azt sérelmezte, hogy életében mindössze egy alkalommal igényelheti a támogatást a lakása akadálymentesítéséhez. A nemzetgazdasági miniszertől, és a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségétől (MEOSZ) kapott információk az akadálymentesítési támogatás egyszeri igénybevételének szabályát erősítették meg. Ezzel együtt az átalakítás nem szolgálhatja a lakóingatlan forgalmi értékének növelését. A jelentés kiemeli, hogy az állam mindig szerződéses formában állapodik meg a hitelintézetekkel a támogatás folyósításáról és arról is, hogy az igénylőnek – bár nem kötelező jelleggel – kölcsön nyújtható. A támogatásokat és azok terheit havi elszámolás alapján az Államkincstár utólag megtéríti a folyósító hitelintézetnek. Az akadálymentesítési támogatás iránti kérelmet ennek megfelelően egy hitelintézethez kell benyújtani és az is bírálja el a kérelmező jogosultságát. A MEOSZ ehhez megküldi a maga álláspontját, amit azonban a hitelintézet nem köteles figyelembe venni. Ha pedig az igénylő a támogatás mellé a lakás átalakításához nem kíván kölcsönt is felvenni, a hitelintézet felszámolhat neki legfeljebb 3 százalékos bírálati díjat. A Fot. szerint ugyanakkor az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban. A lakás akadálymentesítési támogatás az államnak az esélyegyenlőség előmozdítását célzó intézkedése, a módjának, mértékének és eszközének meghatározása az állam mérlegelési jogkörébe tartozik, figyelemmel annak teherbíró képességére.

A biztos jelentésében jelezte, hogy nem tartja indokoltnak és jogszerűnek, valamint a lakás akadálymentesítési támogatás természetével és a jogállamiság elvével összeegyeztethetőnek azt, hogy a mozgásában korlátozott igénylőnek az akadálymentesítési támogatásra való jogosultság elbírálásáért díjat kell fizetnie. Azt is visszásnak látja, hogy a bírálati díj mértékét a hitelintézet attól teszi függővé, hogy az érintett felvesz-e a támogatás mellé kölcsönt is, és hogy annak mekkora az összege. A lakóépületek elenyésző hányada akadálymentesített, ezért a legtöbb esetben a mozgáskorlátozott ember saját maga kényszerül akadálymentessé tenni az ingatlanát. Az a tény pedig, hogy a lakás akadálymentesítési támogatás csupán egyszer vehető igénybe, nagy, olykor erőn felüli terhet ró a mozgássérült emberre, amennyiben bármilyen okból másik lakásba költözik. A biztos megállapításaival a nemzetgazdasági miniszterhez fordult, és a vonatkozó jogszabály olyan irányú módosítása megfontolását javasolta, amely szerint nem terheli a mozgásában korlátozott kérelmezőket további bírálati díj, illetve a támogatáshoz sem közvetve, sem közvetlenül nem kapcsolódik egyéb hitelintézeti szolgáltatás; valamint lehetővé válik, hogy a mozgásában korlátozott személy életében, személyhez kötötten egyénél többször is igénybe vehesse a támogatást.

A miniszter válaszában kifejtette, hogy az igénylőt terhelő bírálati díj



megszüntetésére, a támogatás többszöri igénybevételi lehetőségének megteremtésére vonatkozó javaslatot indokoltnak tartja, így még a 2015. évben kezdeményezi a támogatási feltételeket szabályozó jogszabály módosításának Kormány elé terjesztését. Jelezte azt is, hogy a javasolt intézkedésekre a 2016. évi költségvetésben lehet fedezetet biztosítani, így a kedvező irányú módosítások hatályba lépésének legkorábbi időpontja 2016. január 1. A biztos a miniszter válaszát elfogadta. A 2016. január 1-jétől hatályos jogszabály módosítás alapján a mozgásában korlátozott személyek többször is igénybe vehetik a támogatást, nőtt a támogatás összege, illetve a hitelintézet nem számolhat fel díjat az ügyintézésért.

2. A látássérült emberek bankautomata-használatának lehetőségeiről ugyancsak régóta folyik vita, egy konkrét ügy kapcsán pedig már világossá vált a szolgáltatók számára, hogy tenniük kell valamit azért, hogy a látássérült emberek számára hozzáférhető legyen a banki szolgáltatások egyik – elviekben – legegyszerűbben intézhető része. Két éve hozta meg az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága ajánlását arról, miként kell hozzáférhetővé tenni a pénzügyi intézetek szolgáltatásait a látássérült emberek számára. Az AJB-2979/2014. számú ügyben egy beadvány vizsgálata során a biztos feltárta, hogy tervek vannak, jogszabály nincs és számos egyéb követelmény sem teljesült, amely így alapjogokat sért. A lényegi követelmények a pénzügyi szolgáltatások tekintetében a következők: biztosítsák a látássérült emberek akadálymentes hozzáférést a bankautomaták szolgáltatásaihoz. Határozzanak meg minimumkövetelményeket a fogyatékosággal élők hozzáféréseinek megteremtésére a magántulajdonban lévő bankautomatákhoz, és ehhez alkossanak kikényszeríthető és határidőkhöz kötött jogszabályi keretrendszert. Az újonnan beszerzett bankautomaták és más banki szolgáltatások legyenek teljes mértékben hozzáférhetőek a fogyatékosággal élő emberek számára. Kapjanak rendszeres képzést a bírák és más bírósági tisztviselők a CRPD és a fakultatív jegyzőkönyvei tartalmáról annak érdekében, hogy az eléjük kerülő esetekben a fogyatékoság kapcsán kellő ismeret alapján dönthessenek. Hozzák összhangba a jogszabályokat és az ítélkezési gyakorlatot azokkal a kötelezettségekkel, amelyeket az Egyezmény részes államai elfogadtak. Ezeket ajánlotta az ENSZ illetékes bizottsága a magyar kormánynak.

Mindennek nyomán született egy tervezet, amely a problémakört komplex módon kívánja kezelni. A banki szolgáltatások hozzáférhetőségének fejlesztésében valamennyi, fogyatékosággal élő csoport igényeit figyelembe veszi, a fejlesztés minden hazai pénzügyi intézetet érint, de a költségek és a technikai követelmények miatt a megvalósítás csak fokozatos lehet. A tárca a Bankszövetséggel, a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetségével együttműködést kezdeményezett – de az alapvető

jogok biztosának megküldött tájékoztatás más érdekképviselői szervezetet nem említ. Hivatkozik viszont a minisztérium válasza arra, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke még 2011-ben ajánlást tett közzé arról, hogy a pénzügyi szervezeteknek banki szolgáltatásaik során fokozottan kell figyelniük az érdekeiket csak korlátozottan képviselni képes fogyasztókra, többek között a fogyatékossgal élőkre is. A biztos ezzel kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy az elnöki ajánlás formájában és tartalmában sem tekinthető az ENSZ-bizottság döntésében foglaltak teljesítésének. Az előkészületi intézkedések nem helyettesítik egy jogszabály kikényszeríthető és határidőkhöz kötött kritériumait, a szükséges részletintézkedéseket, minimumkövetelményeket. Pozitívum ugyanakkor, hogy képzések már folynak, és remélhetőleg ezekbe bevonják majd az érzékenyítő tréningeket kínáló érdekvédelmi szervezeteket és a fogyatékossgal élő személyeket is. A biztos tehát kezdeményezéseket már lát, a jogszabályi keretrendszer és a minimumkövetelmények meghatározásának elmaradása viszont sérti az érintettek jogait és az állam egyezményben rögzített kötelezettségeit. A biztos ezért megállapításaival az emberi erőforrások miniszteréhez fordult.

A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár arról tájékoztatta a biztost, hogy a Kormány elkötelezett szándéka mindent megtenni annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek a szolgáltatásokhoz akadálymentesen hozzáférjenek. A jelentésben tett intézkedési javaslatnak megfelelően, a banki szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség jogszabályi környezetének kidolgozása érdekében, 2015. április 17-én kelt levelében az államtitkár a Nemzetgazdasági Minisztériumnak az adó- és pénzügyekért felelős államtitkárától kért tájékoztatást, hogy milyen szabályozási lehetőséget lát a Bizottság ajánlásában foglalt kötelezettség teljesítése érdekében. E megkereséssel egy időben tájékoztatást kért továbbá a Magyar Nemzeti Banktól és az OTP Bank Nyrt.-től, hogy a korábbi tájékoztatásuk (2011) óta eltelt időszakban milyen további intézkedéseket tettek a fogyatékossgal élő személyek banki szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőségének javítása, a megfogalmazott ajánlások végrehajtása érdekében, illetve hogy a jövőben milyen intézkedések megtételét tervezik.

A tájékoztatás kitért arra is, hogy az Országgyűlés 2015. április 7-én fogadta el a 2015–2025. évekre szóló Országos Fogyatékossgügyi Programot. A Program 12. pontja a hozzáférhetőségről szól, amely rögzíti, hogy a komplex akadálymentesítés magában foglalja a valódi hozzáférhetőséget biztosító szolgáltatásszervezési lépéseket is, valamint elengedhetetlen feladatként említi a hozzáférhetőség legszélesebb spektrumát átfogó, ugyanakkor az egyedi körülményekhez való alkalmazkodást lehetővé tevő, rugalmas szabályozási környezet kialakítását. Az Országos Fogyatékossgügyi Tanács

(OFT) 2015. május 5-i ülésén pedig megtárgyalta a jelentést, a Tanács tagjai a jelentésben foglaltakkal egyetértettek és támogatták, hogy a Kormány a jelentésben foglalt ajánlásokat fontolja meg, illetőleg fogadja el. Az OFT tagjai ugyanezen ülésen megtárgyalták az Országos Fogyatékosügyi Program 2015–2018. évekre vonatkozó Intézkedési Tervét és támogatták az abban foglaltakat. Az Intézkedési Terv rögzíti, hogy ki kell dolgozni a pénzintézeti szolgáltatások egyenlő esélyű és biztonságos hozzáférhetőségének jogszabályi keretrendszerét. Jelezte továbbá azt is, hogy a Magyar Közlöny 2015. július 7-i számában közzétették az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogaival Foglalkozó Bizottságának egyedi ügyekben hozott ajánlása szerinti kár- és költségtérítés kifizetéséről szóló kormányhatározatot. Az ügyben eljáró jogi képviselőket személyesen tájékoztatták a kormányhatározatról, és annak tartalmáról, továbbá a kifizetés pénzügyi előkészítését is megkezdték. A biztos a tett intézkedéseket elfogadta.

3. A közösségi közlekedés állapota a fogyatékosággal élő ember számára különös jelentőségű. Nem csupán a helyváltoztatás természetessége vagy kényszer miatt, hanem indikátora egy közösség befogadó képességének is. Sajtóhírekből értesült a biztos arról, hogy 2014. március 14-én egy autista személy a Budapesti Közlekedési Központ (BKK) 7-es buszjáratán utazott, ahol konfliktusba került az ellenőrrel. Az utóbbi időben több, a fentihez hasonló esetről tájékoztatott a média, illetve néhány esetben panasz is érkezett a biztoshoz. Az AJB-1971/2014. számú ügyben indított vizsgálata során a biztos ezért azt kívánta áttekinteni, hogy a BKK fordít-e figyelmet munkatársai, ellenőrei képzésére, tájékoztatására, amely során a fogyatékosággal élő – kiemelten az értelmi fogyatékosággal élő, autista – utasokkal való kommunikációs készségeiket fejleszthetik. A vizsgálat során egy fogyatékosággal élő személyek érdekeit képviselő civil szervezet a BKK működésével kapcsolatban a Hivatal rendelkezésére bocsátotta a közösségi közlekedésben érintett fogyatékos emberek tapasztalatait, részletesen feltárva azokat az élethelyzeteket, amelyekben a fogyatékosággal élő személyek számára nem biztosított a tömegközlekedés közszolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés.

Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy az autista utas bírságolásával kapcsolatos esetet a BKK teljes körűen kivizsgálta, azonban a panasztevő, illetve a közvetlenül érintett utas együttműködése hiányában további intézkedést nem tudtak tenni. A BKK vezérigazgatójának tájékoztatása szerint kommunikációs és konfliktuskezelő tréningeket szerveznek munkatársaiknak, ahol a jegyellenőri tevékenység során a fogyatékosággal élő utasokkal való bánásmódot is érintik. A jegyellenőrök munkavégzését folyamatosan, több csatornán keresztül is monitorozzák. Ehhez kapcsolódóan lényeges rögzíteni a Down Alapítvány együttműködési kezdeményezését, miszerint a BKK munkatársainak és jegyellenőreinek ingyenesen

tartanak meg az első 6–8 órás „Mentális Akadálymentesítés” tanfolyamukat, amely abban nyújtana segítséget, hogy a BKK munkatársai munkájuk során miként viselkedjenek az értelmi fogyatékos utasokkal és miként tudják segíteni őket. A fogyatékossgal élő személyek érdekeit képviselő szervezet által összegyűjtött, a fővárosi közlekedéssel kapcsolatos valamennyi tapasztalatra és jelzésre a BKK vezérigazgatója részletes választ adott, valamint – teljesített és teljesítendő terveikre kitérve – biztosította az ombudsmant arról is, hogy kiemelt figyelmet fordítanak a közlekedés rendszerének fogyatékossgal élő személyek számára való egyenlő esélyű hozzáférhetővé tételére. A BKK vezérigazgatója hangsúlyozta, hogy minden érintettől szívesen várják észrevételeiket a BKK bármely elérhetőségén a konstruktív együttműködés jegyében. A „fogyatékossgal élő vagy csökkent mozgásképességű személy” fogalom kapcsán kiemelendő, hogy az utasok széles körét lefedi a BKK Üzletszabályzatában található meghatározás. A jelentés rögzíti: az Üzletszabályzatnak a fogyatékos személyeket érintő további rendelkezéseinek megfelelő interpretálása érdekében és a téves, jelentéstartalom-szűkítő értelmezés elkerülése céljából ajánlatos a fogyatékossgal élő személy és a csökkent mozgásképességű személy fogalmakat szétválasztani, egymástól elkülönülten kezelni. A jelenlegi meghatározás alapja ugyanis az utas mozgásképességének korlátozottsága, egyes esetekben azonban az Üzletszabályzat egyéb rendelkezései a mozgásképességében nem akadályozott egyéb fogyatékossgai csoportba tartozó személyre is kiterjedhetnek. Az ombudsman szerint ehhez kapcsolódóan a mozgáskorlátozottaknak nyújtott midibusz szolgáltatás vonatkozásában szükséges összeállítani az érdekképviselői szervezetek bevonásával egy olyan szempontrendszerrel, amely alapján a diszpécser meggyőződhet arról, hogy a szolgáltatás igénylője mozgáskorlátozott és jogosult a szolgáltatás igénybevételére.

Mindezekre tekintettel a biztos megállapította, hogy bár a BKK számos intézkedésével törekszik minél több, fogyatékossgal élő utas számára hozzáférhetővé tenni a közösségi közlekedést, a fokozatos megvalósítás következtében egyes fogyatékossgai csoportba tartozó személyek számára a szolgáltatások nem hozzáférhetőek. Az egyes közlekedési eszközök, valamint szolgáltatások hozzáférhetőségének hiánya ezen érintett személyek vonatkozásában, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltóságához való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. és 9. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem. A biztos a BKK vezérigazgatójától azt kérte, hogy a jövőben is fordítson kiemelt figyelmet a közösségi közlekedés működésének olyan megszervezésére, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára egyenlő esélyű hozzáférhetőséget biztosítson, kezdeményezzen további, az egyenlő bánásmód követelményének

érvényesülését hatékonyabban biztosító külön intézkedéseket, beleértve ebbe a szükséges speciális képzések szervezését is.

A BKK vezérigazgatója a jelentésre adott válaszában a BKK munkatársainak fogyatékossgal élő utasok iránti érzékenyítésével kapcsolatban arról tájékoztatta a biztost, hogy a Down Alapítvánnyal felvették a kapcsolatot, és törekszenek arra, hogy az általuk szervezett tanfolyamot is beillesszék a BKK Esélyegyenlőségi Programjába. Jelezte továbbá, hogy a midibusz szolgáltatásuk koordinációs diszpécser szintén mozgáskorlátozott személy, aki a korábbi érzékenyítő tanfolyamokon is részt vett, ezekről bizonyítvánnyal is rendelkezik. Kitért arra is, hogy amennyiben szükséges, delegálják e munkatársukat is az újabb tanfolyamra. Megírta, hogy a jelentésben foglaltak alapján módosítani fogják az Üzletszabályzatukat is – egyrészt szétválasztják a „fogyatékossgal élő”, valamint a „csökkent mozgásképeségű” személy fogalmát annak érdekében, hogy a két csoport eltérő igényeit a szolgáltatás során hatékonyabban figyelembe tudják venni, másrészt pedig a MEOSZ bevonásával pontosítani tervezik a mozgáskorlátozott személyek szállítására való jogosultság feltételeit. A jegyellenőrök számára kommunikációs és konfliktuskezelő tréningeken külön tematikai egységet terveznek kialakítani a fogyatékos személyekkel való megfelelő kommunikáció és bánásmód témakörében. Ennek kapcsán megjegyezte, hogy a BKK 2014 októberében Esélyegyenlőségi Napot szervezett, amelyen az érintett érdekvédelmi szervezetekkel együttműködve interaktív programok segítségével, saját élményeiken keresztül ismerhették meg munkatársaik a fogyatékossgal élő emberek hétköznapijait. Válaszában kitért arra, hogy a fentiek felül folyamatos a járműpark cseréje; a jelentésben már felsorolt intézkedéseken túl a dél-pesti területen a BKV Zrt. 25 db Van Hool típusú csuklós akadálymentes autóbust állít forgalomba, 13 új MB Conecto szóló autóbust fog közlekedni a kelet-pesti területen. Az előregedett midibusz flotta is megújul, alacsonypadlós járműveket állítanak forgalomba elsősorban a Budai Vár területén. Megérkezett továbbá Budapestre az új, alacsonypadlós villamos, amelyet 2016 közepéig további 46 szerelvény követ; a trolibusz járműpark 2015. év végéig 24 új, alacsonypadlós járművel bővül. Az alacsonypadlós járművek üzembe állításával párhuzamosan az előregedett, magas padlós kocsikat kivonják a forgalomból. Jelezte egyúttal, hogy a teljes járműpark akadálymentessé tétele azonban még évekig is eltarthat. Végezetül hangsúlyozta, hogy a BKK kiemelt figyelmet fordít a közösségi közlekedés működésének olyan megszervezésére, amely a fogyatékossgal élő személyek egyenlő esélyű hozzáférését biztosítja, és a jövőben is kezdeményezi további speciális képzések szervezését az egyenlő bánásmód követelményének minél hatékonyabb érvényesülése érdekében. Az alapvető jogok biztosa a választ elfogadta.

## A bentlakásos intézmények helyzete és a jogvédelem

A bentlakásos intézmények monitorozása az egyik legfontosabb és az ombudsman hatásköri korlátait tekintve az egyik leghálásabb feladata a Hivatalnak. A fogyatékos emberek, sőt gyerekek zárt intézményi elhelyezésének, ápolásának, gondozásának, fejlesztésének körülményeit a kezdetektől fogva vizsgálják a biztosok. A 2009. évi projekt során a Hivatal ebben a tekintetben is kifejezetten vizsgálta, értelmezte és elemezte a hazai jogi és gazdasági környezetet, a fogyatékosügy mindenkori helyzetét, a fogyatékosügy tudományának vívmányait. A fogyatékos-sággal élő személyek intézményi ellátásának hazai állapotát tárta fel az a vizsgálatsorozat, amelyben a különböző típusú és körülményeket biztosító intézmények szolgáltatásait hasonlította össze a biztos. Illeszkedve az éves program tematikájához, a fogyatékos emberek intézményi ellátása során vizsgálta az intézményi struktúra anomáliáit, a totális intézmények csapdáit, elemezte az intézményi foglalkoztatás, az egészségügyi ellátás, a pszicho-szociális fogyatékos-sággal élő embereket érintő jogkorlátozó intézkedések jogszerűségét, a gondnok és a gondnokolt kapcsolatát, a pénzbeli ellátások hátterét.

1. Az AJB-1366/2015. számú ügyben a biztos sajtóhírekből értesült arról, hogy a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) Pest Megyei Kirendeltségének fenntartásában működő Speciális Otthon – az egykori dolgozók elmondása alapján – mind a munkavállalók, mind az ellátottak alapjogait súlyosan sértő körülmények között működik. Az intézményben embertelen körülmények, folyamatos megaláztatások és fenyegetések között gondozzák az értelmi fogyatékos-sággal élő lakókat. A kifogásolt körülmények miatt több dolgozó felmondott. A híradások szerint az intézményvezető gyakran a lakók előtt, nyilvánosan alázta meg a gondozókat. A szobák zsúfoltak, a fal több helyen repedezik, az otthon lakóinál többször előfordult elősködők által okozott fertőzés.

Már 2008-ban is vizsgálta a biztos az otthont, amikor is jelentésében több visszasságot feltárt. Jelen vizsgálat során munkatársai személyesen keresték fel az intézményt, és a helyszíni vizsgálat, valamint a rendelkezésre álló intézményi szabályzatok áttanulmányozása során azt tapasztalták, hogy a korábbi megállapítások közül a zsúfoltság és a szakemberhiány 2008 óta nem változott, csupán az ellátottak létszámát csökkentette a fenntartó – az engedélyezett 112 főről 100 főre – aminek következtében a zsúfoltság némiképpen enyhült. Az intézményi dolgozók szakképzettségi aránya azonban továbbra sem éri el a jogszabályban meghatározott 80%-os mértéket. Az otthon épülete jelentős felújításra szorul, amit fokozatosan igyekeznek megoldani. A helyiségek mindezek ellenére tiszták voltak. Az intézményi



szabályzatok tanulmányozása során a lakók gyógyszer szükségletének finanszírozásával kapcsolatban tárt fel a vizsgálat a jogszabályban foglaltakkal összefüggő pontatlanságot. A jelentés megállapította, hogy a Speciális Otthon Házirendjének a gyógyszerek finanszírozása tekintetében a vonatkozó miniszteri rendelettel összefüggésben való pontatlansága, továbbá a személyi, valamint tárgyi feltételek vonatkozásában tartósan fennálló hiányosságok összességében a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és az ellátottak tekintetében az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszasság veszélyét hordozzák magukban. A jelentés megállapította azt is, hogy a rendelkezésre álló erőforrások segítségével, az adott körülmények között az intézményvezető és a személyzet igyekszik mindent megtenni a gondozottak szakszerű ellátása érdekében. Figyelemmel arra, hogy a tárgyi feltételek továbbra sem biztosítottak maradéktalanul, azonban az intézményvezető elkötelezett szociális szakemberként a gondozóktól is maximális szakmaiságot vár el, mindez adott esetben nézeteltéréseket eredményezhet.

Jelentésében a biztos felkérte az intézményvezetőt, hogy gondoskodjon a Házirend jogszabályoknak megfelelő pontosításáról. Felkérte továbbá az SZFGY Pest Megyei Kirendeltségének vezetőjét, hogy vizsgálja meg a jogszabályi követelményeknek megfelelő elhelyezési körülmények kialakításának lehetőségét, és segítse elő, hogy az otthon megfelelő szakmai színvonalon gondoskodhasson a fogyatékossgal élő személyek személyre szabott, az egyéni szükségleteknek és a jogszabályi követelményeknek megfelelő ellátásáról. A jelentésre adott válaszában a fenntartó arról tájékoztatta a biztost, hogy a speciális otthon a kitagolással érintett intézmények közé tartozik, melynek megvalósítását egy 50 férőhelyes épületegyüttes és egy 12 férőhelyes lakóház megvásárlásával képzelik el, a fennmaradó 50 fő pedig maradna jelenlegi ellátóhelyén. Az intézmény külön lakóegységben helyezte el azokat az ellátottakat, akik várhatóan a támogatott lakhatás keretében megvásárolt különálló lakóházban segítséggel, részben önállóan tudnak majd lakóközösségben integráltan élni. Az intézmény költségvetése jelenleg nem nyújt fedezetet arra, hogy a támogatott lakhatási formák megvalósuljanak, ezért írásban kereste meg az SZGYF főigazgatóját, hogy a lehetőségekhez mérten a költségvetéséből forrást biztosítson. Az intézményvezető jelezte, hogy a zsúfoltság megszüntetésére a kormányhivatal létszámstopot vezetett be az intézményben. Utalt arra is, hogy a szakemberhiány a vizsgálat óta nem változott, szakképzett dolgozó elvétele jelentkezik a meghirdetett álláshelyekre, a szakképzetlen jelentkezők pedig nem tartózkodtak; a munkaviszonyok nagy része már a próbaidő alatt megszűnik. A gyógyszerköltségek viselésével kapcsolatos rendelkezéseket a jelentésben foglaltaknak megfelelően módosították a Házirendben.

2. A Baranya megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálat sorozat keretében 2014 őszén a szociális és egészségügyi intézmények, ellátó-helyek működését is vizsgálta a biztos. Az egészségügyi és szociális intézményrendszer helyi működésének vizsgálata az ombudsmani hivatal kapacitáskorlátaira is tekintettel nem terjedt ki a megye valamennyi intézményének, egészségügyi, illetve szociális szolgáltatójának monitoringjára, csupán a legjelentősebb, illetve korábbi ombudsmani vizsgálatok során is már megkeresett intézményeket érintette. Miután a biztos gyakorlatban a bolyi Baranya Megyei Fogyatékos Személyek Otthona által nyújtott ellátások feltételei egy kirívóan súlyos eset kapcsán képezték korábbi vizsgálat tárgyát, a biztos szükségesnek tartotta az AJB-5256/2014. számon az Intézmény működését ismét vizsgálni.

Az utóvizsgálat megindításához kapcsolódó előzetes tájékozódás során a biztos tudomására jutott, hogy az Intézményt érintően fenntartói és intézményvezetői pozícióban változások történtek a hivatkozott korábbi ombudsmani jelentés kiadása óta eltelt időben. Mindezek feltérképezése céljából részletes kérdéssort tartalmazó megkereső levélben kért tájékoztatást, majd munkatársai helyszíni vizsgálatot folytattak az Intézményben. Az utóvizsgálat során elvégzett elemző munka alapján megállapítható volt, hogy az előző ombudsmani jelentésben tett ajánlásokat helyi szinten az intézményvezetés elfogadta, végrehajtotta, a mindennapi működésbe beépítette. A korlátozó intézkedések alkalmazásának súlyosan jogsértő gyakorlata, amely a tragikus haláleset kapcsán a korábbi vizsgálatot megalapozta, napjainkra szabályszerű, s ezzel humánus eljárási renddé alakult át, melyet csak legvégső, feltétlenül szükséges esetben és modern eszközök segítségével, megfelelő szakdolgozói jelenléttel hajtanak végre. Komoly problémát jelent a szakmai feladatok maradéktalan és megfelelő szintű ellátásának biztosításához szükséges személyi és tárgyi feltételek jogszabályban előírt minimum-szintje és a gyakorlatban tapasztalt valódi mérték közötti jelentős különbség. Jelentésében a biztos hangsúlyozza, hogy a gyámhivatal ellenőrzési jegyzőkönyvének fentiekben többször hivatkozott, az Intézmény személyi és tárgyi feltételeinek hiányosságaira vonatkozó megállapításait az ombudsmani vizsgálat tapasztalatai is alátámasztják, megerősítik.

Az ombudsman felkérte az SZGYF Baranya Megyei Kirendeltségének igazgatóját mint az érintett Intézmény fenntartóját, hogy a soron következő vizsgálat keretében fokozott figyelemmel ellenőrizze az intézményi működés személyi és tárgyi feltételeit és tegye meg a szükséges intézkedéseket a jelentésben erre vonatkozóan megfogalmazott hiányosságok mielőbbi orvoslása érdekében. Felkérte továbbá a bolyi Baranya Megyei Fogyatékos Személyek Otthonának igazgatóját, hogy az egységes intézményi jogalkalmazási gyakorlat érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket a jelentésben megfogalmazott, az egyes intézményi dokumentumokban feltárt hi-

ányosságok, pontatlanságok mielőbbi orvoslása érdekében. Az ajánlásnak eleget téve az SZGYF Baranya Megyei Kirendeltsége fenntartóként fokozott figyelemmel kíséri az Intézmény működését és konkrét intézkedésekkel igyekszik előmozdítani az ombudsmani jelentésben is megállapított hiányosságok mielőbbi orvoslását. Az Intézmény fenntartója a vezetőségével együttműködve valamennyi lehetséges módon a rendelkezésükre álló infrastrukturális és pénzügyi keretek minél optimálisabb – a jogszabályoknak és az érintettek igényeinek, érdekeinek egyaránt megfelelő – kihasználására törekszik. Az említett intézkedésekről értesülve válaszaikat az alapjogi biztos elfogadta.

3. A Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának lakói közül többen, nevüket elhallgatva, adataik zártan kezelését kérve, az Intézmény működési gyakorlatának néhány elemét kifogásoló panaszbeadvánnyal fordultak a biztoshoz. Beadványukban sérelmezték az intézmény dolgozóinak munkáját, súlyos problémákat fogalmaztak meg az intézményi élet több elemével kapcsolatban is. Főként a gyógyszeradagolás gyakorlatát, a takarítás rendjét, az étellemezés mennyiségét és minőségét, az Intézmény pénzügyi gyakorlatát és joggyakorlási lehetőségeik korlátozottságát kifogásolták. Az érintett ágazati szempontból is stratégiai jelentőségű, nagy létszámú Intézményt több alkalommal és számos szempontból monitorozta már az ombudsman. Mivel azonban az ellátott személyek alapjogait érintő visszásság gyanúja merült fel, AJB-4464/2014. számon a biztos ismét vizsgálatot indított.

A vizsgálat keretében végzett intézménylátogatás során az ombudsman és munkatársai a panaszosokkal is személyesen találkozhattak, akik a sérelmeiket röviden ismertették, valamint egy személyesen átadott levéllel is kiegészítették beadványukat. A panaszok tartalmát érintően a helyszínen szóban, illetve a bekért iratok révén írásban kapott részletes tájékoztatás alapján megállapítható, hogy a jelzés nyomán a helyben orvosolható, illetve orvosolt problémákon túlmenően alapvető joggal összefüggő visszásság nem áll fenn, így a konkrét ügyben további ombudsmani intézkedés megtétele nem indokolt. A jelentés rögzíti, hogy a pszichiátriai betegeket ellátó bentlakásos intézmény belső életének komplexitásában rejlő erőfeszítések és kihívások nem vitatottak, de ezzel együtt szükséges a viselkedés-szabályozásra használt megtorló jellegű büntetések helyett a preventív, megelőző szemléletű megoldások alkalmazása, a biztonságra és figyelemre fektetett hangsúly növelése. Jelentésében a biztos elismeri, hogy nem zárható ki olyan helyzet, amikor elkülönítés alkalmazása is szükségessé válik, azonban az ilyen esetek jogszerű kezelése érdekében részletes, a jelenleg hatályos intézményi protokollnál jóval pontosabb, megalapozottabb eljárési rend kidolgozására és szigorú betartására van szükség. A vizsgálat megerősítette, hogy mind az egyes gondnokokra jutó gondnokoltak létszá-

ma, mind az egyes műszakokban állandósuló szakdolgozói létszámhiány nemcsak a magas színvonalú és biztonságos intézményi ellátás és gondozás biztosítottóságát akadályozza, hanem a bentlakók speciális ellátási igényeit tekintve is kifejezetten veszélyes. Az ombudsman álláspontja szerint nemcsak időszerűvé, hanem sürgősen indokolttá vált a bentlakásos szakosított szociális intézményekben élő ellátottak általános és speciális szükségletei finanszírozásának biztosítására vonatkozó jogszabályi környezet felülvizsgálata. A tartósan bentlakásos szakosított szociális intézményben élő ellátottak jövedelem-kiegészítési lehetőségeinek korlátozottságával összefüggésben a biztos arra is felhívja a figyelmet jelentésében, hogy az egyes foglalkoztatási formák keretében elérhető jövedelmek között meglehetősen jelentős az eltérés, ami alapjogi szempontból és a rehabilitációs, re-integrációs célok elérése tekintetében is felülvizsgálandó.

Az ombudsman felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze a bentlakásos szakosított szociális intézményekben élő ellátottak általános és speciális szükségletei finanszírozásának biztosítására vonatkozó jogszabályi környezet áttekintését és felülvizsgálatát. A kormányhivatal Gyámügyi és Igazgatási Főosztályának vezetőjét arra kérte, hogy vizsgálja meg az ellátottak gondnokságának ellátásával kapcsolatos helyzetet és tegye meg az egy gondnokra jutó gondnokoltak létszámának optimalizálása érdekében szükségesnek tartott intézkedéseket. Az igazgatót pedig arra kérte fel, hogy tegyen intézkedéseket a szokásjogi alapon alkalmazott méltóságsértő viselkedés-szabályozási célú szankcionálási gyakorlat felszámolása, a Házirend korlátozó intézkedések (különösen az elkülönítés megvalósítása) alkalmazására vonatkozó rendelkezéseinek pontosítása és kiegészítése érdekében. Az ombudsmani felkérés nyomán az Intézmény belső szabályzatainak újragondolása, átdolgozása részben megtörtént, illetve folyamatban van, a Vas Megyei Kormányhivatal pedig a gondnoki létszámhiányból eredő problémák megoldására konkrét intézkedéseket tett (például gondnokképző tanfolyam, további szerződéses gondnokok bevonása). A jelentésre adott válaszlevelében a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár kiemelte, hogy a megfogalmazott visszasságok nem a jogi szabályozás hiányára vezethetők vissza, így az ellátotti jogok érvényesüléséhez szükséges jogszabályok – álláspontja szerint – nem igényelnek módosítást. Tájékoztatta ugyanakkor a biztost, hogy a szolgáltatási igényekhez jobban igazodó ellátásszervezés témakörében szakmai egyeztetések folynak, és arról is, hogy a bentlakásos intézmények finanszírozásának átalakítására vonatkozó javaslat a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló törvényben jelenhet majd meg. A zárt intézményi struktúrában élő beteg emberek alapjogainak érvényesülésére figyelemmel az ombudsman az államtitkár válaszát csak részben fogadta el, a jelentésben megfogalmazott ajánlását fenntartja.

### 3.1.3.

#### A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme

Az ombudsmantörvény megkülönböztetett figyelmet vár el a mindenkori biztostól minden rászoruló és veszélyeztetett társadalmi csoport tekintetében, külön is kiemelve a fogyatékossgal élő emberek védelmét. Az idei vizsgálatokból csakúgy, mint a korábbi évek vizsgálataiból ismét kitűnik a rászorultság minősége, összetettsége és mélysége; a szűkös anyagi lét és annak következményei csaknem valamennyi társadalmi csoport esetében megjelennek.

A korábbi években már hangsúlyozott, ebbe a körbe sorolható társadalmi csoportok eltérő okokból (pl. egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi, mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, azonban e helyzet miatt valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben is kiszolgáltatottak. Esetükben ugyanakkor súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam – valamely intézményén keresztül – nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó bármilyen, akár indokolatlan közhatalmi beavatkozásról vagy állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekvédelemre való képessége rendkívül csekély. Az országgyűlési biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

Ahogy az elmúlt évek vizsgálatait összefoglaló beszámolóknak, ezúttal is kiemelendő, hogy a hajléktalanság társadalmi, jogi megítélése vegyes, az el- és befogadás változásai érzékelhetőek, az elemzések fókuszja ugyanakkor szinte minden esetben a kiszolgáltatott lét. A hajléktalanság vizsgálata tehát ezúttal is a konkrét tevékenység, az ellátó-rendszer monitorozását, valamint a jogszabályi háttér teljes áttekintését és kritikai elemzését jelentette. A betegek, a páciensek joga érzékeny kérdés az egészségügy aktuális helyzetében, de a 20. század második felének emberi jogi diskurzusa valóban segítette a speciális, páciens szempontú jogi gondolkodás változását. A betegjogok fejlődéstörténete szempontjából igencsak lassú az adaptáció a hazai ellátás tekintetében. Noha a szakirodalom általában nem tekinti igazán rászoruló csoportnak a betegeket, kétségtelen, hogy az egészségügyi szolgáltatók mai működési keretei csupán vizionálni képesek a beteg lehető legrövidebb időn belüli felépülését. Az idős kor mint rászorultságot, illetve kiszolgáltatott helyzetet előidéző státusz ugyancsak sajátos jelenség. Mivel a téma nem csak tisztán alapjogi, hanem elsősorban társadalomtudományi kérdés, a vizsgálatok, a kutatások korábban is sokkal tágabb képet igyekez-

tek rajzolni, mint ami az ombudsman szerepétől elvárható. Az a konkrét jelentés, amellyel ez a fejezet rész foglalkozik, jelen beszámolási évben elsősorban a bentlakásos intézmények működésén keresztül érzékeltetheti az idős emberek életének egyik-másik aspektusát.

### **A hajléktalan és más, egzisztenciálisan rászoruló személyek jogainak védelme**

A hajléktalanság kérdése, a fedélnélküliség körülményei, elszenvedőinek életminősége ebben a beszámolási időszakban is több vizsgálatot igényeltek az alapvető jogok biztosától. A hajléktalanok a társadalom peremén élő, rendkívül kiszolgáltatott emberek, akik számára létkérdés a fokozott állami védelem. Az államnak azonban egyensúlyt kell tartania a fokozott – de ezt a lehető legkevesebb alapjog-korlátozással járó – beavatkozás és a kivezető utat jelentő alternatíva, valamint a prevenció között. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége közvetlenül csak arra ad lehetőséget, hogy a közvetlen életveszélybe került (súlyosan beteg, kihűléssel fenyegetett) hajléktalan önrendelkezési jogát korlátozza olyan mértékben, amilyen mértékben a veszély indokolja. Az elmúlt időszakban számos alkalommal hangsúlyozta az alapjogi biztos, hogy a hajléktalanság gyors és egyszerű „felszámolása”, a hajléktalanok „eltüntetésére”, a „rendcsinálásra” vonatkozó állami törekvések megkérdőjelezik a jogállami mechanizmusok működését, ugyanis nem a probléma, hanem a „problémás személyek” ellen hirdetnek harcot. A hajléktalanok olyan gyenge, jogérvényesítési képességgel szinte alig rendelkező réteget képeznek, amely bármilyen jogkorlátozással szemben rendkívüli mértékben kiszolgáltatott. A közterület életvitelszerű használatára vonatkozó szabályok néhány éve új terminológiát vezettek be, ezzel jogilag is megteremtve a hajléktalanság státusz-vétségét, a státusz kriminalizálását.

A korábbi évekhez hasonlóan az elmúlt beszámolási időszakban is számos esetben kerültek elő a hajléktalan emberek hétköznapi létével, ellátásával és egészségügyi ellátásukkal kapcsolatos problémák, noha jelentős vizsgálat csupán a téli krízisidőszakot érintette. A panaszok jellemzően a szállók befogadás-rendjét kifogásolták, illetve a nappali melegedők szolgáltatásainak kapacitáskorlátját nehezményezték. Ezekben az esetekben az intézmények vezetőivel való rövid egyeztetés után a panaszos részletes tájékoztatásával lezárhatóak voltak az ügyek. A hajléktalanság alapjogi értelmezésében az emberi méltósághoz való jog, a szociális biztonság-minimum relatív tisztelete és a normarendszer jogállami követelményei (jogbiztonság) szerint mérlegelte a biztos az ombudsmani eszközök lehetőségeit. A következőkben a „láthatóan” hajlék nélkül élők, a közterületeken élő emberek ellátását monitorozó, a fővárost érintő ombudsmani vizsgálat rövid összefoglalóját közöljük.



A hajléktalanok életének, egészségének védelme a téli hidegben fokozott figyelmet követel meg a szélesebb értelemben vett hajléktalan-ellátó-rendszerben dolgozóktól és a fenntartóktól. Az alapjogi biztos – csakúgy, mint az elmúlt öt esztendő mindegyikében – 2015-ben is hivatalból indított átfogó vizsgálatot, amelyben felmérte a téli krízisidőszak fővárosi hajléktalan-ellátását és a hajléktalanok helyzetét. A biztos munkatársai aluljárókat, pályaudvarokat és jelentős, krízis-ellátást is nyújtó hajléktalanszállásokat kerestek fel. Az AJB-285/2015. számon folytatott vizsgálat kitért arra is, hogy különösen a kúriai döntések nyomán miként alakult a közterületi életvitelszerű lét és az ahhoz kapcsolódó magatartások szankcionálásával kapcsolatos jogi háttér. A vizsgálat alapvető tapasztalata volt, hogy a hajléktalan-ellátás intézményhálózata Budapesten teljes egészében kiépült, folyamatos működésre képes, a szakmai együttműködés nyomán pedig érzékelhetően kevesebb az utcán élő emberekkel kapcsolatos konfliktushelyzet. A biztos szerint azonban a kötelezettségvállalás mértéke nem csökkenthető azért, mert az utcai hajléktalanság kevésbé látható, a 2014/15-ös tél pedig az átlagoshoz képest enyhébb volt. Előrelépés, hogy a pályázati források időben váltak elérhetővé, és már nem jelent komoly adminisztrációs és költségvetési problémát, ha egy hajléktalan egy nap több nappali melegedőt igénybe kíván venni. A biztos hangsúlyozta, hogy tisztábban kellene érvényesülnie a lábadozó funkciót is betöltő átmeneti szállók, nappali melegedők egészségügyi ellátó funkciójának. Az ombudsman szerint kiemelt feladat a pszichiátriai, addiktológiai problémákkal küzdő hajléktalanok elhelyezésének, gondozásának megszervezése, annak finanszírozása. Az intézményi profiltisztítás és a kiszámíthatóság érdekében a biztos javasolta, hogy ellenőrizhető szakmai-jogi minimum standardok mentén határozzák meg az egyes intézménytípusokban nyújtandó ellátások körét.

A vizsgálat feltárta, hogy maradtak pontosításra szoruló kérdések, adminisztratív hiányosságok a Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről (KENYSZI) nyilvántartási rendszerének alkalmazása kapcsán. A jelentési kötelezettség teljesítésének egységességére vonatkozó előírások hiánya, az adatlekérdezések átláthatatlan, ellenőrizhetetlen jogalkalmazói gyakorlata magát az ellátás-szervezést teheti bizonytalanná. A nyilvántartási rendszer alapján szinte megoldhatatlan egy átmeneti szállón elhelyezett, pszichiátriai szakrendelésre járó, de további terápiára és nappali kórházi ellátásra szoruló hajléktalan ember szakszerű ellátása. A biztos szerint a nyilvántartási rendszer világos, következetes és hiteles működtetéséhez szükséges garanciális elemek hiánya a hajléktalan-ellátásban veszélyezteti a szolgáltatás-finanszírozás biztosítottóságát. A jelentés kitér arra, hogy a hajléktalanoknak alapszolgáltatásokat nyújtó intézménytípusokat a jogszabályok pontosan, de rendkívül szűkszavúan határozzák meg, ezért részletesebb kompetencia-meghatározásokkal kellene megteremteni az

összhangot az összetett problémákkal küszködő hajléktalanok különleges igényei és az elfogadható szakmai színvonalú ellátás között.

Mindezekre tekintettel jelentésében az ombudsman kezdeményezte az emberi erőforrások miniszterénél a KENYSZI nyilvántartási rendszerének és jogszabályi környezetének felülvizsgálatát és azt is, hogy a szaktárca tekintse át, miként lehetne finanszírozni azokat a párhuzamosan igénybe vehető intézményi ellátásokat, amelyekre a speciális egészségügyi és szociális ellátási szükségletű hajléktalanok rászorulnak. Valamint azt is kérte a minisztertől, hogy kezdeményezze a lábadozók átmeneti szállói jogszabályi és finanszírozási hátterének pontosítását. A jelentésre adott válaszában a szociális ügyekért felelős államtitkár arról tájékoztatta a biztost, hogy a kérdéses módosítás egy részéről szóló javaslat az Országgyűlés előtt van, a hajléktalan-ellátás intézményrendszerének átfogó fejlesztésére, átalakítására irányuló szakmai koncepció készül, a lehető legszélesebb körű szakmai konzultáció alapján, amelynek jogalkotást érintő javaslatai várhatóan a következő ülészakban kerülnek a törvényhozás elé. A biztos a választ elfogadta, a hajléktalan-ellátás hatékonyságának növelését célzó szakmai kérdések, az ezekre vonatkozó jogszabályi környezet újragondolásának szükségességével továbbra is egyetértett, így a szakmai konzultációt, a koncepció kialakítását fokozott figyelemmel kíséri, az alapjogi szempontrendszer következetes képviselésével, hangsúlyozásával segíti elő.

### **A betegek jogainak védelme**

A biztos az egészségügy kérdéseit hosszú évek óta folyamatosan monitorozza, vizsgálta az egészségügyben zajló struktúra-változást, a háziorvosi rendszer működésének anomáliáit, a pszichiátriai ellátás hazai helyzetét, egy másik vizsgálatában pedig arra mutatott rá, hogy Magyarországon jelenleg nem áll rendelkezésre kellő számú gyógyszerész, asszisztens, illetve szakasszisztens a szükségleteknek megfelelő ellátás biztosítására, továbbá az egészségügyi asszisztens-képzés színvonala egyenetlenségeket mutat. A 2011-ben zajlott egészségügyi projekt keretében hivatalból vizsgálatot folytatott a kórházi ügyelet, a rezidensek, illetve szakorvos-jelöltek képzése, foglalkoztatása kérdéseiről. Egyfelől folyamatos a figyelem a szakma felé, másrészt azonban a betegek helyzete ugyancsak kiszolgáltatott maradt, így a munka intenzitása nem csökkent. Ugyanakkor a klasszikus betegjogi panaszok száma határozottan csökkent, ami egyfelől az Országos Betegjogi, Ellátótjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (OBDK) létrejöttével is magyarázható, másfelől mivel egyre hatékonyabb a betegjogi képviselői rendszer, lényegesen könnyebb a gyors és helyben megoldható panaszkezelés. Ebből következően – néhány esettől eltekintve – a biztos számára a nagy rendszerbeli anomáliák és általános kérdések értékelése, illetve vizs-

gálata marad. Az ombudsmani beszámoló felépítéséből adódóan az egészségügyi ellátórendszer működését érintő vizsgálatokról a 3.2.2. fejezet részen belül az egészséghez való joggal foglalkozó részben olvashatnak. A következőkben pedig a kifejezetten olyan, a betegek alapvető jogait érintő ügyek és jelentések tapasztalatait ismertetjük, amelyek jelentőségüknél fogva fontos magyarázatot kívántak.

1. 2014 októberében több internetes hírportál is beszámolt arról, hogy a fővárosi Bajcsy-Zsilinszky Kórházban (továbbiakban: Intézet) meghalt egy a 21. terhességi héten, 400 gr testsúllyal született gyermek, a kórház azonban többszöri kérésre, több hónap elteltével sem állította ki a halálessel összefüggő dokumentumokat. Az elektronikus sajtó híradásai nyomán az Intézet eljárásával, gyakorlatával összefüggésben a biztos AJB-5213/2014. számon hivatalból vizsgálatot indított. Megkeresésére az Intézet vezetője válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy az édesanya terhességének 21. hetében fenyegető vetélési tünetekkel került felvételre az Intézet Szülészeti-Nőgyógyászati Osztályára. A kezelés ellenére a 21 hetes magzat megszületett, és életjelenségeket mutatott. Újraélesztését éretlensége miatt azonban a későbbiekben sikertelenül kísérelték meg. Az eseményt az Intézet Szülészeti-Nőgyógyászati Osztályán szülésként dokumentálták mind a kórlapban, mind a zárójelentésben is, azonban a jogszabályi előírás ellenére a perinatális halottvizsgálati bizonyítvány kitöltésére – a főigazgató tájékoztatása szerint adminisztrációs hiba okán – nem került sor, és az Intézet Patológiai Osztályától boncolás helyett kizárólag szövettani vizsgálatot kértek.

Az ombudsman a vizsgálat során feltárta, hogy az Intézet – noha szülésként szerepeltette a kórlapon és a zárójelentésben is az eseményt – a halott újszülöttet abortált magzatként kezelte, az ilyen esetekre vonatkozó eljárásrendet követte. Az Intézet mulasztása a következő komoly, alapjogi szempontból is értékelendő következménysorhoz vezetett. Elmaradt a halottvizsgálat, nem állítottak ki perinatális halottvizsgálati bizonyítványt, a kötelező kórboncolás helyett csak szövettani vizsgálatra került sor. Az elhalt újszülöttek végső nyugalomra helyezéseinek körülményei is eltérnek az abortált magzatok temetésének körülményeitől, lévén, hogy az elhalt újszülött temetéséről a szülő köteles gondoskodni. Az elhalt újszülöttel kapcsolatos hatósági nyilvántartási statisztikák vezetése megghiúsult a perinatális halottvizsgálati bizonyítvány kiállításának hiányában. A biztos jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy a perinatális halál sokszoros veszteséget és frusztrációt okoz a szülőnek, ebből fakad a perinatális halált követő gyász speciális jellege. A perinatális halál súlyosan traumatizálja a szülőket, gyakran patológiás gyászt indítva el. A kórház mulasztása a gyász természetes folyamatába is beavatkozik. A halál utólagos megállapítására csak bíróság előtt, nem peres eljárás keretében van lehetőség. Az újszülött

halála, annak hosszú hónapokig tartó hatósági lezáratlansága nem teszi lehetővé a gyászfolyamat természetes előrehaladását, újra és újra felszakítva a fájdalmas emlékeket. A Központi Anyakönyvi Nyilvántartás szerint 2015. március 19-én (több mint nyolc hónappal a halál után) még mindig nem volt az elhunyt újszülöttnek halotti anyakönyvi kivonata.

Az eljárás során az esettel összefüggésben a kórház halottkezelési szabályzatának rendelkezéseit is vizsgálta a biztos. Ennek eredményeképpen arra jutott, hogy a szabályzat rendelkezései az irányadó jogszabályi előírásoknak megfelelnek. Így, mivel a kórházban történt más, hasonló esetről a biztos nem értesült, a történetek nem tekinthetők rendszerszintű problémának; eseti mulasztás történt. A vizsgálat megállapította, hogy az Intézet az újszülött halálával kapcsolatban, annak megítélésekor nem a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek, illetve saját szabályzatának megfelelően járt el, az ebből adódó mulasztásával pedig az édesanya tisztességes eljáráshoz való jogával, az emberi méltósághoz való jogával, valamint az abból levezethető kegyeleti jogával összefüggő visszásságot okozott. A jelentésben feltárt visszásság bekövetkezésének megelőzése érdekében a biztos felkérte a kórház főigazgatóját, tegye meg a szükséges intézkedéseket (pl. képzés, belső ellenőrzés) annak érdekében, hogy a jövőben ilyen és hasonló, komoly következménnyel járó mulasztás ne fordulhasson elő.

A jelentésre adott válaszában a kórház főigazgatója a következő választ adta: Intézetük már a vizsgálat során elismerte a felelősséget a vizsgálat alapját képező konkrét esettel kapcsolatban. Megtették a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jövőben hasonló eset ne fordulhasson elő, mindezen túlmenően az érintett családnak is megadnak minden segítséget annak érdekében, hogy az elhunyt gyermek halotti anyakönyvi kivonata kiállításra kerülhessen. Az eset kapcsán hibát vétő kollégát írásbeli figyelmeztetésben részesítették. A gyermek halálának tényét – a perinatális halottvizsgálati bizonyítvány hiányában – kizárólag bírósági nemperes eljárásban lehet megállapítani, ezt követően kerülhet sor a halotti anyakönyvi kivonat kiállítására. Ezen eljárás lefolytatásához a kórház minden segítséget felajánlott a család részére, ide értve az eljárás lefolytatásával járó mindennemű költség megtérítését, valamint a jogi képviselőt biztosítását is. A kórház által felajánlott segítséget a család elfogadta, ily módon haladéktalanul intézkedtek az eljárás megindításáról. A bíróság 2015. március 4-i végzésével megállapította az újszülött halálának tényét, amelyre tekintettel az önkormányzat már kiállíthatta a gyermek halotti anyakönyvi kivonatát.

2. Az AJB-5402/2014. számú ügyben a vizsgálat alapja egy olyan panaszbeadvány volt, amelyben a debreceni Kaáli Intézetben alkalmazott formanyomtatvány tartalmát kifogásolták. A panaszos a következő szó szerinti, az eredetivel megegyező kiemeléseket tartalmazó nyilatkozatmintát csa-

tolta beadványához, amelyet állítása szerint minden, az Intézetben kezelt nővel aláíratnak: „Kijelentem, hogy az elmúlt 12 órában nem ettem és ittam. Kérem, hogy altassanak el. Tudomásul veszem, hogy ébredésem után az orvosaim által szükségesnek tartott időt (2–6 óra) az intézetben kell töltenem, előbb még saját felelősségemre sem távozhatom. Az intézetet a fenti idő eltelté után is csak kísérővel hagyhatom el. 24 óra hosszáig nem fogyaszthatok szeszesitalt, magasban vagy munkagépen nem dolgozhatok. Járművet nem vezethetek, ezen idő alatt szerződést nem kötök, jognyilatkozatot nem teszek. Amennyiben orvosaim a műtét után kórházi elhelyezést javasolnak, úgy azt elfogadom.” Megkeresésre válaszolva az Intézet vezetője 2014 decemberében megerősítette, hogy az említett formanyomtatványt használják és azt szakmai és jogi szempontból is megfelelőnek tartják.

Az ombudsmani jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy nemcsak a tartalomnak, hanem a tájékoztatás fogalmazásmódjának is jelentősége van ebben az információs szempontból különösen kiszolgáltatott helyzetben. Az önrendelkezési jog és a tájékozott beleegyezés elvéből ugyanis az következik, hogy a betegnek mindezen információkhoz tájékoztatás formájában kell hozzájutnia. Az utasítás, a parancs, a kötelezés, illetve a joglemondó nyilatkozat nem megfelelő, továbbá nem alkalmas tájékoztatási forma. A döntés joga ugyanis a betegé, aki a tájékoztatás alapján mérlegelheti a következményeket. Az egészségügyi önrendelkezési jog keretében az Eütv. alapján az egészségügyi ellátás igénybevételén túl arról is a beteg dönt, hogy saját belátása alapján mikor hagyja el az egészségügyi intézményt. A formanyomtatvány formai kellékeivel összefüggésben kiemelendő, hogy a panaszos által kifogásolt formanyomtatványon nem szerepel megnevezés. Ennek elsődleges oka, hogy ezzel az egy nyomtatvánnyal kívánt az Intézmény több, az Eütv.-ben rögzített kötelezettségének eleget tenni: a dokumentum valójában egyszerre beleegyező nyilatkozat és tájékoztató, mindkét formanyomtatvány elemeit tartalmazza. Nem tüntették fel ugyanakkor rajta, hogy azt melyik intézmény melyik osztálya adta ki, amely a beleegyezés esetében kifejezetten abban a tekintetben aggályos, hogy nem derül ki, hogy a beteg kinek és milyen beavatkozással kapcsolatban ad felhatalmazást arra, hogy az altatást elvégezze. A vizsgálat megállapította, hogy a formanyomtatvány jelenlegi tartalma, szövegezése és alapvető garanciális hiányosságai, valamint az azon alapuló gyakorlat nincs összhangban az Eütv. rendelkezéseivel, sérti a jogbiztonság követelményét, és az emberi méltósághoz való jogból levezethető önrendelkezési joggal összefüggő visszásságot okoz, előidézi és fenntartja a jogsérelem bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét.

A jelentésben az Intézet egyidejű tájékoztatása mellett a biztos felkérte az országos tisztifőorvost, hogy kezdeményezze az Intézet vezetőjénél a kifogásolt tartalmú formanyomtatványnak a betegek önrendelkezési joga érvényesülését szem előtt tartó felülvizsgálatát és az Eütv. rendelkezéseivel való

összhangjának megteremtését. Az országos tisztifőorvos egyetértett a jelentés megállapításaival, felhívta a Debreceni Kaáli Intézet igazgatóját, hogy a kifogásolt formanyomtatványt felülvizsgálni és szükség esetén átdolgozni szíveskedjen a megtett javaslatok megfontolásával az Intézetben nyújtott speciális ellátásra alkalmazva, a betegek önrendelkezési jogát figyelembe véve. Mivel az országban működő többi Kaáli Intézet is hasonló vagy ezzel megegyező tartalmú formanyomtatványokat használ, az országos tisztifőorvos a felülvizsgálatot a központi irányító szervnél is kezdeményezte.

### **Az idősgügy és alapjogok – idős korban, idős otthonban**

2015-ben az idős emberek helyzetét, az idős kor társadalmi, jogi és szociológiai aspektusát – az ombudsman hatásköri korlátainak figyelembevételével – ezúttal speciális keretek között, de továbbra is az alkotmányos alapjogok szemszögéből vizsgálta és elemezte a biztos. Az adott alapjogi problémák feltárását követően, ha szükséges, a Hivatal kezdeményezi az adott és kifogásolt helyzet orvoslását, vagy csupán megfogalmazza azokat a dilemmákat, amelyek a mindennapokat terhelik. Mindezt azért, hogy az idős emberek, valamint a velük és/vagy róluk gondoskodni tudó hozzátartozók, szakemberek minél teljesebb jogtudatossággal, jogismerettel rendelkezzenek.

1. A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (ENNHRI) által életre hívott, az Európai Bizottság által finanszírozott Idősgügyi Projektben az AJBH képviseli Magyarországot. Mindez aktív, kísérleti tagságot jelent: a biztos és munkatársai minta-állami (ún. „pilot member”) szerepben működnek közre ebben a nagyszabású európai projektmunkában, s ez a Hivatal korábbi idősgügyi vizsgálataival kapcsolatos tapasztalatainak köszönhető. A két és fél éves időtartamú, határozott tematikájú projektben közel 20 ország vesz részt Európából. A projekt célja az idősellátás európai szintű monitoringja, tapasztalatok, problémák, jó gyakorlatok feltárása, európai szintre emelése. Ennek keretében a projektmunka összegzéseként a résztvevők egy, az Európai Bizottságnak benyújtandó, közös ajánlást, javaslat-csomagot is megfogalmaznak majd. A projektben való aktív részvétel magas presztízsű feladatvállalás, az idősellátásban gondozott embereket mint rászoruló csoportot tekintve pedig az alapvető jogok biztosáról szóló törvény alapján kötelezettség is az ombudsman számára. A projektmunka során a biztos munkatársai vizsgálatokat folytatnak számos bentlakásos intézményben, emellett szakértők segítségével képet kaphatnak az otthonukban élő idős emberek szociális biztonságát, jog- és közbiztonságát, valamint az egészségügyi ellátásukat érintő kérdésekben. Az alapvető jogok biztosja a projektmunka érdemi részeként 2015 őszén a Fővárosi Önkormányzat Pesti Úti Idősek Otthona Módszertani Központtal együttmű-



közdve, az intézmény éves országos szakmai konferenciájának is teret adva, közös projektnyitó szakmai programot szervezett az intézményi idősellátás magyarországi helyzetének felvázolásával, az idős emberek alapvető jogainak hazai érvényesülése és ennek az európai projektben való megjelenítése tárgyában. Majd „Az időskor méltósága – Valóság és víziók a bentlakásos intézményi ellátásban és azon túl” címmel, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Korczak-termében 2015. november 10-én országos kongresszusra került sor. A találkozó célja az idős emberekkel, az időskorral foglalkozó hazai tudományos és szociális szakma helyzetének elemzése, valamint a kérdések, az igények, tervek és lehetőségek felvázolása volt.

2. Az Idősügyi Projekt mellett figyelmet érdemel az AJB-1448/2015. számú ügyben kiadott jelentés. A Jász-Nagykun-Szolnok megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezése keretében ugyanis sor került a megye szociális intézményeinek, ellátó-helyeinek vizsgálatára. A biztos munkatársai felkeresték a Jászapátiban található „Fehér Akác” Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Idősek Otthonát, helyszíni vizsgálat keretében kértek tájékoztatást a működés körülményeiről, és megvizsgálták a rendelkezésükre bocsátott intézményi dokumentumokat is. Az idén 25 éves fennállását ünneplő intézmény 2010-ben költözött a jelenlegi épületbe, amely eredetileg egy középiskolai kollégium volt, melyet az idősgondozás követelményeit figyelembe véve újítottak fel, illetve alakítottak át, így a biztos

*„Az időskor méltósága – Valóság és víziók a bentlakásos intézményi ellátásban és azon túl” című időügyi konferencia (2015. november 10.)*



vizsgálat időpontjában két telephelyen látták el a lakókat: egy 21 főt befogadó, földszintes épületben helyezik el a demenciával élő gondozottakat és egy kétemeletes épületben végzik az idősothoni ellátást, amelyet jelenleg 94 fő számára biztosítanak. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai és az áttanulmányozott dokumentumok alapján megállapítható, hogy az otthon a jogszabályi követelményeknek megfelelően működik, az idősek láthatóan jó, életkoruknak megfelelő fizikai és mentális állapotban vannak, környezetük akadálymentes és rendezett, ellátásuk szakszerű és jó színvonalú. Az idősothonban tett helyszíni vizsgálat során az intézményvezető jelezte, hogy továbbra is probléma a bentlakásos szociális intézményekben végzett szakápolási tevékenység finanszírozásának megoldatlansága. A kérdéskörrel a biztos korábbi, AJB-537/2013. számú jelentésében már foglalkozott. Az ombudsman említett jelentésében megállapította, hogy önmagában az a tény, hogy a szociális intézmények által folytatott szakápolás külön egészségügyi hatósági engedély birtokában végezhető, nem tekinthető visszásnak, hiszen az intézményi ellátottak érdeke is azt kívánja, hogy a lehető legmagasabb szakmai színvonalon, biztonsággal, folyamatos szakmai kontroll mellett vehessék igénybe az egészségügyi szolgáltatásokat. A kialakult viszonyok azonban ellehetetlenítik a szociális szolgáltatók helyzetét, amelyeknek ugyan jogszabályi szinten megvan a lehetőségük, hogy működési engedély birtokában jogszerűen végezhesenek szakápolást, hozzárendelt finanszírozás hiányában azonban, önerőből nemigen tudnak továbbra sem eleget tenni az engedélyeztetési eljárásnak, a sokszor speciális ellátás jogszabályi követelményeinek. Amennyiben ugyanis az intézmények el szeretnék látni a feladatukat, a bent lakó idős személyek megfelelő gondozását, a szakápolási tevékenység folytatása nem megkerülhető számukra, még ha ez nem lenne is kötelező feladatuk. A helyszíni vizsgálat során alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítására okot adó körülmény nem merült fel. Érdemes kiemelni, hogy az Idősügyi Projekt munkatervének megfelelően további két bentlakásos intézmény helyszíni vizsgálatát végezték el a biztos munkatársai, valamint egy otthon látogatása szerepel még a tervek között. A már meglátogatott intézmények között a Máltai Szeretetszolgálat fővárosi idősothona, illetve a biatorbágyi Gizella Otthon is szerepelt, melyek tapasztalatairól a 2016. évi Beszámoló ad majd számot.

### **A fogvatartottak alapjogainak védelme**

A veszélyeztetett társadalmi csoportok egyik legvitatottabb köre a büntetés-végrehajtás intézményeiben élő fogvatartottak. Azonban éppen a fogvatartás körülményei és jellege miatt szükséges a kiszolgáltatottak halmozáshoz sorolni a büntetését töltő több ezer embert. A fogvatartottak jogaival foglalkozó legfontosabb vizsgálatokról, a börtön világát érintő problémák-

ról a következőkben olvashatnak. A biztos – az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusként gyakorolt speciális hatásköre körében történő feladatellátására is figyelemmel – a jelen beszámolási időszakban is törekedett a fogvatartott személyektől érkező valamennyi panasz és jelzés kivizsgálására, ha vizsgálati hatásköre az ügyben fennállt. A fogvatartott panaszosok beadványai jellemzően négy nagyobb kategóriába sorolhatóak. Sokan kifogásolták továbbra is a zárkák méretét, illetve a zsúfoltságot, panaszkodtak a MinDig TV-kártya használatának betiltása miatt, sérelmezték a továbbra is magas telefon percdíjakat, illetve kifogásokat fogalmaztak meg az átszállítás iránti kérelmeik elbírálásával összefüggésben.

1. 2015-ben a fogvatartottak jellemzően a zsúfoltságot, a jogszabályban meghatározott minimum légméter betartásának a hiányát kifogásolták. A biztos ezzel összefüggésben kiemelte, hogy a magyarországi börtönök zsúfoltságának növekvő problémájával több ombudsmani jelentés is foglalkozott. Ezek a jelentések rámutattak, hogy az emberi méltósághoz való jogot sérti az az előírás, miszerint a zárkában (lakóhelyiségben) elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítélre lehetőleg hat köbméter légtér, és lehetőség szerint férfi elítéltek esetén három négyzetméter, a fiataloké, illetve a női elítéltek esetén három és fél négyzetméter mozgástér jusson.

A biztos a korábbi zsúfoltsággal foglalkozó jelentéseiben felhívta az igazságügyi miniszter figyelmét a problémára, aki egyetértett azzal, hogy e kifogásokat körültekintően kell megvizsgálni. Az Igazságügyi Minisztérium – a Belügyminisztérium bevonásával – munkacsoportot hozott létre, melynek feladata olyan javaslatok, jogalkotói és egyéb intézkedések kidolgozása, melyek a problémát hatékonyan képesek kezelni. A munkacsoport az ombudsmani jelentésben rögzítetteket is megvizsgálja és nemzetközi szervezetek által felállított standardokat is figyelembe véve készíti el jelentését. Az Alkotmánybíróság a 32/2014. (XI. 3.) AB határozatában megállapította, hogy az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmából az az absztrakt követelmény vezethető le, hogy a többszemélyes zárkában fogvatartottak részére biztosított élet-, illetve mozgástérnek minden esetben el kell érnie azt a minimális mértéket, amely biztosítja számukra az emberi méltósághoz való joguk sérelme nélküli elhelyezésüket valamely büntetés-végrehajtási intézetben. Ilyen minimális élet-, illetve mozgástér biztosítása nélkül ugyanis olyan túlzásúfolttság jön létre, amely megakadályozza az érintettekkel való, emberhez méltó és őket adottságaiktól függetlenül megillető bánásmódot, így embertelen, megalázó bánásmódnak, büntetésnek minősül. Az Alkotmánybíróság ezért úgy döntött, hogy 2015. március 31-i hatállyal megsemmisíti a rendelet azon rendelkezését, amely tartalmazta a „lehetőleg” és a „lehetőség szerint” előírást. Az Alkotmány-

bíróság ugyanakkor a megsemmisítés időpontjának meghatározásakor megfelelő időt kívánt hagyni a jogalkotónak egy új jogszabályi rendelkezés kidolgozására.

Végül 2015. január 1-jén lépett hatályba a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló IM rendelet. Az IM rendelet szerint a zárkában vagy a lakóhelyiségben elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítélre lehetőleg hat köbméter légtér és férfi elítélt esetén legalább három négyzetméter, női elítélt és fiatalok esetén három és fél négyzetméter mozgástér jusson. A mozgástér meghatározása szempontjából a zárka vagy a lakóhelyiség alapterületéből az azt csökkentő berendezési és felszerelési tárgyak által elfoglalt területet figyelmen kívül kell hagyni. 2015. március 31-i hatállyal az IM rendelet „lehetőleg hat köbméter” szövegrésze helyébe a „hat köbméter” szöveg lépett. Az az országos parancsnokság előtt is ismert, hogy a magyar büntetés-végrehajtás a több éve jellemzően magas fogvatartotti létszám miatt nem tudja a jogszabályi előírások szerinti elhelyezési körülményeket, a fogvatartottak részére irányadó mozgástérrel és légterrel maradéktalanul biztosítani. Ennek kezelésére bevezették a kiegyensúlyozó programot, amely révén a különösen túltelített intézetekből más, kevésbé zsúfolt intézetekbe csoportosítják át a fogvatartottakat. Ezen kívül az országos parancsnok a fogvatartotti férőhelybővítés érdekében országos szintű intézkedést tett, teljes körű felmérést készíttetett a tárgykörben és megkezdte a fogvatartotti férőhelybővítés kivitelezését. A Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben 2013-ban 2 db 10 fős új zárkát alakítottak ki, a Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet pedig 24 férőhellyel bővült. 2014 végéig pedig országosan 310 új férőhelyet hoztak létre, ami 2015-ben további 1049 hellyel emelkedett volna a tervek szerint. 2015. március 23-án adták át a Közép-dunántúli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet martonvásári objektumát, amely összesen 126 fogvatartott befogadására alkalmas. A magyar büntetés-végrehajtást ugyanakkor határozott befogadási kötelezettség terheli: akit az illetékes hatóság az őrizetükbe utal, azt a személyt kötelesek befogadni. A túlszűfoltág kezelésének a férőhelyek számának bővítésén keresztül megvalósuló lehetősége elsősorban nem a büntetés-végrehajtási rendszer kezében van.

2. Több fogvatartott a MinDig TV-kártya bv. intézetekben való használatának megszüntetését, így a művelődéshez való jog megsértését sérelmezve fordult az alapvető jogok biztosához. A biztos arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy a büntetés-végrehajtási törvény értelmében a szabadságvesztés végrehajtása alatt az elítélt művelődéshez való joga, illetve a tanulás és a tanítás szabadsága e törvényben meghatározott korlátozásoknak megfelelően

gyakorolható. A törvény szerint az elítélt jogosult önképzésre, sajtótermékek megrendelésére, a bv. intézet művelődési és sportolási lehetőségeinek – a szabadságvesztés végrehajtási rezsimjeinél megállapított rendelkezések szerinti – igénybevételére. A médiatörvény rendelkezései alapján az előfizetői kártyával elérhető műsortartalom médiaszolgáltatásnak minősül, nem sajtóterméknek. Az előfizetői kártya használatára tehát jogszabály nem ad lehetőséget, ezért nem engedélyezik annak használatát a bv. intézetek. Előzőeken kívül az IM rendelet melléklete tartalmazza a fogvatartottak birtokában tartható tárgyak körét, a televízió előfizetői kártya pedig nem szerepel a fogvatartottnál tartható tárgyak között. Az információkhoz, műsorokhoz, médiatartalmakhoz való hozzáférést az intézetek által előfizetett TV díjcsomag továbbra is biztosítja.

3. Több panaszbeadvány érkezett annak kapcsán is, hogy az új mobilkészülékekkel a mobilhívás díja 93 Ft/perc, ráadásul percalapú számlázást alkalmaznak, ami így jelentősen növeli a fogvatartottak költségét, a kapcsolattartásban pedig komoly gondot okoz a magas árszabás. A biztos jelezte, hogy a büntetés-végrehajtási törvény alapján az elítéltek részére a telefonbeszélgetés a bv. intézet által biztosított telefonokkal történhet. A fogvatartotti mobiltelefonok a közbeszerzési eljárásban nyertes Magyar Telekom Nyrt. és a Mobil Kapcsolat Kft. által meghatározott, a polgári életben forgalmazott csomaghoz igazított, perc alapú díjjal működnek. A mobiltelefonnal a helyi, vonalas telefon hívása 80 Ft/perc, ellenben a mobiltelefon hívása kedvezőbb a Bvfon szolgáltatásnál. Jelenleg a fogvatartottak mindkét telefonrendszert használhatják, a kötött Bvfon szerződésének lejártáig.

4. Más panaszosok abban kérték a biztos segítségét, hogy a hozzátartozóikkal való kapcsolattartás könnyítése érdekében a lakóhelyükhöz közelebbi büntetés-végrehajtási intézetbe szállítsák át őket. A biztos jelezte, hogy a büntetés-végrehajtási törvény értelmében a szabadságvesztést a bíróság által meghatározott fokozatban, a büntetés-végrehajtási szervezet által kijelölt, lehetőleg az elítélt lakóhelyéhez legközelebb eső bv. intézetben hajtják végre. E követelményt szem előtt tartva kell a végrehajtás helyét kijelölni, de az intézetek földrajzi elhelyezkedésének aránya, az ugyancsak kiemelt túlzásfoltosság miatt nem minden esetben teljesíthető ez az elvárás. Az elítélt kérheti más intézetben való elhelyezését, a kérelmet pedig ekkor a bv. intézet parancsnokához kell benyújtani, aki azt felterjeszti az országos parancsnokság illetékes szervezeti egységéhez. Az átszállításról az országos parancsnokság mérlegelési jogkörében dönt, így e döntéseket a biztos nem vizsgálhatja.

## A közfoglalkoztatottak jogainak védelme

2013 decemberében elindult a közfoglalkoztatás új modellje, az ún. „Téli közfoglalkoztatás”, amely egyrészt a téli időszakban is végezhető, értékteremtéshez kapcsolódó és munkajövedelemmel járó foglalkoztatást, másrészt – a képzési programban való részvétellel – lehetőséget igyekezett teremteni a közfoglalkoztatottak részére a felzárkózásra, az elhelyezkedési esélyeik növelésére az elsődleges munkaerőpiacon. A program megvalósítása kapcsán ugyanakkor számos panasz érkezett az ombudsmanhoz az ország minden területéről. A panaszok többek között a közfoglalkoztatásra, képzésre történő kiválasztási eljárást, a bekerülést, a megfelelő információ hiányát, a felajánlott munkaköröket, a megalázó munkakörülményeket, a munkavégzéshez szükséges munkavédelmi eszközök hiányát, a képzés színvonalát is sérelmezték. A biztos tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, a magyar közfoglalkoztatási modellben pedig egy olyan speciális, hatósági elemekkel bővített, kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszonyról van szó, ahol a közfoglalkoztatott kiszolgáltatott helyzetben van, ennek jegyében a jelzett aggályok miatt a tárgyévben is több célzott, tematikus vizsgálat érintette a területet.

1. Az AJB-853/2014. számú vizsgálat eredményeként a biztos megállapította, hogy a téli közfoglalkoztatás előkészítéseként 2013 nyarán a kormányhivatalok munkaügyi központjai és a járási hivatalok munkaügyi kirendeltségei felmérték az önkormányzatok és egyéb foglalkoztatók feladat- és létszámigényét. A megvalósítandó konkrét programról és annak tervezett létszámáról azonban ekkor még nem voltak pontos ismereteik. 2013. augusztus 1-jén jelent meg a kormányhatározat, amelyben a Kormány szeptember 15-i határidővel felkérte a minisztereket, hogy a közfoglalkoztatást kiegészítő képzési program előkészítése érdekében tervezzék meg a képzések lebonyolítását, illetve dolgozzák ki a program végrehajtási rendszerét. Októbertől kezdődött meg a képzésekre történő felkészülés, a képző szervek kijelölése, a tananyag kidolgozására szóló pályázatok kiírása, a tárgyi és a személyi feltételek biztosításának megszervezése. Az ezekhez szükséges pénzügyi fedezet azonban csak 2013. november 28-ától állt rendelkezésre úgy, hogy időközben, 2013. november 1-jén elindult a téli átmeneti közfoglalkoztatás. Maguknak a képzéseknek az elindítására azonban csak 2013. december 1-jétől került sor. A központi szervek mellett a program elindítása a helyi munkaügyi kirendeltségekre is számos feladatot rótt. Nekik kellett ugyanis a 200 000 fős közfoglalkoztatotti létszámot kiválasztani, kiközvetíteni, orvosi alkalmassági vizsgálatra küldeni, a közfoglalkoztatókkal való kapcsolatot tartani és nem utolsósorban biztosítani azt is, hogy a közfoglalkoztatásba



vont álláskereső közel fele valamilyen – alapkompétencia, OKJ-s vagy egyéb – képzésben is részt vegyen.

A biztos megállapította, hogy az egymást követő közfoglalkoztatási programok sikerét növelné, ha azok tervezhetően, kiszámíthatóan működnének. A közfoglalkoztatottak és közfoglalkoztatók számára nagyobb biztonságot és kiszámíthatóságot jelentene, ha már jóval a programok lejárta megelőzően lennének ismereteik arról, hogy mely időponttól, milyen létszámú és időtartamú közfoglalkoztatási programra kerülhet majd sor. Különösen így van ez azon programok esetében, amelyekhez képzés is járul. Hiszen szükség lenne a foglalkoztatói igények előzetes felmérésére és az ahhoz szükséges, megfelelő szaktudást biztosító elméleti és gyakorlati oktatási anyagok kidolgozására. A munkaügyi kirendeltségek számára is egyenletesebb munkaterhelést biztosítana, ha előre tudnák, hogy mikor és milyen nagyságú közfoglalkoztatási program indítására kerül sor. Mindez elősegítené azt is, hogy a rászorulóknak számára megfelelő tájékoztatást és tervezhető munkalehetőséget tudjanak biztosítani. A felkészülési idő hiánya miatt állt elő az a helyzet, hogy a képzések – elsősorban a szakképzések – elindulásakor nem minden esetben állt rendelkezésre a szükséges tananyag, illetve taneszköz, esetenként maga a képzés helyszíne sem volt még biztosítva, és sok esetben a képzésbe vont személyek képzőhelyre juttatása sem volt megoldott. Mindez annál is inkább aggályos, mivel a közfoglalkoztatás rendszeréből a munkaerőpiacra történő visszakerülés egyik meghatározó feltétele, hogy a közfoglalkoztatottak a közfoglalkoztatási, továbbá a piaci igényeknek megfelelő alap-, illetve továbbképzésben részesüljenek. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az a körülmény, hogy nem, illetve csak szűkösen állt rendelkezésre a téli közfoglalkoztatási program sikeres megvalósításához szükséges felkészülési idő, sértette a jogbiztonság követelményét.

A közfoglalkoztatásra és a képzésekre történő kiválasztással összefüggésben a biztos hangsúlyozta, hogy e döntés nem csupán munkalehetőséget jelent, hanem az álláskereső számára számos esetben a szociális ellátásokhoz való hozzáférésre is egyre komolyabb hatással van. Így a munkaügyi kirendeltségeknek a kiközvetítés során figyelemmel kell lenniük a jogszabályban megállapított prioritási szintekre, és lehetőség szerint ezen objektív besorolási szempontok alapján hátrányos helyzetűnek tekintett munkavállalókat kell elsődlegesen közfoglalkoztatásba vonniuk. A biztoshoz érkező panaszok számos esetben azt jelezték, hogy a kiválasztás valójában nem ezen objektív szempontok alapján, hanem a közvetítésben részt vevők, illetve a közfoglalkoztató gazdasági vagy egyéb érdekeit szem előtt tartva történik. A tisztán rászorultsági alapon történő, objektív döntés meghozatala érdekében a biztos hangsúlyozta, nem egyeztethető össze az alkotmányos jogállami követelményekkel az a kiszámíthatatlan helyzet,

hogy a közfoglalkoztatásra történő kiválasztás során nincs olyan eljárási rend, garancia, amely biztosítaná, hogy a munkaügyi kirendeltségek a jogszabályban foglalt prioritási szempontok figyelembe vételével tegyenek eleget a közvetítési feladataiknak.

A képzésekkel összefüggésben a biztos megállapította, hogy megindításukat megelőzően szükséges előzetes hatástanulmányokat készíteni, amelyek megfelelő részletességgel felméri a helyi munkaerő-piaci igényeket. A képzési programokat a helyi igények figyelembe vételével, a közfoglalkoztatottak mielőbbi munkaerő-piaci elhelyezkedését segítő, elméleti és gyakorlati ismeretek megszerzését is lehetővé tevő, megfelelő szakmaisággal kidolgozott tananyagok mentén lenne célszerű megszervezni. Emellett szükség lenne a képzési lehetőségek kiszélesítésére is, amely a jelenlegi, sokkal inkább a közfoglalkoztatók igényeit kiszolgáló gyakorlati ismeretek nyújtásán túl, a helyi szinten jelentkező elsődleges munkaerő-piaci lehetőségeket is figyelembe veszi. Az ilyen jellegű képzés ugyanis a közfoglalkoztatás öncélú újratermelődése helyett valóban a közfoglalkoztatotti létből mint a munka világába történő első lépcsőfokról való elmozdulást, előrelépést segíthetné elő. A munkavédelem és a közfoglalkoztatottak biztonságos munkavégzéshez való joga kapcsán a biztos örömmel állapította meg, hogy a program indításakor a szükséges alapvető felszerelések (pl. munkaruha) lényegében rendelkezésre álltak. A probléma abból adódik, hogy a közfoglalkoztatók nem helyeznek kellő hangsúlyt a közfoglalkoztatottak által alkalmazott munkagépek használati előírásainak ismertetésére, a munkavédelmi eszközök megfelelő és rendszeres használatának ellenőrzésére.

A biztos felkérte a belügyminisztert, gondoskodjon arról, hogy a későbbiekben megvalósuló közfoglalkoztatási programok előzetes tervezése során minden esetben biztosítsák a program megtervezéséhez és az arra való felkészüléshez szükséges időtartamot. Fordítsanak figyelmet arra, hogy a képzések megszervezésekor előzetesen mérjék fel és – lehetőség szerint – vegyék is figyelembe a helyi munkaerő-piaci igényeket, illetőleg hívják fel a munkaügyi központok igazgatóinak figyelmét arra, hogy a közfoglalkoztatási programokra történő kiválasztáskor minden esetben elsődlegesen a rászorult álláskeresőket érdekeit, képzési igényeit és nem a közfoglalkoztatók kívánalmait részesítsék előnyben. Egyúttal felkérte a belügyminisztert, hogy a biztonságos munkavégzés követelményének megtartása érdekében mozdítsa elő a munkaügyi szakigazgatási szervek ellenőrzési feladatellátását, a szükséges anyagi és emberi erőforrások biztosításával. A jelentésben foglaltakat a belügyminiszter elfogadta, egyúttal arról tájékoztatta a biztost, hogy a következő évi közfoglalkoztatási programok tervezése során – az ajánlásban foglaltaknak megfelelően – lényegesen hosszabb időtartamot biztosítottak a közfoglalkoztatók felkészülésére, illetve a képzések előkészítése során – egyeztetve a közfoglalkoztatókkal és a versenyszféra

résztevőivel – felmérték a munkaerő-piaci képzési igényeket és nagyobb súllyal került sor az államilag elismert OKJ-s szakirányok megszervezésére. A belügyminiszter hangsúlyozta azt is, hogy a kiválasztás során a jövőben a munkaügyi szervek a vonatkozó jogszabályok fokozott figyelembe vételével fognak eljárni. A munkavédelmi szabályok betartásának ellenőrzésével összefüggésben arról tájékoztatta a biztost, hogy együttműködést alakított ki a hatáskörrel rendelkező Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóságával annak érdekében, hogy megfelelő tájékoztató anyagot készítsenek a közfoglalkoztatók számára az esetleges munkavédelmi kockázatokról és a munkavédelemre vonatkozó szabályokról.

2. 2014 őszén a Baranya megyét érintő ombudsmani vizsgálatosorozat keretében az alapjogi biztos AJB-5185/2014. számon folytatott vizsgálata során áttekintette a megyében zajló, az álláskeresőket elhelyezkedésért célzó programokat. A vizsgálat kiemelt figyelemet fordított a Zsolnay Kulturális Negyedben megvalósuló kulturális közfoglalkoztatási programra, valamint a téli közfoglalkoztatási program megvalósulására. A biztos munkatársai megtekintették a Gilvánfán közfoglalkoztatási program keretében megvalósuló „Vályogvető” Programot, látogatást tettek a pécsi Forrás Szakképző Iskolában, továbbá helyszíni vizsgálatot tartottak a Baranya Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjában.

A munkaügyi központ igazgatója arról tájékoztatta a biztost, hogy a térség településszerkezete aprófalvas, soktelepüléses jellegű, emiatt a munkaügyi központra és a helyi kirendeltségekre nagyobb adminisztrációs teher nehezedik. Illetékességi területükön 300 településen 900 közfoglalkoztatási program valósul meg, így a polgármesterekkel való közvetlen kapcsolattartás, az ellenőrzések lefolytatása, a szervezési, adminisztrációs feladatok ellátása aránytalanul sok energiát igényel. Fontos problémaként hangsúlyozta, hogy a közfoglalkoztatási programokra történő felkészülési idő szűkössége – a programok elindítását megelőzően, de működésük közben is – több megoldandó probléma elé állította a hivatalukat. Ilyen volt például a képzések helyszíneinek a biztosítása, a képzésben részt vevő közfoglalkoztatottak odautaztatása vagy a megfelelő taneszközök biztosítása. Az országos Kulturális Közfoglalkoztatási Programba illeszkedve Pécsen, a Zsolnay Kulturális Negyedben jelenleg 6 fő kulturális közmunkást foglalkoztatnak. A közfoglalkoztatottak munkába állásukat megelőzően egyetemre, főiskolára jártak, vagy felsőfokú végzettséggel rendelkeznek, illetve egy személy középfokú szakirányú végzettséggel rendelkezik. A tanulmányok végeztével azonban aktív álláskeresőként nem találtak szakmai végzettségüknek, érdeklődési körüknek megfelelő állást, így kerültek be a programba. A másik egyedülálló közfoglalkoztatási program Gilvánfán valósult meg, ahol 8 db, egyenként 42 m<sup>2</sup>-es préselt vályog falszerkezetű önálló komfortos szoba-konyhás ház

épült, 20 fő helybéli közfoglalkoztatott 2013. április 15-től december 12-ig tartó munkájával. A közfoglalkoztatottak helyben készítették a vályogtéglát, a program keretében vásárolt vályogtégla készítő géppel. A sikeres helyi kezdeményezések közül kiemelendő a „Patrónus” program, amelynek célja a hátrányos helyzetű tanulók munkaerő-piaci esélyeinek javítása, illetve az őket segítő pedagógusok és szociális munkások foglalkoztatásának támogatása. A program helyszíne a Forrás Szakképző és Általános Iskola, amely a más iskolákból kiszoruló, problémás, hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű, sajátos nevelési igényű, beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő, valamint a gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló fiatalok felzárkóztatását és szakmaszerzését tűzte ki célul. A másik sikeres kezdeményezésük az informatikai szakemberek képzésére irányul.

Vizsgálata során a biztos megállapította, hogy a közfoglalkoztatási programok megvalósításával összefüggésben speciális, kifejezetten Baranya megyét érintő visszásság nem állapítható meg. A helyszíni vizsgálat ugyanakkor ismételten alátámasztotta azokat a rendszerszintű hiányosságokat, amelyekre a korábbi vizsgálatok is rámutattak. A helyi kezdeményezések igyekeztek előmozdítani a munkaadói igények és a szakképzések, felsőoktatási képzések összehangolását, a mentortanári program pedig megakadályozza a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek leszakadását, kiesését az iskolai rendszerből, súlyosabb esetekben esetleges kriminalizálódásukat. Mindez csökkentheti az egyre nagyobb számban alulképzett, elmaradt munkaszocializációval bíró, a munkaerőpiacról kiszoruló munkavállalók számát. Jelentésében a biztos felkérte a belügyminisztert, gondoskodjon arról, hogy a későbbiekben minden esetben biztosítsák a közfoglalkoztatási program megtervezéséhez, az arra való felkészüléshez szükséges időtartamot, illetve mozdítsa elő, hogy a jó gyakorlatok minél szélesebb körben ismertté váljanak. A jelentés megállapításait az érintett miniszterek elfogadták. A nemzetgazdasági miniszter, valamint a köznevelésért felelős államtitkár egyúttal arról tájékoztatta a biztost, hogy tárcájuk a jogalkotói feladatuk ellátásakor, a szakképzési rendszer kialakítása során figyelembe fogja venni a jelentésében kifejtett álláspontját.

3. 2015-ben a biztos Jász-Nagykun-Szolnok megyét érintő tematikus vizsgálati fókuszai közül az egyik, AJB-1895/2015. számon, a megyei munkaügyi szervezetrendszer működésének megismerésére irányult. Az ombudsman munkatársai helyszíni vizsgálatot tartottak a kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztályán, a „Munkalehetőség a Jövőért” Szolnok Nonprofit Kft. székhelyén, illetve azokra a településekre is ellátogattak, ahol mintavértékű programok zajlottak. Jánoshidán megtekintették az önkormányzat által üzemeltetett malmot, Tiszaigaron pedig a szociális szövetkezet által működtetett mézüzemet.

A jelentés rögzíti, hogy a közfoglalkoztatási programok megvalósításával összefüggésben speciális, kifejezetten Jász-Nagykun-Szolnok megyét érintő alapjogi visszásság nem állapítható meg. A vizsgálat ugyanakkor több olyan problémát, „működési zavart” is feltárt, amelyeket a korábbi közfoglalkoztatási vizsgálatok alkalmával is észlelt a Hivatal. A foglalkoztatási főosztály vezetőjének, a települések polgármestereinek (mint közfoglalkoztatóknak) elmondása szerint a közfoglalkoztatással érintett álláskeresők többsége jellemzően alulmotivált, nem érdekelt abban, hogy munkát vállaljon az elsődleges munkaerőpiacon. Ezért igyekeznek különböző, saját maguk által kialakított eszközökkel motiválni a közfoglalkoztatottakat, és munkavégzési, munkakeresési motivációjukat megerősíteni. A munkaügyi központ álláskeresési- és munkaügyi-tanácsadási programokat indított a különösen hátrányos helyzetű álláskeresők számára. Jánoshidán a polgármester kezdeményezésére és szervezésében naponta – a munkaidő kezdetén és végén 30–30 percben – külön „életvezetési és pályaorientációs tanácsadást” tartanak számukra, Tiszaigaron pedig színjátszókört alakítottak.

Az ombudsmani jelentés aláhúzza, hogy mindezek nem a közfoglalkoztatási programhoz kapcsolódó, központi szervezésű/irányítású, munkaszocializációt fejlesztő, képző programok, hanem egyedi, az egyes közfoglalkoztatók által „kitalált”, létrehozott és működtetett „jó gyakorlatok”. Szükséges lenne a biztos szerint a már működő munkaerő-piaci szolgáltatások átgondolására, újszerű tartalommal történő kitöltésére, az eltérő helyzetben lévő csoportokat pedig indokolt volna differenciáltan megközelíteni. Első lépésként elő kellene segíteni az inaktív rétegek bevonását, felkészítését a közfoglalkoztatási programokra. A programokból kimaradók számára ugyanis más szintű felkészültséget, megközelítést igénylő szolgáltatást kell nyújtani. A közfoglalkoztatásba vontak számára elsődlegesen az adott programokon belüli, a munkakörükhöz, feladatukhoz kötődő motivációt, fejlődési igényt kellene kialakítani. Végezetül a már kialakított munkakészségekre építve – a „harmadik szinten” – az elsődleges munkaerőpiacra történő kilépést elősegítő szolgáltatásokat kellene biztosítani. Az álláskeresők, közfoglalkoztatottak képzésével összefüggésben a biztos ismételt kiemelte, hogy az álláskeresők számára indított képzések megszervezésekor – a közfoglalkoztatók igényeit kiszolgáló gyakorlati ismeretek nyújtásán túl – szükséges lenne figyelembe venni a helyi szinten jelentkező, a környékbeli munkaadóknál felmerülő képzési igényeket, az elsődleges munkaerőpiac szakmai és képzési szükségleteit. Az ilyen igényekre épülő képzések ugyanis a közfoglalkoztatás öncélú újratermelődése helyett valóban a közfoglalkoztatotti létből mint a munka világába történő első lépcsőfokról való elmozdulást, előrelépést segíthetnék elő.

A vizsgálat során valamennyi közfoglalkoztató jelezte: komoly problémát jelent számukra, hogy nincs lehetőségük arra, hogy a jól vagy kiemel-

kedően jól dolgozó közfoglalkoztatottakat magasabb bérben részesítsék, jutalmazták, vagy magasabb, kvalifikáltabb munkakörbe helyezték. Hasonlóan, problémaként értékelték azt is, hogy arra sincs lehetőségük, hogy az OKJ-s végzettséggel rendelhető közfoglalkoztatottak számára magasabb összegű munkabért fizessenek. A biztos megállapította: az, hogy a jelenlegi szabályozás nem biztosítja annak a lehetőségét, hogy a közfoglalkoztató a bérezés során különbséget tehessen a munkavállalói között és elismerje a közfoglalkoztatott átlagon felüli munkateljesítményét, illetve szaktudását, nem csupán a közfoglalkoztatás államilag deklarált célját – az elsődleges munkaerőpiacra történő visszakerülést – kérdőjelezi meg, hanem tovább erősíti a közfoglalkoztatottak kiszolgáltatottságát. Alapjogi szempontból hasonlóan visszásnak értékelte a biztos, hogy arra sincs ma lehetőség, hogy azon közfoglalkoztatottak számára, akiknek a lakóhelyük közigazgatási határán belül, azonban a lakóhelyük és a munkavégzési helyük között jelentős, akár 20–30 km-es távolságot is kerékpárral kell megtenniük, utazási költségtérítést fizessenek.

A jelentésben a biztos felkérte a belügyminisztert, gondoskodjon arról, hogy a közfoglalkoztatási programok keretében és azok mellett induljanak olyan szolgáltatások, támogatások, amelyek az álláskereső munkaszocializációját és elhelyezkedését aktív munkaerő-piaci eszközök segítségével, személyre szabottan segítik. Kezdeményezte, hogy a hatályos szabályok módosításával biztosítsák annak lehetőségét, hogy a közfoglalkoztatók megfelelően díjazni tudják a kiemelkedő munkát végző vagy megfelelő szakképzettséggel rendelkező közfoglalkoztatottak teljesítményét. Végül arra kérte a minisztert, kezdeményezze, hogy a jövőben azok a közfoglalkoztatottak is részesülhessenek az utazási költségtérítésben, akik a lakóhelyük közigazgatási határán belül, de attól jelentős távolságra végzik a munkájukat és saját költségükön kénytelenek biztosítani a munkába járást.

Válaszában a belügyminiszter arról tájékoztatta a biztost, hogy egyetért a megállapításaival és jelezte, hogy időközben módosították a közfoglalkoztatási törvényt, így a közfoglalkoztatottak számára is megnyílt a lehetőség, hogy részt vegyenek a munkaerő-piaci szolgáltatásokban. A bérezés rugalmassá tételének lehetőségével összefüggésben ugyanakkor azt hangsúlyozta, hogy – bár a teljesítmény megfelelő díjazása motiváló erőt jelenthet – a közfoglalkoztatási bér kiegészítésének lehetővé tétele a rendszer tágabb összefüggéseit tekintve zavarokat okozhat a munkaerőpiacon. A közfoglalkoztatottakat érdekeltté kell tenni a versenyszférában való munkavállalásban, ugyanakkor meg kell szüntetni a szociális transferek és a közfoglalkoztatás nyílt munkaerő-piaci munkavállalás ellen ösztönző hatását. Emiatt nem a bérezés differenciálásától, hanem a közfoglalkoztatás képzési, szolgáltatási ágának fejlesztésétől, illetve a versenyszféra helyzetében, a gazdaság általános állapotában bekövetkező javulástól várják a köz-



foglalkoztatottak hatékonyabb motiválásának lehetőségét. A fentiek miatt a miniszter arra sem látott lehetőséget, hogy a közfoglalkoztatottak helyi munkába járási költségeihez utazási költségtérítést biztosítsanak.

4. Az AJB-4586/2013. számon indult ombudsmani vizsgálat alapja az a beadvány volt, amelyben a közfoglalkoztatásban részt vevő panaszos azt sérelmezte, hogy jelentkezett egy – az elsődleges munkaerőpiacon meghirdetett – álláshirdetésre, amelynek feltétele volt, hogy a pályázó rendelkezzen a munkaügyi központ által kiállított, a tartós álláskeresői státuszát igazoló okmánnyal. Mivel a közfoglalkoztatottak a foglalkoztatás időtartama alatt nem minősülnek álláskeresőnek – az álláskeresői nyilvántartásuk ugyanis ez idő alatt szünetel – a munkaügyi kirendeltség nem adhatta ki számára a közvetítő lapot. A panaszos sérelmezte emellett azt is, hogy mivel a közfoglalkoztatásban töltött idő nem számít be a tartós álláskeresői státusz igazolásához szükséges álláskeresői időbe, így a munkaügyi kirendeltség a közfoglalkoztatási jogviszony felmondással történő megszüntetésével sem tudott volna számára igazolást kiállítani, így nem nyert felvételt az állásra.

Megkeresésére a közfoglalkoztatásért felelős helyettes államtitkár arról tájékoztatta a biztost, hogy a „jogosító” időszaknak a közfoglalkoztatásban töltött időtartamot figyelmen kívül hagyó megállapítására azért került sor, mivel elsősorban azokat az álláskeresőket szeretnék a szabályozással támogatni, akiknek még a közfoglalkoztatásba sem sikerült bekerülniük. Ezzel összefüggésben a biztos hangsúlyozta, hogy pozitívnak és előremutatónak tartja a jogalkotó folyamatos törekvését a tartósan állástalan személyek elhelyezkedésének előmozdítására, ugyanakkor fontosnak tartja ráirányítani a figyelmet az ezzel kapcsolatos ellentmondásokra is. A Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményezett célcsoportjait és a közfoglalkoztatási programokra történő kiválasztás prioritási szempontjait összevetve ugyanis megállapítható, hogy azok több ponton fedik egymást. A munkaügyi kirendeltség kiközvetítést végző munkatársainak így nem csak azt kell mérlegelniük, hogy mely álláskereső számára indokolt biztosítani a közfoglalkoztatási munkalehetőséget, hanem azt is, hogy a közfoglalkoztatásra történő kiközvetítéssel – annak kötelező jellege miatt – mely álláskereső esélye tolódik ki a tartósan álláskereső számára biztosított támogatással megvalósuló, elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedésre. Mindezek alapján a biztos figyelemfelhívásként jelezte a területtel érintett három szaktárca vezetői számára, hogy indokolt közösen – utólagos hatásvizsgálat keretében – áttekinteniük a két kiemelt foglalkoztatáspolitikai eszköz, a közfoglalkoztatási programok, valamint a Munkahelyvédelmi Akcióterv összhangjával kapcsolatos kérdéseket.

A közfoglalkoztatásra történő kiközvetítéssel járó munkakötelezettség kapcsán a biztos megvizsgálta a munkaügyi kirendeltségekkel való együtt-

működés szabályozását és az együttműködési kötelezettség megtartásának és megszegésének jogkövetkezményeit is. A munkaügyi hatóság ugyanis az álláskeresési járadék, valamint a foglalkoztatást elősegítő támogatások, illetve a munkaerő-piaci szolgáltatások igénybe vételének feltételeként az álláskeresőt nyilvántartásba veszi. Álláskeresőként – kérelmére – csak azt a személyt lehet nyilvántartásba venni, aki megfelel a jogszabályban meghatározott feltételeknek és kötelezettséget vállal arra, hogy a foglalkoztatási szervvel együttműködik. Az együttműködés időtartamának számításánál – az aktív korúak ellátásának megállapítása esetében – az együttműködés alatt folytatott keresőtevékenység időtartamát is figyelembe kell venni. Nem minősül keresőtevékenységnek, ha a kérelmező közfoglalkoztatásban, egyszerűsített foglalkoztatásban vesz részt vagy háztartási munkát végez. Mindez tehát azt jelenti, hogy a közfoglalkoztatásban töltött idő nem csupán az adókedvezmények igénybe vételéhez szükséges jogosító idő megszerzése során, hanem a szociális ellátásokra való jogosultsághoz szükséges egy éves – néha három hónapos – együttműködési időszakba sem számítható be.

Az ombudsman hangsúlyozta, hogy azon személyek számára jelenthet nehézséget a szociális ellátás feltételül szabott egy éves együttműködési időtartam teljesítése, akik álláskeresőként az egy éves időszak leteltét megelőzően közfoglalkoztatási munkalehetőséget kaptak és azt teljesítették. Ez azonban nem egy egyszerű adminisztrációs probléma, hiszen a következményei súlyosak: a jellemzően nehéz körülmények között élő személyek számára ugyanis a közfoglalkoztatásban töltött idővel kitolódik a szociális ellátásra való jogosultság megszerzése, mindez pedig a közfoglalkoztatási szerződésük lejárta után ellátatlan hónapokat eredményezhet. A biztos jelentésében megállapította, hogy a jobbiztonság követelményét, valamint a közfoglalkoztatottak szociális biztonsághoz való jogával összefüggő vizsátságot okoz az a hiányosság, hogy a közfoglalkoztatásban töltött idő nem minősül az állami foglalkoztatási szervvel történő együttműködésnek. Felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a belügyminiszterrel, valamint a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben – kezdeményezze a szociális törvény olyan módosítását, amelynek értelmében a közfoglalkoztatásban töltött idő az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködési időszaknak számít.

A jelentésre adott válaszában a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár egyetértett a biztossal abban, hogy a hatályos jogi szabályozás az ellátás megállapításakor méltánytalanságot eredményezhet. Ennek kiküszöbölése érdekében támogatja a vonatkozó szabályozás megváltoztatását, ugyanakkor – álláspontja szerint – a probléma megoldásához nem szükséges törvénymódosítás, elegendő a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igényléséről szóló kormányrendelet módosítása. Az ál-

lamtitkár ezért egyeztetést kezdeményezett a másik két érintett tárcával, amelyek szintén támogatásukról tájékoztatták a biztost. A nemzetgazdasági miniszter emellett jelezte azt is, hogy megvizsgálják annak a lehetőségét is, hogy milyen módon lehetne az adókedvezmény igénybevételének lehetőségét kiterjeszteni azon munkáltatókra is, akik olyan személyek alkalmazását vállalják, akik közfoglalkoztatásban vettek részt.

### A menekültek alapjogainak védelme

Az üldöztetés elől menekülő idegenek befogadása olyan gyakorlat, amelyet a civilizált társadalmak a kezdettől fogva alkalmaznak. A *menekült* fogalmát az 1951-es menekültügyi egyezmény alakította ki, eszerint ebbe a csoportba tartozik mindenki, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja származási országának védelmét igénybe venni. Az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott. A menekültként való elismerésre egy törvény által meghatározott eljárásban kérelemre kerül sor, és addig, amíg ebben döntés nem születik, a kérelmező menedékkérőnek minősül. Az országgyűlési biztosok gyakorlatában mind a menekültek, mind a menedékkérők vagy az azt nem kérő, de országukat valamely kényszer okán elhagyó külföldi vagy hontalan személyek – jogi státuszuktól függetlenül – egyértelműen védendő csoport tagjának tekintendők. Mindezt az alapozza meg, hogy minden esetben olyan személyekről van szó, akik hosszabb menekülés után egy számukra idegen országba, kultúrába és nyelvi környezetbe kerülnek. Különösen lényeges a fokozott állami védelem és ombudsmani figyelem olyan esetekben, amikor e súlyosan kiszolgáltatott helyzetbe gyermekek vagy egész családok kerülnek.

Az alapvető jogok biztosa figyelmét sem kerülhette el természetesen a tárgyév legmeghatározóbb emberi jogi krízise, a tömeges migráció kiváltotta rendkívüli helyzet, valamint az erre adott közhatalmi reakciók. A biztos a sajtóból értesült a menedékkérők 2015. szeptember 3-ai és 4-ei vasúti utazásával kapcsolatos eseményekről, kiemelten a Bicske körzetében kialakult humanitárius válsághelyzetről, valamint további megállított vonatokról, leszállított, menekült és menedékkérő utasokról. A biztos hivatalból vizs-

gálatot indított és megkereste a belügyminisztert, az országos rendőrfőkapitányt, valamint a MÁV vezérigazgatóját. A beérkezett válaszok alapján a jelentés összeállítására 2016 elején kerül sor.

Az ombudsman 2015. szeptember 11-én közleményt adott ki, amelyben egyértelművé tette, hogy válsághelyzetben a humanitárius szempontoknak kell az elsőnek lenniük, e követelmények figyelembe vétele mellett kell a menekültválságot kezelni. Az alapjogi biztos szerint a tömeges migráció következtében létrejött példátlanul súlyos helyzet az emberi jogi követelményeknek megfelelő, felelős megoldást követelt. Jelezte, hogy a hatáskörének megfelelően vizsgálja a kérdés egyes konkrét fejleményeit, illetve személyesen is tájékozódott a körülményekről. A biztos helyetteseivel együtt, az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként folyamatosan nyomon követi a humanitárius válsághelyzet kezelésével kapcsolatos intézkedéseket. Az ombudsman kiemelte, hogy az adott pillanatban a humanitárius probléma kezelése az elsődleges. A menekültkérdés közép- és hosszú távú kezelésével kapcsolatos vita jogos és fontos, de a megoldásokat kereső erőfeszítések közepette is az embert kell látni a menekültben. A biztos közleményében arra is emlékeztetett, hogy a magyar határhoz érkező menekültek között egyre több gyermek van, és ők az állam részéről a magyar és nemzetközi jog előírásai értelmében is különleges figyelmet, gondoskodást igényelnek.

Az ombudsman kiemelte, hogy e rendkívüli, korábban még nem tapasztalt helyzetben szükség van a hatóságok részéről a világos és egyértelmű tájékoztatásra, az érintettek és a közvélemény hiteles informálására. A helyzet kezelése várhatóan még hosszú ideig nagy terheket ró az országra, ezért is érdemes építeni a nemzetközi emberi jogi intézmények, így különösen az ENSZ, az UNICEF és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) szakmai segítségére és tanácsaira. A biztos jelezte, hogy ebben a feladatban maga is kész együttműködni. A biztos emellett egyetértett az UNHCR felhívásával, amely szerint lehetővé kell tenni valamennyi humanitárius szervezet számára, hogy folyamatosan segítséget nyújthassanak a menekült embereknek a határ gyűjtőpontjain, javítani kell a helyszíni koordinációt, a befogadás feltételeit és a menekültekkel való kommunikációt. A jól tájékozott emberek még kritikus szituációban is együttműködőbbek. Az ombudsman arra is felhívta a figyelmet, hogy aki nyilvánosan megszólal az ügyben, azt felelősségének tudatában tegye. A biztos köszönetét fejezte ki valamennyi magyar és külföldi magánszemélynek, civil és egyházi szervezetnek, akik önkéntesen, adományaikkal, munkájukkal, intézményi, valamint személyes áldozatvállalásukkal segítették a menekülteket. Végül arra is emlékeztetett, hogy elismerést és tiszteletet érdemelnek a rendőrök, a hatóságok munkatársai is, akik a menekültekkel közvetlenül találkozási helyzetekben igyekeznek megoldásokat találni a fokozódó problémákra.

Az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére 2015. október 2-án a

„visegrádi ombudsmanok”, azaz a cseh, lengyel, magyar és szlovák alapjogi biztos közös nyilatkozatot fogadtak el „*People first*” címmel. A biztosok a nyilatkozat aláíróiként kijelentették, hogy a törvények által megszabott hatáskörükön belül arra fognak törekedni, hogy országaik hatóságai minden egyes menekültet emberségesen, nem megalázó módon, a törvények, EU irányelvek, nemzetközi és európai szerződéses kötelezettségek tiszteletben tartásával kezeljenek. A biztosok a nyilvánosság előtt szót emelnek azokban az esetekben, amikor nem érzik biztosítottak az ilyen bánásmódot. Támogatásukról biztosították továbbá azokat a civil szervezeteket, amelyek országaikban segítik a migránsokat. A nyilatkozat rögzíti, hogy az ombudsmanok hagyományos alapfeladata Európa-szerte a legsérülékenyebb társadalmi csoportok tagjainak a védelme. E védendő körbe tartoznak mindazon személyek, akik az országukat elhagyni kényszerülnek, jogi státuszuktól függetlenül. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy közel 60 millió, otthonát elhagyni kényszerült személy van világszerte, körükben sok a családjával menekülő vagy attól elszakított gyermek, idős ember, valamint akik vallásuk, faji vagy etnikai származásuk miatt kényszerültek elhagyni otthonukat – mindannyian különleges védelmet igényelnek. A biztosok hangsúlyozták, az egyéni életsorsok változatosságának és összetettségének okán a menekültekre nem lehet egységes csoportként tekinteni. Alapjogaik biztosítása ezért a nemzetközi közösség, szűkebb értelemben pedig a befogadó államok, társadalmak feladata és felelőssége. A befogadó államoknak személyre szabott, egyéniesített és alapos vizsgálat után kell dönteniük arról, hogy valakinek biztosítható-e a nemzetközi védelem. Mindezek alapján szükséges kiemelni, hogy a menekültkérdés közép- és hosszú távú kezelésével kapcsolatos vita jogos és fontos, de a megoldásokat kereső erőfeszítések közepette is az embert kell látni a menekültben, akit emberi méltósága a helyzetétől függetlenül, elvonhatatlanul megillet. A tömeges migráció következtében létrejött, példátlanul súlyos helyzet ezért az emberi jogi követelményeknek megfelelő együttműködést követel minden államtól, beleértve a Visegrádi Négyek országait. Az ombudsmanok a nyilatkozatban hitet tettek amellett, hogy a menekültek iránti felelősségvállalás az európai államoknak mind erkölcsi, mind jogi kötelezettsége. A nyilatkozat újra megerősíti, hogy az üldöztetés, háború vagy fegyveres konfliktusok elől menekülő idegenek befogadása olyan, humanitárius megfontolásokon alapuló gyakorlat, amelyet a civilizált társadalmak kezdettől fogva alkalmaznak. A második világháború traumájára válaszul a menekültek védelmének nemzetközi jogi standardjait az 1951-es genfi egyezmény alakította ki. A menedékjog tehát nem kiváltság vagy adomány, hanem emberi jog.

Az alapvető jogok biztosa 2015. december 3-án *alaptörvény-értelmezést kérő indítványt* nyújtott be, amelyben kérdéseket fogalmazott meg az Alkotmánybíróságnak az Európai Unió azon határozatával kapcsolatban,

amely szerint a kiválasztás elveinek és szabályainak rögzítése nélkül más tagállamokba irányítandó csoportokat kell kiválasztani és őket további eljárások lefolytatása céljából más uniós tagállamba kell áthelyezni. Az AB indítvány tartalmát részletesebben a 3.4. fejezetrész ismerteti.

### **Ombudsmani szerepvállalás az LGBTI emberek jogainak védelmében**

Az alapvető jogok biztosja külön közleménnyel tisztelgett a jubileumi Homofóbia Ellenes Világnap alkalmából. A biztos a közleményben arra hívta fel a figyelmet, hogy 2015-ben éppen 25 éve annak, hogy az Egészségügyi Világszervezet 1990. május 17-én törölte a mentális betegségek jegyzékéből a homoszexualitást. A Homofóbia Ellenes Világnap arra is emlékeztet, hogy a szexuális kisebbségek megkülönböztetésének tilalma az emberi méltósághoz kapcsolódik. Számos hazai és nemzetközi dokumentum, így a nemzetközi emberi jogi standardok között irányadó Yogyakarta alapelvek is rámutatnak, hogy a szexuális irányultság és a nemi identitás minden ember méltóságának és emberi mivoltának szerves része, és nem képezheti hátrányos megkülönböztetés vagy bántalmazás alapját. Az egyenlő méltóság jogának feltétlen tisztelete alapvető feltétele egy toleráns, befogadó társadalom kialakításának. Az EU Alapjogi Ügynökségének tematikus kutatásai mindazonáltal azt igazolják, hogy a szexuális kisebbségeket gyakran éri megkülönböztetés, verbális vagy fizikai atrocitás. A rejtőzködés következményeként a leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű és interszexuális (összefoglalóan: LGBTI) emberek az őket ért sérelmek orvoslása érdekében gyakran nem fordulnak az állami intézményekhez. A biztos hangsúlyozta, hogy egy jogállamban minden állami szervnek kiemelt feladata, hogy biztonságos, befogadó környezetet teremtsen a területén élő személyek számára, függetlenül azok szexuális irányultságától, nemi identitásától vagy bármely más védett tulajdonságától. További erőfeszítésekre van tehát szükség ahhoz, hogy a negyed évszázada deklarált elvek mindennapi valósággá váljanak, a szexuális kisebbségek valóban egyenlő méltóságú személyként élhessenek Európában, Magyarországon és szűkebb környezetükben egyaránt.

Kiemelendő, hogy 2015. május 20-án eredményes problémafelvető műhelybeszélgetésre, ezen belül két tematikus kerekasztal-beszélgetésre került sor az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában az interszexuális gyermekek helyzetével összefüggésben. A Háttér Társaság hívta fel a biztos figyelmét az interszexuális gyermekeket érintő, igen összetett és bonyolult problémakörre, és a civil szervezet partneri közreműködésével került sor a rendezvény programjának kialakítására. Az interszexualitás nem egyetlen körülírható kategória, hanem a nemi jegyek variációinak sokfélesége – az érintett személy testi (kromoszomális, hormonális vagy anatómiai) jegyei



sem a férfi, sem a női testnek nem feleltethetőek meg teljes mértékben. Az interszexuális embereket az egészségügyi kondíciók, a nemi identitás és a szexuális irányultság sokfélesége jellemzi. Sok esetben az interszexualitás már a születést követően, sőt azt megelőzően is nyilvánvaló, gyakran előfordul azonban, hogy csak később derül rá fény. Az interszexuális gyermekek helyzete számos emberi joggal közvetlen összefüggésben áll, így az emberi méltóság és az önrendelkezés alapjogával, a magánszféra védelmével, az egészséghez való joggal és az egészségügyi állapoton, a nemi identitáson és szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés tilalmával, valamint a gyermeki jogokkal is. A kérdéskör alapjogi vetülete, dilemmái csak az elmúlt években kerültek az emberi jogi gondolkodás látókörébe. A rendezvény aktualitását adta, hogy 2015 elején mind az Alapjogi Ügynökség, mind az Európa Tanács emberi jogi biztosa jelentésben összegezte a témakör emberi jogi vonatkozásait. A jelentések hangsúlyozták, hogy a nemzeti emberi jogi intézményeknek még aktívabb figyelmet kell fordítaniuk az interszexuális emberek, különösen a gyermekek jogaira. A szakmai közönség számára szervezett rendezvényen számos szakterület szakemberei kifejtették véleményüket. A műhelybeszélgetés kifejezett célja volt, hogy a biztos a szakmai párbeszéd számára fórumot teremtsen, összekapcsoljon egymással olyan szakembereket, akik a problémakörrel különféle szempontok szerint foglalkoznak.

## 3.2.

### Az alapjogok érvényesülését feltáró további vizsgálatok

Az ombudsmantörvényben kiemelt vizsgálati területeken, illetve a leginkább veszélyeztetett csoportok tagjai jogainak védelmén túlmenően a biztos a 2015-ös évben is számos egyedi ügyben, illetve átfogó jelleggel, konkrét panasz nyomán, továbbá hivatalból indított vizsgálatokat. A következőkben három nagy tematikus alapjogi fejezetbe rendezve olvashatóak e jelentések legfontosabb tapasztalatai, megállapításai, a biztos intézkedései és fogadtatásuk, az egyes témakörökben tapasztalt tendenciák. A korábbi időszakhoz képest a biztos alaphatáskörét tekintve a tárgyévben nem volt olyan vizsgálat, amely a kommunikációs szabadságjogok területét érintette volna, így ez a fejezetrész elmarad.

#### 3.2.1.

##### Az élethez és az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. Az Alaptörvény – az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai között első helyen, az élethez való joggal együtt rögzíti az emberi méltósághoz való jogot. Az Alkotmánybíróság szerint a méltósághoz való jog – oszthatatlan egységet alkotva az élethez való joggal – abszolút jellegű emberi jog. E jogától senkit nem lehet önkényesen megfosztani, mivel a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alaptörvény II. cikke tehát egyrészt minden ember számára garantálja az élethez való alanyi jogot, másrészt – az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésével összhangban – az állam elsőrendű köteletségévé teszi az emberi élet védelmét. Az élethez való jog mind alanyi jogként, mind pedig állami intézményvédelmi kötelezettség formájában is konkretizálódik. Ez a köteletség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet, létfeltételeit is védi. A tárgyévben a

biztosi munkában nem jelentek meg az állam életvédelmi kötelezettségével összefüggő ügyek.

### **Az emberi méltósághoz való jog**

A méltósághoz való jognak két funkciója van. Kifejezi egyrészt az ember „érinthetetlen lényegét”, azaz a személyes autonómia, az egyéni önrendelkezés belső magját, amely az embert lényegében különbözteti meg a jogi személyektől. A méltósághoz való jog komparatív oldala az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen az emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Az alkotmánybíróági gyakorlat szerint az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság szerint az általános személyiségi jog különféle aspektusaival nevezhető meg: például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként avagy a magánszférához való jogként. Az emberi méltósághoz való jog mindenkit megillet, annak feltétlen érvényesülése felett az alapvető jogok biztosa az ombudsmani intézmény tradícióinak megfelelően őrködik. Minél kiszolgáltatottabb egy csoport, annál inkább sérülékeny tagjainak méltósága. Az országgyűlési biztosok ennek megfelelően tevékenységük kezdete óta kiemelt figyelmet fordítottak a gyermekek, a rászorulóknak, a kiszolgáltatott helyzetben lévő idősök, fogyatékosokkal élők, valamint gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező személyek alapvető jogainak védelmére. Az alapvető jogok biztosának megkülönböztetett feladata – a jövő nemzedékek érdekei, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogai mellett – a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme. Az e csoportokhoz tartozók helyzetéről, így a méltóságukat sértő jelenségekkel, magatartásokkal szembeni ombudsmani fellépésről külön fejezetben szól a beszámoló. Itt azokra a fontosabb ügyekre, tendenciákra kell felhívni a figyelmet, amelyek nem valamely, a fentiek körébe tartozó csoport tagjával szemben valósítanak meg méltóságsértést, illetve amelyek a méltóság védelmével kapcsolatos állami szerepvállalást érintik.

1. A rendőrségnek eljárása során fokozott figyelemmel kell lennie az emberi méltóság alapjogának tiszteletére, tekintettel az e hatóság rendelkezésére álló széles körű, az alapvető jogok korlátozását is lehetővé tevő jogszabályokra, kényszerítőeszközökre. Az AJB-2085/2015. számú ügyben a

törvényi feltételek megléte hiányában végzett bilincseléssel összefüggésben állapította meg a biztos az emberi méltósághoz fűződő alapjog sérelmét. A panaszos egy kisváros belterületén az esti órákban szabálytalanul közlekedett kerékpárjával: biciklijén nem volt megfelelő világítás, és ittas állapotban volt. A rendőrök igazoltatták, majd megbilincseltek és előállították. Az érintett megyei rendőr-főkapitányságtól beszerzett adatok alapján a biztos megállapította, hogy a panaszos előállítása megalapozott volt, megfelelő jogalap birtokában történt, valamint érvényesült az arányosság követelménye is. A rendőri jelentés szerint a panaszos az intézkedés során „végig topogott, illetve többször hangoztatta, hogy neki dolga van és menni akar”. Ezért szökésének megakadályozása érdekében megbilincseltek. Az ombudsman álláspontja szerint a panaszos által tanúsított magatartás nem volt szökés kísérletének tekinthető, nem szolgálhatott volna a bilincshasználat jogalapjául. A biztos az eset összes körülményéből arra következtetett, hogy a bilincset alapjogot korlátozó automatizmusként, mintegy az előállítás természetes velejárójaként alkalmazták. A biztos rámutatott, hogy a törvényi feltételek megléte hiányában végzett bilincseléssel az eljáró rendőrök megsértették a panaszos személyes szabadsághoz, valamint az emberi méltósághoz fűződő jogát.

2. A hatóságokat, közszolgáltatókat szintén jelentős felelősség terheli a tekintetben, hogy intézkedéseik, eljárásaik során tiszteletben tartásuk a velük kapcsolatba kerülő ügyfelek alapvető jogait, e körben kiemelten emberi méltóságát. Az AJB-4339/2015. számú ügyben a panaszos édesanyja a Szege-di Közlekedési Kft. eljárását sérelmező panasszal fordult az alapvető jogok biztosához. Beadványában megírta, hogy 21 hónapos kisfiát édesapjával – aki érvényes havi bérlettel utazott – együtt leszállította a buszvezető a trolibuszról, arra hivatkozással, hogy a gyermek pelenkájának kellemetlen szaga zavarja a többi utast. A közlekedési társaság ügyfélszolgálati irodája az ügyfél panaszára küldött válaszlevelében az eljárás indokaként a többi utas érdekére, valamint a hatályos Üzletszabályzat vonatkozó rendelkezésére hivatkozott, miszerint az utazásból kizárható, aki „botrányosan viselkedik, vagy más hasonló okból utastársai terhére van.” A jelentésben a biztos rámutatott: az Üzletszabályzatban rögzített „botrányosan viselkedik, vagy más hasonló okból utastársai terhére van” fordulat alapján a botrányos viselkedéshez objektíve hasonló okból – így különösen, ha veszélyezteti a közlekedés biztonságát, saját és utastársai testi épségét, egészségét, a jármű vagy berendezéseinek épségét, tisztaságát, beszennyezi utastársai ruházatát vagy az utasok poggyászát – lehet valaki utastársai terhére. Ezért e kitétel nyilvánvalóan nem vonatkozhat arra az esetre, hogy – egy kisgyermek legfőbb érdekét figyelmen kívül hagyva – őt és szülőjét pusztán az utastársak szubjektív véleménye, az általuk sérelmezett kellemetlen szag miatt le

lehesse szállítani a tömegközlekedési eszközről. Az olyan üzletszabályzatbeli szabályozás, amely nem zárja ki szubjektív vélemények mérlegelését, már önmagában alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelménye tekintetében visszás helyzetet okozzon, valamint lehetőséget biztosít az önkényes eljárásra, visszaélésre is. A túlságosan tág, szubjektív elemek értékelésének teret engedő szabályozás és annak önkényes értelmezése indokolatlan, az emberi méltósághoz való jogot sértő eljáráshoz vezetett. A biztos felkérte a Szegedi Közlekedési Kft. ügyvezető-igazgatóját, hogy kezdeményezze az Üzletszabályzat megfelelő módosítását, és ehhez kapcsolódóan tegyen intézkedéseket a közlekedési társaság munkavállalóinak az alapvető jogokat tiszteletben tartó jogértelmezésre vonatkozó tájékoztatására, képzésére vonatkozóan. Felhívta az ügyvezető-igazgató figyelmét arra, hogy a jövőben legyenek különös figyelemmel úgy az ellenőrzés, mint a panaszvizsgálati eljárás során a közösségi közlekedési közszolgáltatásban részt vevő gyermekek legfőbb érdekeire. A biztos felkérte a Nemzeti Közlekedési Hatóság (NKH) elnökét, hogy a konkrét esettel kapcsolatban vizsgálja felül a Szegedi Közlekedési Kft. jelentésben feltárt eljárását, és a vonatkozó jogszabályok alapján fontolja meg utasjogi bírság kiszabásának lehetőségét. A biztos javaslatot tett arra is, hogy az NKH elnöke fordítson kiemelt figyelmet a közlekedési társaságok Üzletszabályzatainak jóváhagyásakor az utazásból kizáró szabályozás feltételrendszerének egyértelműségére, illetve kiszámíthatóságára és ezzel összefüggésben hívja fel a piacfelügyelete alá tartozó közlekedési társaságok figyelmét a jogorvoslatról való tájékoztatásra. A megkeresett szervek a biztos ajánlásoknak teljes mértékben eleget tettek, sőt, a biztos ajánlásban foglaltakon túlmenően a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnöke arról tájékoztatott, hogy a jogorvoslati lehetőségekről való megfelelő tájékoztatás vizsgálatát a 2016. évi ellenőrzési tervük és a következő utasjogi fórum részévé tették.

3. A magánszférához való jog szintén az emberi méltósághoz való jogból mint általános személyiségi jogból levezethető különös személyiségi jog. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése pedig különös rendelkezéseket fogalmaz meg a magánszféra (a magán- és családi élet, az otthon, a kapcsolattartás és a jó hírnév) védelmére vonatkozóan. Az alábbi ügy specialitása, hogy az alapvető jogok biztosának abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy egy fegyveres testület tagjainak a magánszférához való joga mennyiben érvényesülhet szolgálatuk teljesítése során. Az AJB-7948/2013. számú ügyben ugyanis a panaszos rendőrségi szakszervezet azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert álláspontja szerint a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló BM rendelet, valamint a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló ORFK utasítás egyes rendelkezései alkotmányossági aggályokat vetnek fel.

A beadványozó sérelmesnek találta, hogy a fenti rendelkezések az egyenruhát viselő rendőr számára a szolgálat ellátása során nem engedélyezik, hogy a magántulajdonú mobiltelefonjukat maguknál tartsák, ez idő alatt csak a szolgálati célú rádiótelefon használata engedélyezett. A beadványozó különösen sérelmesnek találta ezt olyan esetekben, amikor az egyenruhás rendőri állomány tagjainak családjában bekövetkező előre nem látható események (például haláleset, családtag megbetegedése) kapcsán a családtagok, hozzátartozók nem tudnak kapcsolatba lépni a szolgálatot teljesítő rendőrrel, különös figyelemmel például a 72 órás szolgálati beosztásra. A panaszos jelezte továbbá: megítélése szerint az alapjogokat nem megfelelő szinten, tehát nem törvényben szabályozta a jogalkotó. Az ombudsmani jelentés emlékeztetett az Alkotmánybíróság megállapítására, mely szerint a fegyveres szervezetek sajátos szerepének és feladatainak ismeretében maga vállalja az alapjogok korlátozásával is járó hivatást az, aki ezen szervezetek hivatásos állományú tagja kíván lenni.

A szolgálatot ellátó egyenruhás rendőr magáncélú mobiltelefonjának használatához tartozó tulajdonosi részjogosítványok korlátozására a szolgálatának teljesítése érdekében kerül sor, mely egy közcélú, közérdekű tevékenység. A biztos hangsúlyozta: a magáncélú mobiltelefon lényegi funkciója maga a kommunikáció, tehát a magánszférát érintő kapcsolat létrehozása, tartása. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, új elemként nevesítve a kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében azonban továbbra is fenntartható az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott általános érvényű megállapítás, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek. A magánszféra nem minden esetben mentes a beavatkozástól, de a magánszféra különböző területei különböző erősségű védelmet igényelnek. Az állami beavatkozás határait az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott formai és tartalmi követelmények jelölik ki. A jelentés szerint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott kapcsolattartáshoz való jog korlátozása alkotmányos keretek között marad. Mindazonáltal a BM rendelet a magánszférához fűződő alapjogot bár alkotmányosan, ámde közvetlenül és jelentős mértékben korlátozza. Az a tény, hogy a korlátozó szabályokat egy miniszteri rendelet tartalmazza, ellentétes azzal a követelménnyel, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania. A visszásság orvoslásának kezdeményezésére a biztos a belügyminisztert kérte fel. Az országos rendőrfőkapitánynál pedig kezdeményezte, hogy fordítson különös figyelmet arra, hogy a magáncélú mobiltelefon használatának a szolgálati előjárók általi engedélyezése, valamint halaszthatatlan esetekben a hivatásos állomány tagjainak külső személyek-



kel a szolgálati kommunikációs eszköz útján való kapcsolattartása kiegyensúlyozottan, indokolt módon és megkülönböztetés nélkül történjen. A megkeresett szervek a jelentésben foglaltakkal egyetértettek, és a kapott tájékoztatás értelmében megvalósult a törvényi szabályozás követelménye is: a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény lehetőséget ad a tulajdonjog gyakorlásának a korlátozására.

4. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint minden embernek elidegeníthetetlen joga van az önazonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez, ez a jog az állam által nem korlátozható. A névjog az emberi méltóságból levezethető alapvető jog, melynek egyes elemei – így különösen a névválasztás, a névváltoztatás, a névmódosítás – a jogalkotó által alkotmányosan korlátozhatók.

Az AJB-415/2014. számú ügyben a panaszos születése óta viselt második utónevének anyakönyvezésével, ezzel összefüggésben a házassági anyakönyvi bejegyzés utólagos kijavításával kapcsolatban kérte a biztos segítségét. A panaszos személyazonosító igazolványa érvényességi idejének lejártával új személyazonosító igazolványát a személyi adat- és lakcímnyilvántartásban szereplő adatoknak megfelelően állították ki, melyek alapján a panaszos korábban viselt második utónevét nem tüntették fel az okmányban. A panaszos 2012-ben lejárt személyazonosító igazolványában és a nyilvántartásban szereplő adatok közötti eltérés tekintetében megállapították, hogy a panaszos második utóneve nem szerepel sem a személyi adat- és lakcímnyilvántartásban, sem pedig az anyakönyvi nyilvántartásban. Az okmányirodában arról tájékoztatták a panaszost, hogy 1998-ban az anyakönyvvezető az adatok összehasonlítása során eltérést tapasztalt, ezért a születési alapbejegyzés adatainak megfelelően kijavította a házassági anyakönyvi bejegyzés „Utólagos bejegyzések” rovatában a panaszos nevét. Erről azonban elmulasztották tájékoztatni a panaszost, aki 2012 októberéig, 52 éven át viselte második utónevét, mely mind a születési és házassági anyakönyvi kivonatában, mind személyazonosító igazolványában, mind pedig gyermekei okmányaiban szerepelt. A panaszosnak a kormányhivatal a 10.000 Ft összegű illeték megfizetése mellett kérelmezhető névváltoztatási eljárást javasolta második utónevének megtartása érdekében.

A biztos a rendelkezésére bocsátott dokumentumok alapján megállapította, hogy mind a panaszos születési és házassági anyakönyvi kivonatában, mind pedig személyazonosító okmányában mindkét utóneve szerepelt. Mivel mind a születés bejelentése, mind anyakönyvezése az első utónévvel történt, kizárólag a hatóság jogszerűtlen cselekménye folytán kerülhetett sor a születési alapbejegyzéstől eltérő adattartalmú születési anyakönyvi kivonat, annak alapján pedig a személyazonosító igazolvány kiállítására,

majd a házassági anyakönyvi bejegyzésre, illetőleg a házassági anyakönyvi kivonat kiállítására. A biztos hangsúlyozta: megítélése szerint a panaszos nem járt el jogszerűtlenül, hiszen évtizedeken át rendelkezett olyan bizonyító erejű közokiratokkal, melyek közhitelesen igazolják a bennük foglalt tények, adatok valóságát. A biztos jelentésében rámutatott: a panaszos által használt, és korábban a hatóságok által elismert, okiratokban, okmányokban és hatósági nyilvántartásokban szereplő nevének évtizedekkel későbbi kijavítása sérti a panaszos Alaptörvényben is rögzített emberi méltósághoz való jogát. Tekintettel arra, hogy a hatóság a jogszabályi kötelezettségének nem tett időben eleget és az anyakönyvbe bejegyzett adatok összehasonlítását nem végezte el évtizedekkel korábban – akár a panaszos házasságkötésekor, akár gyermekei születésének anyakönyvezésekor –, az eltérő anyakönyvezési, valamint a téves okirat- és okmány-kiállítási gyakorlat csupán 1998-ban jutott a hatóság és 2012-ben a panaszos tudomására. Azáltal, hogy 1998-ban az anyakönyvvezető az anyakönyvi bejegyzés kijavításáról és a jogorvoslati lehetőségről elmulasztotta hivatalból tájékoztatni a panaszost, sérült a saját név viseléséhez fűződő joga. A hatóság mulasztásai nem róhatóak a panaszos terhére. Az ombudsman több ajánlást fogalmazott meg az érintett szervek irányában. Egyebek mellett felkérte a belügyminisztert, hogy a panaszos ügyében intézkedjen soron kívüli költségmentes névváltoztatási eljárás lefolytatásáról és valamennyi okmány költségmentes cseréjéről. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat során a biztos azt a tájékoztatást kapta, hogy a hatóságok jogszerűtlen eljárása következtében gyakori volt a helytelen adattartalmú okmánykiállítás, az igazságügyi minisztert olyan jogi szabályozás kialakítására kérte fel a biztos, amely lehetővé teszi a hatóság jogszerűtlen eljárása folytán évtizedeken át jóhiszeműen viselt névvel kapcsolatos visszás helyzetek esetén a soron kívüli költségmentes névváltoztatási eljárás lefolytatását és valamennyi szükséges okmány költségmentes cseréjét. Az igazságügyi miniszter a biztosi ajánlást elfogadta, a belügyminiszter azonban nem osztotta a jelentésben megfogalmazottakat, az ajánlásnak nem tett eleget. Az alapvető jogok biztosa ajánlását továbbra is fenntartotta.

5. Az AJB-1278/2014. számú ügy a névhez való jog mellett egy másik szempontból is érintette az emberi méltósághoz fűződő alapjogot. Ebben az ügyben a biztos a bejegyzett élettársi kapcsolat alapjogi jellegét is vizsgálta, és ezzel összefüggésben értelmezte a névhez való jogot. A panaszos képviselőjében egy civil szervezet fordult a biztoshoz, azt kérve, hogy kezdeményezze a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló törvény vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. E rendelkezés értelmében a házastársak névviselésére vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatóak a bejegyzett élettársakra. A beadványozó kifejtette: amellet, hogy e rendelkezés elvi szinten sérti az

emberi méltósághoz való jogot és az egyenlő bánásmód követelményét, magánélete körében is jelentős hátrányt okoz. A beadványozó bejegyzett élettársi kapcsolatot létesített Németországban egy német állampolgárral, névhasználat tekintetében kettejük családnévének kötőjeles összekapcsolásáról döntöttek. A bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésekor társával Németországban rendelkeztek közös lakóhellyel. A panaszos ezt követően szerezte meg a német állampolgárságot, jelenleg kettős állampolgársággal rendelkezik. Kifogásolta, hogy a magyar hatóságok nem ismerik el új családnévét, ezért magyar útlevelét az eredetileg anyakönyvezett születési nevére kellett kiállítani.

A biztos az igazságügyért felelős miniszter válasza, a kifogásolt szabályozás és a kapcsolódó korábbi alkotmánybíróági, valamint az európai emberi jogi gyakorlat alapján arról tájékoztatta a beadványozót, hogy a jelenlegi alkotmányos környezetben nem látja kellően megalapozottnak az alkotmánybíróági eljárás kezdeményezését, megítélése szerint ugyanis a szabályozás a jelenleg irányadó alkotmányos keretek között marad. Utalt e körben az irányadó alkotmánybíróági határozatban foglaltakra: az azonos neműek tartós párkapcsolata számára az elismerés és a védelem igénye – mivel ők házasságra nem léphetnek – az emberi méltósághoz való jogból és az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból levezethető. Azaz, míg a házasság védelme a kifejezetten erre vonatkozó alaptörvényi rendelkezésből ered, addig az azonos neműek társkapcsolatai részére a jogalkotónak az emberi méltóság jogából következően kell elismerést biztosítani. Ezt követően az eljárást a beadványozó kérdése alapján a konkrét névviselési jogosultság tekintetében folytatta.

A biztos – az igazságügyi tárca válaszával egyező módon – megállapította, hogy a hatályos nemzetközi magánjogi szabályozás alapján a kérelmező bejegyzett élettársi kapcsolata létrejöttére és érvényességére, valamint annak joghatásaira – beleértve a névviselést is – a felek utolsó közös lakóhelye szerinti állam joga, jelen esetben a német jog alkalmazandó. E rendelkezés végrehajtását akadályozza mindazonáltal, hogy a hatályos anyakönyvi szabályozás a bejegyzett élettárs névviselésével összefüggésben kizárólag a születési családi és utónév szerepeltetését teszi lehetővé. A panaszos német jog alapján szerzett bejegyzett élettársi nevének bejegyzett élettársi közös névként történő hazai anyakönyvezésére nincs lehetőség, annak ellenére, hogy a nemzetközi magánjogi szabályozásból ez következne. A fentiek alapján a biztos megállapította: a nemzetközi magánjogi és az anyakönyvi szabályok nincsenek egymással összhangban. A jogszabályok közti kollízió lehetetlenné teszi a jogszabályok közötti eligazodást mind az állampolgárok, mind a jogalkalmazók számára, illetve a jogalkalmazók jogkövető gyakorlatának kialakítására sem ad módot. Sérült tehát a jogállamiságból levezethető jog-

biztonság követelménye. A szabályozás hiányosságai, illetve ellentmondásossága okán továbbá a beadványozó sem tudott élni a nemzetközi magánjogi szabályozás alapján részére biztosított jogával nevének hazai anyakönyvezésére. A beadványozó tekintetében az emberi méltóság jogából levezethető névjogával összefüggő visszásságot okozott az a szabályozás, amelynek következtében a panaszos lényegében eltérő nevek viselésére kényszerül az állampolgársága szerinti két államban. Bár hatásaiban semlegesíti, lényegében nem orvosolja e visszásságot az a tény sem, hogy névváltoztatási eljárás útján a panaszosnak módjában áll nevének „egységesítése”. A biztos felkérte a belügyminisztert, hogy a jelentésben foglalt szempontokat figyelembe véve intézkedjék arról, hogy az anyakönyvi szabályozás a bejegyzett élettársak névviselésével összefüggésben maradéktalanul megfeleljen a nemzetközi magánjogi szabályozásból eredő követelményeknek. Hangsúlyozta: fontosnak tartja, hogy a jogszabály módosítását követően megtörténjen a panaszos anyakönyvi adatainak megfelelő módosítása is.

A biztos az anyakönyvi eljárásról szóló törvény és a közfoglalkoztatási törvény módosításáról szóló előterjesztés tervezete kapcsán – bár azt nem küldték meg számára véleményezésre – hivatalból kezdeményezte, hogy a jogalkotó vegye figyelembe a jelentésben feltárt szempontokat annak érdekében, hogy a bejegyzett élettársak névviselésére vonatkozó magyar szabályozás a külföldön létesített bejegyzett élettársi kapcsolatok tekintetében maradéktalanul megfeleljen a nemzetközi magánjogi szabályozásból eredő követelményeknek. A jelentésben tett megállapításokkal azonban sem a belügyminiszter, sem az igazságügyi miniszter nem értett egyet. A két tárca közös álláspontja szerint ugyanis, amennyiben sor kerülne az anyakönyvi törvény olyan módosítására, amely összhangba hozná az anyakönyvi szabályozást a nemzetközi magánjogi szabályozással, az a külföldön és a belső földön létesített bejegyzett élettársi kapcsolatok névviselési jog szempontjából történő megkülönböztetését eredményezné, ami az egyenlő bánásmód követelményét sértheti.

A biztos – álláspontját fenntartva – rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróságnak a kezdetektől fogva következetes gyakorlata értelmében az egyenlő bánásmód alapjogának sérelme csupán összehasonlítható helyzetben lévő személyek vagy csoportok kapcsán merülhet fel – az eltérő helyzetek eltérő szabályozása pedig éppen eltérő voltukból ered, ezért nem eredményez hátrányos megkülönböztetést. A jelentésben érintett esetkörben a nemzetközi magánjogi szabályok arra az esetkörre nézve írják elő a közös lakóhely szerinti külföldi állam jogának az alkalmazását, amikor a bejegyzett élettársi kapcsolatra lépő személyek nem rendelkeznek közös személyes joggal, azonban az egyikük személyes joga szerinti külföldi állam területén közös lakóhellyel rendelkeznek. Ezen esetkör speciális jellege pedig túlmutat azon a körülményen, hogy mely államban történik a bejegyzett

élettársi kapcsolat létesítése, és az alanyi kör, valamint személyi körülményeik különbözősége kellő indokát adná az eltérő szabályozásnak, így nem valósulna meg az egyenlő bánásmód sérelme. A biztos válaszában rámutatott továbbá, hogy a miniszteri válaszban felvázolt érvek nem jelentenek megoldást a nemzetközi magánjogi szabályozás és az anyakönyvi törvény rendelkezései között fennálló összeütközésre sem, amely a hatályos szabályok értelmében továbbra is fennáll.

6. Az emberi méltósághoz való jogból fakad a hozzátartozók kegyeleti joga és a halálesetet követően eljáró szerveknek és szolgáltatóknak azon kötelessége, hogy eljárásaik során ezt tiszteletben tartsák. A kegyeleti jog – bár nem tartozik az élő személyeket védő általános személyiségi jog alá – a meghalt ember méltóságának visszamenőleges tagadását tiltja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a kegyeleti jog szoros összefüggésben van az emberi méltósághoz való joggal, abból levezethető egyfajta speciális részjogosítványnak minősül. A kegyeleti jog részben az emberi méltóság egykori meglétéhez kapcsolódó védelmi igényt foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg, az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és társadalmi megítélésének védelmét biztosítja. A minden embert megillető emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti jog a meghalt személy emlékének, jó hírnevének megsértése esetén a hozzátartozóknak, illetve annak a személynek a jogát jelenti, akit az elhunyt végrendeleti juttatásban részesített. A kegyeleti jog tehát az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, az emberi méltósághoz való jog részleges továbbélését jelenti a halál bekövetkezése után.

Az AJB-3545/2014. számú ügyben a beadványozó azt sérelmezte, hogy a hatályos szabályozás alapján az elhunyt személy hamvasztása esetén a temetésre kötelezettet nem köti semmilyen határidő a hamvak eltemetetéséről, elhelyezéséről, szétszórásáról való gondoskodás tekintetében, e megoldás pedig a temetésre kötelezett személyen kívüli hozzátartozók kegyeleti jogát sérti. Ha ugyanis az elhunytat elhamvasztják, akkor nincs jogi lehetőség arra, hogy a hamvak tényleges eltemetetését kikényszerítsék. A jelentés kiemeli, hogy a jelzett probléma megoldásához hozzájárul a temetkezési törvény azon rendelkezése, amely kimondja, hogy az eltemetésre kötelezettnek a hamvak kiadásakor nyilatkozatban kell vállalnia annak biztosítását, hogy a közeli hozzátartozók szabadon gyakorolhassák kegyeleti jogukat, az urnát pedig a kegyeleti igényeknek megfelelően tárolja. Az ombudsman arra hívta fel a figyelmet, hogy az érzékeny, direkt jogi eszközökkel nehezen kezelhető élethelyzetben a nyilatkozat előírása elvi szinten megfelelő megoldás: nem tekinthető a kegyeleti jog szempontjából visszásnak az, hogy a törvény jelenleg nem kötelezi az eltemetettőt tételes

határidő tűzése mellett a hamvak végső elhelyezésére, azok szétszórására. Problémákat eredményez mindazonáltal, hogy míg a Ptk. a hozzátartozó és a végrendeleti juttatásban részesített személy számára biztosítja a bírósági jogvédelmet a kegyeleti jog megsértése esetén, a temetkezési törvény szűkebben, csupán a közeli hozzátartozók számára biztosítja az urna látogatásával a kegyeleti jogaik gyakorlását. Az ombudsman álláspontja szerint akinek – az intézményvédelmi kötelezettségből fakadóan – joga van polgári bíróság előtt érvényesíteni a kegyeleti joggal összefüggő igényeit, annak számára más törvénynek is ezzel összhangban kell biztosítania a tiszteletadás jogát az eltemetésre kötelezett magánterületén is. A jelentés ennek megfelelően arra a következtetésre jut, hogy ellentmondásos helyzetet eredményez a temetkezési törvény. Az elhunyt élettársa vagy bejegyzett élettársa számára például a nyilatkozat nem biztosít jogot a hamvakat tartalmazó urna látogatására, ez az eltemettetőnek – például az elhunyt másik kapcsolatából származó gyermekének – a belátásán múlik. Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a jogbiztonság követelményével nem áll összhangban és a kegyeleti joggal összefüggésben visszasságot okoz, hogy a temetkezési törvény hatályos rendelkezése a Ptk. szabályánál szűkebb körben határozza meg azt a csoportot, akik részére – az eltemettető nyilatkozata alapján – az elhunyt hamvait tartalmazó urna látogatásával a kegyeleti jog gyakorlása eleve biztosított. A biztos felkérte a belügyminisztert, hogy tekintse át a jelenlegi jogi helyzetet és fontolja meg a törvény olyan tartalmú módosítását, amely – a Ptk. rendelkezéseire igazodva – kiterjeszti az eltemettető nyilatkozattételében megjelölt kegyeleti jog gyakorlásának biztosítását. A belügyminiszter a jelentésben foglaltakkal összességében egyetértett és jelezte, hogy ezek nyomán kezdeményezni fogja a temetkezési törvény pontosítását.

7. Az AJB-2741/2014. számú ügyben a panaszos azért fordult a biztoshoz, mert sérelmezte, hogy felesége elhunyt szüleinek sírhelyére – tudta és hozzájárulása nélkül – rátemetést végeztek, annak ellenére, hogy az adott temetkezési helyet 2030-ig megváltották. Kifogásolta továbbá, hogy a piliscsabai önkormányzathoz előterjesztett beadványaira nem kapott választ és érdemi intézkedések sem történtek a helyzet orvoslása érdekében. A vizsgálat feltárta, hogy a temető üzemeltetésében 2011-ben történt változás. A jelenlegi üzemeltető a nyilvántartás alapján – mely szerint a sírhely megváltási ideje lejárt és a rokonokról nem volt adat – engedélyezte az adott sírhelyre történő újabb temetést egy másik temettető család számára. Amikor a panaszos tudomására jutott, hogy a sírhelyen rátemetést végeztek, levelében segítségért fordult a helyi jegyzőhöz, az eredeti állapot helyreállítását kérve. Az önkormányzat a probléma megoldása érdekében az érintettek bevonásával egyezség létrehozását kezdeményezte. A tárgyaláson a rátemetett elhunyt személy közeli hozzátartozói úgy



nyilatkoztak, hogy nem járulnak hozzá az exhumáláshoz. A biztos jelentésében kiemelte, hogy a kegyeleti jog magában foglalja egyrészt a tisztességes és méltó temetéshez való jogot, másrészt a tiszteletadás jogát, mely az elhunytat, valamint minden kegyeleti jogosultat megillet. A méltó és tisztességes temetés joga mellett a tiszteletadás joga megteremti azt a lehetőséget, hogy a kegyeleti jog jogosultjai rendszeres időközönként meglátogathassák az elhunyt földi maradványait. A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos kegyeleti joga sérült, hiszen az eltemetett hozzátartozói földi maradványainak emlékét nem tartották tiszteletben, amikor a sírhelyet megbontották és egy újabb koporsót helyeztek el a már használt sírhelyre. A köztemető üzemeltetője azzal, hogy a sírhelyhasználati jogot megváltó személy hozzájárulása nélkül, illetőleg a sírhelyhasználati jog teljes körű tisztázása nélkül a sírhelyre más személynek a temetését lehetővé tette, megsértette a sírhelyhasználati jogot és ezzel összefüggésben a kegyeleti jog jogosultját, és visszásságot okozott. A biztos vizsgálata során továbbá tisztázta a köztemetők működésére vonatkozó fenntartói, üzemeltetői és ellenőrzési kötelezettség jogszabályi háttérét, valamint kitért arra is, hogy mely hatóság jogosult és köteles a köztemető fenntartásával és üzemeltetésével kapcsolatos feladatok ellátásának ellenőrzésére. A jelentés rámutat, hogy a járási hivatal mint ellenőrzésre jogosult és köteles hatóság a konkrét sírhelyhasználatot érintő vitás helyzet megoldására érdemi intézkedéseket nem foganatosított, a fenntartói és az üzemeltetői kötelezettségek teljesítését, illetőleg annak hiányát, hiányosságait nem vizsgálta, ezáltal az állam objektív méltóságvédelmi kötelezettségéből következő kegyeleti joggal összefüggésben visszásságot okozott. A biztos számos ajánlást fogalmazott meg, e körben a jövőre nézve pedig felhívta az érintett szervek figyelmét a körültekintőbb eljárásra, a jogszabályi előírások maradéktalan betartására, valamint az ellenőrzési kötelezettség teljesítésére.

### **Egyenlő méltóság, egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség**

A méltósághoz való jog egyik funkciója az egyenlőség biztosítása. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal a megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz való jogot. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy Magyarország az alapjogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság szerint a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.

1. A 2015-ös évben az egyenlő bánásmód követelménye kiváltképp az ombudsmani munka középpontjában állt: lezárult a miskolci roma lakosokat érintő összevont ellenőrzéseket és más önkormányzati intézkedéseket vizsgáló átfogó ombudsmani és biztoshelyettesi közös vizsgálat, amely egyebek mellett az egyenlő bánásmód követelményének a sérelmét is megállapította. Emellett a biztos és a nemzetiségi jogok érvényesüléséért felelős helyettese jelentésben fogalmazott meg elvi szempontokat abból a célból, hogy feltárja a jogellenes elkülönítéssel összefüggő alkotmányos és nemzetközi jogi szabályokkal összhangban álló lehetséges szabályozási irányokat és mozgásteret, illetve iránymutatást adjon az egyenlő bánásmód követelményét feltétel nélkül tiszteletben tartó további szabályozás kialakításához.

2. Az AJB-281/2014. számú ügyben a biztos az Erzsébet Program pályázatainak lebonyolításával kapcsolatosan fogalmazta meg az egyenlő esélyű hozzáféréssel összefüggő aggályait. Az Erzsébet Program célja a nehéz anyagi helyzetben lévők üdülésének, pihenésének, rekreációjának elősegítése. E célt a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány közfeladatként nyújtott szolgáltatásokkal, szociális üdültetéssel, szociális étkeztetéssel, ifjúsági és gyermekvédelmi programokban való részvétellel biztosítja. Több panaszos fordult az ombudsmanhoz az Erzsébet Program keretében meghirdetett pályázatokkal összefüggésben, e körben a pályázat elektronikus módon történő benyújtásának módja, a hiányos tájékoztatás főleg a nyugdíjasok körében adott elégedetlenségre okot. A panaszosok jelezték, hogy az alacsony nyugdíjból élő rászorulóknak általában nincs számítógépe és internetes hozzáférése, ami kirekeszti őket a sikeres pályázásból, a támogatott fürdőbelépő megszerzéséből. Jelezték továbbá: a kistelepülésen élőknek több okból is nehezebb a hozzáférésük az internethez, esetükben problémát okoz, hogy az esetleges internetes elérhetőséggel rendelkező családtagok távolabb élnek a nyugdíjas hozzátartozótól. A biztos visszáságot nem állapított meg, de jelentésében rámutatott, hogy a pályázat célcsoportját jelentő társadalmi réteg – főleg vidéki kistelepülésen élő – potenciális pályázói számára a pályázathoz való hozzáférés (és a sikeres pályázás) tekintetében a kizárólagos elektronikus pályázás további nehézséget okozhat. Ezért javasolta a jövőben úgy átalakítani az eljárást, hogy a pályázatot – a helyben szokásos módon – a települési önkormányzatok is hirdessék meg, a hirdetményben megjelölve a helyi vagy legközelebbi információs pontot. Azok számára pedig, akiknek településén az eMagyarország Pont nem érhető el, az arra alkalmas infrastruktúrával ellátott helyi közösségi épületben biztosítsák a pályázat benyújtására alkalmas feltételeket. Az Alapítvány válaszában jelezte nyitottságát a biztosi javaslatok figyelembe vételére.

### 3.2.2.

#### A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog

A demokratikus jogállam ombudsmanjai számára az egyenlő méltóság és a szabadságjogok fokozott védelme mellett a szociális alapjogok érvényesülése, az e szférában való állami szerepvállalás kérdése sem hagyható figyelmen kívül. A gazdasági, szociális és kulturális jogok – röviden és egyszerűbben: szociális jogok – olyan, sajátos szerkezetű alapjogok, amelyek az államtól kifejezetten aktív társadalmi szerepvállalást, köz-szolgáltatást, különböző intézmények fenntartását, működtetését, ezzel a társadalmilag megtermelt javak újraelosztását kívánják meg. A szociális jogok sajátossága, hogy a bennük megtestesülő szolgáltatás mértékét és színvonalát az állam a teherbíró képességéhez mérten alakíthatja, kikényszeríthetőségük pedig kivételes esetben jelenik meg. Történelmi tapasztalat, hogy a szociális jogok elismerése és védelme nélkül a szabadságjogok mögötti gazdasági rend olyan társadalmi egyenlőtlenségeket és feszültségeket hozhat létre, amelyek veszélybe sodorhatják az alapjogi rendszer egészét. Az ombudsmani gyakorlat szerint az állam a szociális jogok biztosításával elsősorban az adott, fennálló védelmi szint megőrzésére köteles, amelyet indokolt esetekben és feltételek mellett, kellő egyensúly megteremtésével alakíthat. A gyakran az államcélokkal azonosított szociális jogok mögött – különösen az egyes nélkülözhetetlen alapszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása során – nemegyszer a legalapvetőbb alkotmányos alapértékeink, az emberi élet, méltóság, egészség védelme vagy az egyenlő bánásmód biztosításának követelménye húzódik meg.

A szabadságjogokhoz képest eltérő alapjogi mérce a tipikustól eltérő jogvédelmi szerepfelfogást követel meg az ombudsmantól. A biztos a szociális jogok szférájában a védelmi szint váratlan, felkészülést nem engedő vagy éppen alkotmányosan indokolatlan csökkentése ellenében, a kiszolgáltatott társadalmi csoportok jogainak védelme érdekében emeli fel a szavát. A biztos gyakorlatban az egyes panaszok vizsgálatakor a szociális biztonság vagy az egészség joga, illetve az oktatáshoz való jog önálló sérelme kivételes. Jóval gyakrabban fordul elő e jogok közvetett, áttételes sérelme azért, mert az alapvető eljárási garanciákat, jogállami elveket figyelmen kívül hagyja a közhatalom. Ezzel együtt a beszámoló keretében indokolt önálló fejezetben is ismertetni azokat az ombudsmani vizsgálatokat, tendenciákat, amelyek az egyes szociális jogok biztosítását és védelmét szolgáló, szolgáltató intézményrendszer működésével hozhatóak kapcsolatba. A tágabb értelemben vett „szociális ügyek” halmazából kiemelhetőek olyan esetek, amelyek az egyéneket ért visszaesések mellett nagyobb, akár rendszerszintű aggályokat jeleznek. A 2015-ös tárgyév kapcsán arra a tendenciára lehet utalni, hogy a panaszbeadványok nem csekély része közvetve

vagy közvetlenül a panaszosok szociális helyzetével, egészségi állapotával és az ellátórendszerrel függött össze, azok túlnyomó többségét ugyanakkor a biztos hatáskör hiányában nem vizsgálhatta. A panaszok továbbra is tartós elszegényedési folyamatról, a kiszolgáltatottság más dimenzióban való újratermelődéséről árulkodnak, a szociálpolitika szűkülő eszközrendszere pedig nem képes valódi, hosszú távú segítséget nyújtani a mélyszegénységben, tartósan a létminimum alatt élők problémáinak javításához. A legelehetőbbek továbbra sem vagy csupán esetlegesen jutnak hozzá segítséghez és támogatásokhoz.

### **A szociális biztonsághoz való jog**

A klasszikus szociális jogok, így a testi és lelki egészséghez való jog, a szociális biztonsághoz való jog nem minősülnek kikényszeríthető, alanyi alapjognak. Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alkotmánybíróság szerint a szociális biztonsághoz való jog olyan kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Ez a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásán, fenntartásán és működtetésén keresztül. A szociális biztonsághoz való jog olyan megélhetési minimum állami biztosítását foglalja magában, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához.

Az ombudsmani gyakorlatot nézve nehéz definiálni, hogy mi számít szociális jellegű panasznak, a beadványozók nagy része nem konkrét hatósági eljárásokat kifogásol, hanem „utolsó lehetőségként” fordul a biztoshoz, folyamatosan ellehetetlenülő életkörülményei és egyéni cselekvési lehetőségeinek hiánya miatt. A biztos nem rendelkezik olyan lehetőségekkel, hogy bármilyen anyagi támogatást, segítséget nyújtson a hozzá forduló, súlyosan rászoruló személyeknek. A hatáskör-hiányos szociális beadványok elutasításakor az ombudsmannak továbbra is csak arra van lehetősége, hogy részletes jogszabályi tájékoztatás mellett olyan szociális intézményeket és segítő szervezeteket ajánljon a hozzá fordulók figyelmébe, amelyek a szegénységben élő családokat támogathatják és segíthetik.

1. Az AJB-6574/2013. számú ügyben az alapvető jogok biztosa a hozzá érkező számos panasz okán átfogó vizsgálatot indított a tűzifa, illetve az élelmiszer-adományok elosztásának helyi gyakorlatának áttekintése érdekében. Többgyermekes, beteg gyermeket ápoló családok, időskorúak, illetve egyéb okból érintettek sérelmezték, hogy kimaradtak a támogatásból, az adományok nem jutottak el hozzájuk. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelmé-

nyeként meghatározott emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében az állam az emberi lét alapvető feltételeiről, az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról minden esetben köteles gondoskodni. Az állam ezekben a végső helyzetekben az azokkal szembeni kötelezettségének tesz eleget, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükben nem tudják megteremteni. Ezen kötelezettség teljesítése során, különösen a kihűléses halál megelőzése érdekében alkalmazott egyik eszköz éppen a szociális tűzifa biztosítása a rászoruló, nélkülöző emberek, családok számára, mert a megélhetési minimumot biztosító segítség elmaradása a rossz anyagi körülmények között élő, szociálisan rászorulóknak számára hosszú távon életben maradásuk ellehetetlenüléséhez vezethet. Az ellátási forma létfontosságát bizonyítják azok az esetek, amikor emberek a saját fűtetlen otthonukban hűltek ki és vesztették emiatt életüket. Az állam megélhetési minimum biztosításával kapcsolatos kötelezettségéből tehát az következik, hogy hatékony segítséget kell nyújtania a rászorulóknak: télvíz idején értelemszerűen a fűtéshez. Nem túlzó gondoskodás tehát az állam részéről, ha a szociális kötelezettségüket helyben ellátó önkormányzatok számára központi költségvetésből olyan forrás elkülönítéséről és soron kívüli folyósításáról gondoskodik, amellyel ilyen élethelyzet megoldható és egy esetleges egyéni tragédia megelőzhető – mutat rá a jelentés. Az ügyben megkeresett önkormányzatok válasza alapján emelte ki a biztos jelentésében azt, hogy a szociális támogatás, illetve a szociális tűzifa-támogatás részletes, helyi szabályait az önkormányzatnak rendeletben kell megállapítania, az önkormányzat pedig – több más, kötelezően közzéteendő adaton túl – köteles a szociális támogatás helyi szabályairól szóló önkormányzati rendelet mellett a BM rendelet előírása szerinti szociális tűzifa-támogatásról szóló önkormányzati rendeletet is a hivatalos honlapján közzétenni. Ennek hiánya miatt is sérülhet az ügyfél szociális biztonsághoz fűződő joga. A szociális biztonsághoz való jogának minden rászoruló számára történő maradéktalan érvényesíthetősége, az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása érdekében a biztos szükségesnek ítélte, hogy egy olyan tájékoztatási kötelezettség-minimumszintet határozzanak meg, amely megakadályozza, hogy a rászorulóknak a szükséges információ hiánya miatt essenek el az állam által egyébként biztosított szociális transzfertől. Ezzel összefüggésben felhívta a figyelmet arra is, hogy a helyi jogalkalmazók nagyobb körültekintéssel kezeljék a szóban előadott kéréseket, és a kérelmeket szóban is befogadó hivatalok helyben hívják fel a kérelmezők figyelmét a jegyzőkönyvezés lehetőségére, a későbbi konfliktusok, a támogatásból való kirekesztődés, végső soron pedig a veszélyhelyzet elkerülése érdekében. A biztos hangsúlyozta az egységes joggyakorlat kialakításának fontosságát azokban az esetekben, amikor az esélyek kiegyenlítését célzó forrást a helyi rászorulókhöz juttatják el. Azokra a jó gyakorlatokra pedig, amelyet más helyi önkormányzatok már kialakítottak, szüksé-

ges és indokolt is felhívni valamennyi jogalkotó önkormányzat figyelmét. A helyi jogalkalmazói tevékenység minőségének javítása, illetve a tűzifa-támogatás központi finanszírozási lehetőségeinek szélesítésére az alapvető jogok biztosa a belügyminiszter, illetve az emberi erőforrások minisztere figyelmét is felhívta. Egyúttal az érintett önkormányzatok polgármestereit felszólította az alapvető életvédelmi, segítségnyújtási kötelezettségeik teljesítésére, az ügyfeleket megillető megfelelő tájékoztatás szükségességére és a szóban előadott kérelmek esetében a jegyzőkönyveknek a Ket. hivatkozott szabályai szerinti elkészítésére a tűzifa-támogatás szétesztására irányuló eljárásokban.

A belügyminiszter válaszában jelezte, hogy a szociális tüzelőanyag-pályázat célja a krízishelyzetben lévőknek való segítségnyújtás a téli fűtési időszakban. Így a támogatás felhasználása során a helyi önkormányzatoknak mérlegelniük kell, hogy a közigazgatási területükön élő, kérelmet benyújtók közül mely személyek minősülnek a támogatásra leginkább rászorulóknak. A szaktárca a rendelkezésre álló eszközeivel igyekszik elősegíteni a jogalkalmazókat a támogatás hatékonyabb felhasználásában és elosztásában, ennek érdekében a pályázati kiíráshoz kapcsolódó útmutatóban hangsúlyosabban megjelenítik azokat a tudnivalókat, amelyek elősegítik a támogatás optimális felhasználását. A biztos a választ tudomásul vette, a kérdéskör áttekintése érdekében 2016-os utóvizsgálata keretében pedig arra keresi majd a választ, hogy a jelenlegi pályázati rendszer működtetése során előfordulhat-e az, hogy krízishelyzetben lévők kiszorulnak a támogatásból, és ennek nyomán szükséges lehet-e a támogatás feltételrendszerének átgondolása, a tárgykört szabályozó BM rendelet módosítása.

2. Az AJB-5371/2014. számú ügyben egy panaszbeadvány vizsgálata nyomán állapította meg a biztos, hogy a Nógrádmegyeri önkormányzat helyi szociális rendeletében a törvényi rendelkezésekhez képest leszűkítette, a településen állandó lakóhellyel rendelkezőkre korlátozta az ellátásra jogosultak körét. A panaszos leírta, hogy élettársával életvitelszerűen Nógrádmegyeren tartózkodnak, de településről településre járva gyűjtik az újrahasznosítható hulladékot, emiatt hosszabb ideig távol lehetnek. Az élettársa elveszítette a lakóháza tulajdonjogát, ezzel megszűnt az eddigi tartózkodásuk jogcíme, és akár hajléktalanná is válhatnak. 22.800 forint ellátásból élnek, mindketten orvosi kezelésre szorulnak. A beadványban azt panaszolta el az ombudsmannak, hogy a jogosultságot állandó lakhelyhez kötő helyi szociális rendelet következtében nem kapnak segítséget a település önkormányzatától. A jelentés rögzíti, hogy az önkormányzatok a szociális igazgatási rendszer 2015-ös átalakítása után sem tehetik meg, hogy a lakóhely hiányára hivatkozva támogatás, segítség nélkül hagyják a hozzájuk forduló, rászoruló embert. A vizsgálat feltárta, hogy a helyi szociális



rendelet hatálya nem terjed ki a településen állandó lakóhely nélkül élő, ott életvitelszerűen tartózkodó rászorulókra, így a hajléktalanokra és azokra sem, akiknek az élete, testi épsége közvetlen veszélyben van. Mindez a biztos szerint azt eredményezheti, hogy a kötelező szociális ellátási körbe tartozó rászorulókhöz sem jut el támogatás, az eljáró önkormányzati szerv ugyanis a kérelmet a feltételek érdemi vizsgálata nélkül elutasítja. Az alapvető jogok biztosa kiemelte, hogy addig, amíg a településen – akár csak ideiglenes jogcímen – élnek rászorulók, az önkormányzat ellátási kötelezettsége kiterjed rájuk mint a településen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalanokra. A hajléktalan személyek ügyében ugyanis az a szociális szerv lesz az illetékes, amelynek illetékességi területét az adott személy az ellátás igénybevételekor nyilatkozatban tartózkodási helyként megjelölte. Az önkormányzat a településen állandó lakóhellyel rendelkezőkre korlátozta a helyi szociális rendelet hatályát. Az ombudsman hangsúlyozta: aggályos, hogy ennek alapján az a rászoruló, aki életvitelszerűen az önkormányzat területén él ugyan, de sem ott, sem más településen állandó lakóhellyel nem rendelkezik, eleve – minden további feltétel teljesülésétől függetlenül – kívül rekedhet a szociális ellátórendszeren: lényegében a rendszer számára láthatatlanná válik. A jelentés rögzíti, hogy az állam minden esetben köteles gondoskodni az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról, így segítenie kell azokat, akik önjelöltől nem tudják megteremteni az emberi lét alapfeltételeit. Az ombudsman szerint az egyes önkormányzatoknak lehetőségük van arra, hogy a településen életvitelszerűen élő, de érvényes lakcímmel nem rendelkező személyek esetében az értesítési cím meglétét követeljék meg az ellátás előfeltételeként. A biztos megállapította, hogy az önkormányzat a szociális törvény rendelkezéseivel ellentétesen korlátozta állandó lakosainak körére a rendelet személyi hatályát, ezzel sértette az érintettek szociális biztonságához való jogát. A biztos felhívta az önkormányzatot, hogy a rendeletet a szociális törvény irányadó rendelkezéseivel összhangban módosítsa. A polgármester arról tájékoztatta a biztost, hogy a kifogásolt rendeleti szabályozást az önkormányzat képviselő-testülete a megadott határidőn belül hatályon kívül helyezte, így a helyi szociális rendelet személyi hatálya már a törvénnyel összhangban van. A biztos ajánlására az önkormányzat hatályon kívül helyezte a szociális biztonságához való jogot sértő rendeleti szabályt.

3. Az AJB-1122/2014. számú ügyben a beadványozó azt sérelmezte, hogy lakóhelyén nem tudnak egészséges ivóvízhez jutni, mert az utcájukban közel nyolc éve nem működik az utcai kút, víztartozás miatt ingatlanán egyáltalán nincs vízszolgáltatás, a működésképtelen utcai kút 200 méteres körzetében pedig nincs közkifolyó. Az ivóvíz-szolgáltatással kapcsolatos panaszja ügyében folytatott vizsgálat alapján a biztos e jelentésében is rögzítette.

zította, hogy az ellátás biztonságának elve az ivóvíz minőségét és a folyamatos, költséghatékony, szakszerűen és biztonságosan, hosszútávon fenntartható módon üzemeltetett rendszerek működtetését követeli meg. Így ahol vezetékes vízhálózat van kiépítve, ott az önkormányzat elsődlegesen a maximum 150 méterenként elhelyezett közkifolyók működtetésével köteles a minimum 20 liter/fő/napra vonatkozó közegészségügyi vízbiztosítási feladatait ellátni. A jelentés rámutat, hogy a víziközmű-szolgáltatónak elég kell tennie jogszabályban meghatározott kötelezettségének, és annak az ingatlanok lakói számára, amelyben az ivóvíz-szolgáltatást felfüggesztette, és amely ingatlanon nincs elérhető, a közegészségügyi vízigénynek megfelelő ivóvíz, személyenként 20 liter ivóvizet kell szolgáltatnia naponként 150 méternél nem távolabbi közkifolyóról vagy tűzcsapról, illetve ezek hiányában a megszabott mennyiségű ivóvizet kell szállítania az érintettek számára. A biztos jelentésében rögzítette, hogy a törvényben előírt válaszadási kötelezettségét a polgármester nem teljesítette, a vizsgálat lefolytatását hátráltatta, gátolta az alapvető jogok biztosát alkotmányos jogkörének gyakorlásában. Mivel a vizsgálat során nem sikerült kétséget kizáróan tisztázni azt, hogy a panaszos család hozzáfér-e a jogszabályban előírt mennyiségben az egészséges ivóvízhez, az ombudsman az önkormányzatnál soron kívüli vizsgálatot kezdeményezett, felkérte a kormányhivatal vezetőjét, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében kísérelje figyelemmel az önkormányzat intézkedéseit. A biztos a járási népegészségügyi intézet vezetőjének vizsgálatát is kezdeményezte, a víziközmű-szolgáltatót a közegészségügyi vízigénynek megfelelő ivóvíz biztosítására kérte fel, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) elnökénél pedig annak vizsgálatát indítványozta, hogy érvényesül-e az ellátásbiztonság, ellátási és szolgáltatási felelősség elve az önkormányzat és a víziközmű-szolgáltató által kötött szerződésben.

A járási hivatal vezetője az ivóvíz szolgáltatás korlátozásával kapcsolatosan arról tájékoztatta a biztost, hogy a panaszos ügyében hivatalból eljárást indított, végzéssel nyilatkozattételre hívta fel a DAKÖV Dabas és Környéke Vízügyi Kft. vezetőjét arra vonatkozóan, hogy az ivóvíz-szolgáltató által közszolgálati ivóvíz-szolgáltatás korlátozásával érintett tárgyi ingatlanon milyen módon kívánja teljesíteni a létfenntartási és közegészségügyi vízigényt. A járási tisztifőorvos szerint 2010 augusztusában került sor az ingatlan kizárására a közszolgáltatásból. A szolgáltató azonban eleve csak a népegészségügyi szakigazgatási szerv értesítése mellett végezhetne volna el a bekötővezeték lezárását. A vizsgálat megállapította, hogy valóban nem biztosították a hatályos jogszabályban előírt közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátást. A járási tisztifőorvos felhívta a vízi közmű-szolgáltató figyelmét arra, hogy az emberi fogyasztásra szánt víz ivóvíz-minőségét biztosítani kell és ennek be nem tartása esetén

egészségügyi bírság kiszabásának van helye. A járási tisztifőorvos jelezte a polgármesternek, hogy az egészséges ivóvíz biztosítása a helyi önkormányzat és az ivóvíz-szolgáltató közös feladata. A polgármester válasza szerint az önkormányzat a panaszos közelében található közkutat helyreállította, amely így alkalmas vízvételre. A járási hivatal értesítette a biztost, hogy az ivóvíz-szolgáltató felszerelte a közkifolyót a panaszos lakóingatlanától 150 méteren belül. A MEKH megállapította, hogy az üzemeltetési szerződés megfelel a törvény rendelkezéseinek, felhívta a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy álláspontja szerint a szolgáltató jogszabályi kötelezettségének nem csak közkifolyó elhelyezésével és üzemeltetésével tud eleget tenni.

4. Az AJB-228/2015. számú ügyben a szülő azt sérelmezte, hogy gyermekeire tekintettel nem folyósították számára az iskoláztatási támogatást, noha gyermeke 2013 decembere óta az iskolából nem hiányzott igazolatlanul, csak iskolát váltott. A hatályos szabályok szerint a kincstár a gyámhatóság kezdeményezésére megszünteti az iskoláztatási támogatás szüneteltetését, ha a gyermek igazolatlanul mulasztott kötelező tanórai foglalkozásainak száma három tanítási hónapban nem haladta meg az ötöt, az érintett hatóságok eljárásában pedig a Ket. szabályainak kell érvényesülni. Ennek ellenére a vizsgálat feltárta, hogy a gyámhivatal eljárásának megindításáról az ügyfelet nem értesítette, ezzel megakadályozta, hogy az ügyfél értesüljön az őt érintő eljárásról és annak lezárásáról, továbbá az ügy érdemében sem hozott határozatot, hanem az ügy iratait az iskolától kapott tények ismeretében irattárba helyezte. A szülő kérelmére a következő év júliusában indított eljárást, mikor a tanuló iskolája késlekedett a válaszadással. A gyámhatóság a felülvizsgálat eredményeként csak 2014 októberében hozta meg határozatát, amely alapján a Kincstárnál megindulhatott az eljárás következő szakasza. A Kincstár „ellenőrizte” a gyámhatóság határozatát, és álláspontja szerint az iskoláztatási támogatás ismételt folyósításának a feltételei nem álltak fenn, majd a szülő gyermekét iskolába járásával kapcsolatos igazolások benyújtására szólították fel. Végül 2015 januárjában az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetéséről döntöttek, a támogatást a határozat keltének hónapjától, 2014 októberétől ismét megállapították, mivel az ellátást a gyámhatóság iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetésére irányuló kezdeményezése hónapjára kell ismételtelen folyósítani. Ez utóbbi szabály módosult ugyan 2015 januárjától úgy, hogy a gyámhatóság már rendelkezhet a támogatás folyósításának hónapjáról is, de a gyámhatóság ekkor már jelentős határidőcsúszás mellett meghozta döntését. Mindezek alapján a biztos nem osztotta a gyámhatóság azon álláspontját, hogy az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének felülvizsgálatára vonatkozó eljárás elhúzódását a panaszos szülő bejelentési kötelezettségének elmulasztása okozta, mivel időközben gyermeke iskolát

váltott. Ezzel szemben az ombudsman szerint súlyosan hibázott a gyámhatóság akkor, amikor eljárása során a kellő körültekintést nélkülözte, az eljárási garanciákat figyelmen kívül hagyta. A Kincstár több hónapra elhúzódó, a kellő körültekintést szintén nélkülöző, önkényes jellegű eljárása ugyancsak a panaszos alapvető eljárási jogainak sérelmét okozta. Emellett az eljárásban közreműködő iskolák is jelentősen hozzájárultak a visszásság bekövetkezéséhez azzal, hogy nem jártak el kellő körültekintéssel, illetve eljárásukkal határidőt mulasztottak. Mindezen körülmények vezettek összességében oda, hogy bár a tanuló a gyámhivatali felülvizsgálati időszak alatt (2013 szeptembere és novembere között) nem mulasztott igazolatlanul tanítási órát, a szülő az iskoláztatási támogatást csak részben, valamint jelentős késedelemmel kaphatta meg. A visszásság orvoslása érdekében a biztos – a családtámogatásokkal kapcsolatos hatáskörváltásra tekintettel – felkérte a Pest Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat a szükséges intézkedések megtételére. A kormányhivatal válasza a sürgetes ellenére sem érkezett meg.

### **Az egészséghez való jog**

A szociális biztonsághoz való joghoz hasonlóan az egészséghez való jog kapcsán az állam az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás működtetésére, az egyén állapotában, körülményeiben bekövetkező, várható rosszabbodások – öregség, betegség, rokkantság – esetére a megelőzéshez szükséges ellátás megteremtésére, a társadalombiztosítás rendszerének megszervezésére és fenntartására köteles. Az egészséghez való jog szoros kapcsolatban áll az élethez való joggal, az állam életvédelmi kötelezettségéből következik. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége alapján köteles megteremteni az egészségügyi intézményrendszer működésének olyan garanciáit, amelyek mindenki számára biztosítják az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, vagyis azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki se maradjon ellátatlanul. Az állam kötelezése csupán a jog gyakorlásához szükséges gazdasági és jogi környezet megteremtésének, valamint az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás megszervezésének követelményét jelenti. Az egészségügyet érintő kérdésekben meglehetősen szűk az ombudsman eljárási hatásköre. Érdeemes arra is utalni, hogy a betegek alapvető jogait érintő vizsgálatokról a leginkább veszélyeztetett csoportok jogainak védelme kapcsán olvashatnak.

1. 2015 tavaszán Jász-Nagykun-Szolnok megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálatot indított AJB-2212/2015. számon az alapjogi biztos, amelynek keretében vizsgálta a szociális és egészségügyi intézmények, ellátó-helyek működését is. A Hivatal

kapacitáskorlátaira tekintettel a vizsgálat csupán a legjelentősebb, illetve korábbi ombudsmani vizsgálatokban már érintett intézményekre terjed ki. Tekintettel arra, hogy a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Hetényi Géza Kórház a térség legjelentősebb, központi egészségügyi intézménye, az ombudsman szükségesnek tartotta működését alapjogi szempontból áttekinteni. Figyelemmel arra, hogy az egészségügyi ellátást nyújtó intézmények működését nehezítő, azt befolyásoló tényezők, az ezekkel kapcsolatos általános kérdések is a vizsgálat releváns részét képezték, mindezt helyszíni vizsgálat segítségével kívánta megismerni a biztos, így személyesen is meglátogatta az intézményt, és a főigazgatóval és a jogi osztály vezetőjével folytattak munkamegbeszélést. A helyszíni vizsgálat tapasztalatait összegezve, illetve a kórházi dokumentáció, a rendelkezésre bocsátott iratok áttekintését követően a Kórház működési gyakorlatában visszaszerezett helyzetet az ombudsmani vizsgálat nem tárt fel. A vizsgálat alapján megállapítható, hogy elengedhetetlen a fenntartói és a finanszírozási háttér egyedi és rendszerszintű bizonytalanságainak és hiányosságainak a kiküszöbölése, ami a központosítás és a szakdolgozói létszámihiányból származó nehézségek hatékony és gyors felszámolásával lehetséges – és szükséges ahhoz, hogy a gyógyító-megelőző ellátás, vagyis az egészségügyi szolgáltatás megfelelő színvonalon, folyamatosan biztosított legyen. A jelentést elsődlegesen figyelemfelhívásnak szánta a biztos, különösen annak fényében, hogy az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére szoruló beteg emberek és hozzátartozóik, az egészségügyi intézményrendszer dolgozói körének helyzetére olyan sajátos kiszolgáltatottság, egymásra utaltság jellemző, amely helyes értelmezéséhez objektív helyzetértékelés és az irányadó alapjogi szempontok következetes hangsúlyozása szükséges.

2. Az AJB-1271/2015. számú ügyben a biztos sajtóhírekből értesült a Drogprevenciós Alapítványnak azon bejelentéséről, amely szerint kénytelen volt megszüntetni az 1995 óta a Hollán Ernő utcai irodájában működtetett tűcsere-programját. Elmondásuk szerint a XIII. Kerület Önkormányzata a környékbeli lakosok panaszai miatt megtiltotta, hogy e helyszínen tűcseret folytassanak, és költözésre szólította fel őket. Kiemelték, hogy a 2014-ben megszüntetett józsefvárosi tűcsere-program miatt kétszeresére nőtt a kerületben a forgalom, ez pedig szerintük átmenetileg intenzívebben zavarhatta a helyi lakosságot. A korábbi, AJB-1131/2013. számú jelentésben tett megállapítások és intézkedések megvalósulásának figyelembevételével, az Önkormányzat eljárása háttérének és következményeinek megismerése érdekében, továbbá a tűcsere-programok megszűnése miatt kialakult, illetve fennálló fővárosi járványveszélyes állapot okán a biztos hivatalból átfogó jellegű vizsgálatot indított. Jelentésében az ombudsman megállapította, hogy az Országgyűlés által 2013-ban elfogadott Nemzeti Drogellenes Stra-

tégiában előírt szakpolitikai program Kormány általi elfogadásának elmaradása 2014-ben és 2015-ben sérti a jogállamiság elvét, továbbá a kialakult helyzet az egészséghez és az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasságot okoz. A biztos szerint a szaktárcák által előkészített és általa is véleményezett előterjesztés messzemenően alkalmas volna arra, hogy a kialakult helyzetben a mielőbbi rendszerszintű állami cselekvés alapjául szolgáljon. A szakpolitikai program elfogadását, valamint a végrehajtásának mielőbbi megkezdését akkor is nélkülözhetetlennek látja, ha időközben költségvetési források nyíltak meg e területen, amelyek nyomán pályázati forrásokhoz is hozzájuthatnak a pályázók.

Az ombudsman jelentésében kiemelte: előrelépés, hogy célzottan a Kábítószer Egyeztető Fórumok (KEF-ek) működési feltételeinek biztosítására kiírt nyílt pályázaton a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában működő módszertani tevékenységet ellátó intézmény is részt vett. Sikeres pályázat esetén megteremtődik annak a lehetősége, hogy a Fővárosi KEF még 2015 őszén újjáalakuljon és működhessen. A pályázat pozitív elbírálása esetén a Fővárosi KEF tevékenységének része lehet majd a kerületi KEF-ek egységes szakmai tevékenységének előmozdítása, illetve a koordinációs feladatok ellátásának elősegítése. Az ombudsman fenntartotta, hogy a Fővárosi KEF felállításának évekig tartó elhúzódása alapjogi szempontból visszas helyzetet eredményezett. Mivel azonban határozott lépések történtek a Fővárosi KEF újraindítása érdekében, jelenleg újabb intézkedést nem kívánt megfogalmazni. Kiemeli a jelentés, hogy a Fővárosi KEF érdemi működésének megkezdésekor – a korábbi mintájára – jöjjön létre külön munkacsoport az alacsonyküszöbű szolgáltatások területén, amely képes lenne globálisabb, azaz fővárosi szinten áttekinteni e szolgáltatások működésének, elérhetőségének helyzetét, különösen a tűcsere-programokét. A pozitív tapasztalatok okán, illetve a Stratégiával összhangban lényeges az is, hogy – elismerve, hogy közvetlenül valóban nem kötelező jellegű helyi önkormányzati feladatról van szó – valamennyi fővárosi kerületben működjön kábítószer-egyeztető fórum. Mindezek és a teljes lefedettség hiánya alkalmas arra, hogy alapjogi szempontból visszas helyzet alakuljon ki, ami a jogsérelem bekövetkezésének közvetlen veszélyét hordozza magában.

Az angyalföldi tűcsere-program megszűnésével összefüggésben a vizsgálat feltárta, hogy az Alapítvány, valamint az önkormányzat között együttműködési megállapodás igazolható módon nem volt (nem ennek felmondására került sor), hanem a fennálló jogi kapcsolatot egy bérleti szerződés jelentette, így hatáskör hiányában a biztosnak nincs lehetősége polgári jogi jogviszony megszűnésének jogszerűsége kapcsán megállapításokat tenni. Az ombudsman azonban megjegyezte, hogy ezzel együtt nem tűnik életszerűnek, hogy az önkormányzatnak az eltelt tizenegy év alatt semmilyen tudomása nem volt arról, hogy az Alapítvány a Hollán Ernő utcai helyszínen



túcsere-programot működtet. A jelentés rögzíti, hogy a konkrét helyzet, a XIII. kerületi túcsere-program megszűnése jogszerűségének jogi megítélésétől függetlenül tény, hogy egy újabb fővárosi kerületi túcsere-program, azaz egy már meglévő szolgáltatás megszűnése egy olyan folyamat újabb átlomásaként értékelhető, amely miatt a szenvedélybetegek alacsonyküszöbű ellátására, ezzel pedig járványügyi prevenciók feladatának végzésére hivatott rendszer egyre kevésbé alkalmas az államot terhelő kötelezettségek alkotmányos minimumának teljesítésére. A jelentés szerint a rendelkezésre álló adatok hiányában kétséget kizáróan nem igazolható, de nem is cáfolható a programok „dominóeffektusa”, azaz, hogy a VIII. kerületi túcsere-program korábbi megszűnését követő forgalomnövekedés miatt kerülhetett sor a XIII. kerületi túcsere-program lakossági megítélésének változására, így közvetve az önkormányzat lépésére. Az ombudsman szerint önmagában ennek a tendenciának a veszélye is érdemes a döntéshozók kiemelt figyelmére. Az egyes fővárosi túcsere-programok megszűnése ugyanis a következőkben kifejtettek alapján komoly aggályokra adhat okot.

A biztos összességében azt állapította meg, hogy a fenti adatok és tapasztalatok, valamint szakmai állásfoglalások alapján a fővárosi kerületekben a túcsere-programok elérhetőségével, illetve lefedettségével kapcsolatos jelentős visszalépés a helyi lakosság egészséghez való jogával, az érintett kliensek egyenlő méltóságához való jogával, valamint a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz, mivel a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét idézi elő. A túcsere-programok nem csupán a fertőző betegségek megelőzésében lehetnek hatékonyak, hanem az ellátórendszer első lépcsőfokaként kezeléshez juttatják a szerhasználókat, csökkentik az utcai drogfogyasztást és az önkormányzattal való kölcsönös, megfelelő együttműködés esetén hozzájárulhatnak az egészséges környezet biztosításához. A biztos ismételten megerősítette azon álláspontját, hogy a túcsere-program szakmai bizonyítékon alapuló szociálpolitikai intézkedés. Nem propagálja a droghasználatot, nem akadályozza a leszokás sikerességét. Fontos szerepe van ezzel szemben abban, hogy hozzájárul a drogfogyasztók ellátásba jutásához, hosszú távon pedig csökkenti az illegális szerhasználat előfordulását. A túcsere-program működésének biztosításával és támogatásával az állam úgy tartja tiszteletben az érintettek önrendelkezési jogát, hogy közben mégsem hagyja őket ebben a kiszolgáltatott helyzetben teljesen magukra. A jelentés szerint a kábítószer-probléma éppen a terjesztő magatartás miatt elválaszthatatlan a bűnözéstől, a túcsere hiánya közvetett módon növeli a bűnelkövetés veszélyét. Jellemző tapasztalat, hogy a bűnözéssel összekötött kábítószer-fogyasztás esélyét csökkenti a túcsere, hiszen a programok nem működhetnek szociális munka nélkül, a túcsere-program közvetett úton hozzájárul a közbiztonság növekedéséhez és a társadalmi békéhez.

A biztos felkérte a Kormányt, hogy a Nemzeti Drogellenes Stratégiá-

ról szóló országgyűlési határozatban foglaltak alapján a 2015-ös (2016-os) évekre vonatkozó szakpolitikai programot mielőbb fogadja el. Felkérte a XIII. kerület polgármesterét, hogy vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy milyen helyszínen lenne továbbfolytatható a kerületben, a helyi lakosok indokolatlan zavarása nélkül a megszűnt tűcsere-programot pótló, mobil ártalomcsökkentő szolgáltatás. Kezdeményezte a főpolgármesternél, hogy biztosítsa a szükséges forrásokat és támogatást a Fővárosi KEF mielőbbi felállítása és működésének megkezdése érdekében, és annak keretében fordítson kiemelt figyelmet az alacsonyküszöbű szolgáltatásokkal, a tűcsere-programok helyzetével összefüggő koordinációra. A biztos végül felkérte öt fővárosi kerület képviselő-testületét, hogy a Drogellenes Nemzeti Stratégia célkitűzéseivel összhangban, a Fővárosi KEF-ben való együttműködés megteremtése érdekében fontolja meg a kerületben intézményesített fórumként kábítószer egyeztető fórum létrehozását és működtetését a fővárosban tevékenykedő civil és egyházi szervezetekkel együttműködésben.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter a Kormány nevében arról tájékoztatta a biztost, hogy a Kormány 2015 decemberében az ajánlásnak eleget téve határozati formában elfogadta a szakpolitikai programot. A megszólított kerületi polgármesterek közül mind az öt határozott ígéretet tett arra, hogy megvizsgálják helyi szinten a KEF-ek felállításának lehetőségét. Az V. és a XXIII. kerületi polgármesterek 2016 elején pedig már azok felállításának közvetlen előkészületeiről tájékoztatták a biztost. A főpolgármester azt jelezte, hogy a jelentésben foglaltakat tudomásul veszi, a Fővárosi KEF mielőbbi felállításához, működtetéséhez szükséges források biztosításáról a Fővárosi Közgyűlés fog majd dönteni. A XIII. kerület polgármestere a jelentés megállapításaival csak részben értett egyet, az önkormányzat számára javasolt intézkedéseket pedig vitatta. Úgy látta, hogy ahhoz nincsenek meg a szükséges törvényi feltételek, anyagi források, miközben a tűcsere-program sem jelenleg, sem korábban nem volt kerületi vagy fővárosi önkormányzati hatáskör vagy feladat. A polgármester a tűcsere-program hasznosságát nem vitatta, de szerinte nem ez az egyetlen megoldás. A biztos a polgármestereknek írt levelében – a közreműködést és az intézkedéseket köszönve – azt emelte ki, hogy nagy jelentősége lenne a probléma kezelésében a kerületek együttműködésének.

3. Az AJB-3752/2015. számú ügyben a gyógyszerárak készenléti és ügyeleti rendjével kapcsolatos szabályozást vizsgálta egy panaszbeadvány alapján a biztos, mert a panaszos szerint szükségessé vált az ügyeleti szolgálatra kötelező jogi szabályozás felülvizsgálata. Rendelet helyett törvényi szinten, valamint világos tartalommal kellene rögzíteni a gyógyszerárak ügyeleti, illetve készenléti kötelezettségét és azokat a szempontokat, amelyeket a kötelezésre felhatalmazott szervnek figyelembe kell vennie – emelte ki jelen-

tésében az alapvető jogok biztosa. A biztos a szaktárcától az ügyeleti és a készenléti szolgálat ellentételezése szabályozásának teljes körű felülvizsgálatát kérte.

Egy panaszos gyógyszerész azt a miniszteri rendeletet kifogásolta, amely alapján az ÁNTSZ anyagi kompenzáció nélkül ügyeleti, készenléti szolgálatra kötelezheti a gyógyszertárak működtetőit. Az alapjogi biztos vizsgálatot rendelt el, mert a panasz felvetette annak gyanúját, hogy a szabályozás miatt csorbulhat a jobbiztonság követelménye, illetve a vállalkozás szabadsága. A biztos jelentésében két körülmény együttállására emlékeztetett: a gyógyszerészi munka magas szintű szaktudást igénylő, az orvoshoz közel álló élethivatás, a gyógyszertár működtetése pedig – azok privatizációja óta – nyereségorientált gazdasági vállalkozás is. A gyógyszertárat működtető gyógyszerészt ennek értelmében megilleti a vállalkozás szabadsága, az államnak azonban azt is biztosítani kell, hogy érvényesüljön a polgári testi és lelki egészséghez való joga is. A gyógyszerellátás az egészséghez való jog fontos tartalmi eleme, így a gyógyszerekhez való hozzáférés biztosítása továbbra is egyértelműen az állam felelősségi körébe tartozik. A jelentés szerint mindezekből az is következik, hogy az egészséghez való jog sérelmét okozná, ha gyógyszert csak a hagyományos nyitvatartási időben lehetne vásárolni. A gyógyszerellátás biztosításának alkotmányos kötelezettségéből következően a gyógyszertárakat működtetők ügyeleti, illetve készenléti szolgálatra kötelezhetők. A kötelezés azonban egyben a vállalkozás szabadságának korlátozását is jelenti, ilyen korlátozást pedig rendelet nem, kizárólag csak törvény rendelhet el – állapította meg a biztos. Rendeleti szinten a törvényben meghatározott korlátozás technikai részletszabályai határozhatók meg.

A jelentés arra jutott, hogy az ügyeleti, illetve készenléti gyógyszerellátási kötelezettség jelenlegi rendeleti szabályozása nem egyértelmű és nem felel meg a törvényi szint követelményének. A törvényi alapot és annak fogalomhasználatát érintő garanciális hiányosságok sértik a jogállamiság elvét. A biztos szerint aggályos, hogy mindezek mellett az egészségügyért felelős miniszter túlságosan tágan értelmezte a felhatalmazást, így túlterjeszkedett azon. A jelentés rögzíti, hogy a nyitva tartásra kijelölés szempontrendszere egyoldalú, nem ad módot az ügyeletet ellátó patikák eltérő teherbíró képességének, egyéb érdekeinek figyelembevételére, a szabályozás jelenleg az illetékes tisztai főgyógyszerész mérlegelésén múlik, ami területenként eltérő gyakorlat kialakulásához vezet. A biztos külön is kitért arra, hogy a kijelölt gyógyszertárak az ügyeleti szolgálatot ingyenesen kötelesek ellátni, ami felveti a korlátozás arányosságának a kérdését. A biztos utalt arra, hogy a kompenzáció konkrét módjának és mértékének meghatározása a jogalkotó szakpolitikai mérlegelésének körébe tartozik. Alkotmányossági szempontból az a kérdés, hogy a kompenzáció alkalmas-e arra, hogy átlagos

ellentételezésül szolgáljon a feladat ellátásáért. A vizsgálat feltárta, hogy a jelenlegi ellentételezési megoldást az esetlegesség és az átláthatatlanság jellemzi. Az ombudsman szerint világosnak kellene lennie, hogy mely díjak, kedvezmények szolgálják célzottan az ügyeleti, készenléti szolgálat kompenzációját. A biztos az egészségügyért felelős minisztert kérte, hogy a Magyar Gyógyszerészi Kamarával együttműködve mielőbb vizsgálja felül a rendelet aggályos rendelkezéseit.

A miniszter válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy meglátása szerint is szükség van a gyógyszerárak ügyeleti szabályozásának áttekintésére, illetve pontosítására, a kérdés rendezésére. Jelezte, hogy a gyógyszerári ügyelet rendszerének újragondolásával kapcsolatos megkeresések okán 2015 első félévében a szakmai szervezetek, illetve az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet és az OEP képviselőinek részvételével az egészségügyért felelős államtitkár elindította az egyeztetéseket a gyógyszerári ügyelet szabályozásának áttekintése érdekében. Tájékoztatása szerint a cél az, hogy a szabályozás változását az érintettek közötti konszenzusos egyetértés alapozza meg. Várhatóan a 2015 őszi jogalkotási ciklusban sor kerülhet a szükséges jogalkotási feladatok elvégzésére. Mivel az ügyeleti ellátás finanszírozásához szükséges források kérdését is érintik az egyeztetések, így szükséges lehet az állami forrásokat kiegészítő, az ár-rés-bevételt és a gyógyszerészek hozzájárulását is figyelembe vevő komplex rendszer kialakítása.

### **A művelődéshez való jog és az oktatás**

Az Alaptörvény XI. cikke alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, ezt a jogot pedig az állam a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a művelődéshez való jogról önállóan, de az oktatáshoz való joggal együtt rendelkezik, hiszen a művelődés klasszikus területének az oktatás tekinthető. Bár a művelődéshez való joggal összefüggésben az alkotmánybírósági gyakorlat elsődlegesen a széles értelemben vett oktatáshoz való jog területével (közoktatás és felsőoktatás szférája) foglalkozott behatóan, világossá tette azt is, hogy az oktatáson kívül más területek is beletartoznak: a művelődéshez való jog nemcsak az iskolarendszerű oktatásban, hanem azon kívül is megvalósulhat. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az oktatáshoz való jog akkor valósul meg a felsőfokú oktatásban, ha az mindenki számára képességei alapján hozzáférhető, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak. Az államnak a fel-

sőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

Az alapvető jogok biztosának az oktatást érintő ügyek vizsgálata során figyelemmel kell lennie arra, hogy az egyes oktatási intézmények eljárásával, tevékenységével kapcsolatban az elé kerülő ügyek jelentős részében nem az oktatásban vagy a felsőoktatásban való részvételhez való jog sérül, hanem tipikusan más alapjogok vagy a jogállamiság elvével összefüggő követelmények. Nem hagyható az sem figyelmen kívül, hogy a közoktatás és a felsőoktatás legfontosabb szereplői gyermekek, illetve fiatal felnőttek, akik esetében az alapjogok érvényesülése különös jelentőséggel bír. A tárgyév nemcsak a beadványok, a jelentések és vizsgálatok száma, hanem azok átfogó jellege, jelentősége miatt is az „oktatás évének” tekinthető az ombudsmani gyakorlatot tanulmányozva. 2015-ben zárultak egyrészt már korábban elindított átfogó vizsgálatok (pedagógus-életpályamodell, tankönyvrendelés), másrészt pedig olyan alapjogi jellegű új vagy akut problémák is jelentkeztek, amelyek jelzések, illetve panaszok formájában igényelték a biztos vizsgálatának elindítását. Ahogyan korábban, úgy a mostani tárgyévben is a közoktatási terület dominált, ugyanakkor a felsőoktatás területén is voltak olyan fontos vizsgálatok, amelyek nyomán rendszerszerű aggályokat tárt fel az alapjogi biztos.

Visszatérő visszássággként tárta fel a biztos számos jelentésében, hogy az iskolák, óvodák döntéseivel szemben benyújtott szülői kérelmek ügyében a fenntartóként eljáró tankerületek, illetve jegyzők nem a jogszabályban foglaltak szerint járnak el. A fenntartók ezen eljárásukkal, mulasztásukkal a biztos álláspontja szerint akadályozták a szülő törvényi jogainak érvényesülését, ami a szülő tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. A biztos az AJB-3010/2015. számú ügyben hangsúlyozta, nem fogadható el érdemi alakszerű döntésnek, hogy a szülői kérelemben foglaltakat figyelmen kívül hagyva, a szülő számára a fenntartó e-mailben válaszolt a sérelmek érdemi vizsgálata nélkül. Hasonló visszásságra mutatott rá állami fenntartású iskolák fenntartói eljárásával kapcsolatosan a biztos az AJB-5513/2015. számú jelentésében. Az AJB-3358/2014. számú jelentésében tárta fel azt az aggályos mechanizmust, ahogyan a móri tankerület a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény szinte valamennyi garanciális rendelkezését megsértette. Érdemben nem járt el a hatáskörébe tartozó ügyben, a panaszos kérelmét nem annak tartalma szerint bírálta el, nem tisztázta a tényállást, a határidőket nem tartotta be, nem biztosította a pártatlan eljárást, illetve nem tájékoztatta a panaszost a jogorvoslat lehetőségéről sem. Miután számos jelentésben hívta fel a KLIK elnökét a szülői kérelmek aggályos kezelésére, a feltárt visszásságok alap-

ján a biztos az elnöknél immár azt kezdeményezte, hogy szervezze meg a tankerületi igazgatók és a tanügyi igazgatással foglalkozó munkatársainak továbbképzését a szülői kérelmek elbírálására irányadó eljárási szabályok betartása érdekében.

Jogszabályok és jogállami garanciák aggályos felülírását állapította meg az iskolai *tankönyvrendelés eljárását* kifogásoló panaszok vizsgálatáról kiadott AJB-2263/2014. számú jelentésében a biztos. Az ombudsman rámutatott arra, hogy a köznevelési törvény – korlátozottan, de – biztosítja a pedagógus tankönyvválasztási szabadságát, aminek a helyi tanterv és a szakmai munkaközösség véleménye szab kereteket, amelynek figyelembevétele mellett a tankönyvjegyzékből szabadon választhatóak a tankönyvek. A tankönyvjegyzékbe a tankönyvek a tankönyvellátásról szóló törvényben meghatározott számban, illetve meghatározott hatósági eljárást követően vehetőek fel. A vizsgálat feltárta, hogy 2014-ben az állami fenntartású iskolákban még ez a korlátozott tankönyvválasztási szabadság sem érvényesülhetett. A KLIK és a köznevelésért felelős államtitkár által közösen jegyzett „Javasolt kiadványok listája” ugyanis – gazdasági okokra hivatkozással – valamennyi évfolyamon tovább szűkítette a tankönyvek választhatóságát, miközben nem volt figyelemmel a felmenő rendszerre és a helyi tanterv alapján folytatott oktató-nevelő munkára sem. Az ombudsmani vizsgálat ennek következményeként azt mutatta ki, hogy a tanulók jelentős részének esetében meg kellett változtatni a felmenő rendszer alapján rájuk vonatkozó és a helyi tanterv szerint megkezdett felkészülési folyamatot. Az alapjogi biztos álláspontja szerint a pusztán anyagi megfontolásokból adódó egyszerűsítés igénye egy jogállamban nem fogadható el, a jogszabályokba foglalt rendelkezéseket nem lehet átlépni, figyelmen kívül hagyni erre hivatkozással. Az ombudsman jelentése rámutatott, hogy a közös fenntartói-minisztériumi „leirat” jellegénél fogva nem bír kötelező erővel, ezért indokolatlanul zárta ki a tankönyvvé nyilvánítási engedéllyel rendelkező tankönyvek egy részének választhatóságát a Nemzeti Alaptanterv felmenő rendszerű bevezetésével nem érintett évfolyamokon. A leirat akadályozta, nehezítette a jogszabályban előírt rendelkezések érvényre jutását. Komoly zavarokat okozott a felkészülésben az is, hogy mindössze két héttel a tankönyvrendelés előkészületi folyamatának lezárása előtt léptették hatályba az új rendeletet. A felkészülési idő követelményének figyelmen kívül hagyása a jogbiztonság követelményét sértette – állapította meg az ombudsman. Az alapvető jogok biztosa javaslatait megküldte a fenntartónak és a köznevelésért felelős szakértőnek.

A Weiner Leó Zeneiskola és Zeneművészeti Szakközépiskola tanuló-átvételi eljárását vizsgálva a biztos az AJB-2613/2014. számú jelentésében feltárta, hogy az igazgatónak a jogszabályok alapján az átvételről szóló döntését írásban kellett volna közölnie az átjelentkezővel és szüleivel. Ezzel



szemben az átvételét kérő tanuló az átvételről a szóbeli vizsgát követően, a felvételiztető bizottság javaslatáról szóban értesült, ami szerint zenei képzését egy évfolyammal alacsonyabb évfolyamon folytathatja. Ezzel szemben az átvételt követő 3 év múlva szembesült azzal, hogy nem a bizottság által javasolt évfolyamra sorolta be az iskola. A vizsgálat feltárta, hogy az igazgató az átvételi döntést később írásba foglalta, és abban jogszerűen – a bizottsági javaslattal szemben – figyelembe vette a tanuló által korábban teljesített évfolyamokat. Az igazgatói döntésről azonban a tanulót és szüleit nem értesítették. Az iratok áttekintésekor az is észlelhető volt, hogy a zenei oktatáson belül a tanuló főtárgya (hegedű) naplójának másolatában a szolfézs és a hegedű tantárgyaknál eltérő az évfolyam számozási gyakorlat 3 év viszonylatában, a főtárgy évfolyam számozása minden évfolyam esetében alacsonyabb volt, mint a szolfézs évfolyam. Ezen bejegyzéseket az iskola utólag folyamatosan javította eggyel magasabb évfolyamszámozásra. Ebből az a következtetés vonható le, hogy magának az iskolának a gyakorlata is bizonytalan volt a tanulóra vonatkozó évfolyam megállapításában, hiszen azt évenként módosították. A biztos felkérte a KLIK elnökét, hogy a jövőre nézve tegye meg a szükséges intézkedéseket azért, hogy a vizsgált oktatási intézmény a tanulók átvételével kapcsolatos döntéseinek a tanulókkal és a szülőkkel való közlése során a jogszabályoknak megfelelően járjon el.

Az ombudsman az AJB-3339/2014. számú jelentésében a Teleki Blanka Általános Iskola gyakorlatát vizsgálva felhívta a figyelmet arra, hogy a kötelező felvételt biztosító iskola nem hivatkozhat sem helyhiányra, sem pedig a szülői nyilatkozatokkal kapcsolatos aggályokra, hanem fel kell vennie a felvételi körzetében élő gyermeket. Ellenkező gyakorlat esetén nemcsak a tankötelezettség szenved csorbát, hanem a gyermekek és a szülők alapvető jogai is. A vizsgálat feltárta, hogy az általános iskolába a gyermeket a kötelezettség dacára azért nem vehették fel, mert a fenntartó nem tette lehetővé a körzet gyermeklétszámának megfelelő számú osztály elindítását, amihez hozzájárult az iskola igazgatójának önkényes elutasító döntése. A panaszos mindeközben a gyámhatóságnál hiába kezdeményezte a közös szülői felügyeleti jog gyakorlásának körébe tartozó döntés meghozatalát, sőt az édesanyjával szemben szabálysértési eljárás is indult a tankötelezettség elmulasztása miatt. A jelentés hangsúlyozta, hogy kormányhivatalnak a várható tanköteles korú gyermekek létszámára tekintettel úgy kell kialakítania az iskolák felvételi körzetét, hogy emellett az iskolák el tudják látni feladataikat, illetve az intézményvezetők eleget tudjanak tenni a felvételi kötelezettség teljesítésének. A fenntartónak pedig úgy kell megszerveznie az ellátást, hogy az iskola minden olyan jelentkezőt fel tudjon venni, akinek a felvételét jogszabályok előírják, ugyanakkor az osztálylétszámra vonatkozó rendelkezések se sérüljenek. A biztos kiemelte, hogy a fenntartó a jogi kötelezettségei alól nem mentesülhet. Az iskola a körzetbe tartozó gyerme-

kek jelentkezését nem utasíthatja el, ha külön élő szülei nem nyilatkoztak a szülői felügyelet gyakorlásáról, a kötelező felvételt biztosító iskola funkciója ugyanis éppen az, hogy a körzetébe tartozó valamennyi, tanköteles korba lépett kisgyermek felvételét biztosítsa. Az ombudsman rámutatott, hogy alapjogi szempontból visszás az a jogértelmezési gyakorlat, amely a szülőktől ebben az esetben további nyilatkozatok benyújtását követeli meg. A visszásság orvoslása érdekében az ombudsman felkérte a KLIK elnökét, hogy a panaszos egyedi ügyében tegye meg a szükséges intézkedéseket. A biztos kérte, hogy a KLIK elnöke vizsgálja felül az iskolai beiratkozásnál megkövetelt, a szülői felügyeleti jog gyakorlásával kapcsolatos iskolai eljárásokat. A gyermeket az iskola az eltelt időre tekintettel a következő tanév első osztályába vette fel, a KLIK elnöke pedig a kért intézkedések elfogadásáról tájékoztatta a biztost.

Az alapvető jogok biztosa az AJB-3358/2014. számú jelentésében rámutatott arra, hogy a bodajki iskola és a móri tankerület alapvető garanciális eljárási szabályokat hagyott figyelmen kívül a tanítási órák szervezésével összefüggésben: az iskolai tanítás ugyanis reggel 8 óra előtt legfeljebb negyvenöt perccel korábban kezdődhet. Az iskola ugyanakkor a nulladik óra kezdetét 7 órában állapította meg, olyan módon, hogy a nulladik óra vége és az első óra kezdete között a tanulók számára nem biztosította az óráközi szünetet, sőt a hiányzást egy későbbi időpontban megtartott órán való részvétellel kellett volna pótolni a tanulóknak. A biztos rögzítette, hogy a tanuló kötelezettsége a tanítási órákon való részvétel, ennek elmulasztását igazolni kell, az igazolatlan mulasztásnak jogkövetkezményei vannak, ekkor a tanuló első igazolatlan mulasztásakor az iskola a szülőt köteles értesíteni. Ha ez eredménytelen, és a tanuló ismételten igazolatlanul mulaszt, akkor az iskola – a gyermekjóléti szolgálat közreműködésével – keresi meg a szülőt. A feltárt tényállás szerint az iskola helyett azonban a fenntartó, a móri tankerület igazgatója hívta fel levélben a szülő figyelmét a gyermeke nulladik órán való hiányzásából eredő igazolatlan óráinak számára, amivel túlterjeszkedett hatáskörén. A biztos jelezte azt is, hogy a mulasztott órákon való utólagos részvételt a jogszabályok nem teszik lehetővé, így az iskola tanárának a tanulóval szemben kezdeményezett intézkedése sem volt jogszerű. Az ombudsman arra jutott, hogy a tanuló nem jogszabályszerűen szervezett tanítási órán nem vett részt, így nem merülhet fel a mulasztás kérdése sem. A jelentés rögzítette, hogy a tanítási óráról való késések mértéke összeadandó és a késések időtartama közt nem lehet különbséget tenni. A biztos a visszásság orvoslása érdekében a KLIK elnökéhez fordult. Az elnök intézkedését kérte, hogy a szülői kérelmet a garanciális törvényi szabályok szerint vizsgálják ki és az eljárást jog- és alakszerű határozattal zárják. Kérte azt is, hogy az elnök vizsgálja felül az iskola belső szabályzatait, tárja fel az egyedi ügy kivizsgálását akadályozó személyi körülményeket. A

KLIK elnöke a kezdeményezéseket elfogadva a kért intézkedések megtételéről tájékoztatta a biztost.

A biztos az AJB-5513/2014. számú jelentésében szülői beadványt vizsgálva jutott arra, hogy egy kalocsai speciális iskola jogsértő gyakorlatot követ a javítóvizsga lehetőségének biztosítása során. Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy a nevelőtestület az osztályozó értekezleten döntött úgy, hogy a panaszos lánya két tantárgyból nem teljesítette a követelményeket, ezért évet kell ismételnie. A biztos megkeresésére adott válaszában az igazgató arra hivatkozott, hogy a tanulók fogyatékoság-specifikus sajátosságai miatt nem határozták meg a tanulókként lehető javítóvizsgák számát, annak mértékéről minden esetben az egyéni körülmények alapján döntöttek. Az igazgató ezt követően a tankerület vezetőjének tudomására hozta, hogy az elmúlt két évben két olyan tanulójuk volt, akik két tárgyból teljesítettek elégtelenül és nem engedték javítóvizsgára, míg egy másik tanuló két tárgyból kapott elégtelen osztályzatot és engedték javítani. Jelentésében a biztos kifejtette, hogy a tanuló magasabb évfolyamba lépéséről a nevelőtestület dönt. A tanuló magasabb évfolyamba akkor léphet, ha az előírt tanulmányi követelményeket sikeresen teljesítette, ellenkező esetben évfolyamot kell ismételnie, vagy javítóvizsgát tehet, ha a tanév végén legfeljebb három tantárgyból kapott elégtelen. Az ombudsman megállapította, hogy az iskola nevelőtestületének a javítóvizsgára bocsátással összefüggésben nincs mérlegelési joga. A javítóvizsga letételének joga mindaddig nem tagadható meg, míg három tantárgyból értékelték tudását elégtelenre. A vizsgált ügyben a tanuló bizonyítványa szerint két tantárgyból kapott elégtelen osztályzatot, így tőle a javítóvizsga letételét nem lehetett volna megvonni. A jelentés rögzíti, hogy az iskolában ez nem egyszeri eset volt, hanem bevett gyakorlat. Az ombudsman álláspontja szerint az ilyen iskolai gyakorlat a jogbiztonság követelményével nem egyeztethető össze. A biztos a fenntartó eljárásával kapcsolatban ugyancsak visszásságot állapított meg, mivel a jogsértő gyakorlatot a kalocsai tankerület vezetője a szülői kérelem alapján sem észlelte. Az ombudsman a KLIK elnökét kérte, hogy az iskola visszás gyakorlatának megszüntetése mellett tegye meg a szükséges intézkedéseket a tanuló tanulmányi kötelezettségeinek teljesítésével kapcsolatos jogai érvényesítése érdekében. Az elnök az intézkedés megtételéről adott tájékoztatást.

A 2015 tavaszán kihirdetett szakmaszerkezeti döntés késedelmes meghozatalával és annak a szakképzésre jelentkező tanulók számára hátrányos következményeivel a biztos vizsgálatát követően az AJB-2487/2015. számú jelentésben a jogbiztonság követelményébe ütköző visszásságot tárt fel. Rögzítette, hogy a Kormány az iskolarendszerű szakképzés tekintetében a 2015/2016. tanévre vonatkozó rendeletét a törvényben meghatározott határidő jelentős túllépésével, 2014. július 31-e helyett 2015. február 10-én hir-

dette ki és 2015. február 11-én lépett hatályba. A biztos a 2016/2017. tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntés késői elfogadásával összefüggésben is visszasságot tárt fel. Az ombudsman leszögezte, hogy a jogszabály kihirdetése a jogalkotási folyamatnak a záró eleme, és a kihirdetéssel válik az érintettek számára annak tartalma megismerhetővé, továbbá a jogszabály alkalmazásához szükséges az is, hogy hatályossá váljon. Mindezekre tekintettel nem tartja elfogadhatónak a miniszter azon hivatkozását, hogy a jogszabály tervezetét az érintettek már ismerték. A szakmaszerkezeti döntés időben való meghozatala különösen fontos, mert e döntés alapozza meg a rákövetkező tanévben a szakképző iskolákban indítható tanulmányi területeket, ezért a késedelem súlyos bizonytalansághoz vezetett a középiskolai felvételi eljárásban, mind a tanulmányi területeik meghirdetésére kötelees szakközépiskolák, mind a már meghirdetett, majd később törölt tanulmányi területekre jelentkezést benyújtó tanulók, szüleik és családjaik esetében. A rendszerszintű hibát nem menti az sem, hogy a jogalkotó menet közben korrigálta a középfokú felvételi eljárás egyes szabályait és annak határnapjait meghatározó rendelkezéseket, amelyek további 10 napot biztosítottak a gyermekeknek és szüleiknek, hogy a korábbi törölt tanulmányi területre benyújtott felvételi kérelmüket átgondolják és helyette új tanulmányi területet válasszanak. A szakmaszerkezeti döntésnek a középiskolai felvételire gyakorolt és előrelátható következményei miatt a szaktárcáktól hatékonyabb együttműködés várható el, különös figyelemmel arra, hogy a szabályozással leginkább érintettek körét gyermekek alkotják. A jelentés hangsúlyozta, hogy az ingyenes, illetve mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás biztosítása megköveteli az államtól, hogy az ezzel kapcsolatos szabályok megváltoztatásakor a gyermekek és családok számára biztosítsa a változásokra való felkészüléshez szükséges időt. Ahhoz, hogy a szülők ezen alkotmányos tanítási kötelezettségüknek felelősségteljesen, megalapozottan tudjanak eleget tenni, szükséges, hogy kellő idő és információ álljon a rendelkezésükre. A biztos a nemzetgazdasági miniszterhez fordult és felhívta figyelmét szakmaszerkezeti döntés kiadására vonatkozó jogszabályi határidők betartásának fontosságára.

Egy budapesti óvoda eljárását sérelmezte a szülő az AJB-3010/2015. számú ügyben, mert gyermeke nem kapta meg a szükséges óvodai nevelést. Megfogalmazta abbéli aggodalmát is, hogy az óvodai ellátással kapcsolatos panaszai miatt az önkormányzat a munkáltatóján keresztül kívánt rá nyomást gyakorolni. A biztos nyomatékosan felhívta a figyelmet arra, hogy demokratikus jogállami keretek között, a magánszférához való jog tiszteletben tartása mellett még csak a látszata sem fogadható el annak, hogy valakit olyan módon kívánják korlátozni a jogorvoslathoz való jogának gyakorlásában, hogy munkáltatóján keresztül nyomást gyakoroljanak rá. A fenntartó továbbá az édesanya munkáltatóját önkényesen, hatáskörén

túlterjeszkedve vonta be az amúgy sem alakszerű, szabályszerű eljárásába. Rámutatott arra is, hogy az óvoda a szülő igényére figyelemmel nem a gyermekek érdekének megfelelő eljárást választotta, amikor nem kérte a járási hivatal eljárásának megindítását a gyermek szakértői vizsgálata érdekében. E mulasztás késleltette, hogy a gyermeke mielőbb állapotának megfelelő óvodai szolgáltatásra legyen jogosult, továbbá figyelmen kívül hagyta a gyermek óvodai csoportjába járó többi gyermek zavartalan fejlődését. A jelentés rögzítette azt is, hogy a gyermek az óvodai nevelés időtartama alatt az óvoda kerítésén többször átmászott, amely önmagában felveti az óvoda felügyeleti kötelezettségével kapcsolatos mulasztását, és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben szintén visszásságot okoz. Mindezekon túl a biztos az óvoda eljárására vonatkozóan további ellentmondásokat is feltárt, mind a gyermek óvodai csoportba helyezésével, mind a személyi feltételekkel kapcsolatban. A visszásságok teljes körű feltárása érdekében a biztos a jegyzőhöz fordult, illetve kérte a szülői kérelem jogszabályoknak megfelelő elbírálását.

A pedagógus-életpályamodell és a besorolási rendszer korrekciójának szükségességéről AJB-8032/2013. számon folytatott a biztos vizsgálatot. 2013 őszétől számos egyéni és kollektív panaszbeadvány érkezett ugyanis a biztoshoz pedagógusoktól, illetve pedagógus érdekképviseleti szervezetektől, amelyekben a pedagógus előmeneteli rendszer végrehajtásáról szóló kormányrendelettel összefüggő általános jellegű és konkrét aggályokra, hiányosságokra, valamint jogszabály-értelmezési problémákra hívták fel a figyelmet. A panaszosok sérelmezték a korábbi pótlékok „elvesztését” és az illetményük csökkenését, az életpályamodell bevezetésének módját, a szakmai előkészítés hiányát, a nyugdíj előtt állók bizonytalan helyzetét, az egységes azonnali visszasorolást, a szakmai előéletük miatt indokolt előrelépés számos akadályát. A beadványok nyomán a pedagógus életpályamodell kialakítására, illetve a besorolási rendszer működtetésére vonatkozó kormányrendeleti szabályozás egyes elemei, a nem kellően egyértelmű jogi helyzet és jogértelmezési gyakorlat miatt a jogállamiság elvével, a jobbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja merült fel, ezért az alapjogi biztos az ügyben átfogó vizsgálatot indított, melynek keretében kikérte a köznevelésért felelős államtitkár álláspontját. A biztos átfogó vizsgálata a rendszer működése kapcsán számos jogalkotási, jogalkalmazási és jogértelmezési problémát tárt fel, a jelentés elvi érveléssel mutatott rá, hogy a pedagógusok és a nevelő-oktató munkát segítők javadalmazása, életminősége visszahat a köznevelési rendszer egészének minőségére. A pedagógusok előmenetelében, besorolásában pedig közös társadalmi érdek a stabilitás és a kiszámíthatóság. A pedagógusok életpályamodelljének, minősítési rendszerének kialakítása a köznevelésért felelős szaktárca hatáskörébe tartozó, alapvetően szakpolitikai kérdés. A jelentés szerint alkotmányossá-

gi nézőpontból önmagában nem vet fel aggályokat, hogy a jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy a pedagógus besorolási rendszer nemcsak az újonnan belépőket érintette, hanem valamennyi, pályán lévő pedagógust: őket egységesen sorolták be az alapkategóriába, a Pedagógus I. fokozatba. A rendszer azonban fokozott felelősséget eredményez: jogos elvárás, hogy a hosszú ideje kiváló szakmai munkát végző, komoly tapasztalattal rendelkező pedagógusok mielőbb a képzettségüknek, gyakorlatuknak megfelelő fokozatba kerüljenek, annak erkölcsi, anyagi megbecsültségével együtt.

A jelentés rögzíti, hogy a nem garantált illetményelemek, például a pótlékok csökkentése, megvonása kapcsán alapjogi visszásság nem állapítható meg. A biztos szerint indokolt lehet annak áttekintése, hogy mindenhol megtörtént-e a valós kompenzáció. A jogbiztonság szempontjából ugyanakkor visszás, hogy a pedagógus-fokozatszerzés különös feltételeit nem a kormányrendeletben rögzítették, hanem azt a miniszter belátása szerint bármikor módosíthatja, a garanciák hiánya ugyanis évről évre visszatérő bizonytalanságot eredményez, ezért az ombudsman rendeletmódosítást kezdeményezett. A biztos szerint aggályokat vet fel továbbá, hogy a minősítő bizottsági tagsághoz szükséges szakmai továbbképzésről sem a kormányrendelet, sem pedig más jogszabály nem tartalmaz egyértelmű szabályokat. Ugyanakkor az Oktatási Hivatal – a nagyszámú jelentkezésre adott válaszként – útmutatójában a rendeletben megszabott feltételeken túl további követelményeket támasztott a jelentkezőkkel szemben, ezért a biztos kezdeményezte a miniszternél, gondoskodjon arról, hogy az útmutató összhangban legyen a kormányrendeletben álló feltételekkel, azokon túlmutató szűkítő többletkritériumokat ne írjon elő. A biztos kezdeményezte, hogy a minősítő bizottság összes tagja, az intézményvezető és az általa megbízott személy számára is kötelező legyen a továbbképzés. A vizsgálat feltárta, hogy a szaktárca törekvései ellenére a kormányrendelet nem tartalmaz olyan szabályokat, amelyek hatékonyan garantálnák a nyugdíj előtt álló pedagógusok védelmét. Az ombudsman felkérte a minisztert, hogy vizsgálja meg a módosítás lehetőségét. A jelentés nyomán a köznevelésért felelős államtitkár arról tájékoztatta a biztost, hogy a jelentés megállapításait figyelembe véve a pedagógus-életpályamodellre vonatkozó szabályozás több ponton történő módosítását kezdeményezi: a módosítás egyértelműsíti, részletezi a minősítési eljárás folyamatát, részletesen kifejti, hogy milyen esetekben számít a minősítő vizsga, a minősítési eljárás sikertelennek. Az Oktatási Hivatal által kiadott, „Útmutató a pedagógusok minősítési rendszeréhez” című segédanyagot pedig szintén a jelentésben megfogalmazottaknak megfelelően módosították, az államtitkár intézkedett továbbá, hogy 2015-ben a minősítésre való jelentkezésnél azon pedagógusokat, akik régóta pályán vannak, előnyben részesítsék, és a 2016. évre vonatkozóan szintén így kívánják eljárni.



Az AJB-1545/2014. számú ügyben a Budapesti Corvinus Egyetem (BCE) Tanulmányi és Vizsgaszabályzatában (TVSZ) foglalt követelményeket sérelmező, neve elhallgatását kérő panaszos fordult a biztoshoz. Beadványában kifogásolta, hogy a BCE TVSZ Gazdálkodástudományi Karára vonatkozó mellékletének 5. §-a az abszolutórium megszerzésének feltételeként a 3,00 tanulmányi átlag teljesítését írja elő. Bár az Egyetem a tantárgy eredményét javítani engedi, ezzel ugyanakkor további sérelmet okoz, mivel ez egyben a tanulmányi időszak meghosszabbítását vonja maga után, annak ellenére, hogy a hallgató valamennyi tantárgyból már sikeres vizsgát tett. Tudomása szerint előfordul olyan is, mikor a BCE a félév kihagyásával teszi csak lehetővé az adott tantárgy javítás céljából történő felvételét. A biztos vizsgálatában feltárta, hogy a régi felsőoktatási törvény alapján a Kormány határozza meg, hogy a tanulmányokban való előrehaladáshoz, a tanulmányok sikeres teljesítéséhez hány kreditet kell elérni. E felhatalmazás tehát arra ad lehetőséget, hogy a Kormány rendeletében a tanulmányok folytatáshoz megszerzendő kredit számát határozza meg. A felhatalmazó rendelkezés ugyanakkor nem terjed ki a tanulmányok folytatása minőségének, a tanulmányok érdemjeggyel való értékelésével kapcsolatos feltételeknek a megállapítására. Így pedig a kormányrendelet a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedett, ezzel visszásságot okozott akkor, amikor az abszolutórium kiadásának feltételül a tanulmányok elvégzésére vonatkozóan minimális súlyozott tanulmányi átlag meghatározását írta elő.

A biztos rámutatott, hogy az abszolutórium kiadása a törvényben előírt követelmények teljesítéséhez kötött, amelyek egyetlen esetben sem utalnak a tanulmányok meghatározott minősítésének elérésére. A tanulmányi és vizsgakövetelmények tekintetében pedig a jogszabályban meghatározott képzési és kimeneti követelményekben, valamint az ennek megfelelően összeállított ajánlott tantervben meghatározottak teljesítése a mérvadó. Eljárása során a biztos észlelte ugyanakkor, hogy 2014. november 25-én kelt határozatával a BCE Kari Tanácsa a TVSZ Gazdálkodástudományi Kari Mellékletét módosította, s immár a tanulmányaikat 2014. december 31-e után kezdett hallgatóknak 3,25-ös kreditekkel súlyozott, halmozott tanulmányi átlag teljesítése esetén adható az abszolutórium. A biztos megállapította, hogy a BCE vizsgált gyakorlata, a tanulmányok minősítéséhez kötött abszolutórium kiadása visszásságot idéz elő. E gyakorlat ugyanis az éppen hatályos felsőoktatásra vonatkozó törvényi rendelkezésekben megfogalmazott feltételrendszerrel eltérő módon, további követelmények előírásával a hallgatókat a már sikeres vizsgáik megismétlésére kötelezte, megnövelve ezzel a hallgatók tanulmányokra fordított időtartamát és késleltetve a hallgatók munkaerőpiacra lépésének időpontját. A biztos a Kormányhoz fordult a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedő rendelkezés hatályon kívül helyezéséért, az emberi erőforrások miniszterénél kezdeményezte, hogy 2005-ig

visszamenőleg vizsgálattal tárja fel, hogy a BCE pontosan hány hallgatójának okozott a feltárt gyakorlattal hátrányt, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a visszas gyakorlat megszüntetésére, az abszolutórium kiadásának törvényi feltételeit teljesítő hallgatók számára a végbizonyítványok kiadására. A biztos kérte, hogy az abszolutórium kiadásának gyakorlatával összefüggésben a miniszter folytasson le a felsőoktatási intézményekben átfogó vizsgálatot és hívja fel az intézmények vezetőinek figyelmét a jogszerű gyakorlat alkalmazására.

A jelentés nyomán az államtitkár megtette a szükséges intézkedéseket, a kifogásolt rendelkezést 2015. április 17-ével hatályon kívül helyezték, a végrehajtási kormányrendeletből is kikerültek az abszolutórium kiadásához a súlyozott tanulmányi átlag alkalmazását lehetővé tevő szabályok, úgy módosult a jogszabály, hogy azt az intézmények ne értelmezhesék a jogalkotói akarattól eltérően. Vizsgálatát követően jogszabálysértő gyakorlat megszüntetése céljából a felsőoktatásért felelős államtitkár felhívással élt és tájékoztatást kért az intézménytől. A BCE rektora a felhívás nyomán a súlyozott tanulmányi átlag alkalmazását megszüntette. Felhívta továbbá az államtitkár a felsőoktatási intézmények vezetőit arra, hogy számoljanak be arról, hogy az intézményben pontosan melyek az abszolutórium kiadásának feltételei, az előírt vizsgák eredményes letételén kívül előírja-e szabályzat más követelmény – különösen minimális (halmozott) súlyozott tanulmányi átlag – teljesítését. Az intézmények beérkezett és összesített válasza alapján megállapítható volt, hogy a BCE mellett a Pannon Egyetem Tanulmányi és Vizsgaszabályzata is alkalmazza a minimális tanulmányi átlagot a végbizonyítvány kiadásának feltételül. Így az államtitkár fenntartói irányítási jogkörében a TVSZ módosítására vonatkozó felhívást küldött a rektor és a kancellár részére is, amelynek következtében módosították a szabályzatot. Az intézkedések nyomán a BCE a 2015/2016. tanév tavaszi félévében már valamennyi olyan hallgatója számára kiadta az abszolutóriumot, aki teljesítette a záróvizsgára bocsátás feltételeit, függetlenül az általa elért tanulmányi átlagtól. A biztos ugyanakkor arra kérte az államtitkárt, hozzon intézkedéseket arról is, hogy azon volt hallgatók megkaphassák az abszolutóriumot, akik a korábbi években ugyan eredményes vizsgát tettek, azonban azok sikertelen javítását követően a BCE a korábbi szabályzat nyomán megszüntette hallgatói jogviszonyukat.

Az AJB-7348/2013. és AJB-6790/2013. számú ügyekben több panaszbeadvány érkezett az elektronikus felvételi rendszer működése kapcsán a biztoshoz, amelyekben a rendszer nem megfelelő visszajelzési mechanizmusát, a hiánypótlási eljárásra vonatkozó jogszabályi háttér hiányosságait kifogásolták. A vizsgálat feltárta, hogy az elektronikus felvételi rendszer használatára vonatkozó útmutató, a felhasználási feltételek, státuszmegjelölések a dokumentumok tartalmi követelményeinek vizsgálatára is utalnak, valamint

azt a látszatot kelthetik a felvételizőben, hogy a rendszer a dokumentumok tartalmi ellenőrzését elvégzi, továbbá nem ad egyértelmű tájékoztatást a tekintetben, hogy a dokumentumokat pontosan milyen tartalmi és formai szempontú vizsgálatnak veti alá. A [www.felvi.hu](http://www.felvi.hu) rendszere az ellenőrzési funkciókat nem látja el megfelelően, az ellenőrzés szükségességére nem hívja fel a figyelmet, az érettségi bizonyítványon kívül a dokumentumok formai, tartalmi szempontú helyes feltöltését nem vizsgálja egyértelműen. A biztos szerint a felvételizők támogatása érdekében szükséges lenne, hogy a használati útmutató, a felhasználási feltételek és maga a rendszer a használat közben egyértelműen felhívja a felvételiző diákok figyelmét, hogy tartalmi ellenőrzést nem végez, vagy ha végez, az pontosan milyen tartalmi elemekre terjed ki. A felvételi eljárás alatti ügyintézés online változatának esetleges hibás működése esetén ugyanis előfordulhat, hogy a jelentkezést érdemben befolyásoló információk vesznek el, az elektronikus rendszeren keresztül zajló eljárásban pedig sok esetben kódolva van a hiba lehetősége. A fenti hiányosságokat az államtitkár is problémaként észlelte, és a biztos jelzésre elismerte, hogy az e-felvételi rendszer visszajelzési mechanizmusa nem küszöböli ki a jelentkezői figyelmetlenségből adódó hiányosságokat. Az államtitkár álláspontja szerint azonban a rendszer fejlesztése csak bürokratikusabb, bonyolultabb jelentkezéssel válna lehetségessé, továbbá a felvételi eljárásban csak viszonylag kevesen éltek jogorvoslattal. A biztos azonban azt hangsúlyozta, hogy a viszonylag kevés jogorvoslati kérelem azzal magyarázható, hogy a dokumentum hiányos benyújtása esetén annak orvoslására már jogorvoslati eljárás keretében nem volt lehetősége a felvételizőknek.

Az államtitkár a vizsgálat során ígéretet tett arra vonatkozóan, hogy kezdeményezni fogja az Oktatási Hivatalnál az elektronikus jelentkezési felületen megjelenő üzenetek és visszajelzések ismételt áttekintését, a félreérthetetlen üzenetek, visszajelzések szükséges kiigazítását, pontosítását. A figyelmetlenségből adódó problémák minimalizálása érdekében az Oktatási Hivatal mind a felvételi tájékoztató kiadványokban, mind a jelentkezési lapon, illetve az elektronikus úton jelentkezők által aláírt hitelesítő adatlapon is felhívja a jelentkezők figyelmét arra, hogy a középiskolai bizonyítvány fénymásolatának hiánya, hiányos benyújtása esetén pont nem számítható. Kezdeményezte a nemzeti felsőoktatási törvény olyan módosítását, amely szerint a besorolási döntést megelőzően a Hivatal egységes tájékoztatást küld a jelentkezőknek, értesít a különböző pontszámítási módokhoz szükséges dokumentumokról, és felhívja a jelentkezőket az általuk kívánt pontszámításhoz szükséges mellékletek benyújtásának ellenőrzésére. 2014. december 18-án lépett hatályba a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 432/2012. (XII.29) Korm. rendelet módosításáról szóló 335/2014. (XII.18.) Korm. rendelet, amely kibővítette a hiánypótlást eredményező esetek kö-

rét, eszerint immár a jelentkezési kérelem hiányos benyújtásának minősül a jelentkező által a jelentkezési kérelemben megjelölt, a tanulmányi pontok számításához szükséges középiskolai bizonyítvány megfelelő oldalairól készült másolatok hiánya is. A fentiekén túl a módosítás során az érintettek jogainak védelmében még tovább bővült a hiánypótlást eredményező esetek köre. A biztos a jelentésében külön intézkedést nem kezdeményezett, mivel az államtitkár az elektronikus felvételi rendszer visszajelzéseinek egyértelműsítése érdekében ígéretet tett a rendszer adatkezelési, visszajelzési mechanizmusának felülvizsgálatára, valamint az ombudsmani jelentés kiadásáig a nemzeti felsőoktatási törvény módosítására is sor került.

Az AJB-4403/2013. számú ügyben egy panaszos fordult a biztoshoz, aki érettségi utáni szakképzésben vett részt szociális gondozó, szervező szakon, amelynek keretében külső gyakorlatát egy idősek otthonában töltötte, ahol tanulószereződése alapján a szakmai gyakorlólhelyének nem sikerült biztosítania a megfelelő juttatásokat. A gyakorlólhely állítása szerint azért, mert még nem kapták meg az ahhoz szükséges támogatást. Mivel a panaszos kilenc hónap elteltével hiába várta az ösztöndíja folyósítását, először a helyi kamarához fordult segítségért, ahol arról tájékoztatták, hogy a tanulószereződése alapján valóban járna számára az ösztöndíj. A biztos megállapította, hogy a konkrét ügyben érintett valamennyi szerv eljárása során folyamatosan megszegte a rá irányadó eljárási határidőket, nem vagy csak megkésve tett eleget a jogszabályi kötelezettségeinek. Az eljárásban közreműködő szervek mulasztásai és késedelme miatt a tanuló számára tanulmányai befejezését követő fél év elteltével utalták át a tanulószereződés alapján őt megillető juttatást. A vizsgálat feltárta, hogy nem került sor a szakképzési törvény végrehajtási szabályait tartalmazó kormányrendelet megalkotására, így nincsenek meg azok a szabályok, amely meghatároznák a bírság mértékét, a kamara ellenőrzési kötelezettségének részletszabályait. Ha ezek nem kerülnek megalkotásra, úgy fennáll a veszélye annak, hogy a kamara ellenőrzési jogköre „kiürül”, pusztán formálissá válik. A biztos szerint fontos garancia, hogy a gyakorlólhely olyan személyi és tárgyi feltételekkel rendelkező szervezet legyen, amely ellenőrizhető módon végzi a tanulók gyakorlati képzését, a kamarának éppen ezért különös figyelemmel kell eljárnia mind a nyilvántartásba vételi kérelem elbírálása, mind a gyakorlólhelyek későbbi ellenőrzése során. Csak így kerülhető el, hogy olyan szervezet is szerepeljen a nyilvántartásban, illetve tanulószereződést kössön, amely nem felel meg a törvényi követelményeknek. Ezért az ombudsman felkérte a megyei kereskedelmi és iparkamara elnökét, hogy szakképzéssel kapcsolatos feladatai ellátása során a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályok betartására. Ennek keretében a szakmai gyakorlólhelyek és a tanulószereződések nyilvántartásba vétele, azok ellenőrzésével összefüggő tevékenysége során minden esetben hozza meg a szükséges, jogszabályban

előírt intézkedéseket és eljárása során hangsúlyosan legyen figyelemmel a garanciális elvek érvényesülésére. A Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) elnökét pedig arra kérte, hogy hívja fel az egyes területi kamarák figyelmét arra, hogy fokozottan ügyeljenek a jogszabályok betartására, a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal (NSZFH) főigazgatója pedig tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy fokozottan ügyeljenek a jogszabályokban foglalt eljárási határidők betartására. A biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy intézkedjen a Szakképzési törvényhez kapcsolódó, annak végrehajtására szolgáló Kormányrendelet mielőbbi megalkotásáról.

Az MKIK elnöke arról tájékoztatta a biztost, hogy a jelentés megállapításairól körlevélben tájékoztatta a területileg illetékes gazdasági kamarákat, egyúttal felhívta a figyelmüket arra, hogy a szakképzéssel kapcsolatos feladataik ellátása során a jövőben fokozottan ügyeljenek a jogszabályok, illetve az azokban megfogalmazott határidők betartására. Az NSZFH főigazgatója tájékoztatása szerint hivatalában bevezették az egyes szakmai területek ügyintézési folyamatait rögzítő „feladatkövető” rendszert, amelyben a munkatársaknak rögzíteniük kell a feladatok ellátásának jogszabályi előírásokhoz igazodó ügyintézési határidejét. A megyei kamara elnöke a jelentésben foglalt megállapítások alapján a kamara ügyintéző szervezetén belül teljes körű vizsgálatot tartott. Ennek során felülvizsgálták a belső eljárásrendjüket, illetve a jövőben havi gyorsjelentést készítenek a tanulószervezetek és együttműködési megállapodások volumenalakulásáról, melyből egyértelműen kitűnik, ha az adott megyében késedelmes egy-egy tanulószervezet vagy együttműködési megállapodás ügyintézése. A nemzetgazdasági miniszter a jelentésben foglalt megállapításokkal egyetértett és a szakmai gyakorlat szakképzési törvényben meghatározott kamarai ellenőrzéséhez szükséges jogszabályi háttér kialakításához felvették a kapcsolatot az MKIK-val. Az MKIK tájékoztatása szerint ennek nyomán megkezdik a gyakorlati képzés szakmai ellenőrzését segítő kormányrendelet előkészítését, hogy a 2016/2017-es tanévtől már megerősített jogszabályi háttér biztosítsa a feladatok ellátását.

Az AJB-5741/2013. számú ügyben egy panaszos a mesterképzésre vonatkozó bemeneti idegennyelvi felvételi követelmények megváltozása miatt fordult a biztoshoz. Beadványában beszámolt arról, hogy a 2013. évi felsőoktatási felvételi eljárás keretében a Debreceni Egyetem Zeneművészeti Karának (DE-ZK) tanári képzésére adta be jelentkezését mesterképzésre. Azt a tájékoztatást kapta, hogy a mesterképzésre vonatkozó nyelvi felvételi követelmény a középfokú komplex típusú nyelvvizsga, majd a DE-ZK által postázott hivatalos értesítő szintén ugyanezt tartalmazta. A felvételi vizsga időpontját követően azonban az Oktatási Hivatal közleményéből arról értesült, hogy a fenti szigorúbb nyelvi követelményekre vonatkozó bemeneti feltételeket mesterképzés esetén a 2013. évi általános felsőoktatási felvételi

eljárásban nem kell alkalmazni, a mesterképzésre benyújtott jelentkezőseknek nem feltétele a középfokú komplex nyelvvizsga. A probléma abból adódott a panaszos számára, hogy mivel pusztán alapfokú nyelvvizsgával rendelkezett, úgy gondolta, hogy a szigorúbb nyelvi követelménynek a felvételi időpontjáig már úgysem tudna megfelelni, így ennek tudatában a felvételi vizsgára el se ment. A nemzeti felsőoktatási törvény 2012. szeptember 1-jétől hatályos rendelkezése szerint mesterképzésre az vehető fel, aki legalább egy „C” típusú középfokú államilag elismert, középfokú általános nyelvi, komplex nyelvvizsgával rendelkezik. A törvény előírja, hogy e felvételi rendszert első alkalommal a 2013/2014. tanévre történő felsőoktatási jelentkezéssel kapcsolatos általános felvételi eljárásban kell alkalmazni. 2013. július 6-án lépett hatályba ugyanakkor a törvény módosítása, amely szerint a fenti nyelvi követelményt először csak a 2016 szeptemberében induló első évfolyamon kell alkalmazni azoknál, akik a hatálybalépést megelőzően nyelvi követelmény teljesítése nélkül szereztek oklevelet. A módosítás célja a kellő felkészülési idő biztosítása volt a 2013-as felvételi eljárásban részt vevő, felsőfokú oklevelet nyelvi követelmény teljesítése nélkül szerző, mesterképzésre jelentkezők számára: a szigorúbb nyelvi követelményeket csak a 2016/2017-es felvételi eljárásban kell teljesíteni. A módosítás azonban a cél teljesülése szempontjából későn, a felvételizők számára legkritikusabb időszakban, éppen a felvételi eljárás közepén lépett hatályba.

A törvényalkotó ezzel a megoldással – függetlenül a módosításnak az érintettek szempontjából pozitív tartalmától – bizonytalan és visszas jogi helyzetet teremtett, a felsőoktatásban való részvételhez való joggal összefüggő jogsérelem bekövetkezésének közvetlen veszélyét idézte elő. A biztos hangsúlyozta, hogy a jogi szabályozás kiszámíthatósága, egyértelműsége és követhetősége, változás esetén a felkészüléshez szükséges időtartam biztosítása mind általános alkotmányossági elvárások, amelyeknek a felsőoktatásba való bekerülésre, a felvételre vonatkozó anyagi jogi és eljárási szabályok körében többletfunkciójuk van. A felvételit megelőzően éppen az előírt feltételek teljesítése érdekében az érintett gyermekek, fiatalok nem egy esetben komoly idő és energia ráfordításával, a családok pedig komoly anyagi áldozatok árán készülnek a felvételre. A vizsgálat feltárta, hogy az intézményi tájékoztató levél tartalma összhangban állt a hatályos törvényi szabályozással, a felvételi vizsgákat megelőzően érvényes felvételi követelménnyel kapcsolatos tájékoztatásnak az érintett intézmény és az Oktatási Hivatal is eleget tett. A felvételi eljárás alatt hatályba léptetett módosítás felvételizőkre vonatkozó következményeivel kapcsolatban azonban a vizsgálat idején sem az intézmény honlapján, sem a Hivatal [www.felvi.hu](http://www.felvi.hu) rendszerében nem volt tájékoztatás. A biztos felhívta a rektor, valamint a Hivatal elnökének a figyelmét, hogy a felvételi eljárás alatt módosított jogszabályi rendelkezésekről és az annak nyomán kialakított gyakorlatról elektronikus



felületükön nyújtsanak naprakész tájékoztatást a felvételizőknek. A minisztert arra kérte, hogy jogszabály-előkészítési tevékenysége során tegyen lépéseket, hogy a jövőben a felvételi követelményekre vonatkozó törvényi rendelkezések lényeges módosítására ne a keresztfelvételi, illetve az általános felvételi eljárás időtartama alatt kerüljön sor.

### **A munkához való jog**

Az Alaptörvény XII. cikke alapján mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz; képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarodásához. Az alkotmánybíróági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható foglalkoztatáshoz való jog két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és annak megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága mint alanyi jellegű jog. A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az államnak nemcsak el kell ismernie a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az ombudsmani gyakorlatban – már csak ismertett karaktere folytán is – csak kivételesen jelenik meg szempontként a munkához való jog érvényesülése. Lényeges kiemelni, hogy a közfoglalkoztatottak jogainak védelmét, valamint a közfoglalkoztatás működését érintő megállapításokat e csoport kiszolgáltató helyzetére okán a különösen védendő csoportok fejezetrész összegzi.

### **A tulajdonhoz való jog**

A tulajdonhoz való joggal kapcsolatos kérdések e témakörben való tárgyalásának alapja, hogy a tulajdon olyan szociális kötöttségekkel bír, amelyek a közérdekre tekintettel a tulajdonosi autonómia korlátozását teszik lehetővé. Ezt az értelmezést erősíti az Alaptörvény XIII. cikke, amely szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. A tulajdonhoz való jog az állam által közérdekből is korlátozható, meghatározott, garanciális feltételek mellett el is vonható, kisajátítható. Erre azonban csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor. A szociális jogokhoz hasonlóan a tulaj-

donhoz való jogra is jellemző, hogy az alapjogsérelem az ombudsmani gyakorlatban csak kivételesen, közvetve és rendszerszinten detektálható, egyedi ügyekben ugyanis jellemzőbb a bírói út és a jogvédelem igénybevétele.

1. Az AJB-5160/2013. számú ügyben a biztoshoz forduló panaszos 2009-től szabadságvesztés büntetését töltötte egy büntetés-végrehajtási intézetben, ahol őrzési fokozata olyan szintű volt, hogy semmilyen külső információhoz nem juthatott hozzá. 2012-ben enyhítettek az őrzési fokozatán, így ekkor szerzett tudomást arról, hogy 2011. január 31-ig nyilatkoznia kellett volna arról, hogy fenn kívánja-e tartani magánnyugdíjpénztári tagságát. Mivel korábban – szigorú őrzési fokozata és a tájékoztatás hiánya miatt – erről a lehetőségéről nem tudott és nyilatkozni sem állt módjában, így tagsága a törvény erejénél fogva megszűnt, reálhozamát pedig a nyugdíjpénztár átutalta a nyugdíjbiztosítási főigazgatóság részére. Szerette volna utólag a reálhozamát visszakapni, ezért írásbeli megkereséssel fordult az OTP Magánnyugdíjpénztár és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság felé, azonban méltányossági kérelmét mindkét szerv elutasította. A panaszos a biztos segítségét kérte annak érdekében, hogy méltányosságból mégis visszautalják számára a magán-nyugdíjpénztári reálhozamát. Vizsgálata során a biztos a tulajdonjog védelme körében azt vizsgálta, hogy a magán-nyugdíjpénztári átalakulás következtében, általánosságban a társadalombiztosítási váromány „sérül-e”, a nyugdíjszolgáltatás ennek következtében korlátozottabban vehető-e igénybe, vagy sem. Mivel a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztártag teljes összegű társadalombiztosítási nyugdíjat kap, ugyanúgy tekintendő, mintha korábban nem lett volna magánnyugdíjpénztári tag, így e tekintetben a váromány nem sérül, ezzel összefüggésben tulajdonjogi aggály nem merül fel. Az alkotmányjogi tulajdon tartalmát ugyanakkor a közjogi és magánjogi kötétségekkel együtt kell érteni. Alkotmányossági szempontból más megítélés alá esnek a magánnyugdíjpénztári folyószámlára kötelezően teljesített befizetések (tagdíj), azok a befizetések, amelyeket a tag önként teljesített, illetve azok az összegek, amelyeket a befizetett összegek hozamaként tartottak nyilván. A konkrét panasz ez utóbbit, a tag számára kifizetendő reálhozamot érintette, így azt kellett megvizsgálni, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszatérő magánnyugdíjpénztári tag számára kifizetendő reálhozamra kiterjed-e az alapjogi védelem. A jelentés kiemeli, hogy a magánnyugdíjpénztári tagdíj befizetés volt hivatott fedezni a későbbiekben nyújtandó nyugellátásokat, azaz e kötelező befizetés miatt válik jogosulttá a korábbi magánnyugdíjpénztári tag a teljes összegű társadalombiztosítási nyugdíjra mint várománnyra. Az önkéntes nyugdíj-kiegészítésre azonban a pénztártag nem volt kötelezett, annak teljesítése a tag saját döntésén alapult. Mindebből következően a pénztártagok tagdíj-kiegészítései és ennek hozama, mint a

tagdíj-kiegészítés után járó közjogi váromány, az Alaptörvény XIII. cikkének védelme alatt állnak. A reálhozam ugyanakkor nem a tag saját – kötelező vagy önkéntes – befizetése, hanem tulajdonképpen az „eredmény”, amelyet a magánnyugdíjpénztár a tagi befizetések befektetésével ért. Így ez az összeg nem esik a tulajdonvédelem körébe. A kötelező tagdíj hozama egy részének, a reálhozamnak a pénztártag részére történő kifizetése tehát ex gratia juttatás, amely a törvényből következik. Összességében a biztos megállapította, hogy a jogszabályok több ízben is, meghosszabbított határidővel lehetőséget biztosítottak rá, hogy a volt tagok a tagi kifizetésükkel összefüggésben rendelkezzenek. Ha azonban a tag e lehetőségével nem élt, a reálhozam összegének kifizetésére már nincs jogszabályi lehetőség. Mivel a vizsgálat nem tárt fel visszásságot, a konkrét ügygel kapcsolatban a biztos intézkedést nem kezdeményezett.

2. Az AJB-6197/2013. számú ügyben a panaszos sérelmezte, hogy az Országos Területrendezési Terveről szóló törvény és a kapcsolódó önkormányzati rendelet a tulajdonában lévő erdő besorolását ingatlant kiemelt fontosságú honvédelmi övezetté nyilvánította. Álláspontja szerint ilyen jellegű besorolást kizárólag állami tulajdonban, a honvédelemért felelős miniszter vagyongazdálkodásában lévő terület tekintetében enged meg a törvény. A vizsgálat feltárta, hogy a Honvédelmi Minisztérium 2002–2005 között katonai célú beruházást valósított meg a Telkibánya közigazgatási területéhez tartozó Kánya-hegyen. A panaszos által említett ingatlanon épült meg a katonai hírközlési torony a hozzá tartozó melléképülettel, megközelíthetősége érdekében pedig aszfaltozott út került kialakításra. A beruházás megvalósításához kapcsolódó engedélyezési eljárás vonatkozásában számos szabálytalanságot, törvénysértést tárt fel az eljáró ügyészség: az építésügyi engedélyezési eljárásba nem vonta be az eljáró hatóság a természetvédelmi szakhatóságot. A tárca a beruházást úgy kezdte meg, hogy nem rendelkezett jogerős építési engedéllyel, a terület tulajdonjogát nem szerezte meg. A terület tulajdonjogának megszerzését adásvételi ajánlat keretében a beruházás megkezdését követő harmadik évben, 2005-ben kísérelte meg először a minisztérium, majd miután az nem vezetett eredményre, négy év elteltével, 2009-ben kisajátítási eljárás kezdeményezésével – anélkül, hogy azt megelőzően polgári jogi keretek között próbálta volna megvásárolni az ingatlant – tett újra kísérletet a tulajdoni helyzet rendezésére, mely kérelmét a kisajátítási hatóság a megalapozottság hiányára hivatkozással elutasított. A kisajátítási kérelem 2009-es elutasítását követően semmilyen intézkedés nem történt annak érdekében, hogy a helyzet tulajdonjogi rendezésre kerüljön. A jelentés rámutat, hogy az objektum rendeltetéséből egyértelműen megállapítható, hogy a területnek már a beruházás megkezdését megelőzően állami tulajdonba kellett volna kerülnie. A biztos megállapította, hogy a minisztéri-

um nem tett eleget az objektum honvédelmi rendeltetéséből, illetve nemzetbiztonsági rendeltetéséből fakadó kötelezettségének, és a területen annak ellenére valósított meg beruházást, illetve azt úgy használja, hogy annak tulajdonjogi helyzetét nem rendezte, a megyei területrendezési terv előkészítése során szolgáltatott anyagokban pedig a terület tulajdonjogi helyzetét nem a valóságnak megfelelően tüntette fel. Az ombudsman szerint a beruházás vonatkozásában nem pusztán a tulajdon korlátozásáról beszélhetünk, hanem a tulajdonjog teljes kiüresítéséről. Az érintett ingatlan felett névleg, az ingatlan-nyilvántartás szerint ugyan a tulajdonosok rendelkeznek, a valóságban ugyanakkor a körülkerített területre – annak jelenlegi rendeltetésére tekintettel – nem léphetnek be. Hat éven keresztül a tulajdonosok az elvont tulajdonosi jogok gyakorlásáért kártalanítást nem kaptak, azt a tárca ingyenesen használta, így földtulajdonuk hasznáiból nem részesedhettek. A használati szerződés megkötését követő időszakban is kérdéses, hogy a Kányahegyi Erdőbirtokossági Társulat a használati díjat a tulajdonosok részére kifizette-e. A jelentés kitér arra, hogy a tulajdonosok az adásvétel, illetve a kisajátítási eljárás elmaradásával, a tulajdonkorlátozás egyre hosszabbá válása miatt érdemi jogorvoslattal nem élhetnek, a szabályozás ellentmondásossága miatt a kisajátítás kezdeményezése sem biztosított részükre. Az érintettek jogorvoslati lehetőség és megfelelő garanciák hiányában az idő múlásával, a korlátozás egyre hosszabbá és terhesebbé válásával szemben nem tudtak fellépni, a kártalanítás mielőbbi kifizetését sem tudják kikényszeríteni. A biztos felkérte a honvédelmi minisztert, hogy kezdeményezzen törvénymódosítást, hogy a kiemelt fontosságú honvédelmi övezet besorolás jogi jellegnek minősüljön. Az alapjogi biztos intézkedései között emellett kezdeményezte az ingatlan tulajdonjogi helyzetének rendezését, a terület tulajdonjogának adásvétel vagy kisajátítás útján történő megszerzését, a valós helyzetnek megfelelő tények és adatok ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését, a Kányahegyi híradó objektumhoz vezető út jogi helyzetének rendezését, a szolgalmi jog alapítását, a valós helyzetnek megfelelő tények ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzését.

### 3.2.3.

#### A jogállami követelmények és a tisztességes eljárás érvényesülése

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független és demokratikus jogállam. Ez az elvi deklaráció a jogrendszer egyik alapköve; olyan általános alapérték, amely kihat a jogrendszer egészére. Az alapjogi biztos „jellegadó” feladata a közigazgatási szervek, hatóságok vizsgálata. A hatóságok működését pedig a jog határozza meg, így nem véletlen, hogy a hatóságok működésével kapcsolatos visszasságok során is a jogállamiság

lett az egyik leggyakrabban hivatkozott alaptörvényi elv. A jogállamiság az állam működési alapelve, a közhatalom joghoz kötöttségét jelenti, azaz az államnak csak azt szabad megtennie, amit számára a jog kifejezetten megenged. Maga a jogalkotás is joghoz kötött: jogot csak rögzített formában és csak a felsőbb jogszabályok tiszteletben tartásával – végső soron az Alaptörvény keretei között – lehet alkotni. A jog uralma végső soron azt jelenti, hogy nem a hatalom eseti döntései, önkénye, akarata érvényesül, hanem a jog uralkodik: a hatalom csak a jogszabályi alapokon, a szabályok tiszteletben tartásával érvényesítheti akaratát. A joguralom mellett a jogállamiság meghatározó tartalmi követelménye a jogbiztonság. A jogbiztonságból következik a jogrendszer stabilitása, kiszámíthatósága. A jogalanyok számára világos szövegű, áttekinthető normák kellene, hiszen csak ebben az esetben várható el, hogy e szabályokhoz igazítsák magatartásukat. Visszamenőleges hatállyal nem lehet magatartásokat jogellenessé nyilvánítani vagy kötelezettségeket megállapítani. Kötelezettségek csak a jövőre nézve írhatóak elő, sőt a jogszabályoknak olyan felkészülési időt kell biztosítaniuk, amely lehetővé teszi, hogy kiszámítható keretek között tervezhessenek a jogalanyok, azaz ne egyik napról a másikra változzanak a szabályok. A jóhiszeműen szerzett jogokat, lezárt jogviszonyokat a jogbiztonság védi: az igazságosságnál ismét előrébb való a stabilitás, bizonyos idő után az állam eltekint a meghaladott kérdések bolygatásától.

A 2015-ös évben az alapvető jogok biztosának a jogállamisággal összefüggő jelentései négy témakör köré csoportosíthatóak: a szervezeti, strukturális kérdések, a tisztességes eljárás követelményeinek érvényesülése, a hatósági nyilvántartással kapcsolatos ügyek, valamint a jogbiztonság érvényesülése pénzügyi tárgyú kérdésekben. A következőkben a biztos jogállamisággal összefüggő jelentéseinek összefoglaló következtetései e tematika mentén kerülnek ismertetésre.

### **A jogállami minőség szervezeti, strukturális kérdésekben**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének egyik alapvető feltétele a jog kiszámíthatósága, illetőleg az állampolgárok jogkövető magatartásának elősegítése. Jelen alpontban a jogállamiság érvényesülésének strukturális kérdéseire vonatkozó ügyek kerülnek ismertetésre.

1. Az AJB-2096/2014. számú ügyben a biztos a jogállamiság követelményével összefüggésben a kéményseprő-ipari közszolgáltatás szabályozását kifogásolta. Az ombudsmanhoz forduló panaszosok az egyedi kémények vonatkozásában a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatást, illetve a közszolgáltatást végző cégek tevékenységét, eljárását kifogásolták. Kiemel-

ték, hogy a szolgáltató nem ellenőrzi, tisztítja a kéményeket, sokszor felesleges munkálatok elvégzésére kötelezi a tulajdonosokat, ami ellen nincs jogorvoslat. Mindezekon túl a panaszosok a tartalék- és használaton kívüli kéményekről vezetett nyilvántartást és az azon alapuló szolgáltatási díj számlázását sérelmezték. Többen kifogásolták, hogy a használaton kívüli kéményük ebbéli minőségét nem fogadja el a közszolgáltató. A kéményseprő-ipari tevékenység azonban gazdasági tevékenység, az elvégzett munkáért a szolgáltató ellenértéket követelhet. A szolgáltató eljárásait értékelve a biztos megállapította, hogy a szabályozás nem biztosít olyan jogokat a közszolgáltatónak, amely a gazdasági tevékenységen túlterjedne, nem ruházza fel a szolgáltatót hatósági jogkörrel, az a tűzvédelmi, illetve építésügyi hatóságokat illeti meg. Az ombudsman jelentésében kiemelte: az élet és vagyónbiztonságot veszélyeztető állapot, vagyis a szénmonoxid-mérgezés kockázata és a tűzveszély csak üzemelő fűtőberendezések esetében merülhet fel, tehát csak ekkor indokolt a tulajdonosok rendelkezési jogának korlátozása. Az ombudsman jelentésében rámutatott, hogy az égéstermék-elvezetők pontos, életszerű definíciója elengedhetetlen, mert ez képezi jogalapját a szolgáltatásnak, a nyilvántartásnak, a sormunka ütemezésének és a díjak megállapításának. Különösen fontos a tartalékfűtés célját szolgáló égéstermék-elvezető és a használaton kívüli égéstermék-elvezető elhatárolása, funkciójuknak megfelelő pontos fogalom-meghatározása, a panaszokban jelentkező és a vizsgálattal feltárt anomáliák feloldása érdekében. A definíciók újrafogalmazásánál az alapjogi szempontokat nem lehet figyelmen kívül hagyni, különösen azt, hogy a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat szempontja egy másik alapvető jog, érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, az élethez, egészséghez és testi épséghez fűződő érdek, amely csak a működő tüzelőberendezés égéstermék-elvezetője tekintetében értékelhető. A jelenlegi szabályozás szerinti használaton kívüli, nem üzemelő égéstermék-elvezetők esetében a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozását megalapozó, másik védendő alapjogi érték fel sem merülhet. A jogi szabályozás összevetéséből az ombudsman megállapította, hogy a tartalékkémény és a használaton kívülivé vált kémények tekintetében az eltérő, olykor ellentmondásos szabályozási elemek a monopolhelyzetben lévő szolgáltatónak alapot adhatnak önkényes jogalkalmazásra. Kiemelte, hogy a Katasztrófavédelmi Főigazgatóság a hatósági eljárásra vonatkozó szabályokat csak a közszolgáltató kezdeményezésére indított eljárásokban alkalmazza, az ingatlantulajdonos által kezdeményezett hatósági eljárások lefolytatása helyett a panasztörvényre hivatkozva tájékoztató levéllel zárja a vitás ügyeket, amelyhez nem fűződik joghatás, és ezáltal a további jogorvoslati lehetőség is ki van zárva.



2. Az ombudsman az AJB-5925/2014. számú ügyben, egy magánszemély panasza alapján vizsgálta a Magyar Labdarúgó Szövetség (MLSZ) bírságotlasi gyakorlatát a szurkolói szabad véleménynyilvánítás jogának érvényesülésével összefüggésben, valamint a sportszervezetek szurkolói magatartásokért való objektív felelőssége tükrében. A panaszos alapvetően az MLSZ bírságotlasi politikáját azért tartotta aggályosnak, mert az MLSZ a szurkolói magatartások miatt a sportszervezeteket sújtja bírsággal, másrészt álláspontja szerint ez a gyakorlat a szurkolók véleménynyilvánításhoz fűződő jogát sérti. A vizsgált ügyben az ombudsman megállapította az MLSZ bírságotlasi gyakorlatával összefüggésben, hogy általánosságban a véleménynyilvánítás szabadságával, illetve a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság nem állapítható meg. A sportszervezetek azonban felelősséggel tartoznak a labdarúgók, sportszakemberek, tagjai, szurkolók és minden egyéb, a mérkőzésen a sportszervezet felkérésére feladatot ellátó személy viselkedéséért. Éppen ezért kiemelkedően fontosnak tartotta, hogy a sportszervezetek, valamint az egyes szurkolók naprakész információval rendelkezzenek arról, hogy milyen magatartások minősülnek fegyelmi vétségnek, és ezek tanúsítása esetén milyen fegyelmi büntetésekre számíthatnak. A biztos ezért felkérte az MLSZ főtitkárát a sportszervezetekkel való szorosabb együttműködés kialakítására, amelynek érdekében megfontolásra javasolta a Biztonsági Szabályzat módosítását, kiegészítését azzal, hogy a sportszervezetek és szurkolók, a fegyelmi vétségnek minősülő magatartásokról, valamint az ezek tanúsítása esetén kiszabható fegyelmi büntetésekről tájékoztatást kapjanak.

3. Az ombudsman egy másik ügyben azt állapította meg, hogy visszás, ha a földhasznosítási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos eljárásba nem vonják be az összes tulajdonostársat és csak egyetlen társtulajdonossal szemben folytatják le a földügyi hatósági eljárást, hoznak döntést. Az AJB-869/2015. számú ügyben a földhivatal az osztatlan közös tulajdonú termőföld művelési kötelezettségének elmulasztása miatt az egész területre kiterjedően csak egyetlen tulajdonostársat kötelezett földvédelmi bírság megfizetésére. A jelentés szerint a földügyi hatóság a törvényi előírások ellenére nem tisztázta és eljárásába nem vonta be az ingatlan összes társtulajdonosát, csak egyetlen, önkényesen kiválasztott tulajdonostárral szemben járt el. A panaszos egyedüli kiválasztása, a csak vele szemben kiszabott bírság ellentétes volt a termőföldvédelmi törvény egyetemleges felelősségre vonatkozó előírásával, nem felelt meg a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének és sértette a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot is. A jogszabályok absztrakt előírásait az egyedi hatósági aktusok konkretizálják, a hatóságnak kell megállapítania az egyetemleges felelősség fennállását. A földhasználó személyét a hatósági nyilvántartásokból kell megállapítani,

„kiválasztása” nem függhet attól, hogy a legnagyobb tulajdoni hányaddal bír vagy elsőként szerepel a tulajdoni lapon, de egyéb szemponttól sem (például nem helybéli lakos). A közigazgatási ügyben fennálló egyetemleges felelősséget és kötelezettséget az adott hatósági eljárásban kell tisztázni és megállapítani, a hatóság azt nem utalhatja a polgári jog – egy más jogviszony – hatálya alá. A biztos felkérte a földhivatal felettes szerveként eljáró kormányhivatal vezetőjét, hogy felügyeleti jogkörében a jogszerű földügyi eljárás lefolytatására és döntés meghozatalára tegye meg a szükséges intézkedéseket és a jövőben gondoskodjon a jelentésben foglaltak maradéktalan érvényesítéséről.

4. Érdemes külön is kiemelni, hogy az alapjogi biztos a hozzá érkező panaszbeadványok alapján több jelentésben foglalkozott az önálló bírósági végrehajtók tevékenységével. Az AJB-554/2015. számú és az AJB-740/2015. számú ügyekben azonban az érintett önálló bírósági végrehajtó az ombudsman megkeresésére ismételt kérés és sürgetés ellenére sem adott választ. Ilyen esetekben – mivel tájékoztatás nélkül nem volt lehetőség a tényállás és a körülmények megalapozott vizsgálatára – önmagában a válaszadás elmaradása, megtagadása, így pedig a biztos vizsgálatának, eljárásának akadályozása miatt került sor a jogállamiság elvével összefüggő visszásság megállapítására.

#### **A tisztességes eljárás követelményeinek érvényesülése**

A tisztességes ügyintézés követelménye nem csupán a jogszabályok megtartásával azonos, bár ez mindenképpen szükséges feltétele annak. A fair eljárás azonban ennél többet is jelent, az írott eljárási alapelvek, garanciák szigorú megtartása mellett az olyan szabályokat, mint az udvarias ügyintézés, de szorosán összefügg ez a szabály az észszerű időn belül történő döntés követelményével. Az alapvető jogok biztosa 2015-ben számos jelentésben foglalkozott a törvényes és tisztességes eljárások alapvető feltételeinek gyakorlatban történő érvényesülésével.

1. A tisztességes eljáráshoz való jog garanciáival foglalkozott a biztos az AJB-5526/2014. számú ügyben, amelyben a panaszos a Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató (NÚSZ) Zrt. emelt összegű pótdíj kiszabásáról szóló értesítését kifogásolva fordult az alapvető jogok biztosához. A beadványozó 2014. március elején a díjfizetésre köteles szakasz utolsó lehajtóján figyelmetlenségből túlmént, és csak az azt követő kijáratnál tudott lemenni az autópályáról. Telefonon érdeklődött az ügyfélszolgálaton a lehetséges következményekről, ahol arról tájékoztatták, hogy ha fénykép készült a gépjárműről, úgy két héten belül értesítést kap a pótdíjfizetési kötelezettségről. A becsatolt iratok alapján a panaszos ezt követően, 2014. november 7-i levél-

ben már csak a 30 napon túli, emelt összegű pótdíj fizetéséről kapott értesítést a lakcímnnyilvántartásba bejelentett tartózkodási helye szerinti címére. Panaszára azt a tájékoztatást kapta, hogy az első értesítést 2014. március 12-én ajánlott küldeményként postázták az ügyfél hatósági nyilvántartási címére, amely állandó lakcíme, de a felszólító levél „nem kereste” jelzéssel visszaérkezett a szolgáltatóhoz. A panaszos elismerte a pótdíjfizetési kötelezettségének keletkezését, azonban sérelmesnek tartja, hogy a NÚSZ első ízben nem a lakcímnnyilvántartásban feltüntetett tartózkodási helyére küldte a felszólító levelet, holott Ő ezt időben bejelentette.

Az ombudsman korábban, AJB-7427/2012. számon vizsgálta az Állami Autópálya Kezelő Zrt. (ÁAK Zrt.) néven ismert társaság pótdíjazási és ehhez kapcsolódó értesítési gyakorlatát. A közúti közlekedési nyilvántartási törvény szerint a központi közúti közlekedési nyilvántartó szerv a járműnyilvántartásból történő adatszolgáltatás során a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás szerinti lakcímadatokat adja át, feltéve, hogy az adatkérés nem az azt tartalmazó okmányban szereplő lakcímadatra vagy a történeti állomány adatára irányul. A korábbi vizsgálat idején a jogszabály feltételeinek gyakorlati alkalmazására a nyilvántartó szervnek, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának (KEKKH) az informatikai fejlesztések folyamatban léte miatt nem volt lehetősége. A jelentésben ezért a biztos felkérte a minisztert, hogy – a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalával együttműködve – mozgítsa elő azon informatikai fejlesztéseket, amelyek szükségesek az egyes nyilvántartások, így különösen a személyi adat- és lakcím-, valamint a járműnyilvántartás adatainak összehangolásához, naprakésszé tételéhez. A korábbi jelentés által feltárt, a nyilvántartási rendszerek átjárhatóságát biztosító informatikai fejlesztések szükségességét hangsúlyozó megállapításokra hivatkozva a problémakör újabb aspektusának tisztázása érdekében a biztos megkereste a NÚSZ Zrt. vezérigazgatóját, valamint a KEKKH elnökét és tájékoztatását kérte. A jelentés szerint a 2014. január 1-jétől kivitelezett informatikai fejlesztést követően is maradt nyitott kérdés a jármű-nyilvántartási és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartási adatainak adatszolgáltatáskor való összekapcsolódását lehetővé tevő intézkedés után. Hangsúlyozta, hogy a jogalkotónak a jogi környezet rendezésével, a kapcsolódó jogszabályok azonos „lakcím” fogalomhasználatával, a jogalkalmazóknak pedig a jogszabályi hierarchia és a jogszabályok céljának szem előtt tartásával kell megteremtenie a nyilvántartás hatékony működését, mivel az ellenkező gyakorlat sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.

2. Az AJB-4304/2014. számú ügyben a biztos megállapította, hogy sérti a jogbiztonság követelményeit az UNIQA Biztosító Zrt. azon kárfizetési gyakorlata, amely különbséget tesz az alapján, hogy a károsult a Biztosítóval

szerződéses kapcsolatban álló alkatrész-forgalmazóktól rendelte-e az alkatrészt vagy sem.

3. A tisztességes eljáráshoz való jog részét képező észszerű idő követelményének megsértését állapította meg a biztos az AJB-5505/2014. számú ügyben, melyben a panaszos több alkalommal kért peres támogatást a Jogi Segítségnyújtó Szolgálattól, amelyeket meg is kapott. Az engedélyező határozatokat azonban olyan késedelemmel hozták meg, hogy a támogatásokat nem tudta igénybe venni. Az ombudsman megállapította, hogy különösen fontos az eljárási határidők betartása egy olyan jogintézmény esetében, mint a jogi segítségnyújtás, amelynek célja a rászorulóknak peres eljárásokban való támogatása, hiszen azok a peres eljárások, amelyekhez az ügyfelek a támogatást kérik, szigorú keretek között folynak, működnek. A biztos megállapította, hogy a Szolgálat az eljárási határidőket rendszeresen és jelentős mértékben túllépte, ezzel megsértette a tisztességes eljáráshoz való jogot.

4. A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg az ombudsman az AJB-5339/2014. számú ügyben is, amelyben a panaszos a BKK személytaxi-szolgáltatókra irányuló ellenőrzésének gyakorlatát és az érvényesíthető jogorvoslati lehetőségek hiányát sérelmező beadvánnyal fordult a biztoshoz. A Fővárosi Közgyűlés Taxi-rendelete alapján a BKK mint közlekedésszervező a rendeletben foglalt betartását Budapest közigazgatási területén belül ellenőrizheti. E rendeletben foglaltak alapján jogosultak a taxiállomás használatával kapcsolatos szabályok betartását az önkormányzat közterület-felügyelői is ellenőrizni, az ellenőrzést az érintett szervek közösen is végezhetik. A közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti járművek üzemen tartásáról szóló MT rendelet szerint a személytaxi-szolgáltatás rendeletben előírt szabályainak betartását a közlekedési hatóságok, a fővárosi főjegyző, a fővárosi közterület-felügyelet vezetője és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság is ellenőrzi. A panaszos által benyújtott iratok szerint az ellenőrzéseket részben a BKK Taxiszolgáltatás Ellenőrzési Csoportjának munkatársa és a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatóságának munkatársa együtt, részben a közterület-felügyelet munkatársai önállóan végezték. Az ellenőrzések „fedett” próbautazással történtek, így a panaszos az ellenőrzésről a próbautazást követően közvetlenül nem értesült, a jegyzőkönyvet aláírni, ahhoz megjegyzést fűzni nem tudott, arról csak később kapott írásos tájékoztatást. Az ellenőrzések eredményeként a BKK a taxiállomás-használati hozzájárulásra vonatkozó megállapodást azonnali hatállyal felmondta, majd az erről szóló értesítést követően a Közlekedési Felügyelet a taxi működési engedélyét visszavonta. A panaszos a BKK ellenőrzési gyakorlatát, az erről készült jegyzőkönyvek tartalmát, a taxiállomás-használati hozzájárulás

azonnali hatályú felmondása ellen benyújtott kifogások elbírálási szempontjainak hiányát, és a felmondás alapján induló, a taxi tevékenységi engedély visszavonására irányuló hatósági eljárásban az érdemi jogorvoslat hiányát kifogásolta.

A Taxirendeletet érintő korábbi, AJB-3268/2013. ügyszámon született jelentésben az ombudsman megállapította, hogy a Kormány a személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvényben kapott felhatalmazás tekintetében mulasztásos helyzetben van, a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításról szóló kormányrendelet tervezetének elfogadása nem történt meg, s e tény ellentmondásos és vitás helyzeteket generálhat. Az ellenőrzés körülményeinek tisztázása érdekében a biztos megkereste a BKK vezérigazgatóját, a közös ellenőrzésekben részt vevő Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatóságát, a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökét és a nemzeti fejlesztési minisztert. A biztos megállapította, hogy a fennálló jogi szabályozás a főjegyzőnek biztosítja azokat a hatósági ellenőrzési jogköröket, amelyekben jelenleg a BKK jár el. A taxiengedély kiadására, visszavonására irányuló hatósági eljárás során a BKK kvázi közreműködő tanúsító szervezetként jár el úgy, hogy erre nincs felhatalmazása. A szabályozás hiányossága nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével. A vizsgálat feltárta, hogy a személytaxi-szolgáltatási tevékenység ellenőrzése során az ellenőrzésben részt vevő szervek hatásköreinek összemosása, a hatósági és polgári jogi szabályozási elemek keveredése jogbizonytalanságot, az érdemi jogorvoslat kiüresedését eredményezte. A biztos hangsúlyozta, hogy a személytaxi-szolgáltatásra vonatkozó háromszintű jogi szabályozásba illeszkedő, az MT rendeletet helyettesítő kormányrendelet tervezetének ellenőrzésre vonatkozó jelenlegi szövegezése nem oldja fel a közszolgáltató kvázi hatósági, közreműködő tanúsító szervezeti szerepe és az eljárás polgári jogi keretei között feszülő ellentmondásokat.

5. A biztos és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentésben vizsgálta a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására vonatkozó szabályozást az AJB-5063/2014. számú ügyben. A vizsgálat során megállapították, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott a Kormány azzal, hogy a Ht. hatálybalépése óta nem gondoskodott az előző Ht. fogalmainak és szabályozásának megfelelő bírságrendelet módosításáról, nem tett eleget a Ht. adta felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettségének. Megállapították, hogy a jogalkotó a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott a törvényben foglalt hulladékgazdálkodási bírságot megalapozó tényállásoknak, illetve a bírság-típusoknak megfelelő szabályozás hiánya miatt fennálló inkoherens szabályozásával. A tényállások bizonytalan megfogalmazása a jogszabály

címzettjei számára nem biztosítja az adott magatartás, mulasztás jogi következményeinek kiszámíthatóságát, ami a hatósági jogalkalmazás szempontjából sem alkalmas a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítására. A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozza a 2008/98/EK irányelvben foglalt jogsértő magatartás súlyával való arányosság követelményének hiánya az alaphírság és módosító tényező szorzata alapján kiszabott bírság kapcsán, a több tényállás alapján kiszabott bírság kapcsán, a bírság mérséklésére vonatkozó mérlegelési szempontrendszerre vonatkozólag. Aggályos a fokozatosság elve alapján a tevékenység vagy mulasztás csekély súlyára, a jogsértést követően a jogszerű állapot és a jogsértéssel okozott, csekély mértékű környezetveszélyeztetés megfelelő elhárítására megtett intézkedésekre figyelemmel a Ket. által meghatározott felhívás.

### **A hatósági nyilvántartással kapcsolatos ombudsmani jelentések**

1. A regisztrációs eljárások kapcsán több ügyben is vizsgálat indult visszaság gyanúja miatt. Az AJB-8370/2012. számú ügyben a panaszosok beadványaikban a Pest Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatóságának belterületi ingatlanait érintő eljárásait kifogásolták, a panaszok az ingatlan jogi jellegével függtek össze. A jogszabályi környezet áttekintése során a biztos észlelte, hogy egyes belterületi erdőket – a jogi szabályozás hiányossága miatt – 2010 májusa előtt nem lehetett az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetni. Az egy hektár alatti belterületi erdők feltüntetését ugyanis az ingatlan-nyilvántartási törvényben meghatározott küszöbérték akadályozza. A biztos rámutatott, hogy miközben a jogi szabályozás 1997 óta lehetővé teszi belterületen az erdővé minősítést, addig annak teljes körű ingatlan-nyilvántartási feljegyezhetőségét csak 13 évvel később teremtette meg a jogalkotó, ami sérti a jogbiztonság követelményét, az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogát. A panaszos ingatlanainak teljes egészében erdővé történő minősítése érdemi, jogkövetkezményekkel járó változás, azonban indokoltságának megítélése túlmutat a biztos hatáskörén. A biztos azt is megállapította, hogy az erdővédelmi törvény az új területeket nem a törvény erejénél fogva „minősíti” erdővé, mert ennek megállapításához minden esetben egyedi erdőszeti eljárásra és döntésre van szükség, a törvény sem a körzeti erdőtervezés, sem az erdő adattári átvezetése ellen nem biztosít megfelelő, érdemi és hatékony jogorvoslati lehetőséget. Rögzítette, hogy erdőgazdálkodó hiányában az erdővel érintett ingatlanok tulajdonosainak bevonása a körzeti erdőtervezésbe kötelező, ez garanciális követelmény. A biztos felkérte a földművelésügyi minisztert, hogy kezdeményezze a körzeti erdőtervezés szabályainak módosítását és garantálják a belterületi és a rendezetlen erdőgazdálkodójú erdőrészek tulajdonosainak az eljárások-



ba történő bevonását és a jogorvoslathoz való jog gyakorlását, orvosolják a belterületi erdők ingatlan-nyilvántartási feljegyezhetőségének korábbi hiányával okozott visszasságokat. Az érintett minisztereknél a biztos kezdeményezte az erdészeti, a közigazgatási és az építésügyi törvények felülvizsgálatát az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás adatainak, a helyi településrendezési eszközök összhangjának biztosítása érdekében.

2. Az AJB-262/2014. számú ügyben a biztos vizsgálatot folytatott egy osztatlan közös tulajdonban álló, társasházzá nem alakított lakóingatlan címbejegyzési és címnnyilvántartási ügyében. A panaszos kifogásolta, hogy évek óta nem tud bejelentkezni a lakcímnnyilvántartásba, mert a más településen lévő társasházi lakása nem szerepel abban, holott az épületet már 2007-ben feltüntették a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban. Nem járt sikerrel az önkormányzat jegyzőjénél, mert a cím megállapítását az ingatlan társasházzá alakításához és az alapító okirat benyújtásához kötötték, miközben erről évek óta vita van a tulajdonostársak közt. A biztos megállapította, hogy a cím megállapításával kapcsolatos hatósági eljárás a lakcím-bejelentési eljárástól függetlenül indul meg. Az önkormányzat azonban a megindított hatósági eljárásban alakszerű határozatot nem hozott, azt egy levéllel zárta le, amelyben úgy foglalt állást, hogy a cím megállapítása és bejegyzése csak a leírt előfeltételek esetén lehetséges. Az ilyen cím-megállapítási eljárás és annak megtagadása sérti a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogának érvényesülését. A biztos szerint az osztatlan közös tulajdonban álló lakóépületek címbejegyzése nem függhet kizárólag az épület társasházzá alakításától, főképp, ha e tárgyban a tulajdonosok között évek óta jogvita van. Nincs jogi akadálya annak, hogy a társasházzá alakítást megelőzően a tulajdonosok lakcímét az ingatlan címén állapítsák meg és a panaszos részére társasházi alapító okirat hiányában is „létrehozzák” a lakcímet az ingatlan házszámán.

Az ombudsman megállapította, hogy az épület lakhatóvá nyilvánításától úgy telt el 7 év, hogy ez idő alatt az érintett hatóságok a címnnyilvántartás valóságtól eltérő (hiányos) állapotának megszüntetésére érdemi intézkedést nem tettek. Amennyiben a jogi szabályozás hasonló esetekben nem teszi kötelezővé az aktív hatósági közreműködést, úgy ez akadályát képezheti a közhiteles és naprakész hatósági nyilvántartások megteremtésének, ami elentétes az állam és a jogalkotó céljaival. Kifejtette, hogy a közhiteles állami nyilvántartások esetén aktívabb hatósági közreműködésre van szükség, ha az ezt elősegítő hatósági feladatok és kötelezettségek nem kellően részletesek, az felvetheti a jobbiztonság követelményének sérülését. A biztos felkérte az igazságügyi minisztert, hogy fontolja meg a Ket. felülvizsgálata során a közhiteles hatósági nyilvántartások szabályainak kiegészítését. Felkérte a kormányhivatalt a jogszabályi előírások érvényesítésére a cím-megállapítá-

si eljárásokban, az önkormányzatnál kezdeményezte a megindított hatósági eljárás jogszerű befejezését.

3. Az AJB-1612/2014. számú ügyben a biztos azt vizsgálta, hogy hajléktalan személyek milyen módon jelenthetnek be értesítési címet. A jelentés megállapította, hogy az értesítési cím regisztrálása a KEKKH számára törvényi kötelezettség, az ezzel élni kívánóknak pedig olyan, törvényben deklarált lehetőség, amely elősegíti jogaik gyakorlását és kötelezettségeik teljesítését. A KEKKH sértette a jogbiztonság követelményét azzal, hogy a lakcím-nyilvántartásról szóló törvény módosítását követő két év elteltével sem tett eleget a törvényi kötelezettségének és nem regisztrálta az értesítési címet.

### **A jogbiztonság követelményének érvényesülése pénzügyi tárgyú kérdésekben**

A pénzügyi tárgyú ombudsmani jelentések egyik körét az adóval, adóügyi eljárással kapcsolatos visszasságok vizsgálata adta. E körben a jelentések egy részében az alapvető jogok biztosa a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) működésével összefüggő panaszokat vizsgálta.

1. Az AJB-5098/2014. számú ügyben a NAV általi lefoglalást sérelmező panaszbeadvány nyomán a biztos jelentése megállapította, a NAV a végrehajtásról szóló törvény egyértelműen értelmezhető rendelkezései alapján járt el a lefoglalás során. A Vht. jogorvoslati rendszere lehetőséget biztosított az adós számára, hogy végrehajtási kifogás formájában jogorvoslattal éljen, ha álláspontja szerint a végrehajtó a törvény erejénél fogva mentességet élvező vagyontárgyat foglalt le. A fentiek alapján megállapítható, hogy nem sérült a tisztességes eljáráshoz való jog akkor, amikor a hatóság nem fogadta el a törvényi határidőn túl érkezett, elkésett igazolási kérelmet, amelynek határidőn túli benyújtását a panaszos a tértivevényes postai levél feladási költségének magas összegére való hivatkozással indokolta. A NAV eljárása a tisztességes eljáráshoz való joggal és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszasságot nem okozott, ezért a biztos intézkedést nem kezdeményezett.

2. AJB-4138/2014. számon egy közérdeklődésre számot tartó ügyben vizsgálta az ombudsman a NAV különadó visszafizetésére vonatkozó gyakorlatát. Jelentésében az ombudsman megállapította, hogy az Alaptörvénynek abból a rendelkezéséből, miszerint Magyarország biztosítja a nemzetközi jog és a belső jog összhangját, az is következik, hogy a jogalkotó ne támaszson olyan jellegű adminisztratív terheket, amelyek visszatartják az érintett adóalanyokat valamely jogosultságuk gyakorlásától. Rámutatott

arra is, hogy az ellenőrzés és a jogellenes magatartás bírságolása nem sérti a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, azonban követelmény, hogy az ellenőrzés ne legyen koncepciózus, ne irányuljon arra, hogy jogos igény érvényesítésétől visszatartson. A biztos vizsgálta, hogy a visszaigényelt különadó alapját átalányközteher terheli. Megállapította, hogy az Alaptörvényből az következik, hogy a befizetett különadónak a befizetés-kor hatályos közterhekkel csökkentett összegét kell az adózónak visszautalni, így a levonás nem sérti az arányos közteherviselés elvét.

3. A közterhekkel kapcsolatos jelentések másik körében az alapvető jogok biztosa helyi adók alkotmányossági feltételeit vizsgálta AJB-5858/2014. számon. A panaszosok azt sérelmezték, hogy egy nagyobb alapterületű, de nagy értékűnek egyáltalán nem tekinthető, használhatatlan állapotú ingatlan után igen jelentős építményadót, illetve telekadót vetnek ki az önkormányzati adóhatóságok. A jelentés rámutatott, hogy az önkormányzat szabadon dönthet a négyzetméter alapú adóztatás mellett, azonban visszaságot eredményez, ha a konkrét esetben a kivetett adó nincs összhangban az ingatlan értékével. Az a körülmény, hogy az önkormányzati adórendelet a helyi adókról szóló törvény keretei között marad, önmagában nem jelent garanciát a közteherviseléssel összefüggő alkotmányos követelmények egyedi ügyben való érvényesülésére. Az ombudsman megállapította továbbá, hogy az Alaptörvényből levezethető garanciális elemek csak akkor érvényesülhetnek a gyakorlatban, ha az adóketési eljárás során az adóalany lehetőséget kap arra, hogy egyáltalán felvesse az értékarányosság kérdését. Erre azonban jelenleg nincs érdemi, hatékony lehetőség.

4. A pénzügyi tárgyú panaszok közül tartalmilag a legtöbb a devizahittel kapcsolatos kérdésekkel függött össze. Az ombudsman az AJB-25/2015. számú jelentésében rámutatott arra, hogy a forintosítási törvény lényegében az ország pénzügyi közvetítőrendszerének stabilitását célozza azzal, hogy megszünteti a lakossági jelzálog-hitelszerződésekben az adósokat egyoldalúan terhelő árfolyamkockázatot. Az adósok megóvása pedig alkotmányosan igazolhatóvá teszi az állami beavatkozást. A biztos kiemelte, hogy a tisztességes eljárás követelményének elengedhetetlen feltétele az, hogy az érintettek ténylegesen tájékozódhassanak arról, hogy a jogszabályok milyen magatartás tanúsítására kötelezik, illetve milyen jogosultságok, kedvezmények illetik meg őket. Mivel a forintosítás kapcsán az ügyfelek csak több bonyolult jogi megfogalmazás értelmezése útján tájékozódhatnak jogaikról és kötelezettségeikről, az ombudsman felkérte az MNB elnökét, hogy tájékoztató anyagokkal segítse a fogyasztókat. Az ombudsman emlékeztetett arra, hogy 2008 és 2013 között már három jelentésében is rámutatott arra, hogy a csődvédelem intézményének mielőbbi bevezetése szüksé-

ges annak érdekében, hogy az érdemi védelmet nyújtson a fizetésektelen-né vált természetes személy adósok számára. Hangsúlyozta azt is, hogy a magáncsőd nem helyettesíthet más, jelenleg is szabályozott és alkalmazott, a bajba jutott adósok helyzetének rendezésére irányuló megoldásokat (árfo-lyamgát, végtörlesztés, jogi segítségnyújtás, átütemezés, fizetési könnyítés és a forintosítás), ugyanígy – eltérő rendeltetésük miatt – ezek sem váltják ki a magánszemélyek csődvédelmére vonatkozó szabályokat. Hangsúlyozta ugyanakkor azt is, hogy a bajba jutott adósok megsegítésére komplex, az ál-lam, a pénzügyi szolgáltatók és a társadalom – bár eltérő mértékű és módú – együttműködésén alapuló megoldásokra van szükség.

### 3.3.

#### A jogalkotással összefüggő tevékenység

A jogalkotási folyamatban kiemelt jelentősége van a normaszöveg kidolgozásának, mert a jogszabályok szakmai tartalmát már ekkor meghatározzák. A biztos a kodifikációs munkában csak kivételesen vesz részt, jogalkotási javaslatok megfogalmazásával, jogszabály-tervezetek véleményezésével azonban érdemben befolyásolhatja a jogszabályok előkészítését.

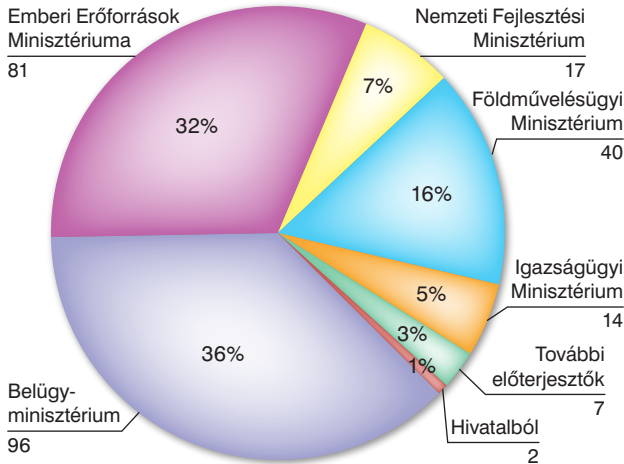
Az országgyűlési biztosok az intézmény létrejötte óta javasolhatták a jogalkotásra jogosult szervnél a jogszabály kiadását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését, ha egy hatóság tevékenységével összefüggésben feltárt visszásság a norma fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére vagy az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára volt visszavezethető. A hatályos törvény szélesíti az alapvető jogok biztosa intézkedési jogkörét azzal, hogy a visszás hatósági jogalkalmazás kimutatása nélkül, vagyis önmagában a jogszabályok alapjogi szempontú vizsgálata alapján is tehet jogalkotási javaslatot.

#### 3.3.1.

##### Jogszabálytervezetek véleményezése

2015-ben az alapvető jogok biztosa 257 jogszabálytervezetet véleményezett, ezen belül 2 előterjesztésről hivatalból eljárva alakította ki az álláspontját. 2014-ben 192 előterjesztést küldtek meg részére, vagyis a beszámolási időszakban harmadával nőtt a hozzá érkezett jogszabálytervezetek száma. Ez a növekedés várható volt, hiszen 2014-ben országgyűlési választásokat tartottak, ezért lényegesen kevesebb jogszabály született, mint az azt követő évben.

A jogalkotási törvény szerint a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy amennyiben a tervezet valamely szervezet jogállását vagy feladatkörét érinti, úgy az érintett élhessen a tervezet véleményezésének jogával.



*A véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek az előterjesztő szerint*

Bár 2015-ről is elmondható, hogy a minisztériumok számos előterjesztést megküldtek az alapjogi biztosnak, ezáltal sem maradéktalanul tettek eleget a véleményezési kötelezettségüknek.

Ezt jól érzékelteti, hogy miközben a beszámolási időszakban a belügyminiszter kétszer annyi rendeletet adott ki, mint az igazságügyi miniszter, a Belügyminisztériumtól hétszer annyi jogszabálytervezet érkezett véleményezésre, mint az igazságügyi tárcától.

2015-ben is tapasztalható volt, hogy esetenként alapjogi szempontból fontos jogszabálytervezetekről nem kérték az ombudsman véleményét. Előfordult az is, hogy olyan előterjesztésekről sem egyeztettek a biztossal, amelyek szabályozási tárgyában korábban jogalkotási javaslatot fogalmazott meg.

A biztos két olyan előterjesztést véleményezett hivatalból, amelyet alapjogi érintettsége ellenére sem küldtek meg részére. Az anyakönyvi eljárás módosításáról szóló, azonban több más törvényt is érintő előterjesztés kapcsán azt kérte, hogy a jogalkotás során vegyék figyelembe a korábbi jelentésben feltárt alapjogi visszásságok orvoslása érdekében megfogalmazott javaslatait. Egyrészt jelezte, hogy a bejegyzett élettársak névviselésére vonatkozó magyar szabályozásnak a külföldön létesített bejegyzett élettársi kapcsolatok tekintetében maradéktalanul meg kell felelnie a nemzetközi magánjogi szabályozásból eredő követelményeknek. Másrészt a szabadság kiadásával összefüggő szabályok pontosítását javasolta a közfoglalkoztatottak jogainak védelme érdekében. Az ombudsman a menedékkérők jogi helyzetével összefüggő jogszabályok előkészítése során arra hívta fel az előterjesztő figyelmét, hogy az Alaptörvény nem teszi lehetővé olyan idegenrendészeti, menekültügyi szabályozás kialakítását, amely a Magyarországra érkező menekülteket tárgyként kezeli. A hazánkba érkező személy a nemzetközi, európai uniós és magyar menedékjogi szabályok alapján jogosult arra, hogy menedékjogot kérjen, és annak érdemi elbírálása megtörténjen, ezt a vonatkozó anyagi és eljárási szabályoknak akkor is biztosítaniuk kell, ha az érintett irreguláris módon, nem a kijelölt határátkelőhelyen lépte át az államhatárt.



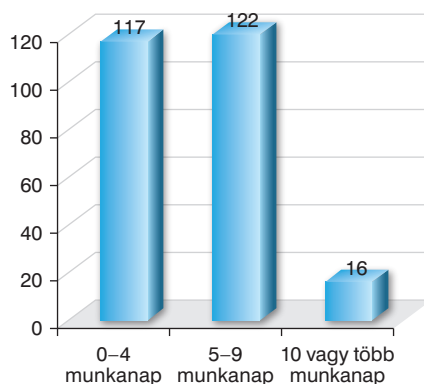
Az előterjesztéseket – a korábbiakhoz hasonlóan – 2015-ben is jellemzően nagyon szűk határidővel küldték meg véleményezésre, és a határidő meghosszabbítására vonatkozó eseti kéréseknek a minisztériumok nem minden esetben tettek eleget. A minisztériumok átlagosan 5 munkanapot biztosítottak az ombudsman számára álláspontja kialakítására. A határidők között azonban nagy eltérés volt tapasztalható, sok esetben csupán egy-két munkanap állt rendelkezésre a válasz megfogalmazására. Az előterjesztők gyakran éppen az alapjogi szempontból részletesebb elemzést igénylő jogszabálytervezetek esetében határoztak meg nagyon rövid határidőt.

A jogszabály-előkészítő szaktárcák által követett gyakorlat tételezen elmentmond annak, hogy a Kormány ügyrendje alapján a kormányzati előterjesztések és a miniszteri rendeletek tervezetének véleményezésére legalább tíz munkanapot kell biztosítani. A Kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontos ok feltétlenül szükségessé teszi, soron kívüli egyeztetésre is lehetőség van, a határidő ekkor sem lehet öt munkanapnál rövidebb. Az érdemi véleményezés lehetőségét akadályozza, hogy már évek óta a kivételes soronkívüliség vált általánossá, 2015-ben pedig a minisztériumok a véleményezések közel felében nem tartották be az egyeztetésnek a Kormány által meghatározott szabályait.

Az előterjesztőknek azért kötelességük lehetőséget biztosítani az ombudsman számára véleménye kifejtésére, hogy felhívhassa a figyelmet a jogalkotás során érvényesítendő alkotmányossági szempontokra. A rövid véleményezési határidők azonban nehezítik azt, hogy a biztos érdemi véleményt alkothasson az előterjesztésekről. A biztos ezért a véleményezés során kifejtett álláspontjától függetlenül minden esetben fenntartotta magának azt a jogot, hogy utólag is kezdeményezheti a már kihirdetett jogszabály módosítását.

2015-ben az ombudsman az előterjesztések közel harmadában fogalmazott meg érdemi véleményt. Ez egyrésztől kodifikációs hiányosságokra, jogtechnikai problémákra való figyelemfelhívást jelentett, de esetenként az előterjesztés visszavonását, illetve koncepcionális felülvizsgálatát javasolta.

A jogszabályok előkészítése során kifejtett vélemények tartalmának nincs kötelező ereje, de segítheti a kodifikációs munka eredményességét, a hiányosságok, ellentmondások kiküszöbölését. Az előterjesztők a véleményezett jogszabályterveze-



Véleményezésre biztosított határidő

teket – átdolgozásuk esetén is – csak kivételesen küldték meg visszamutatás céljából, ami nehezíti annak áttekintését, hogy figyelembe vették-e az alapjogi biztos észrevételeit.

A jogszabálytervezetek véleményezésekor komplex módon érvényesült az egységessé vált intézmény integrált szemlélete. Ezt segítette elő, hogy a vélemények előkészítésében a biztos és biztoshelyettesek munkatársai többféle szakmai szempontú megközelítésből is közreműködtek. Ezt a szakmai kört bővítette az OPCAT Főosztály munkatársainak részvétele a fogvatartást érintő jogszabálytervezetek véleményezésében.

Fontos szempont annak vizsgálata, hogy a jogalkotás milyen hatással lehet az ombudsmantörvény alapján kiemelten védendő gyermeki jogokra, a jövő nemzedékek érdekeire, továbbá a nemzetiségek és a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogaira. Ezt a különös gondosságot az is kifejezi, hogy az érdemi észrevételek mintegy fele – mint ahogyan az előző évben is – gyermekjogi, környezetvédelmi vagy nemzetiségi jogi szabályozáshoz kapcsolódott.

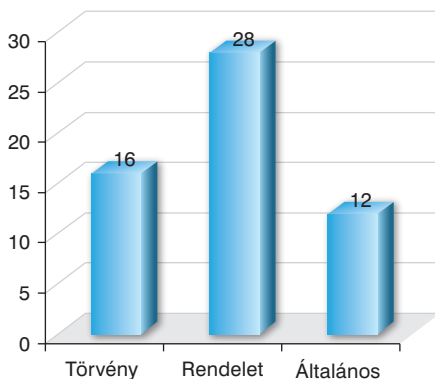
### 3.3.2.

#### Kezdeményezés jogszabály módosítására

Az ombudsman 2015-ben 140 jelentést adott ki, amelyek több mint egyharmadában, 50 ügyben kezdeményezte valamely jogszabály módosítását vagy általánosságban a jogi környezet áttekintését. A jogforrás szintje szerint csoportosítva és figyelembe véve, hogy egy jelentésben a biztos akár több jogszabály, jogszabályi rendelkezés módosítására is ajánlást tehetett, 16 esetben törvény, 28 esetben rendelet módosítását kezdeményezte, 12 esetben pedig nem konkrét jogszabály, hanem egy adott szabályozás általános jellegű felülvizsgálatára tett javaslatot az ombudsman.

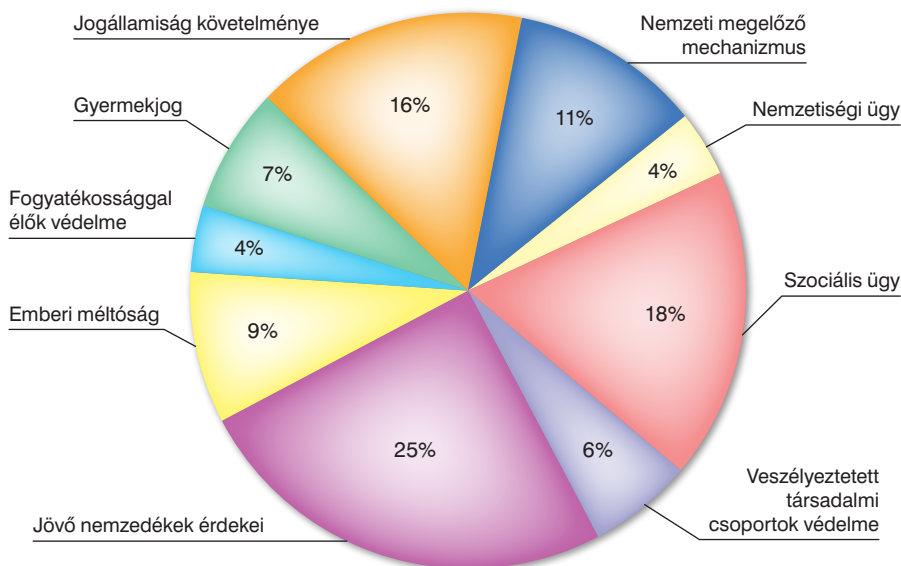
Az ombudsman javaslattételi jogával élve a Kormányt vagy a feladatköre alapján érintett minisztériumot hívta fel a feltárt visszásság orvoslása érde-

kében szükséges jogalkotásra vagy annak előkészítésére. Az ombudsmantörvény rendelkezései alapján a jogalkotási javaslattal kapcsolatos érdemi álláspontjáról az érintett szervnek a jelentés kézhezvételétől számított 60 napon belül kell tájékoztatást adnia. 2015-ben ennek ellenére számos esetben késett a minisztérium válasza, sőt az is elő-



*Jogalkotási javaslatok jogforrási szint szerint*

A jogalkotási javaslatok tárgykör szerint



fordult, hogy az írásbeli sürgetést követően sem, vagy csak hónapokkal a törvényi határidő leteltét követően érkezett meg. Gyakori volt az is, hogy a miniszter csak általános jellegű választ adott, amelyből nem tűnt ki, hogy támogatja-e a javasolt jogalkotást. Az érintett szervek a jogalkotási javaslat elfogadása esetén csak kivételesen adtak tájékoztatást arról, hogy milyen határidővel várható a jogalkotás vagy annak előkészítése.

Az alapvető jogok biztosa e beszámolóban is felkéri a jogszabályok előkészítéséért felelős minisztériumokat, hogy a jövőben fordítsanak fokozott figyelmet e kötelezettségük teljesítésére, vagyis tegyék lehetővé az ombudsman feladat- és hatáskörét érintő előterjesztések megismerését, és elegendő időt biztosítsanak a megalapozott vélemény kialakítására.

Az ombudsman jelzi azt is, hogy a jogszabályok előkészítését végző minisztériumoknak nagyobb figyelmet kell a jövőben fordítaniuk arra, hogy érdemi választ adjanak a részükre címzett jogalkotási javaslatok megválaszolására.

Az Ajb-t. feljogosítja az alapvető jogok biztosát, hogy ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve az érdemi állásfoglalás kialakítását és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az alapvető jogok biztosa az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszthesse.

Az ombudsman, élve ezzel a jogosultságával, az elmúlt három évben megfogalmazott, azon kiemelt jelentőségű jogalkotási javaslatait, amelyek megvalósítását az érintett minisztérium nem támogatta, e beszámolóban az Országgyűlés elé terjeszti:

Az alapjogi biztos 2013-ban felkérte az emberi erőforrások miniszterét,

hogy vizsgálja felül a bentlakásos szociális intézmények által végzett szakápolási tevékenységre vonatkozó jogszabályi előírásokat, továbbá a nemzetgazdasági miniszterrel és a szakmai szervezetekkel együttműködve dolgozza ki a jelzett szakápolási tevékenység folyamatos és biztonságos ellátásának finanszírozási hátterét.

Az ombudsman 2013-ban megfontolásra javasolta az emberi erőforrások miniszterének a védőnői szolgáltatás – megelőzés érdekében való – kötelező igénybevételének, illetőleg a szolgáltatás elutasítása jogkövetkezményeinek, a szűrővizsgálati kötelezettség kiterjesztésének, valamint a gyermekorvos választhatósága meghatározott földrajzi távolságra való korlátozásának jogszabályban való rögzítését.

Az alapvető jogok biztosa 2014-ben felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a nevelőszülői hálózatokban a gondozotti létszámhoz igazodóan pszichológus alkalmazásának jogszabályi szintű rendezését.

A biztos 2013-ban azt javasolta az agrárpolitikáért felelős miniszternek, hogy terjessze elő a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény módosítását annak érdekében, hogy a termőföld adásvételére vonatkozó szerződések hatósági jóváhagyásának szabályai teljes körűen megfeleljenek az Alaptörvény B) és XXIV. cikkeiből eredő jogállami garanciáknak.

Az alapvető jogok biztosa 2013-ban felkérte a vidékfejlesztési minisztert, hogy tegyen intézkedéseket a szabályozás módosítása érdekében, hogy a korábbi előírások tartalmának megfelelően a közlekedési zajforrások körébe a telephelyi tevékenységhez köthető zajforrások ne tartozzanak bele, ezáltal e tevékenységekre az üzemi zajforrásokra alkalmazandó szabályok vonatkozzanak.

Az ombudsman 2013-ban felkérte a vidékfejlesztési minisztert, hogy készítse elő és nyújtsa be a Kormánynak a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló kormányrendelet tervezetét.

A fenti javaslatokat az alapvető jogok biztosa továbbra is fenntartja, és kéri az Országgyűlést, hogy segítse elő a megvalósításuk érdekében szükséges jogalkotást.

### 3.4.

## Az alkotmánybírósági indítványok kezdeményezése

### 3.4.1.

#### Az alapvető jogok biztosának normakontroll indítványozói jogköréről

Az alapvető jogok biztosa a 2015-ös évben is a korábbi évek gyakorlatának megfelelően élt normakontrollt kezdeményező szerepkörével.

### 3.4.2.

#### A tárgyévben benyújtott alkotmánybírósági indítványok

Az alapvető jogok biztosa egy civil szervezet beadványa alapján vizsgálta az előzetes letartóztatás törvényi szabályozását. A beadványozó a büntetőeljárásról szóló törvény azon rendelkezésének vizsgálatát kérte, amelyik kivételt tesz az előzetes letartóztatás objektív felső határa alól abban az esetben, ha a vádlottal szemben tizenöt évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt van folyamatban eljárás. A beadvány értelmében ez visszalépést jelent a személyi szabadsághoz kapcsolódó garanciarendszerben, és nem tekinthető az alapjog alkotmányos korlátozásának.

A büntetőeljárásról szóló törvény 2013. november 19-ét megelőzően úgy rendelkezett, hogy az előzetes letartóztatás a legsúlyosabb esetekben is legfeljebb négy évig tarthat, azonban ezt a határidőt a törvény módosítása megszüntette, és lényegében határozatlan időre módosította.

A biztos eljárása során beszerezte az igazságügyi miniszter véleményét. A miniszter válaszában kifejtette, hogy az abszolút időkorlát valóban hiányzik a törvény rendelkezései közül, de emellett figyelembe kell venni azt is, hogy az utóbbi időben számos jogszabály-módosítás irányult arra, hogy az előzetes letartóztatás csak a valóban szükséges ideig tarthasson. A jogalkotó célja az, hogy hatékony eszközökkel gátat lehessen vetni a büntetőeljárások elhúzódásának.

Az ombudmani indítvány kiindulópontja az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése, mely szerint senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. Az ártatlanság vélelméből következik az is, hogy büntetésre csak a jogerős bírósági döntés meghozatalát követően kerülhet sor. Másképp megfogalmazva ez azt jelenti, hogy az Alaptörvény fenti rendelkezésébe ütközik a jogerős bírósági döntést megelőző büntetés.

A büntetőeljárásról szóló törvényben rögzített előzetes letartóztatás intézménye tehát akkor marad az Alaptörvény keretei között, ha az – büntetőjogi értelemben – nem a (vélelmezetten) elkövetett cselekményért járó „előrehozott” büntetés, hanem a büntetőeljárás sikerességének, a terhelt rendelkezésre állásának, a bűnisméltés elkerülésének a biztosítója. Erre lehet következtetni a Be. azon rendelkezéséből is, amely meghatározza az előzetes letartóztatás alkalmazásának lehetséges eseteit.

Mindebből az is következik, hogy az előzetes letartóztatás intézménye addig marad az alkotmányosság keretei között, amíg funkciójában és időtartamában egyaránt megőrzi „előzetes” jellegét és nem veszi át a szabadságvesztés-büntetés szerepkörét. Az előzetes letartóztatás időtartama tehát közvetlen alkotmányossági relevanciával bír, mind általánosságban, mind pedig a vizsgálat alá vont konkrét szabályozás tekintetében.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. Az alkotmányos büntetőjog követelménye a jogállamiság elvéből következő elvárás az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében. Az Alkotmánybíróság már 1992-ben kimondta, hogy „alkotmányos jogállam a jogsértésekre csak jogállami módon reagálhat. (...) Jogállami értékrend alapján jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető”.

Magától értetődő, hogy a jogállam is fellép a bűncselekmények elkövetőivel szemben, és a felelősségre vonásukra törekszik. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következik azonban, hogy erre olyan eljárásrendet kell kialakítani, amely nem csupán a hatékonysági szempontokat veszi figyelembe, hanem érvényre juttatja a terhelt Alaptörvényben, illetve a Be.-ben rögzített jogait, amely által végső soron a tisztességes és igazságos ítélezést szolgálja. A vád tárgyává tett cselekmény súlya tehát önmagában nem igazolja az előzetes letartóztatással kapcsolatos jogállami garanciák megvonását. A jogállamiság elvéből következően az állam a büntetőeljárás sikertelenségének a kockázatát nem háríthatja a terheltre. Eljárási szempontból pedig sikertelenségnek értékelhető, ha a bíróság hosszabb idő elteltével sem tud döntést hozni a terhelt büntetőjogi felelősségéről. A bírósági döntések időszerűsége, az eljárás hatékonysága ugyanis olyan tényező, amely hozzájárul a büntetés egyik céljának, a generális prevenciónak az érvényesüléséhez. Az előzetes letartóztatás határozatlan idejű fenntartásának lehetősége



pedig ezt a sikertelenséget hárítja át a terheltre, erre tekintettel az Alaptörvény jogállam-klauszulájába ütközik.

Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a bűncselekmények elkövetőivel szembeni fellépés, az állam büntető igénye olyan legitim cél, amely alkotmányosan igazolhatja az eljárásban részt vevő személyek, különösen a terhelt alapjogainak a korlátozását, így lehetőséget ad a terhelt előzetes letartóztatására is. A legitim cél nem teszi ugyanakkor az alapjog-korlátozást eleve alkotmányossá, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből következően szükséges az is, hogy az elérni kívánt cél más módon ne legyen megvalósítható (szükségesség), és a korlátozás a célhoz képest arányos legyen.

Az előzetes letartóztatás szükségessége tekintetében a biztos megállapította, hogy e jogintézmény – a törvényi feltételek fennállása esetén – a személyes szabadság korlátozásának szükséges eszköze abból a célból, hogy a terhelt az eljárás során rendelkezésre álljon, és végső soron vele szemben a bírósági ítélet – amennyiben az elmarasztaló – végrehajtható legyen. A konkrét esetekben külön-külön vizsgálatot igényel, hogy az előzetes letartóztatás célja más, enyhébb eszköz alkalmazásával elérhető-e, az viszont nem állapítható meg, hogy az előzetes letartóztatás jogintézménye eleve szükségtelen jogkorlátozás lenne. Az előzetes letartóztatás szabályozása azonban csak akkor felel meg az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdéséből eredő követelményeknek, ha az arányosság követelményét is teljesíti. Azaz az előzetes letartóztatás okozta alapjog-korlátozásnak arányban kell állnia az állam büntető igényével. Minél súlyosabb a vád, annál inkább igazolható a személyi szabadság korlátozása, ezért kiemelten súlyos cselekmények esetében elvi jelleggel elfogadható lehet hosszabb törvényi maximum alkalmazása is. A felső határ hiányában azonban az arányosság vizsgálata fogalmilag kizárt. A büntetőeljárás sikerességéhez fűződő érdek érvényesülése, az állami büntetőhatalom érvényesítéséhez fűződő közérdek pedig egy idő eltelte után már bizonyosan nem áll arányban a személyi szabadság fogalmilag visszafordíthatatlan, lényegében utólag orvosolhatatlan korlátozásával. Ebből következően az Alaptörvény IV. cikkében rögzített követelmény is sérül.

Az ombudsman indítványában utalt továbbá arra: nem hagyható figyelmen kívül, hogy az előzetes letartóztatás lehetséges leghosszabb időtartamát a törvényhozó 2009-ben épp emberi jogi megfontolásból, az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára hivatkozva írta elő.

A fentiekre tekintettel az ombudsman kezdeményezte az Alkotmánybíróságon a büntetőeljárásról szóló törvény vonatkozó rendelkezésének a megsemmisítését.

Egy másik esetben az ombudsman egy önkormányzati rendeleti szabály megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Egy magánszemély panaszos

kezdeményezte az ombudsman eljárását amiatt, hogy Hévíz Város Önkormányzata a taxiállomás használatára jogosító közterület-használati engedélyt megtagadta tőle. A döntés alapjául az az önkormányzati rendeleti szabályozás szolgált, mely szerint csak a rendelet mellékletében meghatározott számú taxiállomás használatára jogosító közterület-használati engedély adható ki.

Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés szerint: mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Ezt az alapjogot az Alaptörvény az Alapvetés fejezetben is megerősíti: „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik”. A biztos indítványában rámutatott: a személytaxi-szolgáltatás olyan vállalkozási tevékenység, amelyet az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése véd.

Az Alkotmánybíróság korábban már vizsgálta a személytaxi-szolgáltatás korlátozásának alkotmányosságát, a biztos e gyakorlatra hivatkozva jelezte: a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a leg súlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Az Alkotmánybíróság már korábban feltétlen alkotmányos követelménynek minősítette, hogy az állam ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. Az egyes foglalkozásokra tárgyi ismérvek alapján bevezetett numerus clausus éppen ezt teszi: ha a létszám betelt, minden személyi tulajdonságtól függetlenül, lehetetlenné teszi az adott foglalkozás választását. Az ilyen tárgyi korlát alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni.

A személyszállítási szolgáltatásról szóló törvény 12. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a taxiállomások használatának a rendjét a települési önkormányzat rendeletben állapítja meg. Alkotmányossági szempontból nem kifogásolható az a szabályozás, amely helyi közügynek tekinti, és így az önkormányzat feladatává teszi annak eldöntését, hogy a taxiállomások milyen rendben használhatóak. E felhatalmazás kiterjed a taxiállomások számának meghatározására is; az önkormányzat eme döntése csak szélsőséges esetben vet fel alkotmányossági kérdést. Indítványában az ombudsman mindazonáltal rámutatott, hogy az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdéséből következően az önkormányzat nem állapíthat meg olyan korlátokat, amelyek objektíve ellehetetlenítik a vállalkozóvá válást vagy a vállalkozás gyakorlását. A települési önkormányzat csak szubjektív korlátok megállapítására kapott törvényi felhatalmazást, objektív korlát megállapítására nem.

A személytaxi-szolgáltatás mint vállalkozás folytatásának immanens eleme a taxiállomáshoz való hozzáférés. Az önkormányzat szabadon határozhat úgy, hogy a taxiállomások számát maximalizálja, az azonban a vállalkozás szabadságának objektív és szükségtelen korlátozása, hogy a közterület-használati engedélyek számát a taxiállomások számához köti. Ezzel valójában olyan numerus clausust valósít meg, amely a vállalkozás

szabadságának sérelmét jelenti. A biztos rámutatott továbbá: amellett, hogy az érintett önkormányzati rendeleti szabályozás tartalmilag ellentétes az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésével, formailag sem felel meg az alapjog-korlátozás Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített standardjának, melynek értelmében alapjog korlátozására csak törvényben kerülhet sor. A fentiek alapján a biztos indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a taxi-szolgáltatások számbeli korlátozását tartalmazó rendelkezést semmisítse meg.

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 2013 decemberétől hatályos módosítása értelmében más közjogi szereplők mellett az alapvető jogok biztosa is indítványozhatja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény rendelkezését konkrét alkotmányjogi problémával összefüggésben értelmezze, ha az értelmezés közvetlenül levezethető az Alaptörvényből. A biztos első ízben a 2015. évben élt e jogkörével: kérdéseket fogalmazott meg az Alkotmánybíróság részére az Európai Unió azon határozatával kapcsolatban, amely szerint a kiválasztás elveinek és szabályainak rögzítése nélkül más tagállamokba irányítandó csoportokat kell kiválasztani és őket további eljárások lefolytatása céljából más uniós tagállamba kell áthelyezni.

Az alapvető jogok biztosa már több ízben – legutóbb a visegrádi ombudsmanokkal közös állásfoglalásában – felhívta a figyelmet arra, hogy az Európai Uniót érintő menekültválság kapcsán valamennyi tagállam köteles a Genfi Menekültügyi Konvenció maradéktalan betartására. A biztos beadványában felhívta a figyelmet a nemzetközi jog azon alapvető szabályára, mely szerint az államnak jogában áll meghatározni azokat a feltételeket, amelyek alapján idegeneket beenged az országába, nem foszthatja azonban meg őket önhatalmúlag tartózkodási joguktól. A kiutasítás önmagában nem tilos, azonban az egyén személyes magatartásán vagy jogi helyzetének egyedi elbírálásán kell alapulnia, és ez semmiképpen nem teljesül az érintett tanácsi határozatban foglalt tömeges áthelyezések esetén. Amennyiben egy állam személyek nagyobb csoportjával kapcsolatban hoz kiutasító határozatot, anélkül, hogy figyelemmel lenne sajátos egyéni jogi helyzetükre, kollektív kiutasítást valósíthat meg. A kollektív kiutasítást pedig tiltja az Alapjogi Charta, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, valamint az Alaptörvény is.

A Genfi Egyezmény biztosítja a menedékkérők számára, hogy a menekültügyi eljárást abban az államban várhassák meg, ahol a kérelmüket benyújtották, ez a tartózkodás pedig az egyezmény értelmében jogszerűnek is minősül. Ezt a jogszerű tartózkodást szakítaná félbe a menedékkérőket kötelező áthelyezési határozat, amely további súlyos jogi aggályokat vet fel.

A magyar Alaptörvény E) cikke azt mondja ki, hogy a magyar intézmények és szervek nem hajthatnak végre olyan uniós rendelkezést, amely a magyar Alaptörvény emberi jogi rendelkezéseibe ütközik. Szintén az E)

cikk határozza meg azt is, hogy a magyar államnak nem kötelessége végrehajtani olyan uniós jogi aktust, amelyre a csatlakozásakor kötött szerződésekkel nem adott felhatalmazást. Az alapvető jogok biztosának az Alkotmánybíróság elé terjesztett egyik alaptörvény-értelmezési kérdése azt firtatja, hogy a magyar intézmények és szervek segítő kezet nyújthatnak-e más államok jogellenes kiutasító lépéseinek végrehajtásához. A másik kérdés arra irányul, hogy köteles-e Magyarország uniós döntés alapján az Európai Unió más tagállamában jogszerűen tartózkodó menedékkérők jelentős csoportjának, a csoportot alkotó személyek egyéni helyzetének vizsgálata nélkül, az érintettek beleegyezését figyelmen kívül hagyva, az érintettek egy nagyobb csoportból, objektív kritériumok alkalmazása nélkül történő kiválasztásával történő áthelyezését lehetővé tenni, ha ilyen jellegű intézkedésekre Magyarország nem adott át hatáskört az Európai Uniónak, és emberi jogi tartalmában az intézkedés erőteljesen aggályos.

A 2015. évben két korábbi ombudsmani indítvány kapcsán került sor arra, hogy az Alkotmánybíróság a petitumban kért megsemmisítés mellőzésével mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet állapított meg. Egyrészt jogalkotói mulasztást állapított meg a Testület a földforgalmi törvény egyes szabályaival összefüggésben tett, a 2014. évről szóló Beszámolóban részletesen bemutatott indítványt elbíráló határozatában (25/2015. (VII. 21.) AB határozat), másrészt pedig így járt el egy korábbi, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által benyújtott, majd az alapvető jogok biztosa által fenntartott, szabálysértési tényállást kifogásoló indítványt elbíráló határozatában (31/2015. (XI. 18.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróságról szóló törvény hatályos rendelkezései értelmében mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlása során, hivatalból kerülhet sor. A jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg; ha kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. A 2012-től kialakult ombudsmani indítványozási gyakorlatot áttekintve jól látható: a biztos több indítványában is jelezte az Alkotmánybíróság számára, hogy egy adott problémakörrel összefüggésben a jogalkotói mulasztás kérdése is felmerülhet. Erre azonban a hatályos törvény értelmében csak jelzésként van lehetősége a biztosnak, tényleges petitum-elemként a mulasztást indikálni nem lehetséges. Emellett egyes esetekben felmerülhet, hogy egy jogszabály alaptörvény-ellenessége pozitív jogi rendelkezés hiányában kizárólagosan annak hiányosságaiból adódik, e hiányosságok pedig egy adott rendelkezés megsemmisítésével nem orvosolhatóak, de nincs is olyan jogszabályi rendelkezés,

zés, amelynek megsemmisítését az erre jogosult személyek releváns módon az Alkotmánybíróságtól kérhetnék.

E beszámolóban ezért a biztos az Országgyűlés figyelmébe ajánlja annak megfontolását, hogy a mulasztásban megjelenő Alaptörvény-sértés vizsgálatának a kezdeményezését törvényben biztosított, önálló, új jogkörként az erre kvalifikált indítványozói kör, így az alapvető jogok biztosa részére is tegyék lehetővé.

### 3.4.3.

#### A Kúria előtti normakontroll indítványok

Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény 2013. január 1-jétől az intézkedések között rendelkezik arról, hogy ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálat során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A biztos 2015-ben összesen hat települési adóról szóló önkormányzati rendelet, egy kommunális adót megállapító, valamint egy zajvédelmi rendelettel összefüggésben kezdeményezte a Kúria felülvizsgálatát.

#### **A települési adórendeleteket érintő kúriai indítványok**

A helyi adókról szóló törvény 2015. január 1-jén hatályba lépett módosítása felhatalmazza az önkormányzatokat arra, hogy települési adókat határozzanak meg. Az alapvető jogok biztosa egy ügy kapcsán megvizsgálta a 2015. január 1-jével bevezetett települési adó alkotmányosságát. Az ombudsman előkérdésként azt vizsgálta, hogy van-e lehetősége az Alkotmánybíróságtól kérni a helyi adókról szóló törvény települési adóra vonatkozó rendelkezésének felülvizsgálatát. Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint ugyanis „mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg”. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése alapján a helyi adókról szóló törvényben intézményesített települési adó alkotmányossága csak az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében meg-

határozott alapjogok szempontjából vizsgálható. Tekintettel a fentiekre, az ombudsman arról foglalt állást, hogy az emberi méltóságot sérti-e a helyi adó-törvény vonatkozó szabálya. Ennek során nem találta megállapíthatónak, hogy a törvény települési adó előírására felhatalmazást adó rendelkezése az adóalany olyan szintű kiszolgáltatottságát eredményezné, amely ellentétes lenne az Alaptörvény II. cikkének tartalmával, amely szerint az emberi méltóság sérthetetlen. Mindezekre tekintettel az ombudsman az Alkotmánybíróság eljárását nem kér(het)te, fokozott figyelmet fordított azonban arra, hogy a települési adókat előíró rendeletek megfelelnek-e a helyi adókról szóló törvény által meghatározott elvi keretrendszernek.

Egy magánszemély beadványa alapján az alapvető jogok biztosa Balmazújváros települési adót megállapító rendeletét vizsgálta, és ennek nyomán a Kúria felülvizsgálatát kezdeményezte. A helyi adókról szóló törvény szerint települési adó arra az adótárgyra vethető ki, amire más közteher nem terjed ki, és aminek adóztatását a törvény nem tiltja. Az ombudsman szerint e két feltétel egyike sem teljesült Balmazújváros települési adót megállapító rendelete kapcsán. A biztos megállapította, hogy a mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről szóló törvényben létrehozott kárenyhítési hozzájárulás, valamint a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és mezői őrszolgálatról szóló törvényben létrehozott mezőőri járulék is olyan törvény által meghatározott közteher, melynek tárgya a termőföld, ezért erre települési adó nem állapítható meg. Fentieken túlmenően a biztos indítványában hivatkozott arra is, hogy a helyi adó törvény egyes adótárgyak adóztatását maga zárja ki. A biztos álláspontja szerint a helyi adókról szóló törvény implicit módon tartalmazza, hogy termőföld nem lehet semmilyen, helyi adó törvény által szabályozott adó tárgya. A helyi adó törvény ugyanis azért vette ki a termőföldet a hatálya alól, hogy az önkormányzat azt ne adóztathassa. A települési adó általános, elvi lehetősége ezen a körülményen nem változtat. Erre tekintettel az ombudsman kezdeményezte a Kúrián Balmazújváros települési adó rendeletének megsemmisítését. A Kúra Önkormányzati Tanácsa a Köf.5035/2015/4. sz. határozatában megállapította, hogy Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének települési adóról szóló önkormányzati rendelete törvényellenes, ezért azt 2015. december 31-i hatállyal megsemmisítette. A Kúria megállapította, hogy Balmazújváros települési adó rendelete nem különböztet az adóalanyok között a törvényi tartalomnak megfelelően, ezért amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. A Kúria megállapította, hogy az indítványban foglaltak megalapozottak, az önkormányzat a települési adó alanyi körének



meghatározásakor túlterjeszkedett a helyi adó törvényben foglaltakon, ezért a szabályozás törvénysértőnek minősül. A Kúria kimondta továbbá, hogy a kárenyhítési hozzájárulás nem tekinthető köztehernek, azonban a mezőéri járulékot köztehernek minősítette, és megállapította, hogy az önkormányzati rendeletben bevezetett települési adó a helyi adó törvénnyel ellentétesen tette az adó tárgyává a termőföldet.

A tárgyévi során további öt települési adóról szóló rendelet megsemmisítését is kezdeményezte a biztos a Kúria előtt. Ezek közül három önkormányzat települési adóról szóló rendelete kapcsán az alapvető jogok biztosa szintén azt állapította meg, hogy azok is ellentétesek a helyi adóról szóló törvénnyel, mivel olyan adótárgyat adóztatnak, amelyre vonatkozóan más törvényben szabályozott közteher, a mezőéri járulékok hatálya is kiterjed. A fentiekben túlmenően egy községi, valamint egy városi önkormányzat képviselő-testületének a települési adóról szóló rendelete kapcsán az adóalanyi kör differenciálatlanságára és e körben a nem egyértelmű, pontosan körül nem határolt, sok esetben hiányzó adómentességi szabályokra hívta fel a Kúria figyelmét. A biztos egy községi települési adó rendeletet illetően az indítványában kiemelte, hogy a rendelet kizárólag a Magyar Államot vagy a törvény által kijelölt állami vagyongazdálkodó földhasználókat emeli ki az adóalanyi körből, és a gazdálkodó szerv földhasználókat nem mentesíti a települési adó fizetési kötelezettség alól. E megoldás szintén ellentétes a helyi adó törvénnyel, amely rögzíti, hogy a települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó. Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint ugyanis, ha a földhasználati-nyilvántartásba bejegyzett földhasználó gazdálkodó szervezet, akkor vállalkozói minőségére tekintettel települési adó fizetésére nem kötelezhető. A városi önkormányzat települési adó rendelete pedig az adó alanyaként a földrészlet természetes személy tulajdonosát, vagy amennyiben a földrészlet haszonélvezeti vagy özvegyi joggal terhelt, e jog jogosultját jelöli meg, ugyanakkor mentesíti a települési adó fizetési kötelezettség alól az adóalanyt, ha a termőföldet maga használja és a termőföld nem éri el azon területnagyságot, amely után az egységes területalapú támogatás igénybe vehető lenne. A biztos az indítványában általánosságban megállapította, hogy nem ellentétes a helyi adó törvénnyel – tekintve, hogy a helyi adó törvény nem határozza meg a települési adó tárgyát – a termőföld bérbeadása után járó jövedelemre mint adótárgyra a települési adó kivetése, és a termőföld tulajdonost mint használatba adót megadóztatni. Ugyanakkor, ha a termőföld tulajdonos (haszonélvező) a tulajdonában álló termőföldet 5 évnél rövidebb időre adja haszonbérbe, úgy a termőföld bérbeadásából származó jövedelme után személyi jövedelemadó fizetési kötelezettség terheli. Fentiekből következően az alapvető jogok biztosa megállapította, ha a termőföld tulajdonos (haszonélvező) a tulajdonában

álló termőföldre haszonbérleti szerződést köt és a haszonbérlet időtartama az 5 évet nem éri el, a termőföld haszonbérbe adásából származó jövedelme után mint adótárgy után települési adó fizetésére nem kötelezhető. Mindezekre tekintettel a biztos álláspontja szerint e települési adó rendelet is ellentétes a helyi adó törvénnyel, mivel olyan adótárgyat adóztat, amelyre vonatkozóan más törvényben szabályozott közteher, a személyi jövedelemadóról szóló törvényben meghatározott személyi jövedelemadó hatálya is kiterjed.

A helyi adókról szóló törvény 2015. január 1. napjától hatályos módosítása – mint ahogyan azt a Kúria is megállapította – egyfajta modellváltást hajtott végre a helyi adók rendszerében. Az eddigiekben a helyi szinten bevezethető lehetséges adók és az adótevénytartalom elemeinek kiszámítható szabályozásával párhuzamosan 2015. január 1-jétől a törvényalkotó felhatalmazta az önkormányzatokat közelebbről nem határozott, törvény által nem tilalmazott adók bevezetésére, illetve bármely közteher nélküli adótárgy adóztatására. Az alanyi kör generális korlátozása mellett a helyi adó törvény nem határozta meg azokat a törvényi kereteket – a lehetséges adótárgyak körét, az adótevénytartalom egyéb elemeit (az adó alapja, mértéke, stb.) –, amelyek között és amelyekre tekintettel az adókötelezettség kivethető. E szabályozási megoldás a helyi adóztatás szabadságát szolgálja. A szabályozás ezen módjából általános következtetésként levonható, hogy a helyi adó törvényben nincsenek olyan anyagi jogi garanciák, amelyek a potenciális adózók számára a települési adókötelezettséggel összefüggésben biztosítanák az Alaptörvény XXX. cikke szerinti kötelezettség teljesítését. A tárgyév elején még csak néhány önkormányzat döntött úgy, hogy él e lehetőséggel és települési adót vezet be az önkormányzat illetékességi területén. A beérkező panaszokból megállapítható, hogy a legtöbb önkormányzat települési adót termőföldre vetett ki. A földadó esetében általánosságban elmondható, hogy az adó tárgyaként az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, nádas, rét, legelő, fásított terület, halastó művelési ágban nyilvántartott termőföld lett megjelölve. Az első év tapasztalatai után egyre több önkormányzat dönt a települési adó adta lehetőségek kihasználása mellett, és egyre több önkormányzat települési adó formájában egyre több terhet kíván róni az állampolgárokra, és a tendenciát figyelve leginkább a termőföld tulajdonosokra, a mezőgazdaságból élőkre, az őstermelőkre. Hangsúlyozandó, hogy a biztosnak ugyan – az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdéséből eredő korlátok miatt – nincs lehetősége vizsgálni, hogy a közteher viselésre vonatkozó alkotmányos garanciák érvényesülnek-e a helyi adó törvény települési adóra vonatkozó rendelkezései kapcsán, azonban a Kúria előtti normakontroll eljárás kezdeményezése révén kíván fellépni annak érdekében, hogy a települési adó gyakorlati alkalmazása ne legyen parttalan, kiszámíthatatlan a jövőben.

### Egyéb kúriai indítványok

Egy magánszemély beadványa alapján az ombudsman vizsgálta egy önkormányzat kommunális adót megállapító rendeletét. A támadott rendelet a magánszemélyek kommunális adóját azokra terheli, akik lakásukat bérbeadták, illetve azokra a bérlőkre, akiknek nincs állandó lakóhelyük az önkormányzat területén. Az ombudsman megállapította, hogy ezt az adót, bár az formálisan mindenkit terhel, ténylegesen azoknak kell megfizetniük, akik a lakásukat bérbe adják, valamint azoknak, akiknek nincs bejelentett lakóhelyük az önkormányzat területén. Bár a helyi adókról szóló törvény lehetővé teszi, hogy az önkormányzat mentességi okokat határozzon meg, az ombudsman arra a következtetésre jutott, hogy az adómentességek, kedvezmények biztosításának oka valamilyen, az adótárggyal vagy az adóalany személyével összefüggő specialitás jogpolitikai szempont értékelése. Nem lehet olyan mentességi okot megállapítani, ami semmilyen összefüggésben sincs sem az adótárggyal, sem az adóalany személyével. Az ombudsman szerint kommunális adók esetében az adófizetési kötelezettség alapja a helyi közszolgáltatás igénybevétele: a bérleti jogviszony ténye nem tekinthető releváns körülménynek. A biztos indítványában hivatkozott arra is, hogy a támadott önkormányzati rendelet alapján előállhat az a helyzet, amikor ugyanazon ingatlan után mind építményadó, mind kommunális adó fizetési kötelezettség keletkezik; a kettős adóztatás pedig törvénytörés. Felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy mivel a bérlő akkor mentesül a kommunális adó megfizetése alól, ha bejelentett lakóhellyel rendelkezik, ezért a rendelet egy olyan körülménytől teszi függővé a mentességet, amire az érintettnek nincs közvetlen ráhatása. Erre tekintettel az ombudsman kezdeményezte a Kúrián a rendelet vonatkozó szövegrészeinek a megsemmisítését. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5022/2015/4. számú határozatában az ombudsman indítványát részben tartotta megalapozottnak. A Kúria nem osztotta az ombudsmannak azt az érvelését, mely szerint az önkormányzat tartalmi szempontból ebben az esetben a bérleti jogviszonyt adóztatja, a mentességi szabály pedig nem kapcsolódik az adótárgyhoz avagy az adóalanyhoz. A Kúria azonban a biztos indítványát és részben indokolását is elfogadva megállapította, hogy a támadott önkormányzati rendelet alapján előállhat az a helyzet, amikor ugyanazon ingatlan után mind építményadó, mind kommunális adó fizetési kötelezettség keletkezik; a kettős adóztatás pedig törvénytörés, erre tekintettel az önkormányzati rendelet vonatkozó rendelkezését 2015. december 31-i hatállyal megsemmisítette.

Egy önkormányzati zajvédelmi rendelettel összefüggésben is kezdeményezte a Kúria felülvizsgálatát az ombudsman. A biztos indítványában megállapította, hogy az érintett önkormányzat zajvédelmi rendelete a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvénnyel, a jogalkotásról

szóló törvénnyel, valamint a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló kormányrendelettel ellentétes. A környezetvédelmi törvény felhatalmazást ad a kormánynak arra, hogy rendeletben állapítsa meg a települési önkormányzat polgármesterének és jegyzőjének részletes környezetvédelmi államigazgatási hatáskörét. Erre tekintettel a biztos álláspontja szerint az érintett önkormányzat képviselő-testülete túlterjeszkedett a hatáskörén azáltal, hogy a polgármester környezetvédelmi (zajvédelmi) államigazgatási hatáskörét állapította meg azokban a zaj- és rezgésvédelmi ügyekben, amelyeken az önkormányzati rendelet szerint nappali (06 és 22 óra közötti) időszakban 1 órát meghaladó időtartamú, valamint éjszakai (22 és 06 óra közötti) időszakban bármilyen időtartamú közterületi rendezvényen hangosító berendezés üzemeltetése engedélyköteles. Az alapvető jogok biztosa szerint az érintett önkormányzat képviselő-testülete a hatásterület meghatározása kapcsán is túlterjeszkedett a környezetvédelmi törvényben biztosított hatáskörén. Az ombudsman a fentiekén túlmenően a zajvédelmi rendelet tárgyi hatályának a környezetvédelmi törvénnyel és a zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló kormányrendelettel ellentétes meghatározására is felhívta a Kúria figyelmét.

### 3.5.

#### Az ombudsman OPCAT tevékenysége

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni ENSZ egyezmény (CAT) az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel vált a hazai jogrend részévé. A 2011. évi CXLI. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről (Optional Protocol to the Convention Against Torture – OPCAT) értelmében Magyarországon 2015. január 1-jétől nemzeti megelőző mechanizmusként (a továbbiakban: NMM) személyesen vagy munkatársai közreműködésével az alapvető jogok biztosa jár el. A jegyzőkönyv olyan rendszert hozott létre, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek rendszeresen látogatják azokat a helyszíneket, ahol a szabadságuktól megfosztott emberek tartózkodnak. A feladat végrehajtására a Hivatalban 2015. január 1-jén megalakult az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály. A Főosztály jogász létszámának feltöltése az első félévben befejeződött. Az évben a főosztályon nyolc, jelentős szakmai elismertségnek örvendő személy dolgozott, jogászok, pedagógusok és pszichológusok. A Főosztály munkatársai más főosztályok munkatársaival, a szomatikus orvosi és a pszichiáter szakorvosi szakmát képviselő külső szakértőkkel 2015-ben 15 fogvatartási helyet látogattak meg az alábbiak szerint:

1. Debreceni Menekültügyi Őrzött Befogadó Központ
2. Debreceni Terápiás Ház Pszichiátriai Betegeket és Értelmi Fogyatékosokat Ápoló, Gondozó Bentlakásos Szociális Otthona
3. Debreceni Reménysugár Gyermekotthon
4. Merényi Gusztáv Kórház Pszichiátriai Osztály, zárt részleg, Budapest
5. Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete, Tököl
6. Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza, Tököl
7. Platán Otthon fogyatékossgal élők részlege, Kecskemét
8. Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, Kaposvár
9. Zita Speciális Gyermekotthon, Kaposvár
10. Károlyi István Gyermekközpont Speciális Gyermekotthona, Fót
11. Károlyi István Gyermekközpont Különleges Gyermekotthona, Fót

12. Károlyi István Gyermekközpont Kísérő Nélküli Kiskorúak Gyermekotthona, Fót
13. BRFK Központi Fogda és ORFK Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda Fogda, Budapest (egy vizsgálat keretében)
14. Péceli Idősek Otthona
15. Écsi Segítő Kéz Közhasznú Alapítvány Idősek Otthona

A látogatási helyszínek kiválasztásánál a fogvatartási hely típusa mellett földrajzi, fogvatartási létszám szerinti elvek is érvényesültek, emellett a Főosztály a hazai és nemzetközi szervek OPCAT tárgyú jelentéseit is tanulmányozta a látogatási terv összeállítása során. A 2015. évi OPCAT NMM tevékenység fókuszában a gyermekek és a fiatalok fogva tartása állt. A látogatásokat a fogvatartási helyek számára a nemzeti megelőző mechanizmusok számára kiadott ENSZ ajánlásnak (Guidelines on national preventive mechanisms, United Nations CAT/OP/12/5, 25. pont) megfelelően az alapvető jogok biztosa előzetesen nem jelentette be. A jelentések nyilvánosságra hozatalát követően az alapvető jogok biztosa a hatóságokkal és a fenntartókkal dialógust folytatott. Kiemelendő, hogy a Hivatal az OPCAT NMM tevékenységére nem kapott elkülönített költségvetési támogatást, azaz a működéshez szükséges anyagi fejezetet a meglévő költségeiből kellett kigazdálkodnia. Az éves beszámoló lezárásáig a fenti látogatások tapasztalatai alapján összesen nyolc jelentés készült el. A biztos a törvényi rendelkezésnek megfelelően az OPCAT NMM tevékenységéről külön éves jelentést készít. A külön éves jelentés címzettje az Országgyűlés és az ENSZ Kínzás Megelőzési Albizottsága (SPT), de az OPCAT éves jelentést más hazai és nemzetközi címzettek is megkapják.

### **Debreceni Menekültügyi Órzott Befogadó Központ (AJB-366/2015)**

Az NMM első, 2015. január 26–27-i látogatásakor Debrecenben, a házaspárok és kisgyermekes családok menekültügyi őrizetére szolgáló, 182 férőhelyes Menekültügyi Órzott Befogadó Központban (a továbbiakban: MÖBEK) 65 fogvatartott élt. Mindannyian koszovói állampolgárok voltak. Az NMM munkatársai valamennyi fogva tartott külföldivel találkoztak. A fogvatartottak szerint az őrszemélyzet jóindulattal, humánusan bánt velük. Bántalmazásra, sértő vagy udvariatlan megjegyzésekre nem panaszkodott senki. A vizsgálat megállapította, hogy az őrszemélyzet nemi összetétele nem igazodik a fogvatartottak nemi összetételéhez. Miután a MÖBEK lakóinak 50 százaléka nő volt, az őrszemélyzet tagjai között azonban a nők aránya nem érte el az 5 százalékot, előfordult, hogy a női fogvatartottak ruházatának átvizsgálását, orvosi vizsgálatra kísérését az őrszemélyzet férfi tagjai végezték. A látogatáskor a rendbontók átmeneti elhelyezésére szolgáló, elkülönítő



helyiség emberi tartózkodásra alkalmatlan állapotban volt, amelyre az sem jelenthet elfogadható magyarázatot, hogy ott már hónapok óta nem helyeztek el senkit. A fogvatartottak közül sokan panaszkodtak, hogy szervezett programok hiányában, illetve az egész napos tétlenség következtében az őrizetet nem csak fizikailag, hanem pszichésen is rosszul viselik. Jelentésében a biztos kifogásolta, hogy a MÖBEK őrszemélyzetének formaruhás, kézbilincsel, rendőrbottal és könnygáz spray-vel felszerelt férfi tagjai mindenhol, még a játszószobában szervezett gyermekfoglalkoztatáson is jelen voltak. A látogatásról szóló jelentés kézhezvételét követően az országos rendőrfőkapitány és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) főigazgatója a házaspárok és kisgyermekes családok menekültügyi őrizetének végrehajtására a békéscsabai MÖBEK-et jelölte ki. A biztos ajánlására az országos rendőrfőkapitány elrendelte, hogy a nők és a kisgyermekes családok idegenrendészeti, illetve menekültügyi őrizetének végrehajtására szolgáló intézményekben az őrszemélyzet tagjai között a nők arányának el kell érnie a 30 százalékot. A BÁH főigazgatója intézkedett arról, hogy játszószoba nem csak a foglalkozások ideje alatt, hanem napközben folyamatosan nyitva legyen és a szociális munkások gondoskodjanak megfelelő szabadidős programokról a fogvatartottak számára.

### **Debreceni Terápiás Ház Pszichiátriai Betegeket és Értelmi Fogyatékosokat Ápoló, Gondozó Bentlakásos Szociális Otthona (AJB-372/2015)**

Az NMM a Debreceni Terápiás Ház pszichiátriai betegeket és értelmi fogyatékosokat ápoló, gondozó bentlakásos szociális otthonban tett látogatást. A látogatás során összesen 33 személlyel – köztük 24 lakóval – készült interjú. Jelentésében az NMM megállapította, hogy az intézményben lakók nem választhatják meg szabadon, hogy kivel kívánnak egy szobában lakni; a fürdetési gyakorlattal összefüggésben felhívta a figyelmet, hogy – egészségi állapotára való tekintet nélkül – minden ellátott kötelező „lemeztelenített” fürdetése, valamint – egészségi állapotára való tekintet nélkül – a férfi ellátottak intim testrészeinek női ápoló személyzet által történő szemrevételezése és vizsgálata a megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszaságot okoz. Az NMM kritikával illette az Intézmény azon gyakorlatát, mely szerint nőket csak akkor vesznek fel, ha a fogamzásgátláshoz beleegyezésüket adják, valamint, hogy az Intézményben „felnőtt rácsos ágyak” vannak használatban. A személyi feltételekkel összefüggésben az NMM rámutatott, annak ellenére, hogy az ápoló-gondozó személyzet létszáma a jogszabálynak megfelel, előfordul, hogy az 50 fő feletti létszámú ápolási egységben egyetlen ápoló van jelen. Az intézményi dolgozók mentálhigiénéje, szupervíziója megoldatlan. A tárgyi feltételekkel kapcsolatosan az NMM hangsúlyozta, hogy az épületek építészeti megoldásai nem minden eset-

ben teszik lehetővé az akadálymentes közlekedést; a lakószobákban nem minden esetben jut egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület; nem minden esetben jut tíz ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó, valamint nemenkénti illemhely; a lakószobákban nem minden esetben érvényesül, hogy legfeljebb négy személy kerüljön elhelyezésre; valamint nem megfelelő számban állnak rendelkezésre páros és házastársi szobák. Az NMM az érdemi, jól működő, minden ellátott által ismert panaszmechanizmus hiányát is megállapította. Az érintett Intézmény elfogadta az NMM ajánlásait és részletes kezdeményezéseket fogalmazott meg, határidővel és felelőssel. Az Intézmény fenntartója, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) elfogadta az NMM ajánlásait és prevenció jelleggel figyelemfelkeltő anyagot állított össze, melyet minden intézményéhez eljuttatott. Továbbá, az SZGYF az AJB-372/2015. számú ügyben tett jelentés ajánlásait magában foglaló, soron kívüli ellenőrzést tartott a fenntartásában működő összes, 69 pszichiátriai intézményben és az ellenőrzés összegzését megküldte az NMM számára. A szaktárcák vállalták azt, hogy jogszabály-módosítást kezdeményeznek a gondokság alá helyezett személyekkel kapcsolatosan, a méhen belüli fogamzásgátló eszköz alkalmazása és művi meddővé tétel kérdéskörében. Az egyeztetések a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményrel foglalkozó Munkacsoport (CRPD) ajánlásainak figyelembevételével fognak történni.

### **Debreceni Reménysugár Gyermekotthon (AJB-373/2015)**

Az NMM munkatársai 2015. január 29-én a 184 férőhelyes Debreceni Reménysugár Gyermekotthonban tettek látogatást. A gyermekotthon jól felszerelt, különleges ellátást is nyújtó egységében 40 férőhelyen 42 fő 1 hónapos és 16 éves kor közötti gyermeket gondoztak. További 122 fő elhelyezését lakásotthonokban biztosították. Az NMM 4 lakásotthonban tett látogatást, amelyek közül az egyikben a kiskorú anyáknak és csecsemőiknek, a többiben 5 és 24 év közötti gyermekeknek és fiataloknak nyújtottak ellátást. Az ellátott gyermekek egy része speciális és/vagy különleges szükségletű volt. A különleges gyermekotthonban egy-egy gyermek ellátásában, az éjszakai műszakokat is beleértve, tíz személy vett részt, ami nem teszi lehetővé az egyszemélyes kötődési minta kialakulását. A gyámhivatali határozatok alapján több esetben felmerült, hogy a gyermek beutalásában a szülők anyagi helyzete játszotta a döntő szerepet. A gyermekotthoni egységben elhelyezett gyermekek egy része kizárólag a – 3 év alatti – életkora miatt volt különleges szükségletű. Harmaduknál sem súlyos fogyatékoság, sem a testvérek együttes elhelyezésének igénye nem nehezítette volna a nevelőszülőnél történő elhelyezést. A gyermekek nagy része külső óvodába vagy iskolába járt, számukra a rendszeres fejlesztési és foglalkoztatási lehetőség

az otthonon belül is biztosított volt. A lakásotthonokban élő gyermekek szabadidős foglalkoztatása ezzel szemben esetlegesen zajlott. Előfordult az idősebb gyermekek részéről a fiatalabbak felé irányuló agresszió, amelyet a gondozó személyzet nem minden esetben tudott kezelni. A látogatás idején 13 gyermek engedély nélkül volt távol az intézményből, egyikükkel kapcsolatban kifejezetten felmerült a prostituálódás veszélye. Az interjúk azt tükrözték, hogy a dolgozók a sok gyermeket számláló többes testvéreket romának tartják, az etnikai megkülönböztetés diszkriminatív beszéd formájában elvéve megjelent, ami előítéletes gondolkodást generálhat, bár az intézmény légköre általánosságban nem vetette fel a roma gyermekekkel szembeni diszkrimináció problémáját. A látogatás megállapításaival összefüggésben a biztos az Intézmény vezetője és fenntartója intézkedéseit kezdeményezte. Felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy érvényesítse a gyermek családból való anyagi ok miatti kiemelésének tilalmát, tegyen lépéseket annak érdekében, hogy három év alatti gyermekek pusztán életkoruk okán ne kerülhessenek intézményi gondozásba és hosszú távon biztosítsa a tizenkét év alatti gyermekek intézményi elhelyezésének teljes felszámolását. Az ombudsman több területen is jogszabály-módosításokat kezdeményezett. Javasolta a gyermekvédelmi törvény módosítását a tartósan beteg vagy súlyos fogyatékossgal élő gyermekek befogadó szülői elhelyezése szorgalmazása érdekében. Megfogalmazta továbbá az Európa Tanács gyermekek szexuális kizsákmányolása és szexuális bántalmazása elleni védelméről szóló egyezmény ratifikációjának szükségességét, amely a tárgyévben meg is történt. Végül a biztos ajánlást fogalmazott meg a belügyminiszter számára a gyermekprostitúció felszámolására irányuló nemzeti stratégia részletesebb kidolgozása érdekében.

**Egyesített Szent István és Szent László Kórház–Rendelőintézet,  
Merényi Gusztáv Kórház telephely, Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum,  
Pszichiátriai Osztály zárt részleg (AJB-410/2015)**

Az NMM az Egyesített Szent István és Szent László Kórház Rendelőintézet (a továbbiakban: ESZSZK), Merényi Gusztáv Kórház telephely, Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum, Pszichiátriai Osztály zárt részlegén 2015 februárjában tett előre be nem jelentett látogatást. A látogatás során összesen 26 – köztük 13 zárt részlegen kezelt – személlyel készült interjú. Az NMM munkatársai találtak olyan beteget, akinek a jobb csuklóját az ágyhoz, míg a balt a radiátorhoz rögzítették. A beteg elmondása szerint akarata ellenére nyugtatózták le, és sérelmezte, hogy nem tud telefonálni, nincs csengő, és csak kiabálni tud, ha szomjas. Jelentésében a biztos szóvá tette a betegek személyes életterének, a terápiás foglalkoztatás, a sport és egyéb tevékenységek, valamint a szabad levegőn való tartózkodás lehetőségének hiányát,

továbbá tarthatatlannak értékelte azt, hogy a felnőtt pszichiátriai osztályon 18 év alatti gyermekeket is ellátnak. A személyi feltételekkel összefüggésben az NMM rámutatott a szakdolgozói létszám nagymértékű hiányára és a dolgozók ebből fakadó jelentős leterheltségére. A tárgyi feltételekkel kapcsolatosan a helyszínen az NMM munkatársai több helyütt beázást, gombásodást, hulló vakolatot, törött csempéket láttak a zárt részlegen, valamint észrevételezték, hogy a közös előterű illemhelyek, a koedukált fürdőhelyiség, a nem zárható ajtók, valamint a hiányzó kád- és zuhanyfüggönyök lehetővé teszik, hogy a férfiak és nők lássák egymást a WC használata, zuhanyzás és fürdés/fürdetés közben. A kórtermek szűkösek, az ablakok nem működtethetők megfelelően, ha esik az eső, az ebédlőben a betegek fejére csorog a víz, és kerülgetni kell a csepegések miatt elhelyezett vödöröket. Összességében a vizsgálat azt állapította meg, hogy a Merényi Gusztáv Kórház Pszichiátriai Osztály zárt részlege alkalmatlan arra, hogy pszichiátriai vagy bármilyen más kórházi osztályként működjön. Mindezekre tekintettel az ombudsman kezdeményezte a Kórház fenntartójánál, hogy intézkedjen a Pszichiátriai Osztály zárt részlegének bezárásáról, és ezzel egyidejűleg gondoskodjon az ott kezelt személyek megfelelő ellátásáról. 2015 szeptemberében az EMMI közigazgatási államtitkára jelezte, hogy infrastrukturális beruházásra 40 millió forint kerül elkülönítésre a vis maior keretből, melynek folyósítása folyamatban van. Viszontválaszában a biztos a felújítással összefüggésben aggodalmát fejezte ki mind az EMMI, mind az ESZSZK, mind pedig az Állami Egészségügyi Ellátó Központ mint fenntartó felé és felhívta a figyelmet arra, hogy a zárt részleg átalakítását követően, valamint azt megelőzően is, megfelelő figyelmet kell fordítani az egy betegre jutó elegendő élettér biztosítására, valamint az ápolószemélyzet jogszabályban előírt létszámának biztosítására. Az EMMI jelezte továbbá, hogy fiatalkorúakat nem fognak együtt ellátni felnőttekkel. Az ESZSZK az ajánlások többségét elfogadta, azonban a személyzet létszámának növelésére például „folyamatos” határidőt jelölt meg, amit a biztos viszontválaszában sérelmezett.

#### **Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete (AJB-1423/2015)**

Az NMM munkatársai 2015. március 24–25-én egy follow-up (utánkövetés) jellegű vizsgálat keretében ellenőrizték a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében a fogvatartási körülményeket. A vizsgálat során a fogdakörlet zárkáiban és a szállítózárkáiban („csurma”) voltak a legrosszabb elhelyezési körülmények. A fogdán a zárkák mozgásteret nem érte el a jogszabályi minimumot, a helyiségek szellőzése és megvilágítása nem volt megfelelő. A „csurmán” olyan sok embert helyeztek el a látogatás idején, hogy sokuknak állniuk kellett, nem jutott mindenkinek ülőhely. A fogvatartottak állítása szerint a személyi állomány tagjai bántalmazták őket. Az

NMM tagjainak tapasztalatai és a fogvatartottak beszámolóí szerint az Intézet személyi állományának tagjai rasszista és szexista kijelentéseket tettek, ami a megalázó bánásmód tilalmával kapcsolatos visszásságot okozott. A fogvatartottak arról számoltak be, hogy az Intézetben belül nem elég változatos a foglalkoztatásuk. Az Intézet lehetőséget biztosít különböző programok, foglalkozások igénybevételére, azonban bizonytalan az azokon való fogvatartotti részvétel. A biztos álláspontja szerint az Intézetnek törekednie kell arra, hogy a fogvatartottakat motiválttá tegye a foglalkoztatásban való részvételre. A látogatás során a biztos a korábbi ombudsmani jelentésben megfogalmazott ajánlások megvalósulását is számba vette. Az Intézetben dolgozó pszichológusok száma háromról négyre emelkedett, ami előrelépés, azonban nem biztos, hogy a fogvatartottak nagy számára tekintettel ez az intézkedés maradéktalanul biztosítja a zökkenőmentes pszichológiai ellátást. Emiatt sérülhet a fogvatartottak – különös tekintettel a fiatalkorúak – egészséghez való joga. A fiatalkorú fogvatartottak dohányzási lehetősége sem szűnt meg az Intézetben, dohányzó zárkák továbbra is vannak, állandósítva a gyermek védelméhez, valamint az egészséghez való joggal összefüggő visszásságot.

A biztos felkérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy bővüljön a pszichológusi státuszok száma, és vizsgálta meg az ehhez szükséges anyagi fedezet biztosítását. A biztos felkérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy tegyen intézkedéseket a szállítózárkában tapasztalható zsúfoltság csökkentése érdekében. A biztos kezdeményezte az Intézet igazgatójánál, hogy tegye meg a szükséges lépéseket azért, hogy a fogdahelyiségek szellőzése és megvilágítása megfelelő legyen, továbbá ne fordulhasson elő a fogvatartottakkal szembeni rossz bánásmód és a fogvatartottak közötti erőszak. Az ombudsman javasolta az Intézet igazgatójának, hogy a fogvatartottak foglalkoztatásáért felelős személyek törekedjenek a foglalkozásokon való részvétel iránti motiváltság előmozdítására. A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka – a jelentésben megfogalmazott ajánlásokra való tekintettel – helyszíni ellenőrzést rendelt el. Felülvizsgálta az Intézet állományszervezési táblázatát, hogy további pszichológusi és orvosi státuszokat miként lehetne biztosítani. Az országos parancsnok tervet dolgoztatott ki a fogda részleg átalakítására és bővítési lehetőségeire. Utasította az Intézet parancsnokát a fogda részleg saját hatáskörben lehetséges felújítására, különös tekintettel a természetes fény, szellőztetés és vízellátás biztosítására. Az országos parancsnok a bv. intézet parancsnoka útján intézkedett arról, hogy a szállítózárkában („csurma”) még rövid ideig se legyen zsúfoltság, minden fogvatartottnak legyen ülőhelye, valamint a dohányzókat és nemdohányzókat ne együttesen helyezték el. Felhívta a parancsnok figyelmét, hogy a fiatalkorúak esetén magánelzárás büntetést

kizárólag indokolt esetben alkalmazzon, továbbá mérlegelje a szükséges elkülönítés végrehajtásánál a fogda részlegen található zárkák használatának szükségességét.

### **Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza (AJB-1424/2015)**

Az NMM munkatársai 2015. április 2-án tettek látogatást a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában (továbbiakban: Kórház). Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa korábban már több alkalommal vizsgálta a Kórházat, amelyet 2013-ban a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésére létrejött Európai Bizottság (CPT) is meglátogatott. A helyszíni vizsgálat elsődleges célja a korábbi látogatásokról, illetve vizsgálatokról szóló jelentésekben megfogalmazott ajánlások megvalósulásának nyomon követése volt. A biztos szerint a Kórház feladatellátásában elsősorban a gyógyító-megelőző tevékenység a meghatározó, a büntetés-végrehajtás másodlagos jellegű, emiatt az intézményt egészségügyi szolgáltatóként vizsgálta. Az NMM megállapította, hogy a kórtermekben a mozgástér nem érte el a jogszabályban meghatározott minimumot. Az egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okozott az, hogy a kórtermekben a Kórház nem tudta maradéktalanul betartani a nemdohányzók védelmére vonatkozó rendelkezéseket. A kórházi bútorok állapota meglehetősen rossz volt, a vizesblokkok elhasználódtak, a meleg vízzel való ellátás nem volt folyamatosan biztosítható. Az ombudsman rámutatott, hogy a Kórház általános orvoshiánnyal küzd: a vizsgálati idején hatályos állományszervezési táblázat szerinti státuszok száma nem volt elegendő a munka zökkenőmentes ellátásához. A vizsgálat során kiderült, hogy ez a tény korábban veszélyeztette a Kórház működőképességét. A Kórházban található kerekesszékek abróncai le voltak eresztve, ami nagyban megnehezítette a mozgáskorlátozott fogvatartottak helyváltoztatását. A vizsgálat szerint az ételmezés kifogásolható volt, mivel a Kórház nem a betegek egészségi állapotának megfelelő étkezést biztosította, ami a testi és lelki egészséggel összefüggő visszásságot eredményezett. A szülészeti és nőgyógyászati osztályon a mozgástér elérte ugyan a jogszabályi minimumban meghatározottakat, azonban a kismamák és az újszülöttek rendelkezésére álló mozgástér kevesebb volt, mint a CPT jelentésében meghatározott hat négyzetméter. A személyi állomány részére nem volt biztosított egyetlen öltözőhelyiség sem. Az NMM rámutatott, hogy a feszített munkatempó és a börtönstressz miatt a személyi állomány tagjai a feszültséget a kiszolgáltatott fogvatartottakon vezethetik le, ezért célszerű volna rendszeres szupervízió tartása. Az öltözőhelyiség hiánya, valamint a munkavégzési körülmények az emberi méltósággal összefüggő visszásságot okoztak.

A biztos jelentésében felkérte a Kormányt, hogy biztosítsa a Kórház bő-



vítésének és korszerűsítésének pénzügyi alapját, felkérte továbbá a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy teremtsen meg a betegek lehetséges és állapotuknak megfelelő foglalkoztatásának feltételeit. A biztos ajánlást tett a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának, hogy gondoskodjon a végrehajtó állomány valamennyi tagja által hozzáférhető szupervízió bevezetéséről. Az ombudsman felkérte a Kórház főigazgató főorvosát, hogy gondoskodjon a nemdohányzó betegek védelmét szolgáló előírások betartatásáról, illetve biztosítsa a betegek egészségi állapotának megfelelő étkeztetést. A Kórház főigazgató főorvosa intézkedett a kórtermek festéséről, a nyílászárók cseréjéről, a kórtermek bútorzatának javításáról, cseréjéről, a kerekesszékek karbantartásáról. Az állapotos nők és gyermekeik által használt terasz felújítását, a kórtermek televízióval való felszerelését is feladatként határozta meg. A személyi állomány tagjainak szupervíziója érdekében a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka egy fő pszichológusi státuszt engedélyezett, a Kórház állománya négy orvossal bővült a vizsgálat ideje óta. Az intézmény víz- és csatornahálózatának teljes cseréjére pedig 200 millió forintot biztosított. A munkálatok valószínűsíthetően 2016-ban kezdődnek.

#### **Az Egészségügyi és Szociális Intézmények Igazgatósága Platán Otthon (AJB-1686/2015)**

Az NMM munkatársai az Egészségügyi és Szociális Intézmények Igazgatósága Platán Otthon fogyatékos részlegét is vizsgálták 2015-ben. A látogatás súlypontja az Értelmi Fogyatékosággal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége által tett, a túlzott gyógyszerelésre vonatkozó panaszban foglaltak kivizsgálása volt. A jelentés megállapította, hogy a jogszabályban előírt, egy főre jutó hat négyzetméter lakótér a szobák mérete és a szobákban elhelyezett ellátottak száma alapján nem volt biztosított. Az ellátottak lakószobáinak egy főre vetített szűk élettere, a főépületben lévő zuhanyzó-, mosdó- és WC-helyiségek állapota embertelen, megalázó bánásmóddal összefüggő visszasságot okozott. Az ellátottaknak adott gyógyszerek dózisa tekintetében – a pszichiáter szakértő által megvizsgált betegek és az orvosi dokumentáció áttekintését követően – az eltúlzott mértékű gyógyszerelés nem volt megállapítható. A külső szakértő orvos szakértői véleménye szerint az alkalmazott dózisok a szakma szabályainak megfeleltek. Az intézmény dolgozói az ellátottak között időnként fellépő agresszió megfékezésére gyógyszer injekció beadását alkalmazták. Az ilyen, biológiai vagy kémiai korlátozó intézkedésnek minősülő gyógyszerelés nem minden esetben került dokumentálásra. A jelentés felhívta a figyelmet arra, hogy ezekben az esetekben a korlátozó intézkedések protokollja szerint kell eljárni. Rámutatott, hogy a nyugtató injekció beadása helyett arra kell töre-

kedni, hogy változatos szabadidős programok szervezésével, a közösségi életre való jobb odafigyeléssel az ellátottak között harmonikus együttélés alakuljon ki. Különösen fontos, hogy az ellátottak maguk választhassák meg szobatársaikat. Az ellátottak a betegségük és az általuk szedett gyógyszerek tekintetében nem mindig kapták meg az egészségügyi törvény által előírt teljes körű tájékoztatást, az ellátottak többsége nem volt tisztában az- zal, hogy milyen gyógyszereket szed. Az Intézményben nem volt biztosított elegendő számban a házaspáros szoba, és intimszobát sem alakítottak ki, ami a magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő joggal, valamint az emberi méltósághoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott. Az egyik, cselekvőképességében részlegesen korlátozott személyt akarata ellenére, gondnoka nyilatkozata alapján helyezték el az Intézményben. A jelentés rámutatott, hogy az említett elhelyezés jogszabálysértő, az egészséghez fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz. Az ilyen intézeti elhelyezések megelőzéséért a biztos a szociális törvény kiegészítését kérte, hogy a bentlakásos ápolást, gondozást nyújtó intézményben történő elhelyezéshez a cselekvőképességében a szociális ellátás igénybevételével összefüggő nyilatkozatok tekintetében részlegesen korlátozott személy saját nyilatkozata elengedhetetlen legyen.

#### **Somogy Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság Zita Speciális Gyermekotthon (AJB-3043/2015)**

Az NMM munkatársai 2015. június 25–26-án látogatást tettek a 32 engedélyezett férőhellyel rendelkező Somogy Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság Zita Speciális Gyermekotthonában. Az otthonban a látogatás idején 30 speciális szükségletű gyermeket láttak el, három fiú- és egy lánycsoportban. Az NMM úgy értékelte, hogy a gyermekek és a gyermekfelügyelők, illetve nevelők kapcsolata alapvetően jó, gyakori azonban a gyermekek közötti verbális és fizikai erőszak, aminek megelőzése az Intézmény munkatársainak egyik legfőbb feladata lenne. Ezzel kapcsolatban megállapítható volt, hogy a gyermekek szabadideje nincs kellően strukturálva, hiányzik a folyamatos foglalkoztatás, a dolgozók számára nem biztosított a szupervízió és hiányzik egy fő pszichológus. A jelentés további megállapítása volt, hogy az otthon keretein túlmutató intézkedéseket igényel a növendékek droghasz- nálata, illetve a prostitúció is fokozottan veszélyezteti a Gyermekotthonban élőket. A biztos visszásságot állapított meg a gyermekek gondozási helyé- nek megváltoztatásával összefüggésben is. Kifogásolta, hogy a távozásra kötelezett gyermekkel nagyon későn, nem ritkán csupán a távozás napján közlik az őt érintő döntést. Ez az eljárás nem felel meg a gyermekbarát igaz- ságszolgáltatás elveinek, emellett a megfelelő ügyintézéshez, illetve a jog-

orvoslathoz való jognak sem. Az ombudsman szerint a gyermekek befogadaskor történő izolációja a szabadságkorlátozás megvalósítása mellett a vér szerinti családdal való kapcsolattartást is akadályozza, így veszélyezteti a gyermek e fontos jogának érvényesülését. Emellett a gyermekek személyes szabadságának korlátozása további, a hatályos jogi szabályozásban fellelhető anomáliákra is rávilágít. A biztos ezt áttekintve kifogásolta, hogy a biztonszági elkülönítés mint szabadságkorlátozás szabályai nem tartalmazzák elég egyértelműen a más intézménytípusokban (egészségügyi és szociális intézmények, illetve büntetés-végrehajtás) meglévő (pl. az elkülönítés elrendeléséről, a megfigyelés, a feloldás, az értesítés szabályairól, továbbá a panaszjog gyakorlásának pontos kereteiről szóló) garanciákat. A nevelési felügyelet keretében megvalósuló szabadságkorlátozás szabályozása kapcsán a biztos megállapította, hogy a szabadságkorlátozást jóváhagyó bírósági döntés meghozataláig rendelkezésre álló határidő hossza kétségbe vonja a nevelési felügyelet elrendelése érdekében indított eljárás tisztességes jellegét. A biztos több ajánlást tett az intézmény vezetőségének, fenntartójának, továbbá jogalkotási ajánlással élt az emberi erőforrások miniszterénél a gyermekek személyes szabadságának elvonásával, a gondozási hely megváltoztatását érintő tájékoztatással összefüggésben.

Összegzésként kiemelendő, hogy a tárgyévben lezajlott 15 látogatás során az OPCAT által előírt rendelkezések maradéktalanul teljesültek, az NMM látogató csoport tagjai akadálytalanul és korlátlanul hozzáfértek a fogvatartási helyekhez, a személyi szabadságuktól megfosztott személyekhez, valamint a fogva tartáshoz kapcsolódó dokumentumokhoz. A hatóságok és a fenntartók együttműködően álltak az NMM munkájához, bár néhány esetben az ombudsman látogatása a személyzet körében meglepetést okozott. Néhány látogatás alkalmával a személyi állomány tagjainak figyelmét külön fel kellett hívni a bizalmas beszélgetések lehetővé tételére, de ez a körülmény érdemben nem befolyásolta az NMM akadálytalan működését. Az NMM helyszíni ellenőrzései során a látogató csoport szinte minden alkalommal találkozott az elkülönítésekkel vagy korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos végrehajtási, garanciális problémákkal. Több helyen jelentkezett a személyi állomány nemi összetételéből eredő nehézség. Az NMM a 2015-ös évben a gyermekek jogainak külön figyelmet szentelt. Aggasztónak mondható a meglátogatott fogvatartási helyeken tapasztalt, gyermekek közötti fizikai, illetve szexuális erőszak, a gyermekprostitúció és a droghasználat. Az NMM tevékenység lényegi eleme a hatóságokkal folytatott párbeszéd. Több alkalommal előfordult, hogy az ombudsman OPCAT NMM tárgyban született jelentései nemcsak hatósági, hanem társadalmi dialógus középpontjába is kerültek, így elmondható, hogy az NMM jelentéseinek nem elhanyagolható mértékű generális prevenciók hatása is van.

### 3.6.

## A közérdekű bejelentők védelmével kapcsolatos tevékenység

Az Ajbt. és a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.) különböző feladatokat határoz meg a biztos számára a közérdekű bejelentések kezelésével kapcsolatban. Erre tekintettel az ombudsman Hivatala útján gondoskodik a közérdekű bejelentések megtételére, valamint nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről. Emellett a közérdekű bejelentés – arra jogosult által történt – kivizsgálását követően a bejelentő – az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében – beadvánnyal fordulhat a biztoshoz, ha véleménye szerint bejelentését az eljáró szerv nem vizsgálta ki teljes körűen, illetve ha a vizsgálat eredményével nem ért egyet vagy a bejelentését megalapozatlannak tartották. A biztos továbbá hivatalból is vizsgálhatja a közérdekű bejelentések eljáró szervek általi kezelésének gyakorlatát.

#### 3.6.1.

### A közérdekű bejelentések kezelésére szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetése

A közérdekű bejelentést személyesen az AJBH ügyfélszolgálatán vagy az elektronikus rendszer útján lehet megtenni. A bejelentés elektronikus benyújtására az AJBH honlapján biztosított felületen keresztül ügyfélkapus azonosítással vagy anélkül, az erre a célra kialakított űrlapon van lehetőség. Ügyfélkapun keresztül történő bejelentkezés esetén automatikusan megtörténik a bejelentő azonosítása is, ennek hiányában erre postai úton, tértivevényes levél átvételével kerül sor. A személyesen benyújtott bejelentés esetén az ügyfélszolgálat munkatársa végzi el az ügyfél azonosítását és rögzíti a bejelentést az elektronikus rendszerben. A bejelentőnek minden esetben kötelezően meg kell adnia a nevét és a lakcímét, abban az esetben is, ha anonimitást kért, ilyenkor azonban személyes adatai kizárólag a Hivatal számára lesznek hozzáférhetőek. Amennyiben a bejelentő anonimi-

tást kér a biztostól, csak a közérdekű bejelentés kivonatolt változata kerül továbbításra az eljárásra jogosult szerv felé, tehát eltávolításra kerül belőle minden olyan adat, amely a bejelentő személyazonosságát felfedheti. A közérdekű bejelentőt így tehát nem érheti hátrányos intézkedés bejelentése miatt, az eljárásra jogosult szerv kizárólag az AJBH elektronikus rendszerén keresztül tarthat vele kapcsolatot, személye és elérhetőségei számára rejtve maradnak.

A bejelentést és mellékleteit – erre irányuló kérelem esetén annak személyes adatok nélküli kivonatát (ún. anonimizált kivonat) – a biztos 8 napon belül hozzáférhetővé teszi az elektronikus rendszerben az annak vizsgálatára hatáskörrel rendelkező szerv (az eljáró szerv) részére. Az eljáró szervek a Hivatal honlapján történő regisztrációt követően tudják használni az elektronikus rendszert, a közérdekű bejelentések benyújtásáról kizárólag elektronikus úton kapnak értesítést. A vizsgálatuk során tett intézkedésükről szóló (közbenső és érdemi) tájékoztatást az elektronikus rendszerben rögzítik. A bejelentő a beadványa kivizsgálását nyomon követheti, ügye állását a honlapon keresztül lekérdezheti. Erre irányuló kérelem esetén a Hivatal postai úton is megküldi az eljáró szerv válaszát a bejelentő részére. A bejelentés rövid, személyes és egyedi intézményi adatok nélküli tartalmi kivonata (az ún. publikus kivonat) és elintézésének állása, továbbá az ügy lezárását követően a bejelentésben érintett és az eljárásra jogosult szerv elnevezése a honlapon – az adott ügy azonosítására szolgáló, rendszer által automatikusan generált számsor alatt – mindenki számára hozzáférhető.

A 2015-ös évben összesen 358 „közérdekűnek” nevezett bejelentés érkezett a Hivatalhoz, ebből 346 az elektronikus rendszeren keresztül, a többit személyesen adták elő az ügyfélszolgálaton, illetve postai úton, vagy e-mailben nyújtották be az ügyfelek. A bejelentők közel 80%-a kérte, hogy személyes adataik kizárólag a Hivatal részére legyenek hozzáférhetőek. Anonimitás kérése mellett papír alapon történő ügyintézésre nincs törvényi lehetőség, ezért ez utóbbi esetekben érdemi ügyintézésre csak akkor van mód, ha a bejelentő, a Hivatal felhívását követően igénybe veszi az elektronikus rendszert. Ezen ügyeknek a 45%-ában nem éltek a bejelentők a felkínált lehetőséggel. A törvényi definíció figyelembe vételével a beadványok 50%-a volt tekinthető ténylegesen közérdekű bejelentésnek. Az ügyek 5%-ában sikertelen volt a bejelentő AJBH felé történő azonosítása. A közérdekű bejelentések tárgya rendkívül szerteágazó volt a tárgyévben is. Előfordultak fogyasztóvédelmi, zajhatással, hulladékgazdálkodással kapcsolatos, kórházak működését kifogásoló, környezetvédelmi, közlekedési, adócsalással, parkolással, közétkeztetéssel, közösségi közlekedéssel kapcsolatos, a közutak állapotát érintő, önkormányzati rendeletet, rendőrség eljárását, parlagrafű bejelentő rendszert, közbeszerzési eljárást kifogásoló, korrupciós

jellegű (pl. pályázati pénzek jogtalan felhasználása, előnytelen szerződések megkötése) bejelentések.

A tíz leggyakrabban megkeresett eljáró szerv:

1. Emberi Erőforrások Minisztériuma
2. Budapest Főváros Kormányhivatala
3. Nemzetgazdasági Minisztérium
4. Nemzeti Adó- és Vámhivatal
5. Pest Megyei Kormányhivatal
6. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
7. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
8. Belügyminisztérium
9. Földművelésügyi Minisztérium
10. Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság

A bejelentések kivizsgálását követően megállapítható, hogy a beadványok több mint fele, azaz az esetek 52%-a megalapozott volt. Ezen ügyekben az eljáró szervek gondoskodnak az adott körülmény orvoslásáról, a veszélyeztetett társadalmi érdek érvényesítése érdekében. A Hivatalhoz benyújtott közérdekű bejelentések kivizsgálása kapcsán, a teljesség igénye nélkül – a publikus kivonatban feltüntetett ügyazonosító megjelölésével – a következő esetek említhetők.

A 1325157. számú ügyben bejelentő Lőrinci város vagyongazdálkodását kifogásolta. Álláspontja szerint, egyes ingatlanok értékesítése kapcsán jelentős veszteség érte az önkormányzati vagyont. Kifogásolta továbbá az önkormányzat tulajdonában lévő városfejlesztő gazdasági társaság működését és az önkormányzat által – véleménye szerint – feleslegesen megrendelt tanulmányok után kifizetett díjakat is. Az ügyben érintett Állami Számvevőszék (ÁSZ) a közérdekű bejelentésben foglaltakat megvizsgálta, és arról adott tájékoztatást, hogy az ÁSZ tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi, a közérdekű bejelentésekből tudomására jutott adatokat és tényeket az ellenőrzések tervezése során hasznosítja, és a közérdekű bejelentésben szereplő adatokat, kockázati tényezőként figyelembe veszi a jövőbeni ellenőrzések tervezésénél, ellenőrzési tervének elkészítésénél.

A 1325160. számú ügyben a bejelentő megírta, hogy egy Pest megyei gazda éveken keresztül jogosulatlanul vett fel terület alapú támogatást. Az ingatlannyilvántartás szerint gyümölcsös művelési ágú földterületen kukoricatermesztés címen igényelt támogatást, de valójában a földet nem műveli, hanem hagyta elgazosodni. Az ügyben érintett Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal a szükséges jogosultsági vizsgálatot lefolytatta. A vizsgálat során szabálytalanságot állapítottak meg, amellyel összefüggésben a Hivatal a jogszerű állapot helyreállításához szükséges intézkedéseket



megtette, a jogosulatlanul igénybe vett támogatási összeg visszakövetelése megtörtént.

A 1325328. számú ügyben a bejelentő tudomására jutott, hogy a biatorbágyi Gizella Idősek Otthonában nem megfelelően látják el az időseket. Álláspontja szerint nem minden esetben megfelelő a gyógyszeres terápia, és a balesetek megelőzésére sem fordítanak kellő figyelmet. Magasnak tartja az idősek elhalálozását az otthonban, és tudomására jutott egy baleset is, amelyben egy idős lakó több mint 10 lépcsőfokot zuhant le a kerekesszékekkel. Az illetékes gyámhivatal és az egészségügyi szakigazgatási szerv helyszíni ellenőrzést tartott a kifogásolt intézményben. A vizsgálat eredményeként megállapításra került, hogy a gyógyszerelés tekintetében hiányosságokat nem tapasztaltak, minden előírászerűen zajlik az idősothonban. Az említett baleset kapcsán megállapították, hogy a beteget mentővel kórházba szállították és onnan – a röntgen és CT felvételek alapján – még aznap elbocsátották, mivel törése nem keletkezett, zúzódásait ellátták. Az esetet követően a baleseti helyszínt ráccsal lezárták. A halálesetek minden esetben az idős korral és rossz egészségi állapottal összefüggésben következtek be, a gondozásban nem találtak a hatóságok olyan hiányosságokat, amelyre a közérdekű bejelentés utalt. Az otthon eseménynaplója, egyéb dokumentációi, valamint a helyszínen tapasztaltak alapján intézkedésre okot adó hiányosságot nem állapítottak meg az eljáró szervek.

A 1325506. számú ügyben a bejelentő arról számolt be, hogy 7. osztályos gyermekével egy egészségkommunikációs kérdőívet töltettek ki az iskolában, melyhez a szülőknek – név, cím és születési idő megadásával – hozzájáruló nyilatkozatot kellett beküldeniük. Sérelmezte bejelentő, hogy a szülők tájékoztatása nem volt megfelelő a kérdőívvel kapcsolatban. Kifogásolta továbbá, hogy a helyben, szóban elhangzott tájékoztatás szerint az íveket anonim módon dolgozzák fel, ugyanakkor minden gyerek nevét megkérdezték és a névhez kapcsolódó kódot vezettek fel a kérdőívre. A NAIH az ügyben hatósági eljárást indított, melynek keretében megkereste a Nemzeti Egészségfejlesztési Intézetet. A NAIH megállapította, hogy a szülőkhöz eljuttatott tájékoztató levél nem felelt meg az információs törvény előírásainak. A kérdőívek vonatkozásában megállapította, hogy az anonimitás nem volt megfelelően biztosított, a kérdőíven szereplő osztálykód és sorszám alkalmas volt arra, hogy utólag visszafejthető legyen a kérdőív kitöltőjének személye. A hatóság intézkedéseket tett a jogsértő állapot megszüntetése érdekében.

A 1325835. számú ügyben bejelentő annak kivizsgálását kérte, hogy a Heves megyei Ludas településen hogyan használták fel a Szociális Földprogram keretében kapott támogatást. A bejelentés alapján az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő rendkívüli ellenőrzést tartott, melynek tapasztalatai alapján a kedvezményezettet a szerződés szerű teljesítésre felszólították.

A felszólítás teljesítését ellenőrizni fogják, és megteszik a szükséges intézkedéseket.

A 1301350. számú ügyben a bejelentő sérelmezte az útdíj mértékéről és az útdíjköteles utakról szóló rendelet azon pontját, amelynek alapján útdíjköteles a Liszt Ferenc repülőtérhez vezető út. Az eljáró Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szerint a rendelet alapján a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi repülőtérre vezető M4 autópálya Budapest és a repülőtérre bevezető út közötti szakasza díjmentesen vehető igénybe közúti közlekedés céljából. A rendelet egyidejűleg biztosítja a megyei matricák visszaváltásának lehetőségét is, amennyiben valaki kizárólag abból a célból vásárolta azt meg, hogy a repülőteret megközelítse vele. A válaszlevélben az NFM kifejtette, hogy az egyes közutak használatának díjhoz kötése nem korlátozza az állampolgárokat a szabad mozgásban, hiszen az úthasználati díj alapvetően polgári jogi kötelmen nyugvó fizetési kötelezettséget keletkeztet, amelynek megfizetésére (tehát a szolgáltatás igénybe vételére) bárkinek lehetősége nyílik. Figyelembe kell venni továbbá azt a tényt is, hogy a jogosultság ára jelentéktelennek minősül a gépjárművel történő közlekedés egyéb költségeihez képest, vagyis életszerűtlen, hogy egy gépjárművel rendelkezőt az úthasználati jogosultság megváltásának kötelezettsége szorítson ki a közlekedésből.

A 1325819. számú ügyben a bejelentő a Baumag Szövetkezet egykori befektetőjeként sérelmezte, hogy a Szövetkezet bedőlését követően kártérítést a károsultak a mai napig nem kaptak, míg a Quaestor-károsultak kártalanítását hamarosan jogszabály rendezi. A bejelentő véleménye szerint a károsultak közötti különbségtétel diszkriminatív. Az eljáró Nemzetgazdasági Minisztérium kifejtette, hogy a Quaestor-csoport által forgalmazott kötvényekkel történő forrásszerzés, illetve az 1990-es évek végén, 2000-es évek elején működött ingatlan-befektető szövetkezetek forrásszerzése között lényegi az eltérés. A Baumag Szövetkezet 1995-ös megalakulásakor hatályos pénzintézeti törvény alapján az Állami Bankfelügyelet felé történő bejelentés mellett pénzintézeten kívüli jogi személy meghatározott körben, korlátozottan pénzintézeti tevékenységeket végezhetett. Ez azonban sem akkor, sem most nem terjedhetett ki a nyilvánosságtól történő forrásszerzésre, betétgyűjtésre. Az 1997-ben hatályos hitelintézeti törvény a korábbi bejelentés-köteles tevékenységek végzését egy átmeneti időt követően (1998-tól) engedély-kötelessé tette, mely engedéllyel a Baumag Szövetkezet soha nem rendelkezett, valamint az Állami Bankfelügyelet jogutódja, az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet 1999-ben kelt határozatában meg is tiltotta a Baumag Szövetkezet részére pénzügyi, befektetési és kiegészítő befektetési szolgáltatások végzését. A Quaestor-kötvények fő forgalmazója ezzel szemben egy, a Felügyelet által engedélyezett és felügyelt befektetési vállalkozás volt.

A 1332421. számú ügyben bejelentő megírta, hogy Budaörs önkormányzata az útszabályozással érintett területek tulajdonosait a saját tulajdonú területeik ingyenes átadására ösztönzi. Bejelentő megírta továbbá, hogy az a tulajdonos, aki ezt nem teszi meg, a telkére nem kap sem építési, sem átalakítási engedélyt az önkormányzattól. Az eljáró Pest Megyei Rendőr-főkapitányság a bejelentést feljelentésként értékelte és a nyomozást elrendelte.

A 1332402. számú ügyben bejelentő álláspontja szerint Budapest XIII. kerületének polgármestere 2015-ben a bírósági ülnökök választása során egyes személyeket védett tulajdonságokra (66. életév betöltése, nem volt ülnök előző ciklusban, felső végzettség hiánya, nem kerületi lakos) tekintettel hátrányosan különböztetett meg a képviselő-testülethez intézett javaslatában. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH) válaszában kifejtette, hogy egy, a konkrét üggyhöz hasonló másik ügyben arra a következtetésre jutott, hogy az előző ciklusban az ülnöki tisztség be nem töltése, illetve felsőfokú végzettség hiánya nem tekinthető az egyenlő bánásmód törvény szerinti védett tulajdonságnak. Ahogy a nem kerületi lakos sem az egyéb helyzet körébe tartozó védett tulajdonság. Az életkori korlátozásnak az ülnökök 4 évre szóló megbízatása során észszerű indoka lehet. A fentiekre tekintettel az EBH nem tartotta indokoltnak hivatalbóli vizsgálat lefolytatását.

A 1327967. számú ügyben bejelentő kifogásolja, hogy egy vasútvonal uniós források felhasználásával tervezett felújítása kapcsán, egy Heves megyei településen számos magáningatlan kisajátításával terveznek megépíteni egy új állomás-épületet, miközben a régi épület állapota egyáltalán nem indokolja az ilyen irányú fejlesztéseket. A bejelentő szerint a beruházás költségei indokolatlanul magasak, s ez inkább egyesek meggazdagodását segíti elő, de nem jelent tényleges fejlesztést. Az eljáró Nemzeti Fejlesztési Minisztérium tájékoztatása szerint a Budapest Rákos–Hatvan–Miskolc–Nyíregyháza vasútvonal terve tartalmazza a Kál-Kápolna vasútállomás és környezetének fejlesztését is. A fejlesztési tervet az önkormányzat elfogadta, és a 2015. szeptember 29-én a beruházó által tartott lakossági fórumon bemutatásra kerültek a térséget érintő átalakítási tervek. A Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Programon belül elfogadta az Éves Fejlesztési Keretet. Ebben szerepel a vasútvonal egyes vasútállomásainak fejlesztése, köztük Kál-Kápolna állomás is. Jelentősen alacsonyabb forrás áll rendelkezésre, ezért csak a legszükségesebb, főképp a vágányokat és peronokat érintő felújításokra lesz elegendő forrás, így vélhetően nem kerülnek kisajátításra az érintett ingatlanok. A műszaki tartalom kialakítása folyamatban van, de a bejelentő által felvetett probléma várhatóan nem merül fel.

### 3.6.2.

#### A közérdekű bejelentések intézésének felülvizsgálata

A közérdekű bejelentő kifogása alapján a biztos vizsgálja a közérdekű bejelentés megfelelő intézését. A vizsgálat során megkereshető az érintett szervezet, tőle tájékoztatás, valamint az érintett ügy dokumentumainak beszatolása kérhető. Ha szükséges, az eljáró szerv képviselőjének személyes konzultáció keretében történő meghallgatására, ha az ügy körülményei indokolják, helyszíni vizsgálatra is sor kerülhet. Ha a vizsgálat alapján a biztos visszásságot tapasztal, annak orvoslására ajánlást tehet az érintett, illetve annak felettes szervéhez. A biztos hivatalból is vizsgálhatja a közérdekű bejelentések eljáró szervek általi kezelésének gyakorlatát. Az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentések, az azt kivizsgáló szervek eljárásához kapcsolódó vizsgálatok legfontosabb adatainak elemzése alapján következtetések vonhatók le azzal kapcsolatban, hogy a lefolytatott eljárások megfelelnek-e a vonatkozó jogszabályoknak, szabályzatoknak. Alapjogi visszásság megállapítása esetén a biztos ajánlást tehet az érintett, illetve annak felettes szervéhez.

A közérdekű bejelentéseket kivizsgáló szervek eljárásának felülvizgálatára irányuló kérelem 40 esetben érkezett a Hivatalhoz. A lezárt ügyek közül 16 esetben nem állapított meg a biztos az alapvető jogokkal összefüggésben visszásságot a közérdekű bejelentés intézése során. A felülvizsgált eljáró szervek a következők voltak: Tiszántúli Vízügyi Igazgatóság; Esztergomi Közös Önkormányzati Hivatal; Egri Járási Hivatal; Emberi Erőforrások Minisztériuma; Hegyvidéki Önkormányzat, Budapest; Budapest Főváros XVIII. kerületi Polgármesteri Hivatal; Nemzeti Adó-és Vámhivatal; Nemzetgazdasági Minisztérium; ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatal; Püspökladányi Közös Önkormányzati Hivatal. Hat ügyben fordult elő, hogy a hatóság eljárása nem felelt meg mindenben a jogszabályi előírásoknak, ezáltal sérült a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog.

Az AJB-2688/2014. számú ügyben a bejelentők sérelmezték, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) területi közigazgatásért felelős államtitkára a közérdekű bejelentésben foglaltakat nem vizsgálta ki, továbbá azt is, hogy az államtitkár a közérdekű bejelentést a bejelentők személyes adataival együtt megküldte a bejelentéssel és panasszal érintett kormány megbízottnak. Bejelentők azért fordultak a minisztériumhoz, mert sérelmezték, hogy a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetője – álláspontjuk szerint a vonatkozó jogi szabályozást megsértve – egy ügyvédi irodát bízott meg a munkaügyi pereiben a kormányhivatal képviselőjével. Bejelentők szerint a kormányhivatal működését szabályozó jogszabályok rendelkezései nem teszik lehetővé, hogy a kormányhivatal bíróság előtti

perbeli képviselétét ügyleti képviselő keretében ügyvéd vagy ügyvédi iroda lássa el. Sérelmesnek tartották az ügyvédi iroda részére adott meghatalmazást a közpénzekkel való felelős és hatékony gazdálkodás szemszögéből nézve is. Megállapítható, hogy a KIM és a Miniszterelnökség nem tett teljes körűen eleget a tényállás megfelelő tisztázását, a hatáskör, az illetékesség és az eljárási kötelezettség vizsgálatát érintő kötelezettségének. Az eljárási mulasztást a Miniszterelnökség elismerte, és megírta, hogy a KIM is jogosult lett volna saját hatáskörében megvizsgálni a közérdekű bejelentésben foglaltakat, valóban tévesen járt el, amikor a panaszban és közérdekű bejelentésben érintett kormány megbízottat kérte fel a vizsgálat lefolytatására. Az ombudsman megállapította, hogy a tárca a jogbiztonság követelménye és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog sérelmének megvalósításával visszásságot idézett elő. Megállapította továbbá, hogy a Miniszterelnökség nem tett eleget az ombudsmani vizsgálat során az iratok megküldésére vonatkozó kötelezettségének, ugyanakkor kiemelt jelentőséget tulajdonított a biztos annak, hogy a Miniszterelnökség – a vizsgálat megállapításai alapján – nem csak az érintett, hanem valamennyi kormány megbízott figyelmét felhívta a kifogásolt szerződések felülvizsgálatának szükségességére.

Az AJB-4454/2014. számú ügyben a bejelentő kifogásolta, hogy nem kapott sem a Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelőséghez előterjesztett közérdekű bejelentése befogadásáról visszaigazolást, sem a bejelentés megtételét követő négy alkalommal megtett írásbeli (és telefonos) megkeresésre választ. A bejelentő ezért, a Felügyelőség eljárásának mulasztására tekintettel a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz (NFH) fordult, de mivel e beadványa is válasz nélkül maradt, megkereste a biztos és kérte az eljárások kivizsgálását. Az ombudsman megállapította, hogy a Felügyelőség elmulasztotta az eljárási és vizsgálati kötelezettségét, ezzel a jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő. A biztos szerint az NFH adminisztrációs hiba okán fennálló mulasztása ugyancsak a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal összefüggésben okozott visszásságot. Az ombudsman felkérte a fővárosi kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelősége és az NFH vezetőjét, hogy a visszásság megelőzése céljából intézkedjenek, hogy hivataluk a közérdekű bejelentések intézése során a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályok betartására.

Az AJB-4546/2014. számú ügyben az ombudsman megállapította, hogy a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (Nébih) által üzemeltetett Parlagrafű Bejelentő Rendszer (PBR) jelenlegi működése nem biztosítja teljes körűen a közérdekű bejelentők tájékoztatását. Emellett az ügyben a panaszosok által tett közérdekű bejelentések vonatkozásában több esetben elmaradt nem csak a tájékoztatás, hanem a közérdekű bejelentés kivizsgálása

vagy egyes esetekben az intézkedések foganatosítása. Ezen hiányosságok a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelméhez vezettek. A Hivatalhoz érkezett beadvány szerint panaszosok több esetben közérdekű bejelentést tettek a PBR-en keresztül a lakosság által feljük továbbított adatok alapján, a parlagfűvel szennyezett területekről. Panaszosok sérelmezték, hogy egyes esetekben a válasz 30 napon túl érkezett meg, de olyan is előfordult, hogy a bejelentés kivizsgálása elmaradt. Az ombudsman megállapította, hogy a PBR alapvetően alkalmas lehet a közérdekű bejelentéseknek a törvény szerinti intézésére és az alkalmazandó eljárási szabályok teljesítésére, de a teljes kompatibilitás elérése érdekében kisebb fejlesztése indokolt és szükséges. A bejelentő felé nem elégséges tájékoztatás a PBR-ben alkalmazott standard, miszerint: „A bejelentését a rendszer elfogadta és továbbította a/az illetékes Önkormányzathoz/Földhivatalhoz”. A közérdekű bejelentőt tájékoztatni kell arról, hogy melyik hatóság fog eljárni az ügyben és arról is, ha a közérdekű bejelentés alapján hatósági eljárás keretében fogják kivizsgálni az ügyet. Végül a vizsgálat eredményéről és a megtett intézkedésről is informálni kell a közérdekű bejelentőket, például a fertőzöttség megállapítása mellett, az esetlegesen elrendelt közérdekű védekezésről, illetve a bírság kiszabásának tényéről is. Az ombudsman megállapította, hogy a rendszer működésének fejlesztése és a visszaellenőrzés fokozása szükséges a jelenlegi hiányosságok csökkentése, végső soron teljes kiküszöbölése érdekében. Felkérte a minisztert, hogy intézkedjen a PBR fejlesztéséről annak érdekében, hogy az alkalmas legyen a Pkbt. szerinti tájékoztatáshoz fűződő jogainak biztosítására, a PBR rendszerbe benyújtott közérdekű bejelentések továbbításáról az eljáró szervekhez, azért, hogy e szervek a szükséges vizsgálatot lefolytathassák és az ennek alapján szükséges intézkedéseket megtehessek. A biztos felkérte a Nébih elnökét, hogy a PBR fent kért fejlesztésének megvalósítását megelőzően is tegye meg a szükséges lépéseket, hogy a rendszerbe benyújtott közérdekű bejelentések vonatkozásában a törvényi előírások a rendszer által jelenleg biztosítható legmagasabb szinten érvényesüljenek, a bejelentéseket vizsgálják ki, tegyék meg a szükséges intézkedéseket.

Az AJB-2775/2015. számú ügyben az ombudsman megállapította, hogy a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) a hozzá érkezett közérdekű bejelentés intézése során, a jogbiztonság, valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmével visszásságot idézett elő. A bejelentő közérdekű bejelentéssel fordult a Fejér Megyei Főügyészséghez, melyben a Pázmándi Művelődési Ház és Könyvtár felújításával és bővítésével kapcsolatos Integrált Közösségi és Szolgáltató Tér elnevezésű támogatás felhasználását érintő észrevételeit rögzítette. Bejelentő a közérdekű bejelentésében foglaltakat már a 2013. évben a Polgármesteri Hivatalban tartott közmeghallgatásokon is ismertette. A Fejér Megyei Főügyész-



ség a közérdekű bejelentést az MVH-hoz tette át. A bejelentő sérelmezte az MVH késedelmes válaszát, valamint azt is, hogy felelősségre vonás kezdeményezésére nem került sor. A Pázmándi Polgármesteri Hivatalt érintően bejelentő kifogásolta a közmeghallgatás megtartásának módját és az ott elhangzottakat. Az ombudsman megállapította, hogy az MVH a bejelentést 30 napon túl bírálta el, az ügyintézés várható elhúzódásáról az MVH nem küldött értesítést a bejelentő részére. A biztos megállapította, hogy a törvény azt nem írja elő kötelezően, hanem mérlegelés tárgyává teszi annak indokoltsága esetén. Mivel azonban az MVH – jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszaköveteléséről szóló – döntése még nem volt jogerős, valamint ezzel összefüggésben az sem volt bizonyított, hogy az ügyfél mulasztása rosszhiszeműsége, illetve akár olyan szándékosságra vezethető vissza, amelynek célja vagyoni előnyhöz jutás, az MVH intézkedésének hiánya nem volt jogsértő.

Az AJB-3032/2015. számú ügyben bejelentő közérdekű bejelentéssel fordult az ombudsmani hivatalhoz, amelyben a Magyar Orvosi Kamara, annak küldöttgyűlése, a küldöttgyűlés által meghozott határozatok, a képviseleti jogosultság és a hatályos etikai kódex jogalapját és rendelkezéseit vitatta. Az ombudsmani hivatal a közérdekű bejelentést az elektronikus rendszeren keresztül az EMMI-hez tette át. A bejelentő sérelmezte, hogy az EMMI a válaszlevelében nem tért ki problémája lényegére, így a bejelentése nem került teljeskörűen kivizsgálásra, felvetéseire nem kapott választ, valamint a vizsgálat eredményével sem ért egyet. A beadvány, a megkeresésekre kapott válasz, valamint a vonatkozó jogszabályok alapján megállapítható volt, hogy a Minisztérium eljárást lezáró tájékoztatása nem tartalmazott érdemi megállapítást – illetve az érdemi válasz hiányának indokolását – sem a kamarai szervek jogképességét, sem az etikai kódex rendelkezéseit illetően, valamint a bejelentést 30 napon túl bírálta el, mindazonáltal az ügyintézés várható elhúzódásáról nem küldött értesítést a bejelentő részére. A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy intézkedjen a vizsgált ügyben a szükséges tájékoztatás megadásáról.

Az AJB-5208/2015. számú ügyben egy nevének elhallgatását kérő bejelentő a biztos által üzemeltetett védett elektronikus rendszeren keresztül közérdekű bejelentést nyújtott be, melyben előadta, hogy Tab város közigazgatási területén (a 6511. sz. közút kb. 12km + 320m szelvénye magasságában a közút és szántó föld közötti részen) elhagyott hulladék található. Az ügyben a Tabi Közös Önkormányzati Hivatal intézkedését kérte. Mivel a bejelentő az irányadó ügyintézési határidő leteltét követően nem kapott választ a beadványa érdemi elbírálásáról, a biztoshoz fordult és kérte az eljárás kivizsgálását. Az ombudsman megállapította, hogy az eljáró szerv részére az elektronikus rendszer első használatához a Hivatal postai, térítvevényes levél útján ún. regisztrációra felhívó levelet küldött, melyben a Hivatal hon-

lapján történő bejelentkezéshez szükséges regisztrációs kódot, valamint a rendszer használatához szükséges technikai információkat is közölte. A tájékoztató levél kiemeli, hogy az eljáró szervnek az intézkedéseiről szóló tájékoztatását a rendszerben szükséges rögzítenie, továbbá külön információkat közöl az anonimitást kérő bejelentők ügyeinek kezeléséről. A jegyző a bejelentés nyomán a tényállás-tisztázási és intézkedési kötelezettségének a jogszabályban meghatározott 30 napos határidőn belül eleget tett, érdemi válaszát azonban elmulasztotta feltölteni a rendszerbe. A tájékoztatási kötelezettség elmulasztása miatt az ombudsman megállapította, hogy az önkormányzati hivatal a jogbiztonság, a petíciós jog és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog sérelmének megvalósításával visszásságot idézett elő. A biztos felkérte a jegyzőt, hogy a vizsgált ügyben intézkedjen a bejelentő részére szükséges tájékoztatás elektronikus rendszerbe történő feltöltéséről, továbbá a visszásságok megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyeljen a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

### 3.7.

#### A nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálati eljárása

Az alapvető jogok biztosa az Nbtv.-ben meghatározottak szerint – 2015. február 1-jétől – az alapvető jogokat érintő visszásságok tekintetében, a nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárásának elrendelését és lefolytatását is vizsgálja. Az érvényes biztonsági szakvéleménnyel rendelkező, nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonyban álló vagy ilyenbe jelölt személy esetében a biztonsági feltételek fennállása felülvizsgálati eljárás keretében vizsgálható. A felülvizsgálati eljárás alá vont személy a vizsgálat lefolytatása érdekében, a felülvizsgálati eljárásról történő tudomásszerzést követő hat hónapon belül fordulhat az ombudsmanhoz. Emellett az alapvető jogok biztosa hivatalból is vizsgálhatja a nemzetbiztonsági szolgálatok felülvizsgálati eljárásra vonatkozó gyakorlatát. A felülvizsgálati eljárás irataiba az alapvető jogok biztosa teljeskörűen betekinthet, ha az irat megismerése az eljárás eredményes lefolytatása érdekében elengedhetetlenül szükséges. A biztos vizsgálati jogköre nem terjed ki a nemzetbiztonsági kockázatok megállapításának szakszerűségére. Amennyiben a biztos a felülvizsgálati eljárás elrendelése és lefolytatása körében az alapvető jogokkal összefüggésben visszásságot állapít meg, tájékoztatja a nemzetbiztonsági szolgálatot irányító minisztert, egyben kezdeményezi az általa szükségesnek tartott intézkedések megtételét, amelyet ha nem tart megfelelőnek, erről tájékoztatja az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát.

# 4.

## A nemzetiségi jogok védelmezőjének beszámolója

### 4.1.

#### A nemzetiségi biztoshelyettes bevezetője

Magyarország lakosságának mai, 21. századi összetételét az ország földrajzi elhelyezkedése, évszázadokra visszanyúló történelmi események, valamint európai és világpolitikai, illetve aktuális gazdasági jelenségek és személymozgások sorozata határozza meg. Sajátos helyet foglalnak el ebben a közegeben a Magyarországon elismert nemzetiségek.

Huszonhárom évvel ezelőtt, 1993-ban, a társadalom egyetértése mellett a magyar lakosság közel tíz százalékát kitevő tizenhárom – nyelvi, nemzeti és etnikai hovatartozás szerinti – kisebbség önálló törvényben kapott garanciákat önazonosságának megőrzéséhez és önszerveződésének fejlesztéséhez.

Húsz évvel ezelőtt, 1995-ben, államalkotó tényezőként való elismerésük jeleként is, a kisebbségek és jogaik legmagasabb szintű védelmének kötelezettségét a magyar jogalkotó egy önálló közjogi intézményre, a független kisebbségi ombudsmanra bízta.

Az azóta eltelt két évtized alatt a tizenhárom nemzetiség életében és helyzetében, a jogszabályi környezetben és a jogvédelemmel megbízott ombudsmani intézmény jogi természetében és működésében is, több lépcsőben, változások következtek be.

A nemzetiségi biztoshelyettesi feladatok ellátása során 2015 számos tanulsággal szolgált: megerősítette bennem Kaltenbach Jenő és Kállai Ernő korábbi kisebbségi ombudsmanok szakmai munkája iránti nagyrabecsülésemet és annak tudatát, hogy ilyen minőségükben kifejtett tevékenységüket és a kisebbségi jogvédelem terén hivatali idejük alatt elért eredményeiket megfelelő formában rögzíteni kell és meg kell őrizni. 2015 tapasztalatai egyúttal arra is figyelmeztetnek, hogy a hatékony feladatellátás érdekében az összmagyar társadalom számára a tizenhárom elismert nemzetiség létéről, helyzetéről és jogaikról, valamint a nemzetiségi biztoshelyettes szerepéről és jogvédő feladatairól több ismeretet érdemes közvetíteni a létező jogszabályi keretek között, de újszerű eszközökkel és módszerekkel.

2015-ben a biztoshelyettesi tevékenység során a nemzetiségi titkárságom

munkatársaira (Fórika László, Gyenesné Bindorffer Györgyi, Juhász Hajnalka, Mohay Ágoston, Rózsás István, Rutai Zsuzsanna, Tordai Edina, Török Tamás) és az AJBH nemzetiségi jogi osztályának munkatársaira (Baksa Zsuzsanna, Bogárdi Dóra, Sipos Beáta, Tóth László, Varjú Gabriella, Vuk Katalin) támaszkodhattam. Az alább olvasható, 2015-ös évre vonatkozó beszámolóm a közös munka összegzése.

*Szalayné Sándor Erzsébet*

## 4.2.

### A nemzetiségi biztoshelyettes titkárságának tevékenysége

Magyarország Alaptörvénye kiemelt figyelmet szentel a hazai nemzetiségeknek és jogaik védelmének. A szabályozás eszmei-ideológiai alapját a preambulum deklarációi adják, az egyéni és közösségi jogok foglatát a XXIX. cikk rendelkezései jelentik, míg a jogvédelem egyik legerősebb bástyája az alapvető jogok biztosáról és helyetteseiről szóló 30. cikk. Jelen beszámoló nemzetiségi részében ezen hármas rendszer elemeinek bemutatására és aktuális helyzetük rövid elemzésére teszünk kísérletet.

Az áttekintést ezúttal azonban nem az elmúlt év január 1-jével, hanem a régmúltban kell kezdenünk: 2015-ben ünnepelhettük a 20. évfordulóját a hazai ombudsmani rendszer megalakulásának és a munka kezdetének. Már az 1990-es évek elején, a kisebbségi és az ombudsmantörvény megalkotásakor nyilvánvalóvá vált, hogy Európában is egyedülálló kisebbségi jogi rendszer jön létre és kivételes lesz a garanciául szánt védelmi mechanizmus is. Az 1993-ban kialakított kisebbségi jogi rendszer egyedülállósága és erényei – új eszközök, új eljárások és új intézmények, az állami és civil szerepvállalás egyensúlya –, valamint az 1995-ben kialakított ombudsmani rendszer részeként megjelenő kisebbségi ombudsmani funkció és intézmény igen tiszteletre méltó teljesítménye volt a magyar közjogi valóságnak és az azt előkészítő szakmai közösségnek. Az akkori jogászgeneráció tudása és újító ereje, a nyitottság és a különleges törekvés a korábban kiszolgáltatott egyének és közösségek hatalommal szembeni védelmére – hozzáértve a nemzetközi ombudsman-közösség támogatását – olyan fejlődést tett lehetővé, amelynek eredményeként a kisebbségi ombudsmani tevékenység markáns részévé tudott válni a magyar közjogi valóságnak.

A 2012-ben átalakult ombudsmani rendszer is erre az örökségre épült. Ezt a hagyományt emberi és szakmai hitelességgel továbbvinni és fejleszteni párbeszéddel és együttműködéssel, szükség esetén a nyilvánosság erejével – az ombudsmanok közötti kölcsönös tiszteletre építve – kötelesség és egyben lehetőség is.

Napjainkban az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen



hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít egyebek mellett a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmére. Ezt a feladatát a biztoshelyetttessel munkamegosztásban, szoros szakmai együttműködésben látja el. Bár az Ajbt. maga is szüksézává ír a közös munkáról, a törvény felhatalmazása alapján az SZMSZ-ben a biztos egyes területeken szélesebb felhatalmazást ad helyettesének a jogvédelmi tevékenység kibontakoztatására.

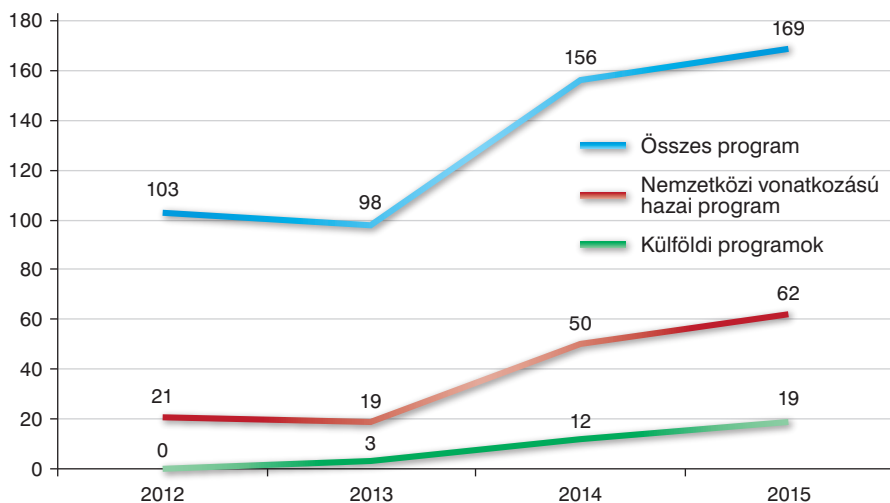
Idei beszámolóinkban ezen sorvezető mentén, az SZMSZ 12. § – alább külön kiemelt – rendelkezései alapján tekintjük át, hogy 2015-ben a biztoshelyettes milyen keretek között, illetve milyen módon és mértékben tudott élni a rendelkezésére álló lehetőségekkel.

*12. § A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó Biztoshelyettes felelős a Biztosnak a nemzetiségi jogokkal összefüggő feladatainak előkészítéséért, valamint a Biztos megbízása és a Szabályzat alapján átruházott hatáskörben történő ellátásáért. Ennek érdekében:*

*a) figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét.*

Az információszerzés- és feldolgozás az ombudsmanhelyettes elsőrendű feladata, amely valamennyi egyéb tevékenység alapjául szolgál. A figyelemmel kísérés feladatköre rendkívül komplex: ehhez kapcsolódóan a biztoshelyettes nyomon követi, gyűjti és rendszerezi a hazai nemzetiségek jogainak

*Titkársági programok száma és alapvető típusai (2012–2015)*



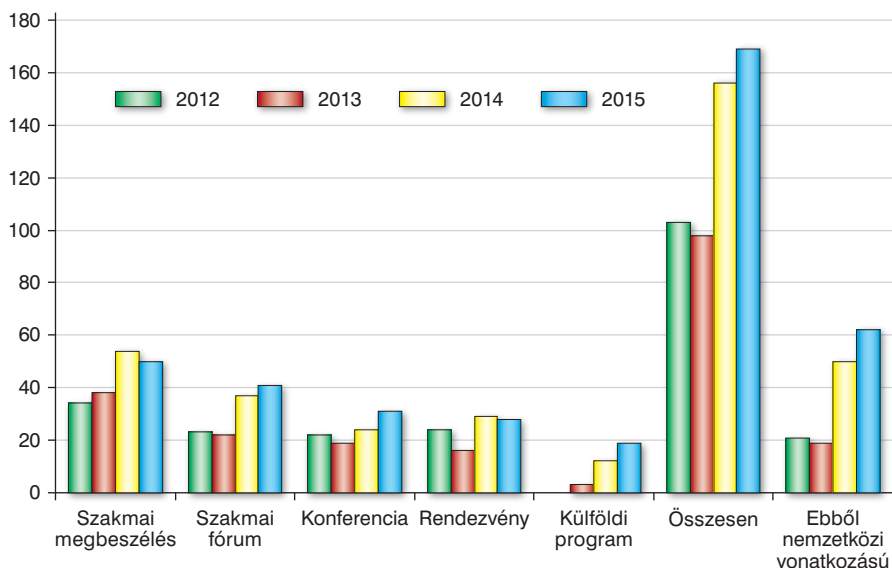
érvényesülésével, ezzel párhuzamosan pedig a nemzetiségi közösségek életével, aktuális helyzetével és a nemzetiségi közélettel kapcsolatos információkat, híreket, tanulmányokat.

A folyamatos kapcsolattartás keretében a biztoshelyettes és munkatársai 2015-ben is részt vettek a tevékenységüket érintő szakmai fórumokon, konferenciákon és találkozókön, valamint különböző kulturális rendezvényeken is. Jól szemlélteti ezt az alábbi ábra, amely a titkárság tagjainak közreműködésével megvalósult hazai és külföldi programokat mutatja be.

A fentiekből kitűnik, hogy a nemzetiségi biztoshelyettesi intézmény a 2012. január 1-jei létrehozása óta folyamatosan fejlődött. A 2012. és 2013. évi programok száma szinte azonos volt, 2014-ben azonban 60%-kal, 2015-ben további közel 10%-kal több hazai programon vettek részt a biztoshelyettesi titkárság tagjai, amely igen jelentős növekedésnek tekinthető. A titkársági programok száma és megoszlása egységes bővülést mutat, szinte valamennyi tevékenységi területen egyre dinamikusabb munkavégzés történik. Külön is érdemes kiemelni a nemzetközi vonatkozású programok számának szembetűnő emelkedését, amely a korábbi 20%-os részarányhoz képest az elmúlt évben már a nemzetiségi biztoshelyettes és titkársága tevékenységének közel 40%-át tette ki, ez a változás speciális – később részletezendő – okokkal is összefüggött.

A 2015-ös programok arányainak vizsgálatakor világosan kirajzolódnak a biztoshelyettesi munka irányvonalai is.

*Titkársági programok száma és megoszlása (2012–2015)*



*Titkársági programok száma és megoszlása (2015)*

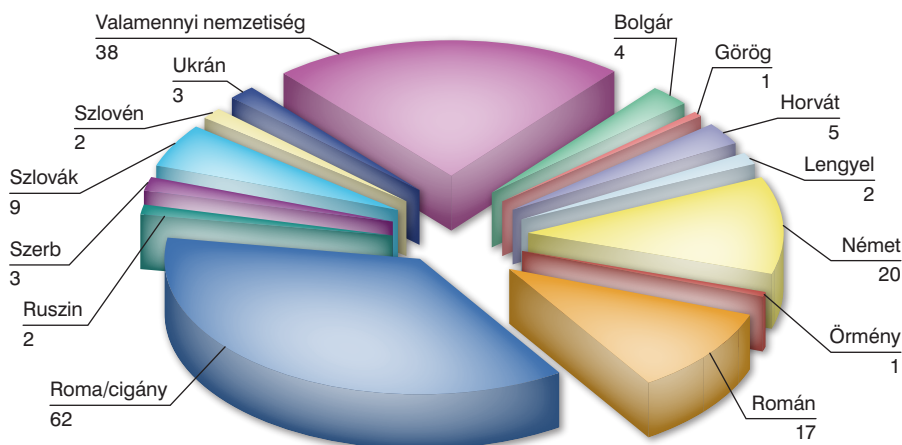
szakmai megbeszélés	50	30%
szakmai fórum	41	24%
konferencia	31	18%
rendezvény	28	17%
külföldi program	19	11%
összesen	169	100%
ebből nemzetközi vonatkozású	62	37%

A nemzetiségi közösségek helyzetét figyelemmel kísérő, értékelő és a jogszabályok végrehajtását ellenőrző tevékenység alapját az előző évekhez hasonlóan szakmai, illetve érdekképviseleti szervezetek tagjaival folytatott megbeszélések sorozata jelentette, ez tette ki a hazai programok 30%-át. A biztoshelyettes a lehető legszélesebb körű tájékozódás érdekében kapcsolatot tartott a nemzetiségi közélet valamennyi érintett résztvevőjével, valamint összeköttetéseket keresett és szervezett a nemzetiségi jogalkotásért és jogérvényesülésért felelős partnerekkel, így különösen:

- az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságával, a nemzetiségi szószólókkal;
- az országos, területi és települési nemzetiségi önkormányzatokkal;
- a kormányzati szervekkel, így különösen az EMMI Egyházi, Nemzetiségi és Civil Társadalmi Kapcsolatokért Felelős Államtitkárságával és az EMMI Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárságával;
- a nemzetiségi oktatási, ifjúsági, kulturális, közművelődési, jogvédő tevékenységet végző civil szervezetekkel;
- a nemzetiségi feladatot (is) ellátó kulturális, közművelődési, oktatási, szociális magán- és közintézményekkel;
- a hazai és nemzetközi jogvédelmi feladatot ellátó szakmai szervezetekkel és a nemzetiségi kutatóintézetekkel;
- a nemzetiségek anyanyelvi hitélete és szakrális hagyományai kapcsán az egyházakkal; valamint
- kiemelt partnerré váltak az egyes nemzetiségek anyaországait hazánkban képviselő nagykövetségek, kulturális és kutatóközpontok is.

A találkozások során számos egyedi problémát sikerült feltárni, a beszélgetések közös elemei pedig olyan tendenciákat is láthatóvá tettek, amelyek nemzetiségtől és létszámtól függetlenül több közösséget is érintettek, ám korábban láthatatlanok maradtak a képviseleti szervek számára.

Titkársági programok megoszlása az érintett nemzetiségek szerint (2015)



A személyes szakértői megbeszélések, egyeztetések mellett a nyilvános szakmai és tudományos rendezvényeken való megjelenés a biztoshelyettesi eszköztár másik alapvető eleme volt. A titkárság tevékenységének 42%-át kitevő fórumokon és konferenciákon való jelenlét minden esetben aktív részvételt jelentett, vagyis a szakmai álláspont határozott képviselését és a vitákban való érdemi részvételt. A munka 17%-át kitevő rendezvénylátogatási tevékenység továbbra is nélkülözhetetlen a kapcsolatok megerősítésében és az egyes hazai nemzetiségi közösségek kultúrájának minél teljesebb megismerésében.

Az éves munka tevékenységek szerinti elemzése után érdemes egy másik szempontot is megvizsgálni: a programok nemzetiségi tartalom szerinti megoszlását.

Ahogy a fenti ábrán is látható, a biztoshelyettes munkája során minden hazai közösséggel kapcsolatban állt, ráadásul a nemzetiségek szerinti megoszlás részben tükrözi a közösségek hazai demográfiai helyzetét. Fontos kiemelni azt is, hogy a munka mintegy negyedét olyan tevékenységek – így jellemzően a nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülését érintő jogszabályokkal kapcsolatos szakmai tárgyalások és vizsgálatok – tették ki, amelyek minden nemzetiséget érintettek.

*b) tematikus összefoglalóban évente, illetve a Biztos kérése alapján – megfelelő határidő biztosításával – ezen kívül is tájékoztatja a Biztost, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól; valamint*

*d) információs, felvilágosító tevékenységgel, így különösen rendezvényeken való részvétellel, publikációs munkával segíti a hazai és nemzetközi közvélemény tájékozódását a nemzetiségi jogokkal kapcsolatos ombudsmani tevékenységről.*

A társadalom nemzetiségekkel kapcsolatos általános tájékozottságában és az intézményi kommunikációban „információdeficit” tapasztalható. A nemzetiségi jogokról és eseményekről az érintett nemzetiségek tagjai politikai és civil szervezeteiken keresztül folyamatosan elégséges információhoz jutnak, ám a kulturális autonómia elméleti kérdései és gyakorlati megvalósulása semleges terület a többségi társadalom számára, a romák helyzete pedig ismert, de előítéletekkel és problémákkal terhelt téma. A biztoshelyettes feladata ezeknek a kérdéseknek a kibontása és kommunikálása. Az egyedi ügyekben kiadott jelentések, illetve egy-egy nagyobb területet elemző, hivatalból indított vizsgálatot lezáró jelentés és az ezekkel kapcsolatos hírek szinte mindig eljutottak az érintettekhez, de tágabb kört csak ritkán szólítottak meg, ezáltal jogtudatosító szerepüket nem tudták megfelelő hatékonysággal betölteni. Azt is gyakran tapasztalhattuk, hogy az egyes tudományos műhelyek tagjai, a terepen dolgozó civil szakemberek, valamint az állami rendszer részeként tevékenykedő végrehajtó és döntéshozó szakértők – széleskörű tudásuk, illetve emberközpontú és általában problémaérzékeny hozzáállásuk ellenére – nincsenek egymással megfelelő kapcsolatban, a kommunikáció esetleg kifejezetten csak egy megoldásra váró részterületre, problémára koncentrál. Ezek a körülmények természetesen megnehezítik a „külvilággal” való párbeszédet is.

2015-ben – a fentieket szem előtt tartva – a nemzetiségi biztoshelyettes tájékoztató és érzékenyítő feladatait jellemzően a „hagyományos” közvetítő közegeken keresztül teljesítette. Az elmúlt évben alkalmazott eszközök:

- megyelátogatások és helyszíni vizsgálatok;
- előadások hazai és nemzetközi nyilvános szakmai és tudományos rendezvényeken;
- ismeretterjesztő előadások;
- személyes egyeztetés szakmai, illetve érdekképviselői szervezetek tagjaival;
- interjúk (hazai és külföldi újságok, valamint rádióműsorok számára egyaránt);
- közlemények, hírek közzététele a Hivatal honlapján, a [www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu)-n.

Az előző pontban említettek szerint, 2015-ben a biztoshelyettes és titkárságának tagjai a korábbi évekhez képest többször, közel 169 alkalommal vettek részt szakmai megbeszéléseken, szakmai fórumokon, konferenciákon és kulturális rendezvényeken, ahol lehetőség adódott az AJBH és a titkárság tevékenységének – a szakmai, illetve civil és laikus közvélemény részére szóló – bemutatására. Nemzetiségekkel összefüggő, szélesebb körű szakmai érdeklődést kiváltó programokat a titkárság is több alkalommal szervezett, ilyen volt például:

- „A Magyarországon élő nemzetiségek és a hazai egyházak történelmi

viszonya, jelenlegi kapcsolatai és a közös jövőkép” című konferencia (partner: EMMI Egyházi, Nemzetiségi és Civil Társadalmi Kapcsolatokért Felelős Államtitkárság);

- „Oktatási esélyegyenlőség – Magyarország 2015” című konferencia (partner: Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet – OFI);
- kerekasztal-beszélgetés és kiállítás-megnyitó a roma világnap alkalmából (partner: Fővárosi Roma Oktatási és Kulturális Központ – FROKK);
- Ítélet Magyarországon – filmvetítés és beszélgetés a film készítőivel (partner: Miradouro Media Lda.);
- „DaSein/JelenLét” konferencia és kiállítás a kortárs német művészetről (partner: Verband Ungarndeutscher Autoren und Künstler - VUdAK);
- Oktatási szegregáció a 21. századi Magyarországon (belső képzés szakértők számára);
- Emberkereskedelem mint az emberi jogok megsértésének egyik legdurvább esete (belső képzés szakértők számára).

Külön kiemелendő a biztoshelyettesi tevékenység média megjelenésének sajátossága.

Hazánkban valamennyi nemzetiség saját, jól képzett és hatékonyan működő médiafelülettel rendelkezik – ezek elsősorban a hazai közösség tagjai számára jelentenek tájékozási pontot és univerzális információforrást, emellett az intenzív anyaországi kapcsolatok miatt kiemelkedően fontos a külföldi elektronikus és nyomtatott sajtó szerepe is.

A speciális célcsoport különleges igényeire és elérési lehetőségeire tekin-

*DaSein/JelenLét konferencia (2015. április 24.)*







*Az egyházak és nemzetiségek kapcsolatairól szóló konferencia (2015. május 6.)*

tettel a biztoshelyettes a „mainstream média” helyett 2015-ben is a nemzetiségi közösségeket sokkal intenzívebben elérő hazai és nemzetközi „alternatív” felületeken való megjelenést részesítette előnyben. Bár ez a típusú kapcsolattartás és sajtójelenlét módszertani okokból nem tűnik intenzívnek, ki kell emelnünk, hogy aktív és a feladatellátást hatékonyra tévő médiajelenlétről beszélhetünk. A hazai nemzetiségi sajtó számtalan esetben foglalkozott a biztoshelyettes tevékenységével, különösen az egyes kisebbségeket érintő konkrét – így például a nemzetiségi kulturális autonómiát, az oktatáspolitikát, intézmények helyzetét érintő – ügyekkel és a jelentősebb, az ombudsmanhelyettes által szervezett rendezvényekkel, illetve eseményekkel összefüggésben. A biztoshelyettes titkársága által vendégül látott, illetve szervezett konferenciák és kerekasztal-beszélgetések kapcsán is minden esetben erős médiaérdeklődés volt tapasztalható.

Ezen rendezvények révén a biztoshelyettesnek sikerült a nemzetiségi közösségek mellett az aktuálisan kapcsolódó témával foglalkozó „szektorális” médiaforrásokat is elérnie: példaként említhető, hogy az egyházak és nemzetiségek kapcsolatával foglalkozó konferencia után az egyházi média, míg a kulturális témákkal foglalkozó megbeszéléseket és szemináriumokat követően művészeti kulturális tartalomszolgáltatók mutattak intenzívebb érdeklődést az ombudsmanhelyettes munkája iránt.

A hazai nemzetiségek körében megjelent hírek – a már említett speciális közvetítő közegeken keresztül – gyakran kerültek át az anyaországi sajtóba is, ez pedig az ombudsmani és a hazai nemzetiségpolitikai tevékenység elismertségét is erősítette. A jelen fejezet statisztikai adatai közül ugyancsak hiányzik, de a biztoshelyettes tevékenysége szempontjából komoly jelentő-

sége van a nemzetközi utazások és előadások, illetve megbeszélések nemzetközi sajtóvisszhangjának is.

Több, a társadalom szélesebb rétegeit is elérő ügyben ugyanakkor a biztoshelyettes a hagyományos médiafelületeket is igénybe vette. Példaként említhetőek a köznevelési törvény módosításáról, a miskolci közös hatósági ellenőrzésekről és a lakhatási feltételeket érintő intézkedésekről, a roma gyermekeket érintő szegregációs ügyekről vagy a közfoglalkoztatottak szociális jogbiztonságáról szóló témák, amelyek üzeneteit a társadalom szélesebb rétegeihez sikerült eljuttatnia.

A nemzetiségi biztoshelyettes titkárságának munkatársai az év folyamán több alkalommal is végeztek emberi jogi oktatást nem-formális módszerekkel. 2015 őszén került megrendezésre Budapesten „Diversity voices – A sokszínűség hangjai” címmel a European Youth Press (Európai Ifjúsági Sajtó) nemzetközi, egy hetes szemináriuma, amelynek első napján a titkárság munkatársa az emberi jogok, gyermekjogok, kisebbségek és menedékkérők, menekültek jogaival kapcsolatos alapozó képzést tartott fiatal újságíróknak. Szintén egész napos képzés keretében ismerkedhettek meg az UNICEF Magyar Bizottság „Ébresztő-óra” programjának önkéntesei az online világ kérdésköreivel, kiemelve az internetes zaklatás és az online gyűlöletbeszéd jelenségét. A Roma Oktatási Alap ösztöndíj-átadóján, amelyen az alapítvány fiatal roma ösztöndíjas hallgatói vettek részt, képzési blokkot szenteltek az identitás kérdéskörének. Emellett az Emberi Jogok Világnapján az Európai Ifjúsági Központban a nemzetiségi titkárság a Gyermekjogi Osztály munkatársaival közösen a gyermekek jogaival kapcsolatos ombudsmani gyakorlat témakörében workshopot tartott, amelyen kiemelt szerepet kapott a kisebbséghez tartozó gyermekek jogai érvényesülésének elősegítése.

*c) figyelemmel kíséri és értékeli a Kormány társadalmi felzárkózásról szóló stratégiája romákat érintő célkitűzéseinek megvalósulását.*

A biztoshelyettes a roma közösséggel kapcsolatos nemzetiségi ügy-romaügy dichotómiára tekintettel folyamatosan komplex és mély szakmai figyelmet szentelt a közösség helyzetének nyomon követésére és a hatékonyabb intézkedések megtételére. A társadalmi felzárkózásról szóló stratégia érvényesülésének folyamatos vizsgálata csak egy, ám nyilvánvalóan kiemelt jelentőségű volt a figyelemmel kísért dokumentumok sorában.

A biztoshelyettes a vonatkozó törvényalkotás kapcsán elsődlegesen az Országgyűlés érintett szakbizottságai (a törvényalkotási, az igazságügyi, a nemzetiségi és a nemzeti összetartozás bizottságok) munkáját kísérte figyelemmel. Kiemelten jó kapcsolatot tartott fenn a Magyarországi nemzetiségek bizottságával, amely az érintett területen is különösen fontos partner volt. A testület ellenőrzési jogosultságait kihasználva – jellemzően biztoshe-

lyettesi javaslatra – az elmúlt évben is többször folytatott vizsgálatot a roma felzárkóztatással kapcsolatos programokkal (pl. miskolci telepfelszámolás, Híd a munka világába), illetve a romákat érintő jogszabályváltozásokkal (pl. köznevelési törvény módosítása, szakképzés átalakítása) összefüggésben.

A Kormány munkája kapcsán az ombudsmanhelyettes elsődlegesen az EMMI közoktatási, a felsőoktatási, a társadalmi felzárkózásért felelős és a nemzetiségi társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkárságainak munkáját kísérte figyelemmel. Ehhez kapcsolódóan részt vett a specializált szakmai szervezetek, így különösen az Emberi Jogi Munkacsoport Roma-ügyekért felelős Tematikus Munkacsoportja munkájában, az Antiszegregációs Kerekasztal és a Roma Koordinációs Tanács ülésein pedig megfigyelőként volt jelen. A biztoshelyettes és az érintett államtitkárok, illetve helyettes államtitkárok között 2015-ben is folyamatos volt a munkakapcsolat: szakértői és vezetői szinten egyaránt sikerült fenntartani, sőt fejleszteni a korábban kialakított, rendszeres egyeztetéseken és kölcsönös információáramlásra alapuló együttműködést. Különösen szoros, bizalmon és konstruktív szakmai együttműködésen alapuló kapcsolat alakult ki a társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkárral és munkatársaival.

*e) a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmével kapcsolatosan a tudomására jutott visszaélés esetén a Biztos intézkedését kezdeményezi és készíti elő; és f) szükség szerint kezdeményezi a Biztos intézkedését a c), d), e) pontban meghatározott esetekben.*

Azokban az esetekben, amelyeknél nincs lehetőség önálló eljárására, de szükséges lehet ombudsmani eszközök alkalmazása, a biztoshelyettes kezdeményező és javaslattevő, egyfajta „watchdog”/vészjelző szerepet tölt be. 2015-ben a nemzetiségi közösségeket érintő akut helyzetek kapcsán a biztoshelyettes ugyan formálisan nem kezdeményezett speciális ombudsmani intézkedést, azonban a felmerült kritikus helyzetekkel kapcsolatban a biztossal folytatott személyes konzultáció és szakmai együttműködés keretében a kérdések többségében sikerült közös álláspontot kialakítani.

*g) a Biztos által átruházott hatáskörben felhívja a Magyarországon élő nemzetiségek jogait veszélyeztető személyt vagy szervezetet a tevékenységének megszüntetésére; és*

*h) a Biztos által átruházott hatáskörben kezdeményezheti a hatáskörrel rendelkező hatóságnál a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmére vonatkozó intézkedés megtételét; valamint*

*i) a Biztos által átruházott hatáskörben meghatározott szerv, intézmény, hatóság vagy személy részére ajánlást bocsáthat ki a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmével kapcsolatosan.*

A nemzetiségi biztoshelyettes 2015-ben is az alapvető jogok biztosával szoros és harmonikus együttműködésben végezte a tevékenységét. Kiemelendő, hogy 2015. január 1-jétől az AJBH módosított SZMSZ-ének megfelelően új munkamegosztás alakult ki a nemzetiségi jogi területen, így a nemzetiségi biztoshelyettes átruházott feladatkörében eljárva nagyobb önállósággal végezhetette a munkáját. Az alapvető jogok biztosa ugyanis a feladatok hatékony ellátásának biztosítása érdekében – az alkotmánybírósági indítvány, az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló indítvány, valamint a jogszabály-véleményezés kivételével – a nemzetiségi jogokkal kapcsolatos ügyek kiadmányozási jogát átruházta a biztoshelyettesre. Ennek segítségével a biztoshelyettes – jellemzően az egyes konkrét panaszügyek zárásához kapcsolódóan – az érintett szervek irányába több alkalommal is önállóan élt a veszélyeztető helyzet megszüntetésével kapcsolatos felhívással, az intézkedés kezdeményezésével és az ajánlás kibocsátásának lehetőségével.

További fontos fejlemény, hogy az SZMSZ 30. § (3) bekezdése alapján a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes a biztos által átruházott feladatkörében eljárva az AJBH-hoz tartozó Általános Vizsgálati és Nemzetiségi Jogi Főosztály Nemzetiségi Jogi Osztályának munkája fölött – a főosztály ügyrendjében meghatározott további feladatokat nem érintő – szakmai irányítási jogot gyakorol. Ez alapján valamennyi nemzetiségi tematikájú – vagy az érintett csoportok, illetve alapjogok okán közvetetten összefüggő – egyedi panaszügy, állásfoglalás, jogszabály-véleményezés és átfogó jelentés elkészítésekor szakmai iránymutatásait figyelembe véve kell eljárni. Ez az adott intézkedés tartalmi és formai sajátosságaira egyaránt vonatkozik.

Összességében elmondható, hogy az elmúlt évben a nemzetiségi biztoshelyettes szakmai irányítási jogkörének gyakorlása és a biztossal fennálló jó szakmai együttműködése elősegítette a nemzetiségi jogterület ombudsmani feladatainak egyre szakszerűbb és színvonalasabb ellátását.

*j) közreműködik a feladatkörével összefüggő jogszabályok, illetve más kormányzati előterjesztések tervezeteinek véleményezésében.*

A hivatalos egyeztetés keretében a Hivatalhoz megküldött jogszabályok, illetve más kormányzati előterjesztések véleményezése kizárólag az AJBH-hoz tartozó Közjogi Főosztály feladata. Fontos azonban megjegyezni, hogy ezen a területen is harmonikus együttműködés alakult ki a szervezeti egységek között, így a biztoshelyettes közel 20 esetben részt vehetett a hozzá vagy a biztoshoz érkezett és nemzetiségi jogot is érintő jogszabálytervezetek véleményezésében.

*k) közreműködik a feladatkörével összefüggő vizsgálatok lefolytatásában, valamint az ezekkel összefüggő jelentések előkészítésében; és*

*l) közreműködik a feladatkörével összefüggő jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatában és az ezzel kapcsolatos indítvány előkészítésében.*

Az SZMSZ 12. § f) – h) pontjai szabályozzák, mely területeken végezhet átruházott hatáskörben önálló munkát a biztoshelyettes, az e) és i) pontok a biztoshelyettes „vészjelző” funkcióit sorolják fel, a k) – l) pontok pedig a kizárólagos ombudsmani hatáskörbe tartozó ügyekben való közreműködést biztosítják.

Az alapvető jogok biztosja az SZMSZ fent idézett rendelkezései értelmében a nemzetiségi jogterülettel összefüggésben az alkotmánybírósági indítványra, az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló indítványra, valamint a jogszabály-veleményezésre vonatkozóan a kiadmányozási jogát nem adta át a nemzetiségi biztoshelyettesnek. A kivételként jelzett, de nemzetiségi területet érintő feladatok ellátása is együttműködésben, a nemzetiségi biztoshelyettes szakmai irányításával és közreműködésével történt, a nemzetiségi vonatkozású jelentésekhez hasonlóan, melyeket a szervezeti és működési szabályzat szerint a biztos és a nemzetiségi biztoshelyettes együttesen kiadmányoztak.

A közös munka formáinak és számszerűsíthető eredményeinek részletesebb elemzésére a biztoshelyettes beszámolójának II. részében kerül sor.

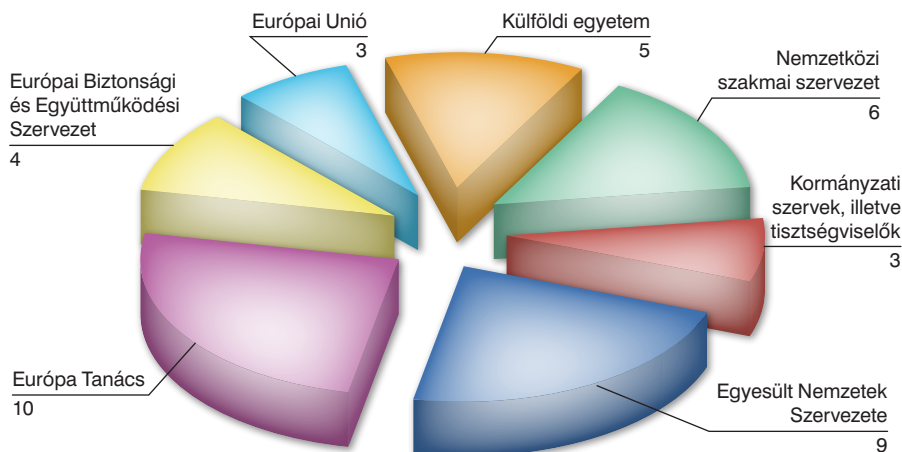
*m) javaslatot tehet a nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására.*

A biztoshelyettes 2015-ben is intenzív szakmai kapcsolatot tartott fenn a nemzetiségek érdekképviselői szerveivel és testületeivel, így – bár erre elvben lehetősége lett volna – közvetlenül, saját hatáskörben nem tett javaslatot a nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására vagy módosítására, közvetett módon azonban folyamatosan közreműködött a joganyag át- és kialakításában. Tevékenységében a Magyarországi nemzetiségek bizottsága volt a kiemelt partnere, amely az egyes átfogó jelentéseinek megállapításait és egyéb szakmai dokumentumait is beépítve kezdeményezett több jogalkotási eljárást.

*n) nemzetközi tevékenységével elősegíti a nemzetiségi jogokkal kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását.*

A nemzetközi szervezetekkel, szakmai testületekkel, szakértőkkel és képviselői szervekkel való folyamatos kommunikáció 2015-ben is kiemelt fontosságú volt a biztoshelyettes munkája során, amit jól jelez, hogy a 169

A nemzetközi kapcsolatok megoszlása a partnerek szerint (2015)



biztoshelyettesi program közül nemzetközi vonatkozású program 62, vagyis az összes esemény 37%-a volt. A kapcsolattartás ezen formája nem csupán a hazai tevékenység kiegészítése: komplexitására és különleges szaktudásigényére tekintettel akár önálló portfóliónak is tekinthető.

A biztoshelyettes nemzetközi vonatkozású programjait több dimenzióban vizsgálhatjuk, kiemelve a partnerek típusát és a kapcsolatteremtés eszközeit.

Az esetek 64%-ában nemzetközi szervezet munkájával kapcsolatos tevékenység folyt a titkárságon, jellemzően az érintettek ellenőrzési mechanizmusainak működéséhez és a stratégiaalkotáshoz kapcsolódó szakértői szintű együttműködés és tárgyalásos folyamatok keretében. A kapcsolattartás fennmaradó 34%-át az információszoolgáltatás és a jogszabályban is deklarált „a hazai intézményrendszer értékeinek bemutatásával” összefüggő munka tette ki. Ez jellemzően személyes találkozókat és konferencia-, illetve egyetemi előadások sorozatát jelentette.

A kapcsolatteremtés eszközeit közegük alapján elkülönítve, a következő kategóriák szerint mutatjuk be:

- külföldi programok;
- nemzetközi delegációk fogadása;
- hazai rendezésű, nemzetközi tartalmú programokban való közreműködés;
- nemzetközi fellépés.

**1. Külföldi programok** – a biztoshelyettes és a szakterületen dolgozó kollégái az alábbi, nemzetiségi és kisebbségvédelmi, illetve ezekkel szoros összefüggésben álló egyenlő bánásmóddal és esélyegyenlőséggel kapcsolatos rendezvényeken aktív résztvevőként voltak jelen:



időpont	meghívó	téma	utazás célja	helyszín
01.29–30.	Council of Europe (COE)	Roma platform meeting (COE, FRA, ECRI, Equinet, ENNHRI)	szakmai fórum	Strasbourg, Franciaország
03.16–18.	Syddansk Universitet	Konferenz zur rechtlichen Lage europäischer Minderheiten - Tagung aus Anlass des 60. Jahrestages der Bonn-Kopenhagener Erklärungen	konferencia	Sønderburg, Dánia
03.19.	Universität Zürich	Ungarisches Nationalitätenrecht "in action" - Vorteile und Kehrseiten	konferencia	Zürich, Svájc
04.22.	Magyar nemzetiségű szlovák állampolgárságú európai parlamenti képviselő	Audition of EPP Group of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs	szakmai fórum	Brüsszel, Belgium
04.26–28.	European Ombudsman (EO)	10th National Seminar of the European Network of Ombudsmen	szakmai fórum	Varsó, Krakkó - Auschwitz-Birkenau, Lengyelország
05.27–30.	Council of Europe (COE)	No Hate Speech Mozgalom - Fiatalok az online gyűlöletbeszéd ellen című kampány zárókonferenciája	konferencia	Strasbourg, Franciaország
06.03–04.	National Human Rights Institutions (NHRI)	Human Dimension Seminar on the role of National Human Rights Institutions in Promoting and Protecting Human Rights in the OSCE Area	szakmai szeminárium	Varsó, Lengyelország
06.04.	Optional Protocol to the Convention Against Torture (OPCAT)	Optional Protocol to the Convention Against Torture conference	konferencia	Varsó, Lengyelország
06.16.	United Nations (UN)	29th Regular Session of Human Rights Council	szakmai fórum	Genf, Svájc
06.28 – 07.03.	National Human Rights Institutions (NHRI)	NHRI Academy 2015	konferencia	Varsó, Lengyelország
06.26–28.	Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, Erdélyi Magyar Jogászok Társasága	I. Torockói Jogászgyűlés	konferencia	Torockó, Románia

09.14–15.	Academy of European Law (ERA)	EU Gender Equality Law seminar	szakmai szeminárium	Trier, Németország
09.29. – 10. 01.	Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)	Human Dimension Implementation Meeting 2015. - Current Human Right Challenges in the Area of policing Roma and Sinti Communities in the OSCE Area	konferencia	Varsó, Lengyelország
10.15.	Council of Europe (COE)	COE–FRA–ENNHRI–EQUINET Thematic Platform on Social Rights	szakmai fórum	Strasbourg, Franciaország
10.15.	Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities	“Minority rights in divided societies” - Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities	szakmai fórum	Szarajevó, Bosznia-Hercegovina
10.29–30.	Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen	Migration, Asyl, Flüchtlinge und Fremdenrecht	konferencia	Berlin, Németország
11.09–10.	European Network of Equality Bodies (Equinet)	A question of faith: Religion and belief in the work of equality bodies	szakmai szeminárium	London, Egyesült Királyság
12.03–04.	Council of Europe (COE)	Roma platform meeting (COE, FRA, ECRI, Equinet, ENNHRI)	szakmai fórum	Strasbourg, Franciaország
12.16–17.	Universitatea de Vest din Timișoara	Kisebbségvédelem az Európai Unióban és Magyarországon	szakmai szeminárium	Temesvár, Románia

2. • Nemzetközi delegációk fogadása – a biztoshelyettessel, illetve kíséretében lévő munkatársaival személyes egyeztetést folytatott:
- Kees van Baar, holland emberi jogi nagykövet;
  - Lieselore Cyrus, a Német Szövetségi Köztársaság nagykövete;
  - Michael Horler, Kanada nagykövetségének főtanácsosa;
  - Hartmut Koschyk, a német szövetségi parlament kivándorlási kérdéseért és nemzeti kisebbségektől felelős megbízottja;
  - Siluan Mănuilă, román ortodox püspök;
  - Alexandru Victor Micula, Románia nagykövete;
  - Nils Muižnieks, az Európa Tanács emberi jogi biztosa;
  - Emily O’Reilly, Európai Ombudsman;
  - Gordan Grlić Radman, a Horvát Köztársaság nagykövete;
  - Gajus Scheltema, a Holland Királyság nagykövete;
  - Ksenija Škrilec, a Szlovén Köztársaság nagykövete;

- Florin Vasiloni, Románia főkonzulja;
- a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény vizsgálóbizottsága;
- az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet vizsgálóbizottsága;
- az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériumának munkatársai;
- a Bundestag emberi jogokkal foglalkozó bizottsága;
- az Amnesty International londoni irodájának tagjai;
- a Glasgow-i Egyetem kutatócsoportja.

3. Hazai rendezésű, nemzetközi tartalmú programokban való közreműködés – a titkárság tagjai az alábbi magyarországi rendezvényeken képviseltek a jogterületet:

- Global Minority Rights Summer School 2015 – Walk the Line: The Impact of Boundary Politics on Identity and Inequality One Hundred Years after the First World War (Tom Lantos Intézet)
- RomaVersitas Student Summit (RomaVersitas)
- Faced with multiple „values” – from the perspective of the Roma LGBTQI community (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbség-kutató Intézet)
- Hate Speech Movement kampány záróeseménye (COE)
- Role of Journalists in Prevention of Genocide and Countering Extremism (Külügyi Intézet)
- Visegrádi Ombudsmanok Találkozója (AJBH)
- Emberi Jogi Fórum és Börze 2015: Európa és a menekültválság (Európa Tanács Budapesti Európai Ifjúsági Központja)
- „DARE-NET” projekt: Szegregáció felszámolása és fellépés a romákért az oktatási hálózatban című projekt bemutatása (ERRC)
- Mapping narratives on the Europeanization of the Roma – Public lecture by Ismael Cortes Gomez (CEU)
- Institutionalized Racism in Europe, Dead Bodies, and the State: The NSU Trial in Germany, the Roma Killings in Hungary, and Beyond (CEU)
- Emberi Jogi Fórum (KKM)
- Principles, Norms of National Minority Protection under the OSCE and the Council of Europe (KKM)
- Probleme der Integration der Roma-Minderheit in Ungarn – mit Fokus auf Integration, Partizipation und Repräsentation (Andrássy Universitát)

4. Nemzetközi fellépés – A nemzetiségi biztoshelyettes egyrészt az SZMSZ 12. § n) pontja értelmében önálló nemzetközi tevékenységet folytat területén, másrészt az alapvető jogok biztosával együtt közösen is fellép olyan fő-

rumokon, ahol az 'A' státuszú nemzeti emberi jogi intézmény akkreditáció a részvétel feltétele.

A nemzetiségi biztoshelyettes nemzeti emberi jogi intézmény képviselőjeként két alkalommal is részt vett az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának munkájában az év folyamán. A tavaszi, 28. ülésre írásbeli hozzászólást küldött be, amelyben egyetértését és támogatását fejezte ki az ENSZ Kisebbségi Fórumának 2014 novemberében elfogadott jelentése kapcsán, melynek témája a kisebbségekkel szembeni erőszak és atrocitások megelőzése és kezelése. Ezt követően, a 29. ülésen az ombudsmanhelyettes egy videoüzenetben hívta fel az Emberi Jogi Tanács figyelmét a miskolci közös hatósági ellenőrzésekről és a lakhatási feltételeket érintő intézkedésekről szóló jelentésben tett ajánlásokra, melynek angol nyelvű összefoglalóját a teremben ülők kezhez is kapták.

A nemzetiségi biztoshelyettes további három alkalommal segítette nemzetközi szervezet monitoring munkáját. 2015 márciusában az ENSZ Nőkkel szembeni hátrányos megkülönböztetés kiküszöbölésével foglalkozó Bizottság azt vizsgálta, hogy Magyarország hol tart az előző országjelentés kapcsán megfogalmazott ajánlások végrehajtásával az alábbi két kiemelt területen: a nők elleni erőszak megelőzése és kezelése, valamint a nők önrendelkezési jogának érvényesülése a reprodukciós jogokhoz kapcsolódóan, különös tekintettel olyan hátrányos helyzetű csoportokra, mint a fogyatékkal élő és a roma nők. A biztoshelyettes jelezte a Bizottságnak, hogy habár a roma nők tömeges sterilizációja nem gyakorlat Magyarországon, de sajnos hátrányos helyzetükből adódóan nagyobb eséllyel esnek áldozatul törvényi biztosítékok tiszteletben tartása nélkül végrehajtott sterilizációnak. A Bizottság a részére beérkezett információk alapján elmarasztalta Magyarországot és újból felszólította a vonatkozó ajánlások megfelelő átültetésére.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága 2015 őszén készítette elő Magyarország monitoring eljárását a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának végrehajtására vonatkozóan, melynek keretében egy kérdéssort állított össze a kormány részére. Ennek során a Bizottság figyelembe vette a biztoshelyettes által benyújtott tematikus jelentés megállapításait, melyben az elmúlt 6 év kisebbségvédelmi ombudsmani gyakorlata került bemutatásra kiemelt hangsúllyal a még mindig aktuális kérdésekre. A monitoring eljárás következő lépése a kormányzati válasz beérkezése, melyet követően a Bizottság értékeli hazánk emberi jogi kötelezettségeinek végrehajtását, előreláthatólag 2017 első felében.

Az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményének Tanácsadó Testülete 2015 decemberében tett országlátogatást Magyarországon, a kormány által beküldött országjelentés feldolgozását követően. A látogatás során a Testület szakértői találkoztak a kormányzat, a nemzetiségek és a területen dolgozó civil szervezetek képviselőivel a fővárosban és vidéken

egyaránt. A Testület munkáját a biztoshelyettes az elmúlt 5 év területen végzett munkáját összefoglaló tematikus jelentéssel és a legutóbbi vizsgálatok során kiadott közös jelentések angol nyelvű összefoglalójával segítette. A Testület jelentése 2016 első felében kerül véglegesítésre, ezt követően a kormánzatnak lesz lehetősége válaszolni a javaslatokra; a jelentés a nyilvánosság számára a kormányzati válasszal együtt válik megismerhetővé.

*o) véleményt nyilváníthat a Nemzetiségi Jogi Osztály tagjainak kinevezése, felmentése és más munkakörbe helyezése tekintetében.*

A nemzetiségi jogterület szakmai felelőseként a biztoshelyettes munkáját saját nemzetiségi titkársága, valamint a Nemzetiségi Jogi Osztály munkatársai segítik.

A biztoshelyettes közvetlen munkaszerveként működő nemzetiségi titkárság tagjai feletti munkáltatói jogokkal maga az ombudsman helyettese rendelkezik. 2015-ben hét beosztott kolléga dolgozott a szervezeti egységben, közülük ketten félállásban, mindannyian határozatlan idejű jogviszonyban.

A Nemzetiségi Jogi Osztály a beszámolóval érintett évben hat munkatárssal végezte feladatait. Az osztály tagjai feletti munkáltatói jogokat az AJBH főtitkára gyakorolja, kivéve a munkajogviszony létesítésének és megszüntetésének jogát, amely kizárólag a biztos hatáskörébe tartozik. A kiegyensúlyozott, koherens szakmai koncepció, valamint a nemzetiségi jogterületen szükséges egységes jogértelmezés kialakítása és fenntartása érdekében a biztoshelyettes a nemzetiségi ügyek szakmai irányítójaként szoros és állandó munkakapcsolatban áll az Osztály tagjaival – az SZMSZ ezért lehetőséget ad arra, hogy véleményt nyilvánítson s így érdemben befolyásolja az Osztály munkatársainak kinevezésével, felmentésével és más munkakörbe helyezésével kapcsolatos döntést.

*p) saját szakmai területére vonatkozóan vizsgálati szempontrendszereket és elvi állásfoglalásokat dolgozhat ki;*

Mint a nemzetiségi jogi terület szakmai irányítója, az AJBH-ba érkező nemzetiségi tárgyú beadványokat – valamennyi körülmény mérlegelésével – a biztoshelyettes szignálja az egyes szakértő kollégákra, és az ügy átadásakor szükség szerint közvetlenül is konzultál az ügyintézővel a további intézkedésekről. A szakmai irányítás közvetlen eszköze emellett az esetmegbeszélők gyakorlatának kialakítása volt: a nemzetiségi joggal foglalkozó munkatársak heti rendszerességgel megtartott találkozóik során közösen is áttekintették az osztály aktuális ügyeit és a konzílium mellett speciális módszertani megoldásokat is kidolgoztak, így többek között az ok-

tatási szegregációval vagy a lakhatási és szociális panaszok ügykezelésével kapcsolatban. Ezek a szempontrendszerek ugyan nélkülözik az írásos formát, de menet közben beépültek a területtel foglalkozó ügyintézői kör napi gyakorlatába, így ma már az intézményi kultúra részének tekinthetők.

*q) ellátja az egyéb, a törvények vagy a Biztos által meghatározott feladatokat.*

A biztoshelyettes a fentieken túl is számos feladatot ellát. Ezek többsége nem jelent napi szintű elfoglaltságot, jellemzően a közjogi státusból adódó, illetve a kiemelkedő szakmai tudásra és tapasztalatra alapozó, eseti kötelezettségekről van szó.

1. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód elleni ENSZ egyezmény az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel vált a hazai jogrend részévé. Az Országgyűlés 2011. október 24-én fogadta el az ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (OPCAT – Optional Protocol to the Convention Against Torture) kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvényt, amelynek célja, hogy a kínzás, a kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód tilalmának gyakorlati megvalósulását biztosítsa. A jegyzőkönyv olyan rendszert hozott létre, amelyben független nemzeti- és nemzeti testületek rendszeresen látogatják azokat a helyszíneket, ahol a szabadságuktól megfosztott emberek tartózkodnak. A jegyzőkönyv által létrehozott rendszer egyrészt az ENSZ mellett működő, 25 független szakértőből álló Megelőzési Albizottságra, másrészt a tagállamok által működtetett nemzeti megelőző mechanizmusra épül. Magyarországon 2015. január 1-jétől nemzeti megelőző mechanizmusként személyesen vagy munkatársai közreműködésével az alapvető jogok biztosa jár el. A biztoshelyettes kétféleképpen is bekapcsolódik a Nemzeti Megelőző Mechanizmus munkájába.

- Az Ajbt. 39/D. § (4) bekezdése alapján a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésére felhatalmazott köztisztviselő munkatársak között kell lennie legalább egy, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes biztos által javasolt személynek is.
- A Megelőzési Albizottság a Nemzeti Megelőző Mechanizmusokkal való gördülékeny együttműködése és a folyamatos szakmai kapcsolattartás biztosítása érdekében Focal Point-ok kijelölését kéri a részes partnerektől. A biztos 2014 júliusában a nemzetiségek védelméért felelős helyettesét jelölte ki a feladathoz kapcsolódó kötelezettségek ellátására. A Focal Point egyfajta kapcsolattartó személy, aki az Albizottság és a Nemzeti Megelőző Mechanizmus viszonyában értelmezhető, annak tekintetében rendelkezik jogokkal és kötelezettségekkel. Annak



érdekében azonban, hogy a biztoshelyettes megfelelően el tudja látni a kommunikációs szerepkörét, szükséges, hogy folyamatosan nyomon kövesse a hazai fejleményeket, valamint megerősítse a nemzetközi szerepvállalását.

2. A *Justitia Regnorum Fundamentum*-díjat 2015-ben a biztoshelyettes javaslatára dr. Gerner Zsuzsanna, a Pécsi Tudományegyetem tanára, a Német Szövetségi Köztársaság pécsi tiszteletbeli konzulja kapta a magyarországi német közösség érdekében végzett több évtizedes munkájáért és a német nemzetiségi nyelvi jogok védelme területén kifejtett kiemelkedő szakmai tevékenységéért.

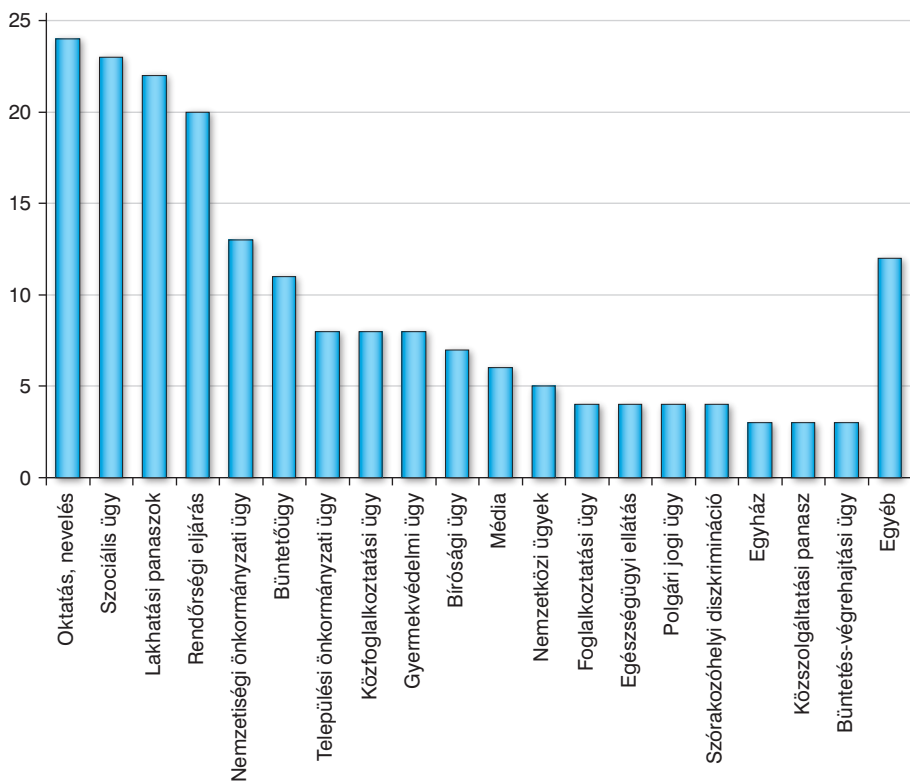
3. A biztos a fenti feladatok mellett többször is felkérte helyettesét az AJBH egyéb alapjogvédelmi tevékenységének hazai és nemzetközi képviselőjére. Ennek keretében külföldi delegációk fogadására, szakértői tárgyalások lefolytatására és előadások megtartására egyaránt sor került.

## 4.3.

## A nemzetiségi jogi ügyek főbb jellemzői

2015-ben az előző évhez hasonlóan közel 200 ügy (beadvány, hivatalbóli vizsgálat) volt nemzetiségi jogi jellegű. Az alapvető jogok biztosához és/vagy a nemzetiségi biztoshelyetteshez érkezett panaszok széles spektruma és sokfélesége utal a nemzetiségi téma összetettségére és a nemzetiségi közösségek eltérő gondjaira is. A roma közösséghez tartozó személyek, családok elsődlegesen a nemzetiségi hovatartozással összefüggő diszkriminációs jellegű eseteket kifogásolták, a többi nemzetiségi közösség tagjai

*A 2015. évi egyedi panaszügyek, beadványok, hivatalból indított vizsgálatok típusai, tárgykörei*

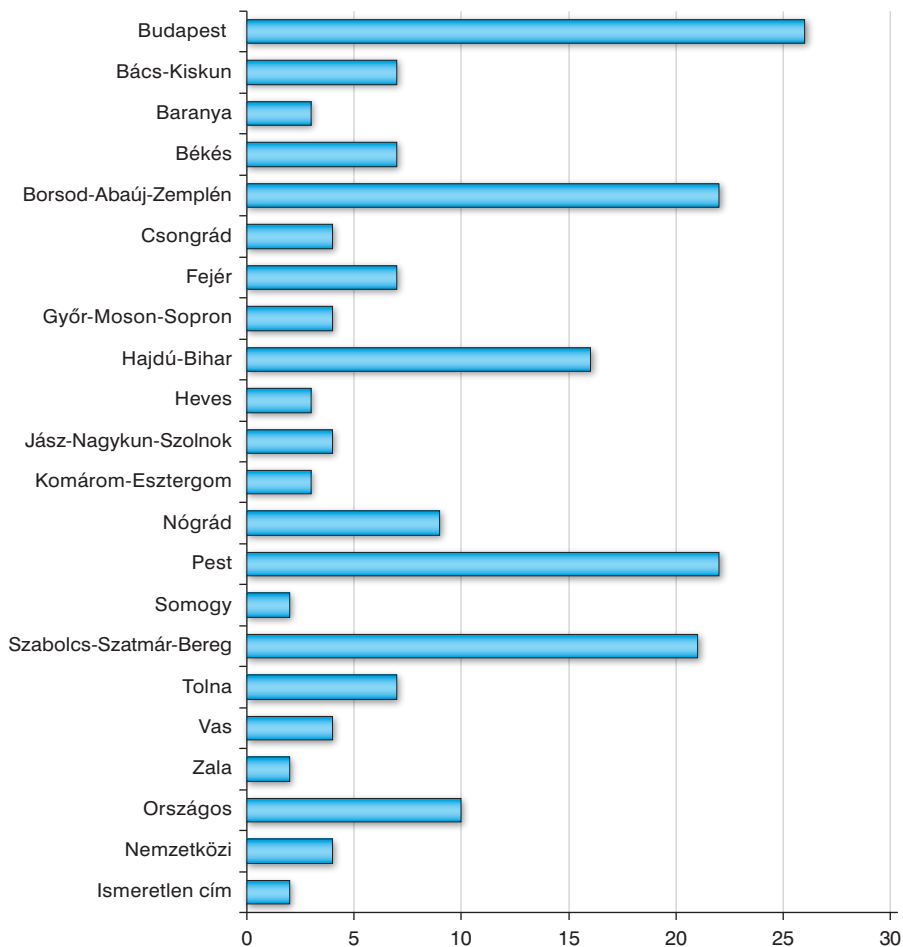


pedig többségében a nemzetiségi kulturális és oktatási jogokkal összefüggő visszasságokat sérelmezték. A nemzetiségi önkormányzatok tevékenységével, működésével, a helyi önkormányzat és a települési nemzetiségi önkormányzat együttműködési nehézségeivel összefüggésben mind a roma, mind pedig más nemzetiségi közösségek részéről is érkeztek panaszok.

A beadványok tárgyköreinek, típusainak sokfélesége a 230. oldalon található táblázatból részleteiben is megismerhető.

2015-ben az előző évhez hasonlóan legnagyobb számban oktatással, neveléssel összefüggésben érkezett panasz, vagy indult hivatalból vizsgálat a nemzetiségi jogi területen. Ezt követte a szociális ellátással, lakhatási problémákkal, lakóhelyi szegregációval összefüggő panaszok száma. E területhez szorosan illeszkedtek a közfoglalkoztatási és a gyermekvédelmi ügyek, a tágan értelmezett szociális témakörhöz kapcsolódva összességében több

*A nemzetiségi ügyek területi megoszlása*



mint 60 beadvány érkezett. Magas volt a rendőrségi ügyek aránya, különösen, mivel azokhoz – a kapcsolódó témák okán – egyes büntető- és bírósági ügyek is hozzászámíthatók. Több panasz érkezett ebben az évben is a nemzetiségi önkormányzatok, valamint a települési önkormányzatok működésével, együttműködésével összefüggésben. Foglalkoztatással, munkaerő-piaci elhelyezkedéssel, illetve egészségügyi ellátással kapcsolatos, hátrányos megkülönböztetésre hivatkozó panaszügyek szintén felmerültek, és többen kifogásolták a szórakozóhelyeken tapasztalt diszkriminatív bánásmódot, továbbá a közszolgáltatók, a bíróságok és egyéb hatóságok eljárását, döntését.

A beszámolóval érintett évben közel tucatnyi beadvány és vizsgálat volt országos jellegű, ezek nem szűkíthetők le egyetlen területi egységre, általában több nemzetiségi közösséget érintettek, vagy olyan problémákkal foglalkoztak, amelyek több régióban is megjelentek. Veszprém megye kivételével minden megyéből érkezett panaszbeadvány. A megyék mellett Budapest fővárost külön területi egységként kezeltük. A legtöbb panasz Budapestről érkezett, illetve Borsod-Abaúj-Zemplén, Pest, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből. Budapestről és Pest megyéből azért is érkezhettek jelentősebb számú beadvány, mivel a budapesti székhelyű ombudsmani intézmény tevékenységét vélhetően ebben a régióban többen ismerték, illetve nagyobb eséllyel tudták személyesen is felkeresni az AJBH Panaszirodáját.

A 2015-ben érkezett panaszbeadványok nagyobb száma alapján kiemelt négy terület nemzetiségi összetételét – Budapestet és a három megyét – érdemes az Otthontérkép által készített nemzetiségi térkép segítségével áttekinteni. Az Otthontérkép 2015-ben feldolgozta és térképen jelenítette meg a KSH 2011. évi, nemzetiségeket érintő népszámlálási adatait (<http://otthonterkep.hu/minisite/nemzetisegek-magyarorszagon/>). A térképhez kapcsolódó elemzés szerint a nemzetiségeket tekintve Budapest a leginkább sokszínű magyar város, az 1,7 milliós népességének 7,8%-a valamely nemzetiségnek a tagja. A legnagyobb homogén csoportot 28,8 ezer fővel a német nemzetiségűek alkotják, a második legnagyobb csoport pedig a roma nemzetiségű lakosok köre 20 ezer fővel. Közép-Magyarországhoz tartozik Pest megye, ahol a 2011-es KSH népszámlálás adatai alapján az országhoz hasonlóan a nemzetiségek aránya 7% volt. A megyét nemzetiségi szempontból legnagyobb arányban németek és romák lakják, a nemzetiségiek közül közel 60%-ban e két csoport él itt (35% és 24%), de a szlovák és román nemzetiségűek aránya is számottevő (8,7% és 6,6%). Ezen túl még a szerb, lengyel, bolgár, horvát és ukrán nemzetiség tagjai is érdemi számban élnek itt.

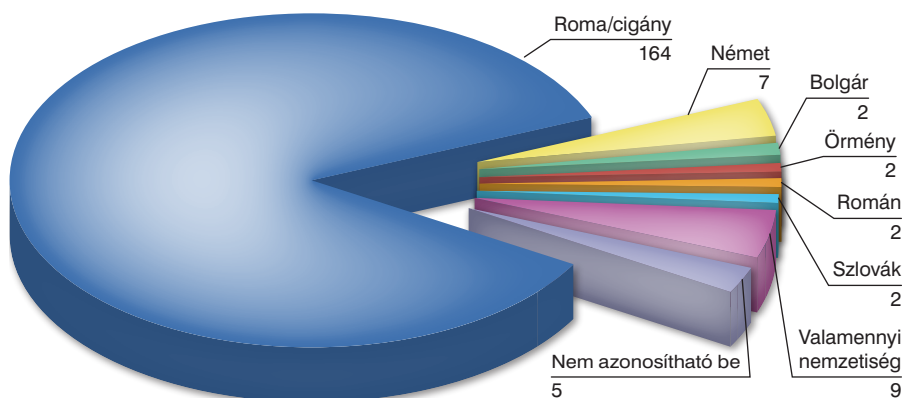
Az Észak-Magyarországi régióban – ahová Borsod-Abaúj-Zemplén megye tartozik – az országos átlagnál magasabb, 9,8%-os a nemzetiségek né-

pességhez viszonyított aránya. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében még ennél is magasabb, 10,5%-os a nemzetiségek aránya. A régióban a roma nemzetiség aránya a legnagyobb, az adatok szerint 93 ezer fő, ami a régió összes nemzetiségi lakosának 79,5%-a.

A térségben élnek német és szlovák nemzetiségűek, körülbelül 5–5%-os részaránnyal, továbbá itt él Magyarország ruszin nemzetiségének legnagyobb része.

Az Észak-Alföldi régióban az országos átlaghoz hasonló 7,3%-os a nemzetiségek aránya, kivétel ez alól Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, ahol a KSH adatok feldolgozása alapján 9,6%-os (a régió belül a legmagasabb) arányú a nemzetiségi lakosság jelenléte. Ebben a régióban is a legnagyobb arányban a roma népesség él, az összes nemzetiségi 76%-a. A térségben nagyobb számban még németek (6,2%), illetve románok (4%) laknak, de az ukrán nemzetiség közel 30%-a is ebben a térségben található.

*Az egyedi ügyek nemzetiségek szerinti megoszlása*



A nemzetiségi ügyek területi mutatóit, valamint a panaszok tárgyköreit az ügyek nemzetiségi hovatarozás szerinti megoszlásával összevetve egyértelműen megállapítható, hogy legnagyobb arányban 2015-ben is a roma nemzetiségű állampolgárok fordultak az alapvető jogok biztosához és a nemzetiségi biztoshelyetteshez. A többi hazai nemzetiség közül a legtöbb panaszügy a német közösség tagjaitól, önkormányzataiktól érkezett.

A cigány nemzetiséghez tartozó panaszosok leggyakrabban a társadalomban jelen lévő előítéletekre, diszkriminatív bánásmódra, valamint a súlyos szociális és lakhatási problémáikra hivatkoztak beadványaikban.

Az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettese, hatáskör hiányában 2015-ben sem nyújthatott anyagi támogatást a rászoruló állampolgároknak. A megélhetésükhöz, életkörülményeik javításához segítséget kérő panaszosok, családok esetében – kiemelt figyelemmel a gyermekek jogainak védelmére – arra volt lehetőségük, hogy részletes tájékoztatást

nyújtsanak a jelenlegi szabályozás alapján igénybe vehető ellátásokról, és ennek keretében felhívják a figyelmet azokra a szervekre és intézményekre is, amelyek közvetlen segítséget és támogatást biztosíthatnak az érintett családoknak.

A közfoglalkoztatással, a munkaerő-piaci elhelyezkedéssel, a foglalkoztatási problémákkal összefüggésben általában a hátrányos megkülönböztetés gyanúja merült fel a nemzetiségi ügyek kapcsán.

Említést érdemelnek azok a panaszügyek, illetve még befejezésre váró, hivatalbóli vizsgálatok, amelyek minden hazai nemzetiségi közösséget érintettek.

Ezek közül kiemelendő a közszolgálati médiaszolgáltatás nemzetiségi műsorokat érintő átfogó vizsgálata, amelynek befejezésére csak 2016-ban kerül sor.

A nemzetiségi médiát érintő gondok (kiemelten a nemzetiségi műsorok gyártásának kiszervezése és egyéb átszervezések stb.) sokrétűsége és komplexitása okán, figyelemmel a változó jogszabályi környezetre is, indokolttá vált átfogó utóvizsgálat indítása a nemzetiségi jogok médiában történő érvényesüléséről. Az utóvizsgálat keretében a 2003-ban és 2004-ben folytatott nemzetiségi média-vizsgálat tapasztalatait szükséges összevetni a jelenlegi helyzettel, illetve részleteiben is elemezni szükséges a közszolgálati médiaszolgáltató nemzetiségekkel kapcsolatos kötelezettségeinek napjainkban történő megvalósítását. A vizsgálatot a nemzetiségi biztoshelyettes a nemzetiségi szószólókkal és az országos nemzetiségi önkormányzatok szakértőivel szoros együttműködésben valósítja meg.



#### 4.4.

### Néhány kiemelt ügýtípus a nemzetiségi jogok területéről

#### **A nemzetiségi önkormányzatok együttdöntési jogosítványával, intézményfenntartói feladatával összefüggő panaszügyek**

A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. A nemzetiségi önkormányzatok működtetésének célja, hogy a nemzetiségi közösségek közügyekben való részvétele, érdekeik védelme és képviselote teljesebbé váljon. A nemzetiségi közösségek életében jelentős kérdésekben (oktatás, kultúra, nyelvhasználat stb.) a nemzetiségi önkormányzatok véleményezési, illetve egyetértési joggal rendelkeznek. A nemzetiségi önkormányzatok működését, finanszírozását érintő panaszok közül azt a két ügyet célszerű kiemelni, amelyek – részletes vizsgálatukat követően – 2015-ben jelentéssel zárultak. A két ügy a nemzetiségi önkormányzashoz fűződő alapjog mellett érinti a nemzetiségek oktatási öngazgatásának kérdéskörét is.

Az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettes közös – az AJB-4992/2014. számú, 2015-ben befejezett – jelentésükben a nemzetiségi feladatot ellátó köznevelési intézmények vezetőinek kinevezése vonatkozásában a nemzetiségi önkormányzatokat megillető egyetértési jog érvényesülésével foglalkoztak.

A konkrét panaszügyben a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata azt kifogásolta, hogy az egyik nyelvoktató német nemzetiségi iskolában úgy bíztak meg egy személyt az intézmény vezetésével két évre, hogy a helyi német nemzetiségi önkormányzat egyetértését nem kérték ki, annak ellenére, hogy az intézmény alapító okirata tartalmazza a nemzetiségi oktatási feladatok ellátását, és a feladatot az intézmény ténylegesen el is látja.

Az EMMI – a biztoshelyettes megkeresésére – a 2014. január 1-jétől hatályos Nkt. 98. § (18) bekezdésének „kivételszabályként” történő alkalmazására hivatkozott, amely azt a helyzetet volt hivatott orvosolni, amikor az intézményvezetői pályázat az intézményvezetői szakvizsga hiányában hiúsult meg. A köznevelésért felelős államtitkár véleménye szerint a fenti kivételszabály alkalmazása során a jogszabály nem rendelkezett a pályázat

esetében főszabályként előírt egyeztetések lefolytatásáról, a vélemények és egyetértések beszerzésének kötelezettségéről.

A vizsgálat alapján a biztos és a biztoshelyettes közös jelentésében megállapította, hogy megkérdőjelezhetetlen az Alaptörvényben rögzített nemzetiségi közösségi jogok részletszabályait tartalmazó, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.) rendelkezéseinek elsőbbsége a köznevelési intézmények vezetői kinevezésekor fellépő eljárási problémákat áthidaló – a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Kormányrendeletbe foglalt – részletszabály, illetve az Nkt. átmeneti és vegyes rendelkezései körébe iktatott eljárási szabály értelmezésekor.

Az ettől eltérő jogalkalmazói gyakorlat a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joggal, valamint a nemzetiségi közösségek önkormányzásra való jogosultságával és a nemzetiségi oktatási autonómiával összefüggésben visszásságot idézett elő, továbbá sérthette a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét is.

A megkeresésre a KLIK elnökétől a jelentés kiadásának pillanatáig nem érkezett válasz, ezért a biztos és a biztoshelyettes közös jelentésükben rögzítették, hogy önmagában alapjogi visszásságot jelent az is, ha a vizsgált hatóság – a törvényen alapuló együttműködési kötelezettségét megszegve – akadályozza a biztost és helyetteseit alkotmányos jogkörük gyakorlásában. Éppen ezért a vizsgálatot lezáró jelentés ajánlásai között az emberi erőforrások miniszterének azt javasolták, hogy hívja fel a KLIK figyelmét az Ajbt.-ben rögzített jogszabályi kötelezettségének határidőben való teljesítésére.

A biztos és a biztoshelyettes a jelentésben felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy ismételten hívja fel a KLIK figyelmét az egyetértési jog érvényesülésének – a Nkt. 84. § (9) bekezdésében rögzített szabályok szerinti – következetes alkalmazására, ehhez kapcsolódóan fontolja meg egy, a KLIK és a tankerületek számára szóló jogértelmezési útmutató kiadását. A biztos és a biztoshelyettes a szaktárca felé azt is indítványozta, kötelezze a KLIK és az illetékes tankerületek vezetőit, hogy fenntartói jogkörükben eljárva előre meghatározott időközönként személyesen is egyeztessenek az érintett (országos/területi/települési) nemzetiségi önkormányzatokkal a nemzetiségi köznevelési intézmények tevékenységével, működésével kapcsolatos tartalmi kérdésekről. A konkrét esetre vonatkozóan pedig felkérték a minisztert, hogy kötelezze a KLIK illetékes tankerületét az egyetértési jogra vonatkozó előírások betartása mellett az eljárás újbóli lefolytatására.

Az EMMI a jelentésre adott válaszában részben fenntartotta korábbi véleményét, mely szerint a jogalkotó szándéka a „kivételszabály” beiktatásával az intézmény működőképességének biztosítására irányult, a kormányrendelet hivatkozott rendelkezése tehát a vis maior helyzetet kezelte, ezért

kivételes maga az eljárás is. A biztos és a biztoshelyettes is fontosnak tartotta az intézményvezetés személyi feltételeinek folyamatos és zavartalan biztosítását, de továbbra sem értett egyet azzal az okfejtéssel, hogy egy ilyen rendkívüli eljárás során nem érvényesíthetők a nemzetiségi önkormányzatok együttléti jogosítványai. Az egyetértési jog ugyanis nem lehet formális, valódi jelentőség nélküli jogosítvány.

A biztos és a biztoshelyettes azonban üdvözölte a minisztériumnak azon törekvését, amely a szabályozás átgondolására vonatkozott, és azt a kezdeményezését is támogatta, mely szerint a jogszabály módosítást előkészítő előzetes egyeztetésekbe az országos nemzetiségi önkormányzatokat és az Országos Nemzetiségi Tanácsot is be kívánják vonni. A minisztérium ígéretet tett arra is, hogy a panaszüggyel érintett német nemzetiségi általános iskola vezetője kétéves megbízásának meghosszabbítására csak akkor kerül sor, ha a hatályos jogszabályi rendelkezések szerint ehhez a települési német nemzetiségi önkormányzat az egyetértését adja. A 2015-ös év végén a KLIK elnöke is reagált a jelentésre, egyrészt elnézést kért az elmaradt válasszal okozott kellemetlenségekért, másrészt a minisztérium kérésének megfelelően intézkedett, és felhívta a KLIK területi szerveinek, a tankerületek vezetőinek a figyelmét arra, hogy a nemzetiségi feladatot ellátó köznevelési intézményekkel kapcsolatos döntéseik meghozatala, illetve a döntések kezdeményezése során egyeztessenek az érintett nemzetiségi önkormányzatokkal.

#### **Az átalakult nemzetiségi önkormányzat által fenntartott oktatási intézmény támogatása**

A 2011-ben elfogadott Njt. visszaállította a közvetett módon, átalakulással létrejövő települési szintű nemzetiségi önkormányzat intézményét, az átalakult nemzetiségi önkormányzatot. Átalakult nemzetiségi önkormányzatok létrehozására csak rendkívül szigorú (és így kivételesen, ritkán fennálló) feltételek mellett van mód a hatályos szabályozás szerint.

Az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettes az AJB-1729/2015. számú közös jelentésben az átalakult nemzetiségi önkormányzatok finanszírozási problémáival foglalkoztak.

Méhkeréken a magyarországi román nemzetiségi közösség releváns többséget alkot, ezért a települési önkormányzatnak a 2014. októberi önkormányzati választásokat követően lehetősége nyílt az Njt. 71. §-a alapján átalakult nemzetiségi önkormányzattá nyilváníttatni magát.

Egy másik ügyben Méhkerék Község Román Nemzetiségi Települési Önkormányzatának polgármestere panaszbeadvánnyal fordult a nemzetiségi biztoshelyetteshez, az önkormányzat által fenntartott köznevelési intézmények költségvetési támogatásával kapcsolatban.

Az átalakult nemzetiségi önkormányzat a beadvány időpontja szerint, 2015 februárjában három csoportban működő román nemzetiségi óvodát tartott fenn, amelyben minden gyermek – 64 fő – nemzetiségi nevelésben részesült. A polgármester azt sérelmezte, hogy a köznevelési rendszer átalakításával 2013. január 1-jétől megszűnt a nemzetiségi nevelési, oktatási feladatok ellátásához igényelhető kiegészítő hozzájárulások, támogatások rendszere. Ennek következtében az átalakult nemzetiségi önkormányzat elesett a települési önkormányzatokat megillető, a nemzetiségi óvodai feladatok ellátására járó korábbi támogatástól.

Az átalakult nemzetiségi önkormányzat tehát a nemzetiségi feladatok változatlan ellátása ellenére a finanszírozás területén hátrányosabb helyzetbe került, mint az a települési nemzetiségi önkormányzat, amely nemzetiségi köznevelési intézményt tart fenn. Méhkerék Község Román Nemzetiségi Települési Önkormányzata ugyanis mint nemzetiségi óvodát fenntartó átalakult nemzetiségi önkormányzat jelenleg óvodaműködtetési támogatás jogcímén lényegesen kevesebb forrásban részesül, mint azok a helyi szinten működő – átalakulással nem érintett – települési nemzetiségi önkormányzatok, amelyek hasonló módon nemzetiségi óvoda működtetésére vállalkoznak.

Az Alaptörvényben rögzített nemzetiségi közösségi jogok részletszabályait tartalmazó Njt. rendelkezéseinek vizsgálata során a biztos és helyettese hangsúlyozták, hogy a vonatkozó jogszabályok szerint az átalakult nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának célja a nemzetiségi közösségek kulturális autonómiájának kiterjesztése, amelyet a költségvetési törvény megalkotása során is szem előtt kell tartani.

A többséget alkotó nemzetiségi közösséghez tartozó választópolgárok érdekeit mérlegelve, a választás alapján a helyi önkormányzatban többséget alkotó nemzetiségi képviselők az átalakult nemzetiségi önkormányzat létrehozásáról szabadon dönthetnek. Dönthetnek úgy is, hogy nem alakulnak át, azaz „hagyják” létrejönni a települési nemzetiségi önkormányzatot, és így is fognak dönteni, ha az átalakult nemzetiségi önkormányzat létrehozása a nemzetiségi közösség számára a kétféle önkormányzat párhuzamos létrehozásával egyébként elérhető anyagi források szűkítését jelenti.

A jelentésben a biztos és helyettese megállapította, hogy mivel az átalakult nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó szabályozásnak a nemzetiségi kulturális jogok kiterjesztése a célja, ez adja a jogintézmény létjogosultságát, ezért olyan költségvetési szabályozásra van szükség, amely támogatja e cél megvalósítását. A hatályos szabályozás azonban nem felel meg ennek a követelménynek, ami ellentétes a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, sérti a nemzetiségi közösségek önkormányzásra való jogosultságát, valamint a nemzetiségi oktatási autonómiát is.

A fentiekkel összefüggésben az alapvető jogok biztosja és a biztoshe-

lyettes felkérték az emberi erőforrások miniszterét, hogy a Magyarország következő évi központi költségvetéséről szóló törvény előkészítése során tegyen javaslatot az átalakult nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott nemzetiségi köznevelési intézmények működtetésére fordítandó, magasabb összegű támogatásra.

Az EMMI nem értett egyet a jelentésben foglaltakkal, a köznevelési államtitkár álláspontja szerint az átalakult nemzetiségi önkormányzatok pénzügyi lehetőségei – melyek a helyi önkormányzatokéval azonosak – nem hasonlíthatók össze a települési nemzetiségi önkormányzatokkal. Az átalakult nemzetiségi önkormányzatok a helyi önkormányzatokhoz hasonlóan saját bevételekkel rendelkeznek, ezért semmi nem indokolja, hogy az általuk fenntartott nemzetiségi óvoda finanszírozására ne a helyi önkormányzatokra érvényes szabályok vonatkozzanak.

A biztos és a biztoshelyettes az átalakult nemzetiségi önkormányzat finanszírozásával kapcsolatos minisztériumi véleménnyel továbbra sem értett egyet. Megítélésük szerint a minisztérium álláspontja ellentétes a jogalkotó szándékával. A jogalkotó ugyanis az átalakult nemzetiségi önkormányzat jogintézményét a település szintű nemzetiségi önkormányzat visszaállítása érdekében, egyúttal a kulturális autonómia kiterjedtebb formájának megvalósíthatósága érdekében hívta újra életre. Az Njt. indokolása szerint a jogszabálynak egyértelműen az volt a célja, hogy az átalakult nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi kulturális autonómia megvalósítására a települési nemzetiségi önkormányzathoz képest több lehetőséget kapjon, amihez a biztos és a biztoshelyettes elengedhetetlenül szükségesnek tartják a többletforrások biztosítását. Ezért az ügyvel kapcsolatos álláspontjukat és javaslatukat változatlan formában fenntartották.

#### **Az oktatási szegregációra, elkülönülésre vonatkozó szabályozást érintő ügy**

2015-ben – az elmúlt évekhez hasonlóan – több olyan oktatási panasz is érkezett a biztoshoz és a biztoshelyetteshez, amelyek az elkülönített, szegregált oktatás különböző megjelenési formáit kifogásolták. A szegregációs ügyek közül azt a jelentést érdemes kiemelni, amelyben az Nkt. módosításához kapcsolódóan elvi jelentőségű megállapítások is születtek.

Az Nkt. 2014 végén beterjesztett módosításának egyik pontja lehetőséget biztosított arra, hogy a Kormány rendeletben állapítsa meg az elkülönítés tilalma alóli kivételek sajátos feltételeit a nemzetiségi és a vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett iskolai nevelés-oktatásban. Az Országgyűlés a javaslatot azzal fogadta el, hogy a későbbiekben megszülető kormányrendeletet a felhatalmazó rendelkezés alapján a jogellenes elkülönítés tilalmára különös tekintettel kell majd megalkotni.

A törvénymódosítás megszületését övező, illetve a jogellenes elkülöní-

tés tilalmának értelmezésével összefüggő társadalmi vita és egy időközben érkezett beadvány tette indokolttá ombudsmani vizsgálat megindítását. 2015-ben készült el az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztos helyettes oktatási elkülönülésre vonatkozó szabályokról szóló, AJB-6010/2014. számú közös jelentése.

A vizsgálat célja az volt, hogy alapjogi elemzéssel feltárja az említett kormányrendelet „mozgásterét”, s ezzel megelőzhető legyen az alapjogi vizsátság bekövetkezésének veszélyével is járó jogszabályi környezet kialakítása. A biztos és helyettese jelentésükben elemezték a magyar államnak az oktatási szegregációval kapcsolatos nemzetközi kötelezettségvállalásait, a hazai szabályozást, valamint a strasbourgi emberi jogi és a hazai bírósági gyakorlatot. A jelentés utalt a korábbi ombudsmani vizsgálatokra is. A jogelőd biztosok az ombudsmani intézmény létrehozásától kezdve – már a hazai szabályozás jogi kereteit kialakító Ebktv. elfogadását megelőzően is – szembesültek és foglalkoztak vizsgálataikban a szegregáció, a jogellenes elkülönítés kérdéskörével. Külön hangsúlyt kaptak az elkülönítés nyílt formái mellett a különféle „rejtett”, burkoltan szegregatív megoldások, így az eltérő szociokulturális helyzetű, jelentős többségükben roma gyermekek sajátos nevelési igényűként bélyegzése, a kis létszámú osztályokban történő oktatás vagy a magántanulóként történő nevelés.

A két évtizedes ombudsmani gyakorlat tapasztalatai egyöntetűen mutatják, hogy a különböző származású és társadalmi helyzetű gyermekek integrált oktatása – amellet, hogy az egyetlen, emberi jogi standardoknak megfelelő oktatási forma – mind egyéni, mind társadalmi tekintetben az egyetlen, valódi és tartós eredményre vezető oktatási megoldás.

A jelentés szerint fogalmilag kizárt és az Alaptörvényünkbe is ütközne, ha az állam valamely elkülönítési formát esélyegyenlőségi, felzárkózási cél részeként szabályozna és támogatna. Az esélyegyenlőségi-felzárkózási célú oktatásnak – a pedagógiatudomány és az oktatásszociológiai kutatások mai állása szerint – nem feltétele a nemzetiségi, faji, hitelvi vagy más alapon történő elkülönítés; a szegregáció tehát ilyen típusú esélyegyenlőségi-felzárkózási céllal sem volna indokolható.

A biztos és helyettese megállapította, hogy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló hatályos törvény elkülönült oktatást lehetségessé tevő garanciális szabályai azt és csak azt a célt szolgálják, hogy a szülőknek a nevelés megválasztásához való jogát összekapcsolják a nemzetiségi és a vallási (vagy más világnézeti tekintetben elkötelezett) alapú identitás kiteljesítésének, a nemzetiségi és a vallásos-hitéleti alapú személyes autonómia megvalósításának a lehetőségével.

Minden más védett tulajdonságot érintő oktatási szegregáció jogellenes elkülönítésnek minősül. Erre tekintettel igen szűk a kormányrendelettel módosítható szabályozás mozgásteré. Az új szabályok a szülői kezdeménye-



zés és a szülők önkéntes választása formai követelményeit, eljárását, a nemzetiségi és vallási-hitéleti alapú autonómia és az elkülönülve megszervezett oktatási forma összefüggéseit (a cél vagy tanrend szerinti feltétlen indokoltság kritériumait), az elkülönülve megszervezett oktatástól elvárt minőség konkrét szintjét és mérésének eljárását, illetve a lehetséges (és elkerülendő) hátrányok körét és kimutatásának a szabályait tartalmazhatják.

Az ombudsman és helyettese hangsúlyozta, hogy az Nkt. felhatalmazó rendelkezése kifejezetten, hangsúlyozottan antiszegregációs célt ad az Ebktv. hivatkozott szabályait érintően megalkotható kormányrendeletnek. Az új szabályozásnak ebből következően kiemelt figyelemmel kell lennie a hazai oktatási szegregáció gyakorlatára. Részben ezzel összefüggésben fejtik ki, hogy az elkülönülve megszervezett nemzetiségi vagy vallásos nevelés nem törvényesítheti a rossz minőségű oktatást.

Nyomatékosították azt is, hogy az elkülönülve megszervezhető oktatási formák közös és részben közös szabályozásbeli tisztázatlanságainak, pontatlanságainak rendezése nem járhat a nemzetiségi és a vallásos oktatás szabályozásának összemosásával. A nemzetiségi alapon megszervezett elkülönítést ugyanis – egyéb feltételek mellett – alapvetően a jogszerűen megszervezett nemzetiségi oktatás, míg a vallásos alapon történő oktatási elkülönülést – ismét csak egyéb feltételek mellett – alapvetően a vallási meggyőződést tükröző oktatási cél és tanrend teheti jogszerűvé. Ha egy intézmény elkülönült formában egyidejűleg, azonos tanulói kör számára folytat nemzetiségi és vallásos nevelést, akkor mindkét különálló feltételrendszernek meg kell felelnie.

A biztos és a biztoshelyettes segítő szándékkal felhívta a Kormány figyelmét arra, hogy a jogalkotási felhatalmazással rendkívüli óvatossággal kell élni, hiszen az nem vezethet a garanciális szabályok meggyengítéséhez, esetleges lerontásához. Jelezték továbbá azt is, hogy az Nkt. felhatalmazó rendelkezése alapján megalkotható kormányrendelet akkor nem sérti az egyenlő bánásmódhoz való jogot, ha a tervezett szabályozás

- tiszteletben tartja a jogforrási hierarchia szabályait, az Ebktv. 28. § (2) bekezdésében írt, az elkülönült oktatást lehetőségessé tevő feltételek szükséges szintű kibontását (és nem a kiegészítését) szolgálja; pontosabban azt, hogy az elkülönítés tilalma alóli kivételek érvényesülésének sajátos feltételei (azaz feltételek feltételei) csak és kizárólag az Ebktv. és ahhoz kapcsolódóan – az Nkt. felhatalmazó rendelkezésében megfogalmazott – az antiszegregáció tényleges érvényesülését szolgálják,
- az Ebktv. 28. § (2) bekezdésének céljához, vagyis a nemzetiségi és vallási-hitéleti alapú autonómiához kapcsolódik,
- figyelembe veszi, hogy a törvény előtti egyenlőség, az esélyegyenlőség és a felzárkózás fogalmai mind az egyenlő bánásmód követelményére

épülő kategóriák, így egy felzárkózási céllal, egyúttal elkülönítve megvalósított oktatási forma az egyenlő bánásmód korlátozásának veszélye nélkül nem felelhet meg az alaptörvényi elvárásoknak.

A jelentésben a biztos és a biztoshelyettes alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot nem állapított meg, csupán segítő szándékkal közösen javasolták az emberi erőforrások miniszterének, hogy a kormányrendelet megalkotása során folytasson le széleskörű szakmai és társadalmi egyeztetést, valamint vegye figyelembe a jelentésükben megfogalmazott szempontokat. A minisztérium válaszelevelében megerősítette és hangsúlyozta, hogy elkötelezettek a roma gyermekek minőségi, az együttnevelést biztosító oktatáshoz való hozzáférése mellett. A tárca álláspontja szerint az Nkt. módosítása, a 94. § (4) bekezdés z) pont szerinti felhatalmazó rendelkezés szándéka az Ebktv., valamint az Nkt. összehangolása volt, amelynek tartalmi kereteit és részletes szabályait kormányrendeleti szintű szabályozás képes biztosítani, a jogalkotó szándéka pedig, hogy a módosítás elősegítse az Ebktv. 28. § (2) bekezdése szerinti feltételek érvényesülését. A készülő kormányrendeleti előírás a hatályos alkotmányos és törvényi szintű szabályozás változatlanul hagyásával, tehát a jelenlegi garanciák és alapjogvédelmi szint bármilyen tekintetben való megváltoztatása nélkül az e törvényekben is megfogalmazott, a szegregáció tilalmát szolgáló elvárásoknak kíván megfelelni. A minisztérium válaszelevelét a biztos és a biztoshelyettes közbeneső tájékoztatásnak tekintették.

### **Szegregált lakóterületeket érintő önkormányzati intézkedések**

Az alapvető jogok biztosának és a nemzetiségi biztoshelyettesnek – a miskolci közös hatósági ellenőrzésekről, valamint a lakhatási feltételeket érintő önkormányzati intézkedésekről szóló – A JB-1474/2014. számú, 2015-ben befejezett közös jelentése az elmúlt év egyik legjelentősebb nemzetiségi vonatkozású ügye volt.

2014-ben civil jogvédő szervezetek fordultak az alapvető jogok biztosához, beadványukban a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált, más hatóságokkal és szervekkel közösen folytatott hatósági ellenőrzési gyakorlatot, illetve az azt megalapozó helyi rendeleti szabályozást kifogásolták. Az ellenőrzéseket Miskolc szegregátumaiban és alacsony státuszú, főként roma nemzetiségű személyek által sűrűn lakott, elgettősodott utcáiban, településrészein tartották.

Bizonyos helyszínekre a hatóságok több alkalommal is visszamentek és ismételt ellenőrzéseket végeztek. A különböző szervek munkatársai általában nagyobb létszámban keresték fel az érintett ingatlanokat. Az ellenőrzések során előfordult, hogy a hatóságok tagjai benéztek a hűtőszekrénybe, a

mellékhelyiségbe és a fürdőszobába is. A panaszosok szerint az ellenőrzésekkel érintett településrészek lakói kifejezetten félelemkeltőnek, zaklatónak élték meg a hatósági személyek által közösen végrehajtott, esetenként visszatérő, tömeges ellenőrzéseket.

Az átfogó ellenőrzések jogalapja a Miskolcon elfogadott, a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló rendelet volt, a hatóságok jellemzően az ebben foglalt előírások betartását ellenőrizték. A beadványozók azt is felvetették, hogy e rendelet rendelkezései az Alaptörvénnyel ellentétesek, túllépnek az önkormányzati törvény adta felhatalmazáson, ezért kérték a jogi szabályozás ombudsmani vizsgálatát is.

A különböző jogcímenek, de közösen végzett, tömeges hatósági ellenőrzések több alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúját is felvetették, ezért az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettes a beadványozók jelzése alapján hivatalból közös, átfogó vizsgálatot indított.

A közös ellenőrzésekre vonatkozó vizsgálat hivatalból történt megindítását követően újabb beadvánnyal is fordultak a biztoshoz és a biztoshelyetteshez. Ebben Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata helyi lakásrendeletének módosítását kifogásolták, mert az hátrányosan érintette az alacsony komfortfokozatú önkormányzati bérlakásokban élő, többségében roma lakosokat. A lakásrendelet módosítása lehetővé tette az alacsony társadalmi státuszú, mélyszegénységben élők, többnyire roma lakosok Miskolcon kívülre költöztetését. Emellett az önkormányzati ingatlantulajdont kezelő Miskolci Ingatlan gazdálkodó (MIK) Zrt. törvénysértő gyakorlatára, valamint az önkormányzat közszolgáltatói feladatköréből fakadó lakhatási, ellátási és gyermekvédelmi kötelezettségeire is felhívták a figyelmet.

2015 januárjában további témakörrel bővült az átfogó vizsgálat. A civil szervezetek egy újabb – a miskolci lakásrendelet módosításával is összefüggő – problémára hívták fel a figyelmet. Jogsértőnek tartották azokat a Miskolc környéki településeken elfogadott rendeleteket, amelyekben korlátozni kívánták – a más önkormányzat által nyújtott támogatással beköltöző hátrányos helyzetű személyek számára – az önkormányzati szociális ellátásokhoz, az önkormányzati bérleti joghoz jutást és a közfoglalkoztatásban való részvételt.

Az ügy komplexitása okán az átfogó vizsgálat során az alapjogi biztos és a biztoshelyettes számos hatóságot és közszolgáltatót megkerestek, az AJBH munkatársai az információk és körülmények széles körű, hiteles feltárása céljából helyszíni vizsgálaton is tájékoztak. Ennek keretében az ellenőrzést végző szervek felkeresése mellett lehetőségük nyílt a szegregált lakókörnyezetben élő állampolgárokkal való személyes találkozásra is.

A biztos és a biztoshelyettes a jelentésben az alapjogi szempontrendszer

felhívása és alkalmazása mellett a jelentés célzott figyelemfelhívó, konstruktív kritikai jellegét is hangsúlyozta.

A vizsgálat feltárta, hogy az ellenőrzéseket különféle hatóságok és közszolgáltatók munkatársai közösen, egyidejűleg, előre meghatározott időpontban és útvonalon, Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata közrendvédelmi referensének előzetes szervezésével, valamint a Miskolci Önkormányzati Rendészet vezetőinek közreműködésével, „eligazításával” bonyolították le. Mindezek alapján a jelentésben megállapítást nyert, hogy a miskolci szegregátumokban kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül szervezték meg az eltérő profilú, eltérő hatáskörű és egymástól eltérő vizsgálati jogosítványokkal rendelkező önkormányzati szervek, közszolgáltatók, valamint más szervek által folytatott összevont, együttes, nemegyszer tömeges, illetve razziaszerű hatósági ellenőrzéseket, amelyek eleve nem egyeztethetőek össze a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével.

Az ellenőrzések konkrét lebonyolítása ezen túl számos alapjogi jogsérelmet okozott vagy annak közvetlen veszélyét vetette fel. Az eljárásokkal érintett állampolgárok az ellenőrzések – eleve hiányos vagy téves jogszabály-értelmezésen alapuló – jogszabályi háttérét, jogalapját a több, párhuzamosan zajló ellenőrzés esetében nem tudták megnyugtató módon értelmezni és követni. Mindez pedig így a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszás helyzetet eredményezett.

A megelőző jelleggel tömegesen, rendészeti biztosítás mellett zajló, különösebb indok nélküli, nemegyszer visszatérő jellegű és megfélemlítő hatással járó közös hatósági ellenőrzések a biztos és a biztoshelyettes álláspontja szerint kellő alkotmányos indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozták a többségében rászoruló, hátrányos helyzetű, nagy számban és arányban roma nemzetiségű ellenőrzött személyek magánszférához való jogát is.

Az eljárással összefüggésben pedig a NAIH állásfoglalásával összhangban az is megállapítható volt, hogy az érintettek információs önrendelkezési joga is sérült.

A vizsgálat feltárta, hogy a közös hatósági ellenőrzések szervezettek voltak, tervezésük, megszervezésük és végrehajtásuk sértette az egyenlő bánásmód követelményét. A rendelkezésre álló dokumentumok és adatok szerint a Miskolcon végrehajtott közös, összevont hatósági ellenőrzések több mint 90%-a azokban a szegregátumokban folyt, ahol egzisztenciálisan hátrányos helyzetű, szegény emberek, túlnyomórészt roma lakosok éltek. Mindezek alapján az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettese arra jutottak, hogy a kellő indokkal alá nem támasztott módon, kifejezetten a miskolci szegregált területekre koncentráló, visszatérő ellenőrzések a társadalmi származás, valamint a vagyoni helyzet alapján közvetlen,

valamint nemzetiségi származáson alapuló közvetett diszkriminációt eredményeztek.

A jelentés rögzíti, hogy a biztos és a biztoshelyettes határozott álláspontja szerint a demokratikus jogállam elvéből és a jogegyenlőségből egyenesen levezethető követelmény, hogy az egyenlő méltóság és a tisztességes eljárás jogát alapjaiban sértő közös, összehangolt ellenőrzések szervezésének, lebonyolításának gyakorlata Miskolcon haladéktalanul megszűnjön. A biztos és a biztoshelyettes álláspontja szerint a szegénység és kirekesztettség komplex problémáinak kezelésére kizárólag megfelelő szakpolitikai eszközökkel van alkotmányos lehetőség. Hangsúlyozták annak fontosságát is, hogy ilyen jellegű közös ellenőrzésekre Magyarország egyetlen településén se kerülhessen sor.

A vizsgálat feltárta azt is, hogy az önkormányzat két rendeletével összefüggésben is felmerültek alapvető, súlyos alkotmányossági és törvényességi aggályok. Ezek nyomán pedig indokolttá vált a Kormányhivatal törvényességi felhívása, majd ennek eredménytelensége okán a Kúria felülvizsgálati eljárásának kezdeményezése.

Jogállami és alapjogi szempontból egyaránt kifogásolható volt olyan közösségi együttélési szabály alkotása és a szabály megsértésének szankcionálása, amely az eleve kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek magánszférájába avatkozik be és az egyenlő méltóságot sértve kér számon. Nem volt elfogadható a jelentés értelmében az egyenlő bánásmód szempontjából olyan rendeleti előírás sem, amely az önkormányzattal fennálló bérleti jogviszony megszüntetésekor adható térítési díj kifizetését településen kívüli ingatlanvásárláshoz, kvázi kiköltözéshez kötötte, ha ez kizárólag az alacsony komfortfokozatú lakások bérlőire vonatkozott volna. A Kormányhivatal fellépése nyomán a helyi lakásrendelet e rendelkezését a Kúria 2015. április 28-án hozott határozatában törvénysértőnek minősítette és megsemmisítette.

Hasonlóan aggályosnak találta jelentésében a biztos és a biztoshelyettes azt a megoldást, amellyel egyes Miskolc környéki települések önkormányzatai az alapjogsértő szabályokra ugyancsak súlyosan törvénysértő, kirekesztő tartalmú rendeleti megoldásokkal válaszoltak.

A biztos és a biztoshelyettes jelentésükkel egyúttal felhívták a figyelmet a szegregátumokban élő emberek lakhatási feltételeinek ellehetetlenülésére, ennek következményeire. A lakhatásra alkalmas szociális bérlakások száma csökken, és ezzel párhuzamosan – a moratóriumok dacára is – folyamatosan növekszik a hátrányos helyzetű családok kilakoltatásának az aránya. A tömeges hajléktalanná válás érdemi, valós és hatékony megelőzése érdekében – az érintett, lakhatás nélkül maradó gyermekek jogainak érvényesülésére is figyelemmel – haladéktalanul szükség van az érintett intézmények kommunikációjára, összehangolt, közös cselekvésére, segítségnyújtására. Egyértelműen leszögezte a jelentés, hogy a jelzett súlyos alapjogi aggályok

mellett a miskolci szegregátumok felszámolására, problémáinak kezelésére sem a közös, visszatérő hatósági ellenőrzések, sem a megkezdett kilakoltatások gyakorlata nem alkalmas.

A vizsgálat újra igazolta a telepekkel kapcsolatos korábbi ombudsmani jelentés megállapításait: a szegregátumokban tapasztalt lakhatási, foglalkoztatási, oktatási feltételek és életkörülmények miatt súlyosan sérülnek az ott élő lakosság, a kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek, ezen belül kiemelten a roma nemzetiségű lakosok alapvető jogai. Tényként rögzítette a jelentés, hogy a mélyszegénységben és kirekesztettségben élők rendkívül összetett problémáik miatt önerejükből nem tudnak változtatni életkörülményeiken. Rámutat arra is, hogy az önkormányzatoknak és az államnak többlet-kötelezettségei vannak a szegregátumokban élők helyzetének rendszer szintű és folyamatos javításával összefüggésben, az egyenlő méltóság védelme érdekében. 1997 óta a roma lakosság társadalmi integrációját elősegítő kormányhatározatokban minden esetben előírtak telepekre vonatkozó feladatokat. A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 10 éves időtávtalban határozza meg a szegénységben élők, köztük is kiemelten a romák társadalmi és munkaerő-piaci integrációja középtávú kihívásait, céljait és a szükséges beavatkozási irányokat.

A vizsgálat alapján a biztos és a biztoshelyettes arra a következtetésre jutott, hogy a miskolci önkormányzatra jelentős terheket ró a városban található 13 szegregátum, amelyek szakszerű felszámolására az önkormányzat hatékony és célzott, együttműködő civil, illetve kormányzati partnerek nélkül bizonyosan nem lesz képes. Az önkormányzat erejét, lehetőségeit láthatóan meghaladják a komplex problémák. Az ezek megoldása érdekében bevetett rendészeti aspektusú megoldások, illetve a lakhatási gondok folyamatos áttelepítéssel történő kezelése pedig nem megoldja, hanem éppen elmélyíti a konfliktusokat. A valós problémamegoldás érdekében elengedhetetlenül szüksége van Miskolcnak az állam szakszerű segítségére, célzott pénzügyi támogatására, a civil szféra aktív és segítő jelenlétére.

A biztos és a biztoshelyettes a fentiek megvalósítása érdekében ajánlás-listán fordult az ügyben érintett szervekhez, kiemelten a miskolci önkormányzathoz. Az ajánlásokban – többek mellett – kérték, hogy szüntessék meg a közös hatósági ellenőrzéseket és helyezték hatályon kívül a közösségi együttélési szabályokat tartalmazó törvénysértő rendeleti előírásokat.

Kérték azt is, hogy működjenek együtt más szervekkel a kilakoltatások megelőzése érdekében, dolgozzanak ki intézkedési tervet a hajléktalanná váló családok lakhatási feltételeinek rendezésére, továbbá vegyenek részt a városi szegregátumok felszámolására, újratermelődésük megakadályozására vonatkozó program kidolgozásában.

A biztos és a biztoshelyettes felkérte a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy a miskolci közös hatósági ellenőrzési gyakorlat következmé-



nyeinek hatékony megelőzése érdekében – a kormányhivatalok közreműködésével – vizsgálja meg és mérje fel, hogy mely további településeken folynak még az országban hasonló jellegű ellenőrzések az önkormányzati szervek koordinációjával, közreműködésével, és intézkedjen azok megszüntetése érdekében.

A biztos és a biztoshelyettes felkérte Sátoraljaújhely és Szerencs Város képviselő-testületét, hogy a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló, törvénysértő, kirekesztő tartalmú rendeletét helyezze hatályon kívül.

A biztos és a biztoshelyettes azzal fordult az emberi erőforrások miniszteréhez, hogy tekintse át és vizsgálja meg a Miskolcon található szegregátumok, valamint az ott élő hátrányos helyzetű állampolgárok helyzetét, körülményeit figyelemmel a jelentésben feltárt problémákra. Kezdeményezték, hogy a miniszter dolgozzon ki egy olyan intézkedési tervet a miskolci önkormányzattal közösen, amely időbeli megvalósítást és forrásokat is feltüntetve komplex programot és feladatsort határoz meg a városban kialakult telepek felszámolása, újratermelődésük megakadályozása, a lakhatási szegregációs folyamatok megállítása érdekében. Végül felkérték a minisztert, hogy fontolja meg a jogszabályok módosítását, és kezdeményezze olyan intézkedések megtételét, amelyek biztosítják a széles értelemben vett iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok személyi feltételeinek megteremtését.

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának polgármestere a korábbi jogi álláspontját fenntartva, az ajánlásokra adott válaszában alapvetően elzárkózott azok teljesítésétől, azokkal nem értett egyet. Kiemelte, hogy a törvényben és a helyi rendeletben szereplő önkormányzati feladat ellátása érdekében az ombudsmani jelentésben megfogalmazott jogi garanciák betartásával a jövőben is folytatja a jogszabályokban meghatározott ellenőrzési feladatait. Hangsúlyozta, hogy a városi szegregátumok felszámolására, újratermelődésük megakadályozására vonatkozó intézkedési terv elfogadását az önkormányzati autonómia okán csak törvény írhatja elő, jogszabálynak nem minősülő dokumentum – vagyis az ombudsman és helyettese közös jelentése – nem teheti kötelezővé önkormányzatnak ilyen jellegű döntés meghozatalát. Felvetette továbbá, hogy ilyen jellegű program elkészítésére nem biztos, hogy szükség van; az önkormányzat rendelkezik ugyanis a vonatkozó jogszabályok alapján elkészített Integrált Település Fejlesztési Stratégiával. A rendeleteket érintő kezdeményezések kapcsán arról tájékoztatta a biztost és a biztoshelyettest, hogy a közgyűlésnek azért nem áll módjában hatályon kívül helyezni a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló önkormányzati rendelet 12. §-át, mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsa az e rendelettel kapcsolatos törvényességi felügyeleti eljárást végzéssel felfüggesztette az Alkotmánybí-

róság előtt folyamatban lévő eljárások befejezéséig. A helyi lakásrendelet 14. § (1) bekezdés e) pontját ugyanakkor a közgyűlés 2015. június 18-án tartott ülésén módosította, amely alapján a jelenleg hatályos rendelkezés szerint a befogadott gyermek kiskorú gyermekének lakásba való befogadásához nem szükséges a bérbeadó hozzájárulása.

A biztos és biztoshelyettes jelezték, hogy a polgármester választát jelentős részben – különösen a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös hatósági ellenőrzési gyakorlat vonatkozásában – nem tudták elfogadni, javaslataikat teljes körűen fenntartották és 30 napon belül ismételt választ kértek. A biztos és biztoshelyettes viszontválasza kiemelte, hogy eleve kizárt a kifogásolt tömeges ellenőrzési gyakorlat jogi garanciák betartása melletti továbbfolytatása, az ugyanis jellegénél fogva nem egyeztethető össze a hivatkozott alapjogi-alkotmányossági szempontokkal. A megoldás az, hogy az egyenlő méltóság és a tisztességes eljárás jogát sértő közös, összehangolt, tömeges ellenőrzések ilyen formában történő szervezése, lebonyolítása Miskolcon haladéktalanul szűnjön meg, feltételek és fenntartások nélkül.

A biztos és a biztoshelyettes felhívták a figyelmet, hogy az önkormányzati szociális bérlakásokat érintő intézkedések következményeivel kapcsolatos ajánlásra adott választ azért sem tudták elfogadni, mert abban általánosságok szerepelnek, és a polgármester a jelentésben foglalt javaslatokra sem reagált érdemben. Ezen a területen nemcsak lehetőség, hanem szükség is lenne a valós együttműködésre, mivel az önkormányzat felelőssége ezekért az emberekért nem szűnik meg a bérleti jogviszony felmondásával.

A biztos és a biztoshelyettes polgármester felé azt is jelezték, hogy feltétlenül szükségesnek tartják Miskolcon egy külön intézkedési terv kidolgozását. Utaltak arra, hogy a jelentésükben felvetett intézkedési terv kidolgozása általános jellegű intézkedés, ami jellegénél, az ombudsman intézmény alkotmányos jogállásánál fogva sem vetheti fel az önkormányzat autonómiáját veszélyeztető helyzetet. A viszontválaszban a biztos és a biztoshelyettes üdvözölték a helyi lakásrendelet kifogásolt rendelkezésének hatályon kívül helyezését, ugyanakkor jelezték, hogy a hatályos törvényi szabályok nem zárják ki, hogy az önkormányzat a Kúria előtt zajló normakontroll-eljárás alatt, így akár az eljárás felfüggesztése alatt hatályon kívül helyezze a kifogásolt rendeletét. A biztos és a biztoshelyettes mindezek alapján egyértelműen kifejezésre juttatták, hogy várják a polgármester újabb, érdemi választ a komplex, részletes, az érintett családok és gyermekek helyzetével összefüggő, kereteket, határidőket, intézményi felelősöket és a finanszírozás módját is rögzítő intézkedési terv kidolgozására vonatkozóan. Az önkormányzat érdemi válasza az időközben kiküldött sürgető levél ellenére sem érkezett meg.

A Miskolci Önkormányzati Rendészet vezetője rövid válaszában arról

biztosította a biztost és a biztoshelyettest, hogy a feladataikat a jövőben is a vonatkozó jogszabályi előírások betartásával, törvényben rögzített jogi garanciák mellett látják el, ennek keretében egyéb szervekkel együttműködnek. A jogszabályi hivatkozások megjelölésén túl nem reagáltak érdemben a kezdeményezésre. A biztos és a biztoshelyettes nem fogadták el a választ, hanem a Miskolci Önkormányzati Rendészet vezetőjét álláspontjának átgondolására és érdemi válaszadásra szólították fel. A Miskolci Önkormányzati Rendészet második válasza sem tartalmazott érdemi reakciót, ismételten csak arról biztosították a biztost és a biztoshelyettest, hogy a teljes állomány a hatályos jogszabályok és előírások betartásával, a törvényben rögzített jogi garanciák mellett végzi az ellenőrzéseket.

Sátoraljaújhely város polgármesterének tájékoztatása szerint a kifogásolt helyi önkormányzati rendeletet a jelentésben kezdeményezettek szerint a közgyűlés hatályon kívül helyezte.

Szerencs Város Önkormányzata nem válaszolt a biztos és a biztoshelyettes sürgető levelére sem, de időközben a Kormányhivatal fellépése nyomán a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló rendeletét a Kúria törvénytörőnek minősítette és megsemmisítette.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter a kormány megbízottak válasza alapján arról adott tájékoztatást, hogy a miskolci esethez hasonló szintű, jellegű közös hatósági ellenőrzésekre nem került sor, bár volt már precedens ilyen hatósági együttműködésre két településen. Véleménye szerint az összevont hatósági ellenőrzés intézményének általános jellegű bírálata, megszüntetése nem indokolt, alkalmazásának pedig jogi akadálya nincsen.

A biztos és a biztoshelyettes csak részben tudták elfogadni a választ, a jelzett példákkal kapcsolatban részletes információkat, valamint a miniszteri álláspont részbeni átgondolását és érdemi válaszadást kértek az intézkedés kapcsán. A válasz világossá tette, hogy általánosságban a közösen végrehajtott, az érintett szervek közötti együttműködésen alapuló hatósági ellenőrzés – az irányadó jogi szabályozás betartásával – nem tekinthető aggályosnak, bírálandónak. A jelentés szerint a Ket. hatályos előírásai alapján nincs jogi lehetőség eltérő profilú, hatáskörű, eltérő vizsgálati jogosítványokkal rendelkező önkormányzati szervek, közszolgáltatók, más államigazgatási szervek összevont, közös ellenőrzéseinek törvényes lebonyolítására. A közös ellenőrzések e formája nem egyeztethető össze a Ket. alapelveivel, nem felel meg az európai uniós, európai jogközösség által elismert standardoknak.

A legkonstruktívabb válasz az EMMI-ből érkezett, az államtitkár a jelentés legtöbb elemével egyetértett és jelezte, hogy a Miskolcon található szegregátumok tényszerű, helyszíni felmérését kívánják elvégeztetni, folyamatosan figyelemmel kísérték az eseményeket, korábban és jelenleg is tartottak, illetve tartanak rendszeres tájékoztató egyeztetéseket. A legfontosabb,

hogy a szegregátumok feltérképezéséhez a miskolci városvezetésnél kezdeményezni fogják munkacsoportot létrehozását, amelyben szakértői szinten az EMMI és a Belügyminisztérium is képviselteti magát. A munkacsoport feladata nem csak a helyzetfelmérés lesz, hanem a helyszínen tapasztaltak alapján a miskolci intézkedési terv előkészítése is, amely tartalmazza majd a jövőbeni beavatkozásokat. Lényeges, hogy a munkacsoportot nem maga a miniszter hozza létre, mert a kérdéskör önkormányzati hatáskörbe tartozik, így a miniszternek nincs jogköre a közvetlen eljárásra.

A biztos és a biztoshelyettes viszontválaszában jelezték, hogy a szaktárca által megtett intézkedéseket elfogadták, azokkal egyetértettek. Üdvözölték a miskolci szegregátumok feltérképezését, helyzetelemzését végző, az intézkedési terv előkészítésében közreműködő helyi munkacsoport felállításának kezdeményezését. A viszontválaszban kifejezték abbéli reményüket, hogy a jelzett munkacsoport rövid időn belül meg tud alakulni az önkormányzati autonómia messzemenő tiszteletben tartásával, de a tárcák folyamatos szakmai kontrollja, segítő közreműködése mellett. A rendelkezésre álló információk szerint a munkacsoport még nem kezdte el a munkáját.

### **Egyéb, telepfelszámoláshoz kapcsolódó ügyek**

A témához kapcsolódóan egy olyan 2015. évi panaszügyre is célszerű kitérni, amely a telepfelszámolási programok végrehajtásának, megvalósításának súlyos problémáira, buktatóira hívta fel a figyelmet.

Egy miskolci székhelyű egyesület nyerte el az egyik telepfelszámolási program keretében meghirdetett pályázati forrást. Az elnyert pénzen ingatlanokat vásároltak a környező településeken, majd ezekre az ingatlanokra haszonkölcsön szerződéseket kötöttek azokkal a családokkal, akiket a felszámolt telepekről kiköltöztettek. 2010-ben nyomozás indult az egyesület ellen. 2014-ben kapták kézhez a panaszosok az egyik végrehajtói iroda levelét, amelyben arról tájékoztatták őket, hogy az egyesület ellen indult több, folyamatban lévő ügyben lefoglalásra kerültek az egyesület tulajdonában lévő ingatlanok, és az illetékes járásbíróság elrendelte a panaszosok által lakott ingatlanok végrehajtását is, ezért azok hamarosan árverésre kerülnek. 2015-ben tartották az első árverést a panaszos által lakott ingatlanra. Mivel az árverés sikertelenül zárult, illetve bekövetkeztek a folyamatos árverezési eljárás befejezésének feltételei, árverési hirdetmény útján ismételt, online árverést tűztek ki. A panaszos tudomása szerint rajtuk kívül közel tizenöt, a telepfelszámolási programban korábban részt vett – többnyire idős, beteg vagy kisgyermekes – család lakhatása került veszélybe.

Az ügyben elrendelt végrehajtásra a bíróság jogerős döntése alapján került sor, ezért hatáskör hiányában a nemzetiségi biztoshelyettesnek nem volt lehetősége vizsgálatot indítani. Figyelemmel azonban az érintett család-

dok kiszolgáltató helyzetére, valamint arra a körülményre, hogy az érintett roma családok a minisztérium által koordinált települészámolási programban vettek részt, a nemzetiségi biztoshelyettes megkereste az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárát.

Az államtitkár tájékoztatása szerint az érintettek lakhatásának megoldása érdekében felvették a kapcsolatot a végrehajtói irodával, az érintett önkormányzatokkal és a Belügyminisztériummal. A minisztérium a konkrét ügyben megkérdezte az érintett települési önkormányzatokat arra vonatkozóan, hogy tudnak-e közreműködni a támogatási időszak lezárultával a lakhatási program folytatásában, és ehhez milyen feltételek teljesülését tartják szükségesnek. Az önkormányzatok egy része, megfelelő forrás biztosítása esetén, hajlandónak mutatkozott az együttműködésre, és késznek mutatkoztak a felújított, valamint tulajdonba adott ingatlanok esetén szociális bérlakásként hasznosítani az ingatlanokat.

Az önkormányzatokért felelős Belügyminisztériummal folytatott egyeztetések eredményeként az EMMI államtitkára arról is tájékoztatta a biztoshelyettest, hogy vizsgálják, milyen forrásból rendezhetnék kedvezően a programban érintett családok helyzetét, figyelembe véve azt a körülményt is, hogy néhány esetben az árverések már lezárultak. A tárca keresi a probléma általánosabb jellegű, szakpolitikai téren is megnyugtató megoldását. A biztoshelyettes a települészámolási programban részt vevő családok lakhatási problémáinak egyedi rendezéséről, valamint a szaktárca üggyhöz kapcsolódó, általánosabb jellegű intézkedéseiről is további tájékoztatást kért.

# 5.

## A jövő nemzedékek szószólójának beszámolója

Magyarország Alaptörvénye – az európai alkotmányok között is kiemelkedő módon – számos rendelkezésével elkötelezte magát a jövő nemzedékek érdekeinek védelme mellett. A Nemzeti Hitvallás a jövő nemzedékeket a múlt és a jelen magyarjaival együtt a magyar nemzet részének tekinti, és hármuk szövetségének hangsúlyozásával egyfajta szimbolikus jogalanyiságot teremt a jövő nemzedékek számára is. A szószóló feladata, hogy az Alaptörvény szellemiségével és értékrendjével összhangban biztosítsa a jövő nemzedékek érdekeinek képviselését. Az Alaptörvény P) cikke a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások és kulturális értékek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára történő megőrzését az állam és mindenki kötelességévé teszi. A P) cikk védelmi köre kiterjed a természeti erőforrásokra, különösen a termőföldre, az erdőkre és a vízkészletre, a biológiai sokféleségre, így a honos növény- és állatfajokra, valamint a kulturális értékekre. Ez a felsorolás példálózó jellegű, így a jövő nemzedékek érdekeinek körébe tartozik minden, az utódaink életfeltételeit, választási szabadságát, lehetőségeit alapvetően meghatározó jelenbeli döntés. A P) cikkben foglaltak következetes érvényesítése érdekében a szószóló figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és felhívja a figyelmet az őket érintő jogsértés veszélyére. A jövő nemzedékek életfeltételeit biztosító anyagi, szellemi és természeti erőforrások gondos használatáért való felelősségvállalás alapján a döntéshozókat a hosszú távú tervezés kötelezettsége terheli, melynek során biztosítaniuk kell, hogy a jelen generációk gazdasági és egyéb legitim célszerűségi megfontolásai ne érvényesüljenek a jövő nemzedékek érdekeit megjelenítő környezetvédelmi és örökségvédelmi megfontolások rovására. Mindez azért is kiemelt jelentőségű, mert az elkövetkezendő évtizedek gazdasági, társadalmi viszonyait várhatóan éppen a természeti erőforrások szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban.

Feladatai ellátása során a szószóló 2015-ben öt hivatalbóli vizsgálat megindítását kezdeményezte a biztosnál, húsz közös jelentés készítésében vett részt, egy önálló elvi állásfoglalást adott ki, és jogszabállyal kapcsolatos véleményét ötvenhárom esetben fogalmazta meg.



## 5.1.

### Hosszú távú gondolkodás

A jövő nemzedékek szószólója munkájában kiemelkedő szerepet kap a hosszú távú gondolkodás érvényesítése. Örömteli, hogy a hosszú távú stratégiák a részletes helyzetelemzést követően a célok megfogalmazása mellett többnyire tartalmazzák az azok elérését szolgáló intézkedéseket, a végrehajtásért felelősök megnevezését, a pénzügyi forrásokat és egyre gyakrabban jelennek meg a végrehajtás ellenőrzésére alkalmas indikátorok is. A szószóló az elmúlt évben elkészült, a 2009–2014 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Környezetvédelmi Program végrehajtásáról szóló beszámoló, valamint a 2013–2014 közötti időszakra a Nemzeti Fenntartható Fejlesztési Keretstratégia megvalósítását szolgáló Tájékoztató véleményezése során is kiemelte, hogy az Alaptörvény megerősítette a természeti erőforrások védelmét, az egészséges környezethez való jog érvényesítésének alapját, s mindenkiel szembeni elvárásként fogalmazta meg a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét. E megközelítés a megelőzés és az elővigyázatosság elveinek érvényesítését kívánja meg, melyhez szükséges, hogy a stratégiák végrehajtásáról szóló beszámolók kövessék a stratégia szerkezetét, feltárják a célok elérését segítő és hátráltató tényezőket, a szabályozó eszközök hatékonyságát, s az értékeléshez alkalmazzák az indikátorokat. Eközben mind a környezet, mind a természet védelme horizontális megközelítést igényel, építve az új szakmai és tudományos ismeretekre, tapasztalatokra. A jogi keretek ismertetésén és változtatásának bemutatásán túl a beszámolók elengedhetetlen részét kell, hogy képezze a végrehajtásban részt vevők szerepének értékelése, különösen akkor, amikor a Magyar Program keretében a közigazgatás teljes átszervezése zajlik.

Az Alaptörvény természetet és kulturális örökséget a jövő nemzedékek érdekében óvó értékrendje akkor képes a mindennapok részévé válni, ha az állampolgárok az állami szereplők tevékenységén keresztül annak egyértelmű képviselőit tapasztalják meg, ha sikerül a gazdasági érdekek és az ökológiai korlátok közötti összhangot megteremteni, s ha a környezetterhelések okozta egészségkárosodások megelőzése prioritást nyer. Ennek megalapozását szolgálják a különböző tervek és jogszabályok elfogadását

megelőző hatásvizsgálati kötelezettség alapján elkészülő dokumentumok. A szószóló több ízben is jelezte, hogy a hatásvizsgálat elvégzésének elmaradása, a környezeti és természeti szempontok értékelésének hiánya azzal a veszéllyel jár, hogy olyan gazdasági és társadalmi folyamatok indulnak el, amelyek hosszú távon egyáltalán nem fenntarthatók, vagy arra vezetnek, hogy viszonylag rövid időn belül sérülnek az alapvető jogok és károsodik közös örökségünk.

### 5.1.1.

#### A környezet állapota és az egészség közötti kapcsolat

A jövő nemzedékek szószólója több alkalommal felhívta a figyelmet arra, hogy a környezetállapot romlása vagy a helyreállítás elmaradása milyen egészségkárosodásokhoz vezethet, milyen jelentős veszélyforrást jelent. A kármentesítések folytatása, a levegő minőségének javítása, illetve a zajterhelések csökkentése mindenki érdeke. Ma már nem az a kérdés, hogy létezik-e közvetlen kapcsolat a környezet állapota és a lakosság egészségi állapota között, hanem az, hogy mit és hogyan teszünk, tegyünk az ellen, hogy a gazdasági érdek érvényesítése – legyen az állami, gazdálkodói vagy egyéni érdek – ne járjon együtt a környezet állapotának romlásával és ennek következményeként ne váljon egészséget veszélyeztető, egészséget rontó tényezővé.

A zajvédelmi szabályok az ember egészséges környezethez, valamint testi és lelki egészséghez való jogát hivatottak biztosítani. Az állam kötelessége, hogy olyan szabályokat alkosson, melyek ezt a célt képesek elérni. A zajvédelmi szabályozás kettős rendszerű, egyrészt az állam által jogszabályokban általánosan, másrészt a hatósági határozatokban egyedi jelleggel meghatározott határértékeken keresztül alakítja ki azt a követelményrendszert, mely mindenki magatartását meghatározza. Az állampolgárok közjog által megteremtett általános védelmét, amely a zajkibocsátó oldaláról fogalmazza meg a követelményeket, kiegészíti a polgári jog szomszédjogi és birtokjogi szabályaival, és a polgári jog eszköztárán keresztül a teherviselő oldaláról teszi lehetővé, hogy bírósági úton érvényesítse a zavarástól mentes birtokláshoz való jogát. Az Országgyűlés módosította a környezetvédelmi törvényt és megszüntette a birtokperек, illetve szomszédjogi perek indításának lehetőségét, amennyiben a kibocsátó betartja a jogszabályi, illetve hatósági határozatban rögzített zaj határértékeket. A szószóló jelezte, hogy az Alaptörvény szellemiségével ellentétes lenne e rendelkezés olyan értelmezése, mintha azzal az Országgyűlés felhatalmazta volna a Kormányt a zajvédelmi határértékek enyhítésére azokban az esetekben is, ahol a tudomány egyértelműen kimutatta már annak egészségkárosító hatását. Különösen a gyermekek védelme kívánja meg, hogy a már egyébként is magas

zajterhelés ne növekedjen tovább, megzavarva az éjszakai pihenést, ami a gyermekek esetében tartós egészségkárosodáshoz is vezethet. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint a jogalkotó alapvető jogot csak úgy korlátozhat más alapvető jog érdekében, ha az feltétlenül szükséges, és az elérni kívánt céllal arányos. A környezet-egészségügyi szempontok háttérbe kerülésének veszélyét hordozza magában az, hogy a környezetvédelmi törvény felhatalmazásán alapuló zajsabályozás esetében csökkent az a tárgykör, melyhez szükség van az egészségügyért felelős miniszter egyetértésére.

A 2015-ös év során több, a levegő minőségével kapcsolatos jogszabály megalkotására is sor került. A szószóló a véleményezések során kiemelte a levegő minősége és az egyén egészsége közötti kapcsolat jelentőségét. Annak ellenére, hogy a jó minőségű levegő fizikai létünk legalapvetőbb feltétele, mégis kevés figyelmet fordítunk rá, elfogadva, hogy a mai életviszonyok természetes velejárói közé tartozik a levegő szennyezettsége. A szószóló örömmel fogadta a beltéri levegő szabályozásával kapcsolatos előterjesztést, ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a levegő minőségének szabályozása önmagában kevés, ha nem párosul olyan, a közintézmények fenntartóit és működtetőit terhelő követelményekkel, amelyek alapján biztosítható, hogy az intézmények korszerűsítésével, felújításával, az új berendezések létesítésével ne kerülhessenek a légtérbe a levegő minőségét rontó szennyező anyagok (pl. kipárolgás útján).

A kármentesítés, tág értelemben hazánk környezeti állapota és az erre vonatkozó információk felderítése és megismerhetőségének, valamint a kialakult állapotok kezelésének kérdésköre alapjogi szempontból folyamatosan – nem csupán hazánkban – napirenden van. A jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából a talaj, a víz védelme egyenértékűvé tehető az ökoszisztéma működésének, az élet fennmaradása előfeltételének védelmével.

A kármentesítési eljárás 2015-ben a Budapesti Vegyi Művek Illatos úti telephelyén évtizedek során és folyamatosan, illegálisan felhalmozott szennyeződések, veszélyes anyagok tárolásának kockázata kapcsán vált a közfigyelmet foglalkoztató témakörrel. A kármentesítés jellemzően évekig, akár évtizedekig tartó, olykor rendkívül költséges folyamat, ahol a felelős személyének megállapítása, illetőleg a „szennyező fizet” elvének érvényesítése folyamatosan és szerteágazó okoknál fogva ellehetetlenül. Egyéb okok mellett hatékony, a megelőzést előtérbe helyező intézményrendszer hiányában a környezeti hatások és azok kockázatai kumulálódnak, adott esetben akár katasztrófavédelmi vagy ahhoz közeli, azonnali állami beavatkozást szükségessé, egyben elkerülhetlenné tevő helyzetet eredményezve. Ezen körülmények előállta szükségszerűen veti fel az Alaptörvény P) cikkével, illetve az egészséges környezethez való alapvető joggal kapcsolatos visszásságot.

A szószólóhoz egyedi ügyben érkező számos beadvány kapcsán megál-

lapítható, hogy azok legtöbbjében hatáskör hiányában nem indítható egyedi eljárás, lévén szó jellemzően hosszú évek óta folyamatban lévő, bírósági vagy akár még mindig nyomozati szakban tartó ügyekről. Mindazonáltal a kármentesítés – és különösen az állami felelősségi körbe tartozó egyedi kármentesítések – illetve az államnak mint a speciális területre vonatkozó szabályok tekintetében a jogalkotónak a tevékenysége és ezen a területen hatékony működése az Alaptörvény P) cikkében foglalt valamennyi célkitűzés elengedhetetlen előfeltétele és szerves része. Éppen ezért – jóllehet az egyedi ügyekben a vizsgálati lehetőségek korlátozottak – már a beadványokból, panaszokból kirajzolódnak ismétlődően visszatérő, tipikusnak nevezhető körülmények, kérdések és elakadások, vagyis rendszerszintű problémák. Ezek vizsgálatára 2015 során a szószóló javaslatára átfogó hivatalbóli vizsgálat indult.

Az elmúlt év eseményei számos esetben felhívták a figyelmet arra, hogy a kármentesítések elmaradása milyen közvetlen egészségi kockázatot jelent a környezeti elemek szennyezése miatt, s hogy a környezetvédelmi szabályok előírása és betartatása nem öncélú tevékenység, hanem a környezeti elemek védelmén keresztül az egyén számára az egészséges élet feltételeit biztosítja. A szószóló több ízben is hangot adott annak, hogy el kell kerülni, hogy a rövidtávú gazdasági érdekek érvényesítése azzal a következménnyel járjon, hogy a környezetben bekövetkezett terhek viselése a jövő nemzedékekre háruljon. Az Alaptörvényben a nemzedékek között megkötött szövetség arra kötelezi a ma döntéshozóit, hogy mindent tegyenek meg annak érdekében, hogy a környezeti elemek károsodását minél előbb felszámolják. Ez olyan kötelezettség, mely mindaddig fennmarad, amíg a környezeti adósságteher fennáll. Ebből a szempontból a stratégiák, illetve a beszámolók hiányosak, mert a megelőzés gazdasági értéke nem kerül megjelenítésre sem a megelőzés miatt elkerült, sem a megelőzés elmaradása miatt bekövetkező károk pénzügyi értékelésén keresztül. A megelőzés gazdasági értékelése elengedhetetlen feltétele a nemzedékek közötti méltányos teherviselés megosztásnak. Az ombudsmani hivatalba érkező panaszok és a vizsgálatok egyértelműen bizonyítják, hogy a múltban elmaradt megelőző intézkedések megtételével a ma bekövetkező károk elkerülhetők lettek volna, vagy nagyságuk jelentős mértékben mérsékelhető lenne. A megelőzés költségei mellett a ma nemzedéke az abból származó hasznokat is élvezheti, míg a jövő nemzedék csak a károkkal és azok elhárításának költségeivel szembesül, melyek többnyire nagyságrendekkel nagyobbak, mint amekkorára a megelőzés költsége lett volna. Az állam Alaptörvényből fakadó kötelezettsége a károk megelőzése. Ahogy azt az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában kiemelte, az Alaptörvény P) cikkében szereplő értékek védelme az államtól és az állampolgároktól hármass kötelezettség teljesítését várja el: „1. védelem, 2. fenntartás, 3. a jövő nemzedékek számá-

ra történő megőrzés”. A hármaskötelezettség egyben azt is jelenti, hogy az Alaptörvény a károk elkerülését, a megelőzést mindenki számára alkotmányos kötelezettséggé tette. Ebből következően a megelőző intézkedések felmérésének és foganatosításának elmaradása az alkotmányos kötelezettség figyelmen kívül hagyását jelenti.

### 5.1.2.

#### A megelőzés elvének érvényesülése

A megelőzés hatékonysága függ attól, hogy a különböző szereplők milyen ismeretekkel rendelkeznek. Környezetünk állapotáról, a használatával járó hatásokról az emberek az iskolarendszerű vagy azon kívül eső oktatáson keresztül szereznek információt. Az állam tantárgyak kötelezővé tételén, új felsőoktatási szakok indításán vagy megszüntetésén keresztül jelzi prioritásait. A felsőoktatási szakok racionalizálása jegyében történt átszervezéseket megalapozó jogszabályok véleményezése során a szószóló aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy több olyan szak megszüntetése is felmerült, melyek megőrzése nélkül egyes területeken a szakember-utánpótlás szűnik meg, illetve képzések összevonásának eredményeként a környezeti és természeti szempontok érvényesítésének hangsúlyozása háttérbe szorul a gazdasági szempontokkal szemben. Az Alaptörvény P) cikkével alkotmányos védelem alá helyezett nemzet közös örökségének jövő nemzedékek számára való megőrzését az biztosítja, ha a természeti erőforrásokkal való gazdálkodást olyanokra bizzuk, akik megfelelő szakértelemmel rendelkeznek azok megőrzésére, fenntartására és természetközeli módon történő hasznosítására. Ezt hangsúlyozza a Parlament által elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia is, amikor megállapítja, hogy „A felsőoktatásban [...] a korszerű természettudományos ismeretek átadására, a fenntarthatósági, környezetvédelmi szempontok megjelenítésére van szükség.” A Keretstratégia több szempontból is kiemeli az ökológiai rendszerek, az általuk nyújtott szolgáltatások, a környezeti korlátok figyelembevételének szükségességét. A Keretstratégia szerint a kék gazdaságra való átállás, illetve a zöldreform megkívánja, hogy a felsőoktatás keretében olyan alap- és mesterszakok legyenek, melyek a humán erőforrást képesek folyamatosan biztosítani. Ezért kiemelkedően fontos, hogy a felsőoktatási reform során megmaradjanak azok a szakok, amelyek évek óta biztosítják a környezetvédelem és természetvédelem szakemberképzését. Sajnálatos az 1991-ben akkreditált környezetgazdálkodási agrármérnök-képzés megszüntetése, különösen annak fényében, hogy a végzettek iránti piaci igény megfelelő volt, és az ott szerzett tudás közvetlenül hasznosult akkor is, amikor a képzésen részt vevők maguk is gazdálkodókká váltak.

A megelőzés több eszközében is jelentős változásokat hozott a 2015-ös év. A jogalkotás szintjén két terület mindenképpen kiemelendő: a kiemelt beruházások általános szabályoktól eltérő engedélyezési rendje, valamint a jogellenes magatartásokat szankcionáló bírságok megújítása.

A megelőzés szempontjainak érvényesülését közvetlenül befolyásolja a beruházásokkal kapcsolatos hatósági eljárási rend szabályozása. A beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról szóló egyes kormányrendeletek véleményezése kapcsán a szószóló foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy számos esetben az e beruházások engedélyezéséhez szükséges közigazgatási hatósági eljárásokban – köztük a környezetvédelmi eljárásokban – hozott döntéseket a vonatkozó kormányrendelet fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajthatóvá nyilvánítja.

Az azonnali végrehajthatóság megengedése, aminek következtében előfordulhat, hogy egy építkezés vagy más, a környezetre hatással lévő tevékenység megkezdődhet a környezethasználatra vonatkozó jogerős engedélyek nélkül is, nem áll összhangban a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvénnyel, melynek 66. §-a előírja, hogy környezethasználat az annak engedélyezésére vonatkozó határozat jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható. A jogorvoslati jog érvényesítését illetően is visszas helyzet állhat elő, mert a jelentős környezeti hatásokkal járó környezethasználatoknál a jogorvoslat célját így érdemben nem érheti el, gyakorlatilag kiüresedik ez a jogintézmény, ha a jogorvoslat révén elkerülni, megelőzni kívánt környezeti hatások még azelőtt bekövetkezhetnek, mielőtt a jogorvoslati eljárás befejeződne.

A környezetvédelmi engedélyezési eljárások az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciáját jelentik. Ezek az eljárások biztosítják azt, hogy ne történjenek meg olyan beavatkozások, melyek a környezetünkben visszafordíthatatlan változáshoz vezethetnek. Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciáinak megváltoztatása nem eredményezheti a védelmi szint csökkenését (28/1994. (V. 20.) AB határozat, 14/1998. (V. 8.) AB határozat). Az egészséges környezethez való jog garanciáját képező engedélyezési rendszer szervesen épül egymásra azáltal, hogy a jelentősebb környezeti hatást gyakorló tevékenységek megvalósításának engedélyezési rendszerében megköveteli a jogerős környezetvédelmi engedély meglétét, a tevékenység megkezdése előtt.

A kérdéskör alkotmányossági háttérével összefüggésben említést érdemel, hogy az Alkotmánybíróság az azonnali végrehajthatóság elrendelésének jogszabály adta lehetőségével több határozatában is foglalkozott (39/2007. (VI. 20.) AB határozat, 916/B/2008. AB határozat). Megállapította, hogy „[az] azonnali végrehajthatóság elrendelése alkotmányosan indo-



kolt, ha mások alapvető jogainak megóvása vagy alkotmányos közérdek érvényre juttatása azt feltétlenül megköveteli, és a kívánt cél más módon nem érhető el.” Nem kétséges, hogy a jogalkotó olyan beruházásokat kíván nemzetgazdasági érdekből kiemelten kezelni, melyek álláspontja szerint a gazdaság szempontjából fontosak. Azonban e beruházások nem állnak az alapvető jogokkal azonos szintű védelem alatt. Ha a nemzetgazdasági érdekből megvalósuló beruházásokat olyan közérdeknek tekintjük, melynek alaptörvényi védelme indokolt lenne, akkor pedig szükséges annak vizsgálata, hogy a közérdek érvényesítése érdekében valóban szükséges és arányos-e az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciájaként a környezetvédelmi törvény által kialakított engedélyezési rendszer lerontása.

Az azonnali végrehajthatóság olyan beruházásoknál, amelyekhez környezetvédelmi vagy egységes környezethasználati engedély szükséges, a nemzetközi környezeti jog megsértését is felvetheti. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény előírja a környezeti döntéshozatalban az érintett nyilvánosság számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, és e rendelkezéseket a közösségi jogba is beépítették az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2011/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelven keresztül. A környezethasználat tényleges megvalósíthatóságának lehetővé tétele, miközben az azzal kapcsolatos fellebbezések elbírálása még nem történt meg, ezen előírások megsértését is jelenti, hiszen ez a környezeti hatások visszafordíthatatlansága esetén lehetlenné teszi a jogorvoslat alapján hozott döntések érvényesíthetőségét.

A végrehajtás következményeinek visszafordíthatatlansága miatt hasonló aggályok merülnek fel más környezeti elemeket érintő, illetve a fás szárú növények kivágásához szükséges engedélyezési eljárásoknál a határozatok fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóságakor.

A környezetvédelmi bírságokra vonatkozó szabályok kialakításakor sem veszíthető szem elől annak általános célja, azaz, hogy hozzájáruljon az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesüléséhez, az Alaptörvény P) cikkével összhangban a természeti erőforrások védelméhez. A jogellenes magatartások negatív hatásának megelőzésében, valamint a veszélyek és károk elhárításában kiemelt jelentősége van annak, hogy az állami szervek a környezethasználatokat ismerjék, hatásukat folyamatosan figyelemmel kísérik. A megelőzés elve azt kívánja meg, hogy a jogellenes magatartást tanúsító lehetőséget kapjon arra, hogy a magatartásával okozott károkat és veszélyeket elhárítsa és magatartását jogszerűvé tegye. Hibás az a megközelítés, mely a bírságot a gazdálkodás eredményességére gyakorolt hatása miatt gazdasági eszköznek tekinti – a

bírság ugyanis a jogellenes magatartás szankciója, a gazdasági eszközök körébe tartozó járulékfizetési kötelezettség viszont a jogszerű magatartás velejárója. A bírság funkcióját az Alkotmánybíróság döntései tükrében is akkor tudja megfelelően ellátni, ha általa a jogellenes magatartások visszaszoríthatók, és a jogszerű magatartások válnak általánossá. A bírság szabályozásával szemben alkotmányos elvárás, hogy a rendelkezések mindenki számára érthető módon határozzák meg az érintett személyek és a jogsértő magatartások körét, a bírsággal elérni kívánt célt és az azzal arányban álló jogkövetkezményeket. Mivel a környezetvédelmi bírság célja a környezeti elemek védelme, ezért szabályozása során a megelőzés elvéből következően többlet-követelmény a jogsértéssel okozott negatív környezeti hatások figyelembevétele, valamint a felszámolásukra tett intézkedések kedvező értékelése. A szószóló véleményeiben többször is hangot adott annak, hogy a bírságból származó bevételek kezelésekor és felhasználásakor is szükséges e célorientáltság megőrzése.

A különböző, bírsággal kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok felhívják a figyelmet arra, hogy a jogellenes magatartások mögött gyakran nem található szándékosság, sok esetben a szakmai, jogi, felelősségi szabályok ismeretének hiányára vezethetők vissza. Az Alaptörvény értékrendjével való azonosulást hátráltatja, sőt elutasításához is vezethet, ha az egyén igazságtalannak érzi a vele szemben alkalmazott szankciót, mert nem tudott a vele szemben fennálló kötelezettségről, vagy nem volt kellő idő a felkészülésre, a jogszerű magatartás gyakorlásához szükséges feltételek biztosítására vagy az ismeretek megszerzésére. A társadalmi szemléletformálásban, a szakmai és jogi ismeretek bővítésében kiemelkedő szerepet töltenek be az állami szerveződéssel tanácsadó szolgálatok, a hatósági és igazgatási feladatot ellátó állami és önkormányzati szervek, háttérintézmények. A szószóló ezek működtetése és megőrzése mellett többször is kiállt. A személyes konzultációs lehetőségeken túl fontos információközlési és -szerzési források az e szervezetek által üzemeltetett honlapok. A szószóló figyelemmel kíséri ezek alakulását. A környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek kormányhivatalokba történt integrációja hátrányosan érintette az információhoz való hozzáférés feltételrendszerét. A szószóló erre felhívta mind a kormányhivatalok irányításáért felelős Miniszterelnökség, mind a kormányhivatalokat vezető kormány megbízottak figyelmét, és kérte, hogy a kormányhivatali honlapok átalakításával biztosítsák az egészséges környezethez való jog részét képező információhoz való jogot. 2015 végéig a környezeti információhoz való hozzáférés szintje – a felügyelőségi integráció előtti állapothoz képest – nem állt helyre.

A különböző stratégiai dokumentumokban évek óta szerepel, hogy a jogérvényesítést csak stabil, a szükséges személyi, tárgyi és pénzügyi feltételekkel rendelkező hatósági szervezetrendszer képes kikényszeríteni. Az ombuds-

mani vizsgálatok és a jogszabály-tervezetek véleményezése során a szószóló számos esetben jelezte, hogy az alapvető jogokra, a nemzet közös örökségére tekintettel végzett hatáselemzés, valamint kellő hosszúságú felkészülési idő biztosítása nélkül a közigazgatás átszervezése veszély forrásává válhat. A környezet- és természetvédelmi igazgatási és hatósági rendszer átalakítását szolgáló törvényjavaslatokat és kormányrendelet-tervezeteket a Hivatal nem kapta meg véleményezésre. A szószóló az integrációs folyamatot megalapozó jogalkotás során levélben kereste meg az igazságügyi minisztert és osztotta meg vele alkotmányos aggályait. Felhívta a figyelmet arra, hogy a szervezetrendszer átalakítása és az ennek következtében tervezett, a közigazgatási eljárást érintő változtatások felvetik annak lehetőségét, hogy az új szabályok a visszalépés tilalmába ütköznek. A visszalépés tilalmába ütközés lehetőségét a jogszabály-tervezetek és előterjesztések véleményezésének keretei között az ombudsman is jelezte a Földművelésügyi Minisztériumnak, valamint a Miniszterelnökségnek. Az ombudsman véleményében aggodalmának adott hangot amiatt, hogy az új jogi keretek az alaptörvényi védelem garanciális elemeit szüntették meg anélkül, hogy helyébe újakat állítottak volna. E körben felvetette, hogy a közigazgatási hatósági eljárások keretein belül a szakhatósági eljárást szabályozó 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseit felváltó miniszteri normatív utasítás és belső ügyrendi szabályok nem képesek azonos szinten biztosítani a környezeti és természeti érdekek védelmét, ahogy a másodfokú hatóság sem, ha a másodfokú eljárásban csak mint szakértő vehet részt. Sérelmezte, hogy a környezetvédelmi hatósági nyilvántartásba nem kerülnek be a szakhatósági állásfoglalásokat felváltó szakkérdések vizsgálata során kialakított vélemények, így a környezet állapotát meghatározó környezethasználatok nyilvántartása hiányossá válik. A Miniszterelnökségtől kapott válasz az aggályokat nem szüntette meg. A szószóló az elmúlt év során a visszalépés szempontjából folyamatosan figyelte a változtatások eredményeit, elemezte és értékelte a jogszabályi környezet változásait.

### 5.1.3.

#### Hosszú távú gondolkodás és társadalmi együttműködés

##### **A hazai párbeszéd építése a jövő generációk érdekében**

A szószóló tevékenysége során 2015-ben is kiemelt figyelmet fordított arra, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól tájékoztassa az érintett intézményeket, civil szervezeteket és a társadalom tagjait, és a szakmai párbeszéd elősegítése révén hozzájáruljon a hosszú távú gondolkodás megerősítéséhez, a nemzedékek közötti méltányosság és a fenntarthatóság követelményének teljesüléséhez.

A környezetvédelmi és természetvédelmi szervezeti átalakítások miatt is fontos esemény volt a szószóló által az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában június 4-én – a másnapi Környezetvédelmi világnaphoz kapcsolódóan – szervezett „A környezet védelméről szóló törvény 20 éve” című műhelybeszélgetés. Az Országgyűlés 1995. május 30-án fogadta el a környezetvédelem általános szabályairól szóló törvényt, amit június 22-én mint az 1995. évi LIII. törvényt hirdettek ki. A törvény elfogadásának kiemelkedő a jelentősége a magyar környezetjog fejlődése, a korszerű követelményeknek és az azokat megvalósító intézményrendszernek a kialakítása szempontjából.

A beszélgetésen a törvény előkészítésében, kidolgozásában, elfogadtatásában részt vevők felelevenítették az elfogadáshoz vezető folyamatot. Az előkészítés, a különböző változatok kidolgozása, megvitatása évekig zajlott a legkülönbözőbb szervezetek bevonásával. A résztvevők sokszínűsége a környezetvédelem ügye iránti elkötelezettséggel párosulva, a nyílt és konszenzusra törekvő jogalkotási folyamat, a mélyreható szakmai megalapozás, valamint a politikai döntéshozók fogadókészsége együttesen egy erős és a következő évtizedek környezetjogának kidolgozását, fejlődését megalapozó törvényi eredményezett.

A törvény preambuluma kimondja, hogy a természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyoni részek, amelyek megőrzése és védelme, minőségének javítása alapvető az élővilág, az ember egészsége, életminősége szempontjából; e nélkül nem tartható fenn az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia, elmulasztása veszélyezteti a jelen generációk egészségét, a jövő generációk létét és számos faj fennmaradását. Az Országgyűlés erre tekintettel, valamint az Alkotmányban – most már Alaptörvényben – foglaltakkal összhangban alkotta meg e törvényt. Ez a rövid alapvetés, ami az eltelt 20 év alatt csak az Alkotmány helyébe lépő Alaptörvényre való hivatkozás miatt módosult, máig érvényes mondanivalóval bír.

Az Alkotmánybíróság, a Kúria, a Legfőbb Ügyészség, a Földművelésügyi Minisztérium, az önkormányzatok képviselői, egyetemi kutatók, hatósági szakemberek, környezetvédelmi szakértők, civil szervezetek és a szószóló munkatársai hozzászólásainak alapján a műhelybeszélgetés résztvevői megvitaták, hogy a törvény miként váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és milyen változtatásokra lenne szükség, hogy céljának – az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítása, a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme, a fenntartható fejlődés biztosítása, az egészséges környezethez való alkotmányos jogok érvényesítése – jobban megfeleljen, valamint az Alaptörvény P) cikkében megfogalmazottak szerint a nemzet közös örökségének védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését elősegítse. A beszélgetésen számos kritikus megállapítás és fontos javaslat hangzott el, többek közt a törvény fogalmi rendszerének konzisztensebbé tételére, az

előírt, de még meg nem született végrehajtási rendeletek kidolgozására, a kiüresedett jogintézmények számba vételére, az integráció elvének határozottabb érvényesítésére, újabb garanciák beépítésére vonatkozóan, melyek az önálló környezet- és természetvédelmi hatósági rendszer megszűnése miatt a környezeti szempontok következetes érvényesítéséhez, a hatósági döntések környezeti indokainak megjelenítéséhez, a társadalmi részvétel garantálásához lehetnek szükségesek. A kritikai észrevételektől függetlenül a résztvevők között teljes egyetértés volt abban, hogy az Alaptörvény értékrendjének érvényesítése feltételezi a horizontális védelmet. A környezet és a természet védelme nem tekinthető hagyományos közigazgatási vagy gazdasági ágazatba tartozónak és azok közé besorolhatónak, mert egy szemléletet testesít meg, mely szemlélet önálló nevesítésén keresztül képes az egyes ágazatokat áthatni és összekötni.

A környezetvédelmi törvényben foglalt rendelkezések, illetve a törvény esetleges jövőbeni módosításának szempontjából különös jelentősége van annak a döntésnek, amelyet az Alkotmánybíróság hozott az állami földvágyon kezelésével kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló törvényvel összefüggésben kezdeményezett alkotmányossági vizsgálat során. A vizsgálat eredményét ismertető hozzászólásában az Alkotmánybíróság képviselője hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése államcél fogalmaz meg, aminek elérését szolgálja a XXI. cikk (1) bekezdéséből levezetett alapjog biztosítása és érvényesítése. Ezen államcél teljesítését és az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését biztosítja az egészséges környezet már elért védettségi szintjének mint eredménynek a fenntartása, megerősítve az Alkotmánybíróság által több mint 20 év alatt kidolgozott elvi megközelítéseket. A műhelybeszélgetés egyes előadásai elolvashatók a Hivatal honlapján a hírek és közlemények rovaton belül az eseménynaplóban, „A környezet védelméről szóló törvény 20 éve” eseménynél.

A jövő nemzedékek szószólója 2014 decemberében hirdette meg akkor még „Fák Nemzetünk Jövő Generációiért” elnevezésű országos faültetési programját, amelynek alapvetése, hogy minden, az adott évben születő magyar gyermek számára ültessünk egy fát. A kezdeményezés 2015 során egységes koncepcióvá érett, mely az elsődleges cél hosszú távú biztosítására az újszülött kisgyermek számára ültetett fák speciális jogvédelmére is kitér. A kezdeményezés fő céljának szimbolikája megjeleníti a felnövekvő nemzedék és az őket körbevevő természeti környezet párhuzamosságát és dinamikáját, egyszersmind egymásrataltságát, közvetlen tapasztalati élménnyel belső meggyőződéssé érelve a jövő nemzedékek érdekét; ti. a szűkösen rendelkezésre álló természeti erőforrásaink megőrzését, élhető környezetet biztosítva az elkövetkezendő generációk számára is. A program alapvetése számos egyéb, az alapvető jogok szempontjából értékes vetületet megjelenít, így a gyermekek egyenlőségének kifejezését, a társadal-



mi kohézió erősítését, az egészséges települési környezet megvalósítását, a klímaváltozás hatásainak csökkentését.

2015 során az érintett társadalmi rétegek, az újonnan családdá váló fiatal párok, illetve az új gyermeket váró kisgyermekes családok megszólítása érdekében a koncepció társadalmi kampánnyá érett, Fatestvér Program néven. A szószóló számos sajtó-megnyilvánulása során hívta fel a kezdeményezésre a figyelmet, illetve ültetett fát különböző, támogatásukat kifejezésre juttató közigazgatási vagy társadalmi szervezetekkel közösen, mintegy jelzőkövekként a Program megvalósításának útján.

A Fatestvér Program megvalósításának biztosítéka jogalkotási kérdés, amely nem csupán az államapparátus támogató attitűdjét hivatott megjeleníteni, hanem az országos szintű nagyságrendnek, valamint az egységes és átfogó gyakorlatnak köszönhetően az Alaptörvény P) cikkében lefektetett célkitűzések megvalósítását segíti elő. Ezen túlmenően a törvényi szabályozás teremt lehetőséget a helyi szinten nehezen vagy alig kezelhető kérdések – feladat- és hatáskörök telepítése, területhasználatok meghatározása, adatvédelmi vetületek, a Program keretében elültetett fák speciális jogvédelme, stb. – rendezésére a hatályos jogrenddel összhangban.

Előbbi indokok közül kiemelkedőnek tekintendő a Programban elültetett fák speciális jogvédelme, hiszen a Program szimbolikájában nemzetünk jövő generációinak és az őket „ültető” természeti környezet részét képező fáknak a sorsa a jelen népesség felelősségvállalásán keresztül kapcsolódik, növekedésük, gyarapodásuk, kiteljesedésük mindannyiunk közös és fokozottan védendő érdeke.

*Szécsi Zoltán, a szószóló, Pokorni Zoltán és Szávay Ágnes a programindító faültetésénél*





A fás szárú növények védelmére vonatkozó hatályos szabályok – ahogyan azt az elmúlt évek során számos hivatali vizsgálat is megállapította – jelenleg a védelem szintje, másrészt a különböző ágazati szabályozásokkal való összhangjuk, együttes érvényesülésük, érvényesíthetőségük folyamatos jogértelmezési nehézségei miatt nem hatékonyak. A törvényi szabályozási szint teremt lehetőséget az átfogó és egységes, egyértelműen alkalmazható és általános „faápolási” szabályozás kialakítására, a „fa mint érték” szemlélet következetes érvényesítésére, a későbbiekben pedig az esetlegesen felmerülő további jogalkotási igények kielégítésére a felhatalmazó rendelkezések által alacsonyabb szintű részletszabályozások kialakításával.

A Magyar Természetvédők Szövetsége, a Friends of the Earth Europe és a jövő nemzedékek szószólója kerekasztal-beszélgetést szervezett a transzatlanti szabadkereskedelmi megállapodásokról és Magyarország génmódosítás-mentességéről. Ezek az egyezmények jelentős kihívás elé állítják a hazánkban és az Unióban az elmúlt évtizedekben a fenntarthatóság és környezetvédelem terén elért jogszabályi vívmányokat, többek között az Alaptörvényben is rögzített génmódosítás-mentességet. A szószóló arra figyelmeztetett, hogy hiába tartalmazza a magyar alkotmány a génmódosítás-mentességet, ha az uniós jogszabályok, így egy szabadkereskedelmi egyezmény is, felülírják azt.

Adrian Bebb, a Friends of the Earth Europe szakértője arra hívta fel a figyelmet, hogy míg Európa az elővigyázatosság elvét tartja szem előtt a génmódosított növények esetében, az Egyesült Államok és Kanada ezzel szemben a „lényegi azonosság” alapján áll. Ha a Transzatlanti Kereskedelmi és Befektetési Partnerség (TTIP) keretében két alapvetően eltérő szabályozó rendszert igyekezünk összehangolni, ezzel gyengülhet az európai szabályozás, a kereskedelmi érdekeket az élelmiszerbiztonság, az egészségvédelem és a környezetvédelem elé helyezhetik. Pethő Ágnes, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal Növény-, Talaj- és Agrárkörnyezet-védelmi Igazgatóság szakértője szerint a fenntartható fejlődés szempontjából aggályos, hogy az Egyesült Államok nem írta alá vagy ratifikálta a legfontosabb nemzetközi környezet- és természetvédelmi egyezményeket. Farkas István, a Magyar Természetvédők Szövetsége ügyvezető elnöke szorgalmazta, hogy a kormány határozottan álljon ki azért, hogy a környezetvédelem és élelmiszerbiztonság jelenlegi szintjét aláásó javaslatok, valamint a befektető-állam vitarendezési mechanizmus ne kerülhessen bele az Európai Unió és az USA közötti szabadkereskedelmi egyezménybe. Nagy Gábor, a Külgazdasági és Külügyminisztérium főosztályvezetője hangsúlyozta, hogy az élelmiszer-egészségügyi rendszerünket és az elővigyázatosság elvét nem adjuk fel.

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács 2015 júniusában műhelybeszélgetést szervezett a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia megvaló-



*Kerekasztal-beszélgetés az EU–USA közötti szabadkereskedelmi tárgyalásokról és a GMO-mentességről*

sulásának értékeléséről. A rendezvény arra irányult, hogy a készülő beszámoló minél több véleményt tartsa magában a lehető legszélesebb szakterületi, partnerségi körből annak érdekében, hogy a parlamenti képviselők a hazai fenntarthatósági folyamatokról hiteles képet kapjanak. Sulyok Katalin, a Hivatal munkatársa köszöntőjében utalt arra, hogy mind a Keretstratégia, mind a jövő nemzedékek szószólójának tevékenysége az Alaptörvényben rögzített fenntarthatósági elvek részletesebb tartalmi kifejtésére irányul: az alkotmányos keretek alapján kell meghatározni azt a zsinórmértéket, amelyhez a törvényhozóknak, az állami intézményeknek, a gazdasági szereplőknek és minden polgárnak igazodniuk kell.

A Magyar Katolikus Püspöki Konferencia Caritas in Veritate Bizottsága és a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács „Közös otthonunk a teremtett világ” címmel, egyházi és politikai vezetők részvételével konferenciát rendezett, mely a Ferenc pápa „Áldott légy – a közös ház gondozásáról” című, 2015 júniusában megjelentetett enciklikájában megfogalmazott üzenet megismertetését, a teremtett világ iránti felelősségen alapuló közös cselekvés elindítását szorgalmazta. Kövér László, a Magyar Országgyűlés és a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsának elnöke beszédében utalt rá, hogy a természet rendje nem tartható fenn a társadalmi rend nélkül. A fenntarthatósághoz szükséges értékeink jelen vannak, de nem mindig azok szerint cselekszünk. Áder János köztársasági elnök hangsúlyozta, hogy a környezeti problémák nem rajtunk kívül álló okok miatt történtek, hanem okozói mi magunk vagyunk. A cél az, hogy a fejlődés kibéküljön a környe-

zettel, és egymást segítve a közjót szolgálják. A jövő nemzedékek szószólója hangsúlyozta, hogy a nemzet generációk szövetsége, amelynek a jövő nemzedékek is részesei. Az ENSZ fenntartható fejlesztési céljai és a pápai enciklika egy irányba mutatnak, megvalósításukhoz azonban megfelelő közgazdasági szemléletre volna szükség. A jelenleg uralkodó közgazdaságtudomány alapján a vállalatok csak a tevékenységük által okozott természeti és társadalmi költségek töredékét fizetik meg, felélve ezzel a jövő nemzedékeket megillető természeti tőkét. A relativizmus és a selejtezés kultúrája helyett, Ferenc pápa javaslatait is felhasználva, új szemléletmód kiépítésére van szükség, amelynek értelmében a cél az élet és a kultúra sokszínűségének megőrzése.

Az ENSZ Közgyűlése 2015. szeptember végén fogadta el a Millenniumi Fejlesztési Célokat felváltó Fenntartható Fejlődési Célokat (Sustainable Development Goals, SDGs), amelyek megvalósításában Magyarországnak is tevékeny szerepet kell vállalnia. A CEEWEB a Biológiai Sokféleségért, a Magyar Természetvédők Szövetsége és az AJBH ezért 2015 őszén három rendezvényt magában foglaló konferenciasorozatot szervezett. A konferenciasorozat a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére fókuszálva a környezeti ügyekhez kapcsolódó Fenntartható Fejlődési Célok hazai megvalósításával kapcsolatos magyar és európai uniós, kormányzati és társadalmi feladatok áttekintését célozta; ugyanakkor a 2015 decemberében megrendezésre került párizsi ENSZ Klímacsúcsra történő felkészülést is szolgálta. A rendezvénysorozat keretében 2015. szeptember 15-én megrendezett „Magyarország feladatai az éghajlatvédelemben” című nemzetközi műhelykonferencián a szószóló arra figyelmeztetett, hogy Magyarország az ökológiailag legsérülékenyebb országok közé tartozik, a legfontosabb klímaproblémák körében hatékony fellépésre van szükség a csökkenő talajvízszint, az elsivatagosodás, az élelmiszerbiztonsági problémák és a csökkenő biodiverzitás kérdéseinek orvoslása érdekében. Ezek a folyamatok a természetes növénytakaró fenntartása, illetve helyreállítása, az üvegházhatású gázok kibocsátásának ütemezett csökkentése, valamint a gazdaság szerkezetének megváltoztatása nélkül nem kezelhetők.

A zöld szervezetek meghatározó szerepet töltenek be a környezeti felelősség és a környezettudatosság növelésében, a társadalmi, környezeti és gazdasági fenntarthatóság működő modelljeinek kialakításában és népszerűsítésében. A civil szervezetekkel való együttműködés révén az AJBH fontos céljának tartja a fenntartható energiatermelési és -fogyasztási szokások támogatását és elterjesztését. Ennek érdekében a szószóló 2015-ben is vállalta a GreenDependent Egyesület immár hagyománnyá vált „EnergiaKözösség” című, a klímaváltozás negatív hatásainak csökkentésére irányuló programjának fővédnökségét. A szószóló levélben köszöntötte a résztvevőket, arra buzdítva őket, hogy egymás erőfeszítéseit támogatva küzdjünk

az értelmetlen, pazarló fogyasztás ellen, és a fiatal generációkat is bevonva alakítsuk ki a fenntartható életmód és fogyasztás jó példáit. E célkitűzés szellemében a Hivatal csatlakozott a „Spórolunk@kiloWattal – Munkahelyi EnergiaKözösségek” energiamegtakarítási versenyhez, amelynek célja, hogy a közsféra dolgozói energiatudatosabban éljenek, és viselkedésük, szokásaik megváltoztatásával csökkenthessék a munkahelyi – valamint az otthoni – energiafelhasználásukat. A projektben az egyéves verseny alatt 2016 márciusa és 2017 februárja között kilenc európai uniós tagország 180 középületének több mint 10 000 dolgozója vesz részt. A projekt magyar partnere a GreenDependent Intézet, amely segítséget nyújt az energiafogyasztási szokások felmérésében és az energiamegtakarítási lehetőségek azonosításában, valamint folyamatos szakmai támogatást ad és képzéseket szervez a dolgozók és a koordinációt ellátó „EnergiaKözösségek” számára. A szószóló a program fővédnökeként 2015 októberében a Hivatalban köszöntötte a versenyben részt vevő magyar önkormányzatok és intézmények képviselőit.

### **A nemzetközi párbeszéd építése a jövő generációk érdekében**

2015-ben a szószóló folytatta a jövő nemzedékek érdekeit védő nemzetközi hálózat kiépítését, amit az ENSZ Főtitkárának korábbi, a „Nemzedékek iránti szolidaritás és a jövő generációk szükségletei” címet viselő jelentése ösztönzött. Ennek folyományaként a 2014-ben Budapesten rendezett „Model Institutions for a Sustainable Future” (a Fenntartható Jövő Modellintézményei) elnevezésű konferencián elindult nemzetközi együttműködési forma tovább fejlődött, és a Nemzeti Fenntarthatósági Intézmények Nemzetközi Hálózatában (Hálózat) kristályosodott ki. A Hálózat a nemzeti és regionális fenntarthatósági intézmények független együttműködése, amely világszerte azon munkálkodik, hogy elősegítse a jövő nemzedékek érdekeinek intézményes képviselését. A Hálózat elsődleges célja, hogy a kompetens intézmények megosszák egymás között az általuk felhalmozott tudást, tapasztalatot, a ténylegesen megvalósuló legjobb gyakorlatot, illetőleg a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére a felhalmozott tudás, a szervezeti felépítés, valamint a feladat- és hatáskör alapján leginkább alkalmas intézmények létrejöttét szorgalmazzák szerte a világon. A tapasztalatok megosztása révén a Hálózat tagjai azt kívánják feltárni, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek védelme miként jelenik meg a döntéshozatalban, a hosszú távú érdekeket hogyan lehet beépíteni a nemzeti kormányzati döntésekbe, valamint a helyi, regionális és globális döntéshozatali szintek és mechanizmusok hogyan kapcsolhatók össze a lehető leghatékonyabban a – jellemzően országhatárokon túlmutató és így nemzetközi összefogást, ugyanakkor sokszor a helyi sajátosságokhoz alkalmazkodó megoldást igénylő – környe-

zetpolitikai kérdésekben. A Hálózat tevékenységének fókuszában a jövő nemzedékek jóléte, valamint a minket körülvevő természeti környezet védelme, a szűkösen rendelkezésre álló természeti erőforrások hosszú távú biztosítása, megőrzése áll.

A nemzetközi együttműködés következő lépcsőjeként Budapest után 2015. április 27–29. között Cardiffban, Walesben került sor a Hálózat tagjainak éves találkozására, a walesi Fenntartható Jövők Biztosának Hivatala (Office of the Commissioner for Sustainable Futures), a World Future Council, a walesi kormány, a Cynnal Cymru és az Oxford Martin Programme on Human Rights for Future Generations közös szervezésében. Az esemény az egy évvel korábbi budapesti konferencia utókonferenciájaként került megrendezésre az alábbi témában: „Essential ingredients for a sustainable future: Why do we need independent institutions, and how should they work for the long term?” („A fenntartható fejlődés alapvető összetevői: Miért van szükségünk független intézményekre, és miként kellene ezeknek működniük hosszú távon?”) A rendezvényen nemzetközi szintűen elismert tudósok, akadémikusok, jogászok, emberi jogi szakértők, civil szervezetek képviselői, vezető ENSZ hivatalnokok és érdeklődő fiatalok vettek részt. A konferencián megállapodás született arról, hogy a Hálózat titkársági feladatait a magyar jövő nemzedékek szószólójának titkársága látja el.

Néhány a cardiffi konferencia kulcsüzenetei közül: amennyiben hosszú távú változásokat szeretnénk elérni globális szinten, olyan döntéseket kell hoznunk ma, amelyek figyelembe veszik a jövő nemzedékek jövőbeli érdekeit; ugyanolyan körülményeket és feltételeket kell biztosítanunk a leszármazóinknak, amilyenek számunkra is rendelkezésre állnak, mind környezeti, mind kulturális téren. Fel kell ismernünk, hogy milyen feladataink vannak a fenntartható fejlődés és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme terén, és felelősséget kell vállalnunk tetteink jövőbeli következményeiért. Ezeket az értékeket és normákat a jelen nemzedék tagjaiban is erősítenünk kell.

Fontos a demokratikus intézményi struktúrák kiépítése, amelyek hozzá tudnak járulni a hosszú távú döntések meghozatalához, valamint az, hogy az intézmények összekapcsolódjanak és meg-



*A szószóló és Agócs Ilona a cardiffi „Essential ingredients for a sustainable future” című konferencián*



osszák egymással a tapasztalataikat; ugyanakkor szükség van arra is, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek képviselője az ENSZ szintjén is biztosított legyen. Fontos, hogy az intézmények a kormányoktól független, önálló entitások legyenek egyedi kötelezettségekkel és hatáskörrel. Az intézményeknek hozzáférhetőnek, kompetensnek és hitelesnek (törvényesnek, átláthatónak, függetlennek), eredményesnek (a döntéshozatal szempontjából), valamint hatékonyaknak (a hatékony és korrupciómentes működés szempontjából) kell lenniük.

A Hálózat tagjai közötti kommunikáció kialakítása érdekében a szószóló „futureroundtable.org” néven honlapot hozott létre, amelynek célja, hogy felületet biztosítson az intézmények által a jövő generációk érdekeinek védelmére terén megszerzett tudás, illetve tapasztalat megosztására. Az online platform elősegítheti a hasonló tevékenységet végző szervezetek innovatív megoldásokkal való támogatását, létrehozásuk és tevékenységük ösztönzését, új modellek kidolgozását.

A szószóló 2015 szeptemberében felszólalt az Európai Parlament által megrendezett magas szintű találkozón, amelynek résztvevői azt vizsgálták, hogy miként lehet a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét az Európai Unió szintjén is hatékonyabban érvényesíteni. Annak érdekében, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek védelme megvalósítható legyen az Európai Parlament keretei között, több lehetséges intézményi megoldás is megvitatásra került. Felmerült a lehetséges opciók között, hogy az Európai Ombudsman – a nemzeti mintáknak megfelelően – legyen egy Jövő Nemzedékek Érdekeinek Védelmét Ellátó helyettese. További lehetőségként merült fel, hogy az Európai Parlament egy újabb bizottságot állítson fel, amely véleményezési munkája során a jövő nemzedékek érdekében jár el. A magyar minta a jövő nemzedékek érdekeinek védelme kapcsán többször példaként került említésre a találkozó során.

A szószóló 2015 decemberében megbeszélést folytatott az Interparlamentáris Unió Budapestre látogató elnökével, Saber Hossain Chowdhuryval. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét szolgáló hazai intézményrendszer értékeinek bemutatása és nemzetközi megismertetése terén fontos eredményként értékelhető, hogy az IPU elnöke a megbeszélés végén bejelentette: kezdeményezni fogja, hogy a magyar ombudsmani modell mintájára hozzanak létre a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó intézményeket az IPU tagállamaiban és a szervezet intézményi struktúrájában egyaránt.

Szintén 2015 decemberében tett látogatást az AJBH-ban Emily O'Reilly Európai Ombudsman. A találkozón a szószóló hangsúlyozta a nemzedékek közötti méltányosság és a jövő nemzedékek európai szintű képviselőjének jelentőségét. Az Európai Ombudsman egyetértett azzal, hogy az Európai Unió szintjén is szükséges a jövő nemzedékek érdekeinek intézményes képviselője.



2015 októberében John Knox, az ENSZ emberi jogok és környezetvédelem közötti kapcsolatot vizsgáló független szakértője konzultációra hívta a kormányokat, valamint állami és civil szervezeteket annak megvitatására, hogy milyen kapcsolatot látnak az emberi jogok érvényesülése, érvényesítése és a környezetvédelem között, milyen intézményi megoldások segíthetik a jó gyakorlatok kialakítását. A független szakértő az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatalával együtt 2016 márciusában fog az ENSZ Tanácsához benyújtani egy, a környezettel kapcsolatos emberi jogok hatékony végrehajtásáról, illetve az ezzel kapcsolatos kihívásokról szóló jelentést. Ehhez a jelentéshez nyújtott be konzultációs anyagot a szószóló, amelyben részletezte a magyar intézményi gyakorlatot és jogszabályi hátteret, valamint a nemzetközi együttműködés folyamatát és sikereit.

## 5.2.

### A nemzet közös örökségének védelme

#### 5.2.1.

##### Vagyonvédelem

A jövő nemzedékek érdekeinek védelme megkívánja, hogy a szószóló figyelemmel kísérje azokat a folyamatokat, amelyek a nemzet közös örökségének mint a nemzet vagyonának megőrzését befolyásolják. 2015-ben a köztársasági elnök a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésébe tartozó területekkel kapcsolatos szabályozás átalakításáról szóló törvényt aláírás előtt előzetes normakontrollra megküldte az Alkotmánybíróságnak. Az Alkotmánybíróság a döntés előkészítésének folyamatában megkereste a jövő nemzedékek szószólóját is álláspontja kifejtésére. A szószóló levelében hivatkozott a 2014. december 16-án kiadott, „A Nemzeti Parkok mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára” című állásfoglalására és kiemelte a nemzeti park igazgatóságok garanciális szerepét, mely kizárólag természetvédelmi célú tevékenységből fakad. Hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény P) cikkében megjelenő sajátos örökség-konceptió alapján az államot terhelő kötelezettség nem engedi meg a természeti erőforrások állapotának romlását. Hivatkozott a jelenkor döntéshozóit terhelő kötelezettségre, mely megköveteli a jövő nemzedékek kényszerpályára állításának elkerülését, a döntési szabadságukhoz szükséges feltételek megőrzését. Az igazságosság és a szolidaritás szellemisége megkívánja az összhang megteremtését a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítása és a jelen nemzedék gazdasági érdekei között. Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) AB határozata több szempontból is igazolta és megerősítette a szószóló állásfoglalásában és levelében képviselt álláspontját.

A szószóló a jogszabály-tervezetek véleményezése során és több fórumon is hangsúlyozta a természeti, környezeti elemekkel kapcsolatos nyilvántartások vagyoni jellegét. A múlt folyamatainak, a természeti folyamatok és környezethasználatok hatásának rögzített adatai a nemzet közös örökségének részét képezik, olyan vagyonnak tekinthetők, melyek elvesztése pótol-

hatatlan és felbecsülhetetlen. A múltban gyűjtött adatok teszik lehetővé a hosszú távú tervezést, a klímaváltozásra való felkészülést. Az ombudsmani vizsgálatok, a szószólónak az érintettekkel folytatott konzultációja alapján megállapítható, hogy a közigazgatás és a háttérintézmények átszervezése mindig adatvesztéssel, azaz vagyonszűkítéssel jár. Az adatok és nyilvántartások jelentőségét nem tükrözi vagyoni értékelés, ami miatt az átszervezések esetén az azzal járó veszteség sem jelenik meg vagyonszűkítés formájában és felelősség sem terheli azokat, akiknek tevékenysége miatt ez a vagyonszűkítés bekövetkezhet. A nyilvántartások és adatgyűjtések gazdasági és pénzügyi értékelése csak akkor jelenik meg, amikor meglévő információs rendszerek korszerűsítése, fenntartása vagy megszüntetése merül fel. A nyilvántartások tartalma mint önmagában való érték elismerése azonban még várat magára.

A természeti erőforrások védelme és megőrzése új szemléletű hulladékgazdálkodást kíván meg, különösen a körkörös gazdálkodásra való átállás folyamatában. A szószóló munkatársa, Pump Judit Gyulán a Gépipart Támogató Egyesület által szervezett XVII. Hulladékhasznosítási Konferencián felhívta a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény szempontjából is értékelendő a hulladék Janus arcúsága, mert egyrészt az emberi egészséget és a környezetet veszélyeztető és károsító tényező, másrészt a természeti erőforrás védelméhez kapcsolódik azáltal, hogy a hulladék természeti erőforrások hordozója, megtestesítője. A hulladékgazdálkodás rendszerének átszervezése, különösen a települési hulladékkezelési közszolgáltatás szervezési megoldásának állandó változása a lakosságot elbizonytalanítja, a hasznosítás szempontjából jól kialakított szelektív rendszerek felváltása más rendszerrel környezeti szempontból hátrányos lehet. Kiemelendő ezek közül a háztartásokban keletkező üveghulladék, melynek gyűjtése a hulladékszigetek felszámolásával lényegében megszűnt. A társadalom értékítéletét közvetlenül befolyásolja a közszolgáltatások szervezése. A lakosság körében egyre erősebb elvárásként jelenik meg azoknak a rendszereknek a kiépítése és megőrzése, melyek a háztartásokban feleslegessé váló tárgyak újrahasznosításra való átadását lehetővé teszik, a hulladékok anyagának hasznosítását minél nagyobb mértékben biztosítják. Az így felállított rendszerek – követve a hulladékhierarchiát – segítik a természeti erőforrások megőrzését, a környezet szennyezésének, károsításának megelőzését. A hulladék természeti erőforrásként való hasznosításának kedvező hatásai közé sorolható a bányászat okozta tájsebek csökkenő száma vagy a bányatavakon keresztül a felszín alatti vizek mennyiségvesztésének csökkenése is, ami a párolgás miatt következik be. Elkerülhetővé válhatnak olyan problémák, amelyek a felszín alatti vízmozgást befolyásoló bányászat és a településrendezés összehangolatlanságára vezethetők vissza, különösen a bányászati tevékenység felhagyása esetén.

A közszolgáltatás jelentős szerepet tölthet be továbbá az üvegházhatású gázok csökkentésében is azáltal, hogy a szelektív gyűjtés hatására a mezőgazdaságban hasznosítható komposzt kiválthatja a műtrágyagyártás okozta terhelést. Az Európai Unió ma már ebből a szempontból is értékeli a települési hulladék kezelését végző közszolgáltatásokat. Mindezekre tekintettel a szószóló a jogszabályok véleményezése során is jelezte, hogy a körkörös gazdaságra való átállás folyamatával ellentétesek azok a jogszabály-módosítások, amelyek a kötelező hasznosítási arányokat csökkentik az égetés javára.

### 5.2.2.

#### A kulturális örökség védelme

Bonyhád városában állami beruházás keretében folyó útépitési munkálatok közben bukkantak 2015 őszén a gótikus plébániatemplom páratlanul értékes maradványaira. A különleges felfedezés a régész szakma egészét megrázkóttatta, a nyilvánosság figyelmét is felhívva és támogatást várva annak érdekében, hogy az európai viszonylatban is méltán figyelemre méltó régészeti kincs a beruházási munkálatok szűk időkeretei és a különböző gazdasági és egyéb érdekek között is megőrizhető, feltárható, kutatható legyen és megismerhető állapotban megmaradjon. Az iszaptakarás miatt egyedülállóan érintetlen állapotban előkerült templomrom a város egyedüli középkori emléke, egyben a nemzet kulturális örökségének kiemelt fontosságú épített emléke, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az Alaptörvény P) cikke értelmében az állam és mindenki kötelessége.

A szószóló a biztossal közös közleményben felkérte az illetékes döntéshozókat és szakhivatalokat, kövessenek el mindent annak érdekében, hogy az útépitési munkálatok közben feltárt gótikus plébániatemplom maradványai megmaradjanak. Felhívták a közpénzek felhasználásáért felelős hatóságokat, hogy tegyék lehetővé, hogy a beruházó felfüggeszthesse az építkezést annak érdekében, hogy a tervek módosításával az út a középkori műemléket kikerülve épülhessen meg. Felkérték továbbá Bonyhád város polgármesterét, hogy keressen olyan megoldást, amely időt ad a középkori emlék feltárására és lehetővé teszi megőrzését és bemutatását. Felkérték az örökségvédelmi hatóságot, fontolják meg a régészeti lelőhely védettségét célzó eljárás megindítását. Az illetékes kormányhivatalt pedig arra hívták fel, hogy a szükséges engedélyek kiadásakor az Alaptörvény P) cikke értelmében kiemelt figyelmet szenteljenek az egyedülálló nemzeti örökség megőrásának.

### 5.2.3.

#### Vízvédelem

A szószóló 2015. május 28-án szakmai konzultációt szervezett a vízhez és szanitációhoz való hozzáférés ombudsmani vizsgálatok alapján feltárt magyarországi helyzetéről, az ENSZ és a WHO európai szervezetei által készített „Egyenlő esély” című értékelőlap kitöltésében érintett szakemberek részvételével.

2005-ben lépett hatályba az ENSZ Víz és Egészség Jegyzőkönyve, mely a páneurópai régió Részes Feleit arra kötelezte, hogy biztosítsák „az egyenlő esélyű hozzájutást a megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvízhez valamennyi lakos számára, különösen a hátrányos helyzetűeknek és a hátrányosan megkülönböztetetteknek”. A Részes Felek e területen elért eredményeinek felmérésére a magyar szakemberek részvételével értékelőlap készült „Egyenlő esély” címmel. Az értékelőlap kitöltését hazánk is vállalta, s az értékelést az Országos Közegészségügyi Központ koordinálta. Az értékelési folyamat részeként a szószóló szakmai konzultációra hívta az érintett állami, önkormányzati és civil szervezeteket. A konzultáción bemutatásra került a vízhez és szanitációhoz kapcsolódó ombudsmani gyakorlat. Kiemelendő, hogy a vízhez és szanitációhoz való hozzáférést sokan a közműves szolgáltatással azonosítják, és kevés figyelmet fordítanak arra, hogy önmagában a közszolgáltatás biztosíthatósága még nem feltétlenül jelenti a hozzáférést, különösen ott, ahol az intézmények belső szabályai, illetve az intézmények alkalmazottai, munkatársai befolyásolhatják a hozzáférés fizikai valósággá válását (büntetés-végrehajtási intézetek, kórházak, időotthonok, munkahelyek, menekülttáborok, stb.). Az ombudsmani vizsgálatok tanulsága szerint a vízhez és szanitációhoz való hozzáférés nem minden esetben biztosított a közmunkaprogram keretén belül a szabadban dolgozók számára, a játszóhelyeken, s egyre kevesebb közkút üzemel.

A szószóló a jogszabály-tervezetek véleményezése során felhívta a figyelmet arra, hogy a közszolgáltatáshoz nem jutók között többen is vannak olyanok, akik csak a bekötés magas költsége miatt nem tudnak a biztonságos ivóvízhez hozzáférni. Ezért sürgette olyan szociális támogatási rendszer kidolgozását, mely a rákötést támogatja. Hátrányos módosításnak tekinthető a díjat nem fizetőkkel szemben alkalmazható korlátozás és a szűkítés feltételrendszerének módosítása, mely már nem teszi kötelezővé a népegészségügyi szervezet előzetes jóváhagyását, elegendőnek tartja az utólagos ellenőrzést. A létfenntartáshoz szükséges víz biztosításának jogszerűsége esetén az élethez való jogra tekintettel az elővigyázatosság és a megelőzés elvére épülő szabályozást nem lehetne felváltani egy utólagos kontrollal.

Az ingatlanokon keletkező csapadékvíz-kezelés szabályozásának vé-

leményezésekor a szószóló sérelmezte, hogy az előterjesztés azt nem a települési vízgazdálkodás részeként kezeli, és ezért nincsen összhangban a vízstratégiát tartalmazó Kvassay Jenő Tervvel.

2015 márciusában a szószóló részt vett az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézményeket Koordináló Nemzetközi Bizottsága (NHRI ICC) éves értekezletének 28. ülésén, Genfben. A találkozó nagy hangsúlyt fektetett a fenntarthatósági célok nemzeti implementációjának lehetőségeire, különös tekintettel a demokrácia megerősítésére a társadalmi részvétel és a transzparencia növelésével. A szószóló felszólalásában kiemelte, hogy a vízhez való jog érvényesítésén keresztül a nemzeti emberi jogi intézmények konkrét intézkedésekkel is elősegíthetik a fenntartható fejlesztési célok nemzeti megvalósulásának feltételeit. Az értekezlet keretében a szószóló a svájci WaterLex nemzetközi nem-kormányzati szervezettel közösen kísérőrendezvényt szervezett „Monitoring Sustainable Development Goals: the Role of National Human Rights Institutions” címmel. A kísérőrendezvényen megfogalmazott üzenet alapján az alapvető emberi jogok védelmét szolgáló intézményeknek figyelembe kell venniük a vízhez való joggal és a vízkormányzással kapcsolatos problémák integrációs sajátosságait, és ki kell építeniük a 6. fenntarthatósági cél megvalósulásához szükséges megfelelő monitoring mechanizmusokat.

#### 5.2.4.

##### Talajvédelem

Az ENSZ 68. közgyűlése 2015-öt a Talajok Nemzetközi Évének nyilvánította. Erre tekintettel a szószóló megkezdte talajvédelmi állásfoglalásának előkészítését, tudományos megalapozását. A talaj napjaink egyik legveszélyeztetettebb megújuló, multifunkcionális természeti erőforrása. A talaj a földkéreg legfelső rétege, egy olyan összetett, feltételelesen megújuló rendszer, melynek állapota és így tulajdonságai az alkotóelemek – az ásványi anyagok, a szerves anyagok, a víz, a levegő és az élő szervezetek – külső körülményektől, így az emberi hatástól is függő állandó kölcsönhatásának eredménye. A talaj nem csak élelmiszertermelésünkhöz szükséges, számos más funkciója is van, melyek ellátásában a talajban lévő élő szervezetek kulcsfontosságú szerepet töltenek be, ezért azok biodiverzitásának megőrzése a jövő nemzedékek érdeke. A Magyar Tudomány Napja köré szervezett rendezvények részeként a szószóló november 6-án a magyar tudomány talajjal foglalkozó jeles képviselőit és a talajjal foglalkozó szakembereket konzultációra hívta össze azzal a céllal, hogy megismerje véleményüket az addig feltárt problémákkal kapcsolatban. 2015. december 4-én, egy nappal a nemzetközi talajnap előtt a Magyar Tudomány Akadémia Agrártudomá-



nyok Osztálya, az MTA Környezettudományi Elnöki Bizottsága, a Magyar Talajtani Társaság és a Hivatal közös rendezvényén az MTA székházában a szószóló ismertette a talajjal kapcsolatos alaptörvényi rendelkezéseket, valamint a talaj védelmével kapcsolatba hozható ombudsmani gyakorlatot. Hangsúlyozta, hogy a talaj védelme nem szűkíthető le a termőföld védelmére. Multifunkcionalitásából adódóan a talaj védelme a bel- és külterületeken más és más szempontból ugyan, de egyaránt kiemelkedően fontos. Felemelte szavát a talajnak mint az abban élő szervezetek élőhelyének, valamint biodiverzitásának védelme érdekében, az indokolatlan talajlefedések ellen. Az elővigyázatosság és a megelőzés jegyében felhívta a figyelmet az információvesztés megállításának fontosságára, mely egyrészt a nemzedékekről nemzedékekre átadásra kerülő hagyományos tudás összegyűjtését és megőrzését jelenti, másrészt az állami és kutatói adatbázisok megőrzését és megújítását, ideértve a múltban gyűjtött adatvagyon megmentését, a meglévő megfigyelő-, adatgyűjtő hálózatok működtetésének biztosítását és a hálózatok új igényekhez igazítását, bővítését. A szószóló jelezte: az ombudsmani gyakorlat alapján is megállapítható, hogy a talaj sokszínű feladatellátó képességeinek megőrzését hátráltatja, hogy annak – a gazdaság számára is értelmezhető – értékelése még kidolgozásra vár. A konferencián kiemelt hangsúlyt kapott a társadalmi szemléletváltozás szükségessége, melynek eredményeként a társadalmi értékrendben a talaj ismét elnyerheti méltó helyét, és ezáltal elfogadottá és természetessé válnak a degradációs folyamatok megállítását szolgáló, megelőzés elvén alapuló intézkedések.

#### 5.2.5.

#### Az erdő védelme

A szószóló szakmai és civil szervezetektől értesült arról, hogy Győr Város Önkormányzata kajak-kenu pálya kialakításának lehetőségét vetette fel a Püspökerdő területén. A Püspökerdő mintegy 300 hektáros területével Győr legnagyobb egybefüggő zöldfelülete, az Országos Ökológiai Hálózat magterületeként nyilvántartott erdős, vizes élőhely, számos védett növény- és állatfajnak ad otthont. Mindezek alapján a szószóló hivatalbóli vizsgálat indítását kezdeményezte az alapvető jogok biztosánál, melynek során Győr polgármesterétől érdeklődött a beruházás esetleges tervezéséről, egyidejűleg felhívva a figyelmet a terület kiemelkedő szerepére a biológiai sokféleség megőrzésének és így a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából. A vizsgálat során a polgármester tájékoztatásai alapján egyértelművé vált, hogy nem született még döntés a konkrét megvalósításról, a későbbiekben pedig a természetvédelmi szempontból különösen aggályosnak tekinthető terv megvalósításától az önkormányzat elállt.

### 5.2.6.

#### A biodiverzitás védelme

2015. március 16-án került sor a szószóló és a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete között létrejött együttműködési megállapodás alapján „A Natura 2000 területek uniós jogi védelme” című szeminárium megrendezésére. A konferencia időszerűségét az az igény is alátámasztotta, hogy a Magyarország területének 20 százalékát kitevő Natura 2000 területek s velük a jövő nemzedékek érdekeinek védelme ne csak a jogalkotásban, hanem a jogalkalmazásban is kellő súlyt kapjon. A szószóló köszöntőjében annak fontosságát hangsúlyozta, hogy a nemzet közös örökségének, benne a biológiai sokféleségnek a megőrzése a következő nemzedékek életminősége biztosításának elengedhetetlen feltétele, és erre az egymást követő generációk az Alaptörvényben egyfajta szövetséget kötöttek. Darák Péter, a Kúria elnöke rendkívül előremutatónak tartotta a tanácskozást, figyelemmel arra, hogy a környezet, a természet védelme a jogászok számára gyakran periférikus kérdés, amely a klasszikus közjog–magánjog felosztásba, a hagyományos jogászvilágképbe nehezen beilleszthető. A környezetjog ugyanakkor erősíti a bírói szemlélet hatását a társadalmi életben, hiszen a modern jogalkotás általános tendenciáival szemben épít az esetjogi megközelítésre, a széles körű jogalkalmazói mérlegelésre.

Éppen ezért nagy szükség van az ehhez hasonló szakmai konferenciákra, amelyen jogászok és környezetvédelmi szakemberek együtt vesznek részt. A természettudományos megközelítés egyfelől tágítja a jogász szemléletet, másfelől jelentős segítséget nyújt a környezetvédelmi jog alapfogalmainak értelmezése során. A szemináriumon előadások hangoztak el a magyar és uniós jogi szabályozásról, az Európai Unió Bírósága és a nemzeti bíróságok vonatkozó esetjogáról, valamint az alapjogi védelem lehetőségeiről. A Natura 2000 területekkel kapcsolatos ombudsmani panaszok jól tükrözik a kérdés összetettségét. A panaszosok egyik oldalról sérelmezik az értékek elvesztését, a másik oldalról megkérdőjelezzik az értékekre tekintettel hozott tulajdonosi korlátozások szükségszerűségét és arányosságát. Az ombudsmani vizsgálatok feltárták, hogy a természetvédelmi hatóságok nem mindig veszik figyelembe a természetvédelmi kezelő nemzeti park igazgatóságok szakmai előkészítése alapján megszületett jogszabályi korlátozásokat (pl. figyelmen kívül hagyják a megengedhető sportesemények számát; a rendezvényre jogerős határozat nélkül, a jogorvoslati jog kizárásával kerül sor, így jogorvoslati jogukkal a társadalmi szervezetek sem tudnak élni). A korlátozással kapcsolatos szakmai vélemény kialakítása során nem mindig veszik figyelembe a nemzeti park igazgatóságok álláspontját. Az alaptörvényi megközelítés során az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való alapvető jog védelme mellett a P) cikkben nevesített ér-



A „Natura 2000 területek uniós jogi védelme” című szemináriumon

terek védelme is kiemelt szerepet kap. A P) cikk a nemzet közös örökségként nevesíti a biológiai sokféleséget, ezen belül az őshonos fajok védelmét. Mivel az élőhely-védelem kifejezetten nem jelenik meg az Alaptörvényben, de a biológiai sokféleség megőrzése annak védelme nélkül nem valósítható meg, a területek védelme is megkülönböztetett figyelmet kap, így a Natura 2000 területeké is. A szószóló munkatársa felhívta a figyelmet arra, hogy a természetvédelmi kezelésért, illetve a természetvédelmi vagyonkezelésért felelős nemzeti park igazgatóságok közigazgatási eljárásokban betöltött szerepe ellentmondásos, mert az eljárásoktól függően más és más jogi szerepet töltenek be, így a természeti értékek védelmének hatékonysága is változik és nem ellentmondásmentes. A szemináriumon elhangzottak megerősítették, hogy szükség van egyes fogalmak egységes jogértelmezésének kidolgozására.

2015-ben a szószóló üdvözölte, hogy egyre több védett természeti terület kezelési tervét készítették el és hirdették ki jogszabályban.

Az Alaptörvény P) cikkében foglalt biológiai sokféleség megőrzése vonatkozásában kiemelkedő jelentőségű a 2015 szeptemberében, „A délvidéki földikutya fokozottan védett fajának megőrzéséről a jövő nemzedékek számára” címmel kiadott elvi állásfoglalás. A délvidéki földikutya (*Nannospalax (leucodon) montanosyrmiensis*) a Kárpát-medencében endemikus, a nyugati földikutya fajcsoportéhoz tartozó, kritikusan veszélyeztetett, a kihalás szélére sodródott faj. Földünkön ennek a – gerincesek törzsébe és az emlősök osztályába tartozó, rejtőzködő, talajlakó életmódot folytató – kistestű rágcsálófaj-



*Délvidéki földikutya (Nannospalax (leucodon) montanosyrmienensis) – Németh Attila biológus felvétele*

nak a világállománya a legfrissebb becslések szerint alig több mint 400 egyedre tehető, amelyek három élőhelyen fordulnak elő: a szerbiai Fruska Gora hegy lábánál, Ásott-halom és Kelebia térségében a szerb–magyar határvidéken, valamint Baja városának határában. A

hazai délvidéki földikutya-állomány tehát nem egy széles elterjedésű és nagy egyedszámmal rendelkező faj peremvidékre szorult és helyileg veszélyeztetett populációja, hanem egy mintegy kétmillió évvel ezelőtt ezen a helyen kialakult, élőhelyei kiterjedésében és egyedszámában vészesen megfogyatkozott faj utolsó, még megmaradt képviselői.

A veszélyeztetett faj sorsa az érintett határszakaszon létesített biztonsági kerítés építésekor került a közérdeklődés fókuszába, ennek (is) köszönhetően a kivitelezési munkák módjának meghatározása természetvédelmi szakemberek véleményének figyelembevételével történt. Nem csupán a médián keresztül jelentkezett nyomás a faj hatékonyabb védelmére, de több panasz, megkeresés és beadvány is érkezett az említett időszakban a szószólóhoz, a kiemelkedő természeti kincs elpusztulására vonatkozó, megalapozottnak tűnő aggályokat tárva fel.

Az állásfoglalás mindenekelőtt megállapítja azt az Alaptörvényből levezethető feltétlen állami kötelezettséget, amely a kihalás szélére sodródott délvidéki földikutya faj megmentésére irányul, ugyanakkor a szószóló saját feladat- és hatáskörében eljárva, az ügyben a mindannyiunkat terhelő felelősséget felismerve javaslatokat is tesz a kormányzati szervek részére.

### 5.2.7.

#### A táji örökség védelme

A táji örökség védelmének elősegítése érdekében, ami a nemzet közös – mind a természeti, mind az ember által alkotott – örökségének védelmét szolgálja, a szószóló kezdeményezte a „Táji örökségünk megőrzéséért” című vándorkiállításnak a Hivatalban történő bemutatását, valamint a kiállításához kapcsolódóan műhelybeszélgetés megtartását a kidolgozás alatt álló Nemzeti Tájstratégiáról.

A vándorkiállítás szervezője a Földművelésügyi Minisztérium Környezetügyért, Agrárfejlesztésért és Hungarikumokért Felelős Államtitkársága.

Az államtitkárság egyúttal az elsődleges szakmai felelőse a tájvédelem szabályozásának és kezdeményezője a Nemzeti Tájstratégia megalkotásának, ezért a kiállítás bemutatása és a műhelybeszélgetés megtartása az államtitkársággal közösen, a két intézmény közötti együttműködési megállapodás alapján történt.

A vándorkiállítás az Európa Tanács Táj Díja 2014. évi nemzeti pályázatához kapcsolódott, célja a tájban testet öltő természeti és kulturális örökség megóvási lehetőségeinek bemutatása, a civil kezdeményezések bátorítása, a kiemelkedő teljesítményt nyújtók megismertetése volt. A kiállítás tablói bemutatták az Európai Táj Egyezményt, az Európa Tanács Táj Díját, a Magyar Tájdíjat, az egyezmény hazai végrehajtása érdekében a tájvédelemben, a kulturális örökségvédelemben, a területrendezés és a területfejlesztés szakterületein végzett tevékenységet, a 2015-ben és a korábbi években győztes, az Európa Tanács Táj Díjára felterjesztett magyar pályaműveket.

A Nemzeti Tájstratégiáról szóló műhelybeszélgetés célja a stratégiában figyelembe veendő kérdések megvitatása, tartalmi ajánlások megfogalmazása volt. A felkért hozzászólók és résztvevők széles köre – a tudományos kutatás, gyakorlati alkalmazás, tervezés szakemberei, a szakmai és környezetvédő civil szervezetek képviselői, a Hivatal munkatársai, a Környezetügyért, Agrárfejlesztésért és Hungarikumokért Felelős Államtitkárság, a táji örökség védelméért felelős más tárcák, kormányhivatalok, önkormányzatok munkatársai – sokoldalú megközelítést tett lehetővé. A beszélgetés első témaköre a magyar táj állapota, a helyzetértékelés volt. A résztvevők megvitaták, hogy milyen a fizikai-biológiai-vizuális jellemzőkkel leírható állapot, milyen folyamatok, tendenciák érzékelhetők, milyen erősségeket, gyengeségeket lehet tapasztalni, ezek alapján milyen célokat fogalmazzon meg a tájstratégia e problémák kezelésére, illetve a kedvező folyamatok erősítésére. A második témakör az államigazgatás tájalakításban betöltött szerepével és felelősségével foglalkozott mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás területén, bemutatta az ombudsmani gyakorlatban felmerült releváns kérdéseket, és megfogalmazta azokat a problémákat, amelyek megoldására a stratégiának ki kellene térni. (A műhelybeszélgetés egyes előadásai elolvashatók a Hivatal honlapján a hírek és közlemények rovaton belül az eseménynaptárban, a „Táji örökségünk megőrzéséért” eseménynél.)

### 5.3.

#### A környezetvédelmi panaszok

Az Ajbt. értelmében az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese közreműködik a biztos vizsgálataiban. 2015-ben a biztos és helyettese a környezetvédelmi jog számos területét érintő közös vizsgálatot folytatott le, amelyek alapjogi háttérét elsősorban az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez és a XX. cikk szerinti testi és lelki egészséghez való jog jelentette, de gyakran hivatkozva a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogra, valamint a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményére is. A lakosság és a vállalkozások között gyakran fennálló érdekellentét miatt a vállalkozáshoz való jog sem hagyható figyelmen kívül, amellyel kapcsolatban kijelenthető, hogy az nem korlátozhatatlan, a vállalkozóvá válás lehetőségének biztosítását jelenti.

A környezetvédelmi tervezés alapját jelentő Nemzeti Környezetvédelmi Programban foglaltakat a gazdaságpolitikai döntések kialakítása, a terület- és településfejlesztés, a regionális tervezés, továbbá a nemzetgazdaság bármely ágában megvalósuló állami tervezési és végrehajtási tevékenység során érvényre kell juttatni. A beszámolási időszakban fogadta el az Országgyűlés a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programot, amelynek stratégiai célja az életminőség és az emberi egészség környezeti feltételeinek javítása; a természeti értékek és erőforrások védelme, fenntartható használata, valamint az erőforrás-takarékosság és -hatékonyság javítása, a gazdaság zöldítése. A Program a környezetügy átfogó hazai stratégiai tervdokumentuma, amely keretet ad minden környezetügyi szakterületi stratégiának, programnak, tervnek, emellett szorosan kapcsolódik az Országgyűlés által elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiához. A Programban foglalt feladatok, célkitűzések, helyzetértékelések és statisztikai adatok az ombudsmani vizsgálatok számára is iránymutatásként, hivatkozási alapként szolgálnak.

A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamato-



kat indít meg. A környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek van elsőbbsége, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csak is olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni. Az oly sokszor hivatkozott 28/1994. (V. 20.) AB határozat leszögezi azt is, hogy az élethez való jog vonatkozásában az állam objektív, intézményvédelmi kötelezettsége az emberi életre általában is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában megerősítette a korábbi határozataiban lefektetett megállapításait a környezethez való joggal kapcsolatban, egyebek mellett azt is, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal elért védelmi szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.

A megelőzés mellett kiemelkedő jelentőségű az integráció elve, amelynek lényege, hogy a döntéshozók a környezeti érdekeket, a várható környezeti hatásokat az állami és társadalmi élet minden területén tárják fel és kellő súllyal vegyék figyelembe a döntéshozatalkor.

A szószóló fontosnak tartja felhívni a figyelmet a településrendezés jelentőségére, ami az egészséges környezethez való jog kiindulópontjának tekinthető. Sok éves tapasztalat alapján kijelenthető, hogy ha a fejlesztésekkel járó környezeti hatásokra a döntéshozatal során nagyobb figyelem fordulna, a későbbiekben sok környezeti konfliktus fel sem merülne.

Gyakori, hogy a Hivatalhoz fordulóknak még azelőtt kérik a Hivatal segítségét, hogy panaszukat jelezték volna a hatáskörrel rendelkező szervnek. Ilyenkor a Hivatal részletes tájékoztatást ad a panasz jogi háttéréről, az igénybe vehető lehetőségekről. Válaszaiban gyakran ismerteti a Polgári Törvénykönyv szomszédjogi és birtokvédelmi szabályait, hiszen a szomszédjogok védelme mellett a birtokvédelem is a környezetvédelem egyik jogi eszközévé vált. A vizsgálatok eredményes lefolytatása érdekében bevett módszer, hogy a hatóságnak nem minősülő szervezetek vagy az adott vizsgálattal nem érintett hatóságok közreműködését is kéri a Hivatal, továbbá figyelemmel kíséri az uniós gyakorlatot is. A körülmények megismerése érdekében több ügyben a szószóló és munkatársai a helyszínt is megtekintették.

### 5.3.1.

#### A zajpanaszokkal kapcsolatos vizsgálatok

A Nemzeti Környezetvédelmi Program szerint az EU tagországokhoz hasonlóan Magyarországon is nőtt a zajforrások száma, valamint az általuk kibocsátott zaj zavaró hatása, amit a lakossági panaszok számának emelkedése is tükröz. A korábbi évekhez hasonlóan 2015-ben is nagy számban érkeztek a Hivatalhoz zajjal kapcsolatos beadványok.

Évről évre sokak számára jelent súlyos problémát a vendéglátó-helyek működése: jellemzően a hangos zeneszolgáltatás, az érkező és távozó vendégek utcai hangoskodása, kulturálatlan viselkedése és a megnövekedett gépjárműforgalom zavarja a környéken lakókat. A nyitvatartási idő és a zavaró jelenségek közötti nyilvánvaló összefüggés miatt részben megoldást jelenthet a nyitvatartási időnek az egység környezetében élők érdekeit is figyelembe vevő szabályozása. Ehhez kapcsolódóan fontos felhívni a figyelmet, hogy a kereskedelemről szóló törvény alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságok figyelembevételével rendeletben szabályozhatja az üzletek éjszakai nyitva tartását, míg a jegyző a külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű zaj esetén korlátozhatja azt. Kétségtelen, hogy összetett problémáról van szó, azonban a szószóló álláspontja szerint a lakosság éjszakai nyugalmanak, zavartalan pihenésének biztosítását kell alapul venni és ehhez kell „igazítani” a mások számára szórakozást, kellemes időtöltést biztosító vendéglátó-helyek működését.

Szintén visszatérő problémát jelent a közúti közlekedésből származó zaj. Az AJBH-hoz fordulókat általában a településeken átvezető főutak, a nagyobb belső utak, valamint az ipartelepekhez és a bevásárlóközpontokhoz vezető utak forgalmának – elsősorban tehergépjármű-forgalmának – mértékét és az abból adódó környezetterhelést sérelmezik, de gyakran a közösségi közlekedés által okozott zaj miatt emelnek szót. A statisztikai adatok ismeretében ez korántsem meglepő: 1990-hez képest 2010-re a közúti közlekedés járműállománya 60%-kal, a személyközlekedési teljesítmény 11%-kal, az áruszállítási teljesítmény pedig több mint 100%-kal növekedett.

Magyarország legforgalmasabb útszakaszai közé tartozik az M3-as autópálya fővárosi szakasza. Az AJB-4638/2013. számú ügyben a panaszosok azt sérelmezték, hogy az autópálya kivezető szakaszának egy részén nem épült meg a zajvédő fal. Ennek okaként – a vizsgálat során megkeresett hatóságokkal egybehangzóan – néhány vállalkozó ellenállását jelölték meg. A rendelkezésre álló adatok alapján nem kétséges, hogy a zajvédő fal megépítése mindenképpen szükséges az érintett szakaszon, ugyanakkor a hatásterületen élők számára még mindig nem ismert, hogy a beruházás mikor valósul meg. A vizsgált eset azt példázza, hogy kevés szereplő is képes megakadályozni egy lényegesen nagyobb alanyi kör életminőségét

nagyban javító beruházás megvalósítását. A vállalkozói érdekek ebben az esetben erősebbnek bizonyult, mint a fallal nem védett szakasz hatásterületén élők, ott dolgozók, tanulók egészséges környezethez, valamint testi és lelki egészséghez való joga. Az elvégzett vizsgálatok jelentős határérték-túllépést mutattak, különösen az éjszakai túllépés mértéke aggasztó. A vállalkozáshoz fűződő alapjog korlátozását indokolhatja az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása. A vizsgált ügyben a zajvédő fal megépítésével a cél e jogok védelme, ami az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes álláspontja szerint nem teszi lehetetlenné a vállalkozóvá válást. A vállalkozás joga gyakorolható, és mivel a kivitelezés átlátszó anyagok felhasználásával is történhet, a vállalkozások az arra közlekedők számára továbbra is észrevehetőek, szolgáltatásaik megismerhetőek maradnak. Úgy vélik, ez lehet a környezeti szempontokra megfelelően érzékeny és a vállalkozás jogát is figyelembe vevő megoldás. Szükséges hangsúlyozni, hogy sokakat érintő, súlyos és hosszú ideje fennálló sérelemről van szó. Közös jelentésükben a biztos és a biztoshelyettes felkérték Budapest Főváros főpolgármesterét, hogy a jelentős számú állampolgár számára életminőség-javulást jelentő beruházást tekintse kiemelt feladatnak és vizsgálja meg a mielőbbi megvalósításhoz szükséges intézkedéseket. A főpolgármester arról tájékoztattott, hogy a Fővárosi Önkormányzat a zajvédelmi létesítmény megvalósítását kiemelt feladatának tekinti, és ennek érdekében 2015-ben megvalósítási megállapodást kötött a Budapesti Közlekedési Központ Zrt.-vel a műszaki terveztetés és engedélyeztetés elvégzésére. A kivitelezés megindítására 2016 őszén kerülhet sor, a megvalósításhoz szükséges forrás biztosítását követően. E forrást Budapest Főváros Önkormányzata a 2016. évi költségvetésébe fogja betervezni, emellett az esetleges közös finanszírozás, forrásmegosztás kérdésében egyeztetés kezdeményezésére kerül sor Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzatával és a Nemzeti Fejlesztési Minisztériummal. A főpolgármester végül arról tájékoztattott, hogy a Fővárosi Önkormányzat mindent megtesz annak érdekében, hogy a jelentés által részletesen bemutatott problémát 2017-ig megoldják.

A kialakult forgalmi rendet kifogásolta és annak felülvizsgálatát szorgalmazta az AJB-1255/2014. számú ügyben a Hivatalhoz forduló panaszos. A beadvány szerint a lakóhelyéhez közeli áruház feltöltését végző kamionok a lakóházaktól alig 1–1,5 méterre elhaladva közelítik meg az üzletet. További problémaként említette, hogy a járművek az áruházból való távozásuk során nem tudnak az utcából szabályosan kihajtani. A vizsgálat a közúti közlekedés szabályainak megsértése mellett a kamionközlekedés zavaró zaj- és rezgés hatásaira is rámutatott. Az ügy időközben megnyugtató módon rendeződött, mert az önkormányzat az utca forgalmi rendjét megváltoztatta

és a kamionok behajtását nem engedélyezte, a járművek az áruházat más útvonalon közelítik meg.

A jelentős városi forgalom hatására több helyi önkormányzat törekvése irányul a városközpontok mentesítésére, amelynek során a gépjármű-forgalmat igyekeznek onnan kiszorítani. Ezek az intézkedések azonban azzal a következménnyel járhatnak, hogy a forgalom és az abból adódó terhelés ténylegesen nem csökken, csak a forgalom városon belüli áthelyezése folytán máshol jelentkezik. A megváltozott forgalmi rend jelentette a problémát az AJB-584/2014. számú ügyben. A megyeszékhely főterét tehermentesítették, ugyanakkor a panaszosok lakóháza előtt a forgalom jelentősen megnőtt. A vizsgálat során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel a biztos és a biztoshelyettes, azonban hangsúlyozták, hogy ugyan a határérték túllépése a jogszabály alapján nem tekinthető jelentősnek, annak mértéke így is számottevő, ezért a településen lakók egészséges környezetének biztosítása érdekében az önkormányzatnak mindent meg kell tennie azért, hogy a gépjármű-közlekedés a lehető legkisebb környezeti terheléssel járjon és törekednie kell arra, hogy az a határértékeket lehetőség szerint egyáltalán ne haladja meg. Szükséges megjegyezni, hogy önmagában a forgalom áthelyezése nem eredményezi a környezet állapotának javulását, ha a gépjárműhasználat, a közlekedésben részt vevő gépjárművek száma nem csökken.

Különlegesnek tekinthetők a sportlétesítmények működésével összefüggő zajpanaszok, amelyek közül kettő kezdeményezéssel zárult. A sport az egészségfejlesztés alapvető eszköze, a szabadidő eltöltésének társadalmilag is hasznos módja, amely jelentős szerepet tölt be az ifjúság erkölcsi-fizikai nevelésében, a személyiség formálásában. A mozgásgazdag életmód szükségességét és hasznosságát kifejező szemlélet terjesztése, a meglévő létesítmények korszerűsítése és újak kialakítása hozzájárul a fiatalok életmódjának, szabadidős tevékenységének helyes irányba tereléséhez. Szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy a tömegbázis szélesítését szolgáló pályaeépítési program mellett sajnálatosan megfigyelhető a zöldterületek vesztes fogyatkozása, a sportpályák megszűnése. A felnőtt lakosság csekély sportolási hajlandóságára tekintettel mindenképpen támogatandó, hogy az egyesületi létesítményeket szabadidősportra is igénybe lehessen venni. Általánosságban kijelenthető, hogy a sportolási lehetőségek javítása, az újabb sportágak úzéséhez szükséges tárgyi feltételek megteremtése olyan intézkedés, amely önmagában nem kifogásolható. Köztudomású tényként fogadható el ugyanakkor, hogy a sportpályákon folyó tevékenység zajhatással jár együtt: a játékosoktól és a nézőktől származó hangoskodás mellett egyéb zavaró hatások is jelentkeznek: a labda pattogása, kapufának, pálánknak, kerítésnek ütődése.

Bizonyos mértékű zavarást mindenkinek el kell viselnie, ugyanakkor egyesek sportolása, szabadidős tevékenysége nem vezethet mások szük-

ségtelen zavarásához, az egészséges környezethez való alapjog aránytalan korlátozásához. Az AJB-4371/2014. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy az egyik, nagy múltú fővárosi sportegyesület lakóházához közeli műfüves labdarúgó pályáin késő estig mérkőzéseket, hétvégeken különféle rendezvényeket tartanak. A résztvevők zajongása és a rendezvények hangosítása rendkívül zavarja a környéken lakók nyugalalmát. A testi és lelki egészséghez való jog érvényesüléséhez a lakosság egészsége szempontjából kifejezetten kívánatos, hogy a sportolásra és szabadidős mozgásra minél több létesítmény álljon rendelkezésre, másrészt szükséges, hogy otthonában az egyén zavartalan pihenése – különösen hétvégén – biztosítva legyen. A jelentésben egyebek mellett a biztos és a biztoshelyettes kifejtették, hogy a birtokvédelem jogi személyekkel szemben is alkalmazható, valamint azt is, hogy a sportpálya üzemeltetője felelős a sportpálya területén törtétekért, a sérelmezett tevékenységek az ő érdekkörébe tartoznak. Álláspontjuk szerint a Polgármesteri Hivatalba érkezett, a létesítmény zajos működését sérelmező lakossági beadvány alapján a birtokvédelmi eljárás lefolytatható lett volna, ennek elmaradása alapvető jogokkal összefüggő visszásság veszélyét és sérelmét idézte elő. Időközben a sportegyesület és a lakosság képviselői között a rendezvények számára és a pályahasználatra vonatkozó megállapodás jött létre, amely megfelelő egyensúlyi helyzetet teremthet az ellentétes érdekek között. Az AJB-4775/2014. számú ügyben egy újonnan épült gördeszkapálya működését sérelmezték a közelben lakók. Az önkormányzat a gördeszkapálya megépítésével a lakosság – elsősorban a fiatalok – testi és lelki egészséghez való jogát szolgáló létesítményt hozott létre, ugyanakkor különösen fontos a helyszín körületekintő kiválasztása, ha egy tervezett létesítmény működése (használata) köztudottan jelentősebb zajjal jár, mert azzal megelőzhetőek a későbbi lakossági panaszok, és az ezek miatt esetleg utólag szükségessé váló költséges beruházások. Ha az önkormányzat a gördeszkapályának lakóházak közelében történő elhelyezéséről dönt, gondoskodnia kell a zavaró hatások minimalizálásáról. A biztos és a biztoshelyettes megállapították, hogy a közelben lakók zavarásának csökkentése érdekében történtek intézkedések, ezek közül a legfontosabb, hogy a pálya használata nyitvatartási időhöz kötött, továbbá a bejárati ajtót zárják. Ennek ellenére álláspontjuk szerint a pálya használatával járó zavarással szemben jelenleg nem biztosított elégséges védelem a hatásterületen élők számára. A pálya ingatlanokhoz való közelsége, a gördeszkázással szükségszerűen együtt járó zaj, a több környékbeli által aláírt lakossági panasz, valamint a helyszínen szerzett tapasztalatok alapján az egészséges környezethez való jog védelme érdekében a biztos és a biztoshelyettes szükségesnek tartották annak vizsgálatát, hogy miként lehet számottevően csökkenteni a zavaró hatásokat. A polgármester a kezdeményezésre

adott válaszában beszámolt a megtett intézkedésekről, amelyek között a módosított (rövidített) nyitvatartási idő is szerepel.

A beszámolási időszak lényeges eseménye volt Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata képviselő-testületének a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló rendelete kúriai felülvizsgálatának kezdeményezése, valamint az egyes zajvédelmi tárgyú rendeletek módosításáról szóló előterjesztés véleményezése. A Hivatal rendelkezésére bocsátott tervezet a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló kormányrendelet, a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló KvVM-EüM együttes rendelet, továbbá a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló KvVM rendelet módosításának tervezetét tartalmazta. A biztos véleményében egyebek mellett kifejtette, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében az alkalmi, hangosítással járó szabadtéri rendezvények esetén – amelyek zajvédelmi hatásterülete több fővárosi kerületi vagy több települési önkormányzat illetékességi területét is érinti – szükséges a központi szabályozás megalkotása, függetlenül attól, hogy azokat közterületen vagy nem közterületen rendezik. Észrevételei között szerepelt, hogy a módosítás szerint a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zaj mentességgel nem érintett napokra vonatkozó általános terhelési határértékei is átlagosan 5 dB-lel magasabbak az üdülőterületre, kis- és nagyvárosias lakóterületre és gazdasági területre a hatályos szabályozásban az üzemi és szabadidős zajforrásokra megállapított határértékeknél. Ugyanakkor az üdülő-, valamint a kis- és kertvárosias lakóterületek tekintetében évente 40 napra szólóan meghatározott, mentességgel érintett napokra vonatkozó zajterhelési határértékek a hatályos szabályozás szerinti, a különböző övezeti besorolású területekre vonatkozó határértékeket jelentősen, 10–25 dB-lel haladnák meg. A tervezet ezen, a védelmi szintet meghatározó hatályos határértékeknél magasabb zajterhelési határértékei a visszalépés tilalmába ütköznek és sértik az egészséges környezethez való alapvető jogot. Véleményében a biztos utalt arra, hogy a Strasbourg-i Emberi Jogok Európai Bírósága a magánlakáshoz való jog megsértését már akkor is megalapozottnak találta, ha az állam elmulasztotta a határértékek betartásának kikényszerítését. A kihirdetett jogszabály a mentességgel érintett napokon a tervezethez képest némileg kevesebb, 10–20 dB-lel magasabb határértékeket ír „csak” elő, ami a véleményben kifejtett alkotmányossági aggályokat nem orvosolja megfelelően.



### 5.3.2.

#### A hulladékgazdálkodást érintő vizsgálatok

A panaszosok gyakran kifogásolják az igénybe vehető hulladékgyűjtő edény méretét, ezért mindenekelőtt az ezzel kapcsolatos jogszabályváltozásra szükséges felhívni a figyelmet. Az Alkotmánybíróság több határozatában is kimondta, hogy a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a szolgáltatás–ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban. Az alkotmánybírói határozatok alapján számos ombudsmani jelentés is megállapította, hogy a szolgáltatás–ellenszolgáltatás arányossága és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása az ingatlanhasználók részére a 110–120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét is biztosítja. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló Korm. rendelet módosítása rendezi a 60, illetve 80 literes hulladékgyűjtő edények választhatóságát. A legkisebb méretű hulladékgyűjtő edény használatára vonatkozó rendelkezéseket 2016. január 1-jétől kell alkalmazni.

A Hivatal segítségét kérő panaszosok változatlanul gyakran hivatkoznak arra, hogy hulladékuk egyáltalán nem keletkezik, a szolgáltatást nem veszik igénybe, ezért jogtalanak tartják a közszolgáltató hulladékkezelési díj megfizetésére irányuló követelését. Az ilyen esetekben a biztos részletesen tájékoztatja a panaszosokat a hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségek tekintetében a jogszabályok alapvető rendelkezéseiről, valamint az Alkotmánybíróság döntéseiről, így arról is, hogy a szervezett módon történő gondoskodás az egyetlen hatásos módja a hulladéktermelők, illetőleg a hulladék elszállításában, elhelyezésében érdekelt személyek és szervezetek önkényétől függő, rendezetlen hulladéklerakás megakadályozásának és az ebből fakadó súlyos környezeti és közegészségügyi veszélyhelyzetek megelőzésének, kiküszöbölésének. Az ingatlanok tulajdonosai, bérlői – életszerű megítélés szerint – szükségképpen bocsátanak ki olyan háztartási szemetet, amely a környezetet veszélyeztetheti. Aligha képzelhető el, hogy a háztartás körül keletkezett mindenfajta szemetet természetes úton, környezeti szennyezés elkerülésével semmisítenek meg.

A hulladékgazdálkodással összefüggő környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a közszolgáltatás kötelező igénybevételére vonatkozó szabályok a korábbiakhoz képest nem változtak. Az ingatlanhasználó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához szükséges

feltételeket a közszolgáltató részére biztosítja, és a közszolgáltatást igénybe veszi, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásáért hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat fizet.

Az évről évre visszatérő panaszok mellett – mint a hulladékgyűjtő edény mérete, az üdülőként nyilvántartott ingatlanokra vonatkozó szabályok és a szolgáltatás szüneteltetése – vizsgáltunk olyan panaszokat is, amelyek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének lehetőségét érintették. Az AJB-5702/2014. számú ügyben a panaszos arról számolt be, hogy lakóhelyén az út egy szakaszára annak állapota miatt a közszolgáltató járműve nem tud behajtani, ezért nem vehetik igénybe a házhoz menő szelektív hulladékgyűjtést, továbbá az út állapota és az időjárási körülmények miatt egy időre a vegyes háztartási hulladék elszállítása is szünetelt. A vizsgálat feltárta, hogy a hulladékgazdálkodást szabályozó önkormányzati rendelet elkülönített hulladékgyűjtésre és átadásra vonatkozó rendelkezései ellentétesek a magasabb szintű jogszabályokkal. A közszolgáltató egyes ingatlanok tekintetében nem a hatályos jogszabályoknak megfelelően biztosította az elkülönítetten gyűjtött hulladékok átvételét és elszállítását, és ezzel az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott. Lényeges megállapítása még a vizsgálatnak, hogy a települési önkormányzat úgy gondoskodik a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően és tartósan az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről, ha a helyi közút tulajdonosaként – a közút használatában érdekelt személyekkel az együttműködés lehetőségét felmérve és velük lehetőség szerint együttműködve – gondoskodik az utca szilárd burkolattal való ellátásáról, hogy a házhoz menő hulladékgyűjtés a jogszabály szerint elkülönítetten gyűjtendő hulladékok tekintetében tartósan és folyamatosan biztosítható legyen. Az érintett önkormányzat polgármestere az ajánlásnak megfelelően a rendelet tervezett módosításáról, valamint az érintett útszakasz kiszélesítésének és szilárd burkolattal való ellátásának kezdeményezéséről adott tájékoztatást.

Szintén az utcák rossz állapota és abból adódóan a közszolgáltatás végzésének elmaradása merült fel az AJB-2421/2013. számú ügyben. A szolgáltató tájékoztatása alapján megállapítható volt, hogy nem teljesítette minden esetben a panasszal érintett utcák tekintetében a jogszabályok szerinti, heti legalább egyszeri hulladékszállítási kötelezettségét, amivel az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott. Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy a visszásságot adott időjárási körülmények mellett az út állapota idézte elő, ez az önkormányzat felelősségét is felveti. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján nem lehetett kizárni a lakosság körében az illegális hulladékégetés eseti gyakorlatát, amelynek megelőzése és kezelése a jogi és nem jogi eszközök – közöttük a lakosság tájékoztatása, valamint a hulladékégetés megelőzése érdekében a rászoruló családok részére a téli időszakban szociális tűzifa juttatása – összehangolt megalkotása

és alkalmazása révén mind az egészséges környezethez, mind pedig a testi és lelki egészséghez való alapvető jog szempontjából sürgető feladat.

Rendkívül összetett problémára irányította rá a figyelmet az AJB-3103/2014. számú ügy. A panaszos a lakóháza melletti ingatlan elhanyagolt állapota miatt fordult az AJBH- hoz. A beadvány szerint az ingatlant hajléktalanok vették birtokba, akik nagy mennyiségű hulladékot halmoztak fel. Erős bűz árad, elszaporodtak a rágcsálók, a panaszos fertőzésveszélytől tart. Beszámolt arról is, hogy többször rendőri intézkedésre került sor. Az ingatlanon elhagyott hulladék kezelésének kötelezettsége tekintetében a biztos és a biztoshelyettes kifejtették, hogy az a hulladék tulajdonosát, ha annak személye nem állapítható meg, akkor az ingatlan tulajdonosát terheli. A tulajdonos kötelezése a köztisztasági probléma megszüntetésére nem vezetett eredményre. Vizsgálatuk alapján megállapították, hogy az ingatlan jogi helyzete és természetbeni állapota a szociális biztonsághoz és az egészséges környezethez való joggal összefüggő súlyos visszásságot okoz, a hatósági intézkedések eredménytelensége pedig a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét eredményezi. Az évek óta fennálló helyzet mielőbbi és hatékony megoldását az érintettek együttműködésében látják, közös jelentésükben ennek szellemében kérték a polgármester intézkedését.

AJB-5063/2014. számon a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására vonatkozó szabályozás tárgyában folytatott a Hivatal átfogó vizsgálatot. A feltárt visszásságok orvoslása érdekében közös jelentésükben a biztos és a biztoshelyettes felkérték a földművelésügyi minisztert, hogy a hulladékról szóló törvényben kapott felhatalmazása alapján tegyen eleget jogalkotási kötelezettségének és készítse elő a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet tervezetét. Ennek során olyan szabályozást alkosson, amely egyértelművé teszi a hulladékgazdálkodási bírság funkcióját, előtérbe helyezi a jogkövetést, az emberi egészség, valamint a környezeti veszélyek és károk megelőzését és a károk bekövetkezése esetén a helyreállítást, a természeti erőforrások védelmét a hulladékhierarchia következetes érvényesítésén keresztül. A nemzetgazdasági minisztert arra kérték, hogy fontolja meg a hulladékgazdálkodási bírságból származó bevétel elkülönítésére vonatkozó jogszabályok megalkotásának kezdeményezését annak érdekében, hogy e bevételek környezetvédelmi célokat, elsődlegesen az Országos Környezeti Kármentesítési Program finanszírozását biztosítsák. Ezen túl a Hivatal a biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló kormányrendelet tervezetéhez, a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek részletes szabályairól szóló kormányrendelet tervezetéhez, valamint a környezetvédelmi termékdíjról szóló törvény módosításának tervezetéhez kapcsolódóan is számos alkotmányosságai észrevételt tett.

### 5.3.3.

#### A környezethez való jogot érintő egyéb vizsgálatok

Az ingatlan-nyilvántartás és az Országos Erdészeti Adattár összhangjának fontosságát már a 2014. évi Beszámoló is hangsúlyozta. A mostani beszámolási időszakban vizsgált AJB-8370/2012. számú ügyben a biztos megállapította, hogy a közhiteles hatósági nyilvántartások – így az ingatlan-nyilvántartás és az Adattár – összeütközése, az átfedő adatok esetleges ellentmondásainak feloldása jogilag nincs szabályozva, továbbá a körzeti erdőtervezéssel és a településrendezési eljárással kapcsolatos jogszabályi előírások sem akadályozzák meg az Adattár és a helyi településrendezési eszközök közötti ellentmondások kialakulását, illetve nem rendezik azok feloldását. Az Alaptörvény P) cikkére, valamint az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló törvény preambuluma, céljára figyelemmel az erdők fenntartása és védelme kiemelten fontos közérdek, miként az azt biztosító állami szervek hatékony működése is. Ez ugyanakkor nem jelentheti, hogy az érintett erdőtulajdonosok „kívülállók” lennének, sőt, erdőgazdálkodó hiányában kötelező az erdővel érintett ingatlanok tulajdonosainak bevonása a körzeti erdőtervezésbe, ami a törvény garanciális előírása (követelménye). Az erdők védelmével mint kiemelt céllal összhangban az ő számukra is megfelelő garanciákat és jogosítványokat kell biztosítani, majd azokat a gyakorlatban is érvényesíteni kell. A garanciális eljárási előírások jogállami jelentőségét és szerepét az Alkotmánybíróság is több alkalommal hangsúlyozta, jelezve, hogy azok megsértése esetén – épp garanciális jellegűből adódóan – nem lehet jogszerű és érvényes döntést hozni.

Nem előzmény nélküli az AJB-7297/2013. számú vizsgálat sem, amely két konkrét eset alapján tekintette át a hatóságok illegális kútúrásokkal kapcsolatos eljárását. A 2014-ben lefolytatott és a tavalyi Beszámolóban ismertetett, hivatalból indított vizsgálat eredményeként készült jelentés részletesen elemezte, hogy amennyiben a helyszíni ellenőrzés alapján igazolást nyer, hogy a kutat engedély nélkül vagy attól eltérően valósítják meg, az építetőnek jogszabályi kötelezettsége fennmaradási engedély iránti kérelem benyújtása. Ebből az következik, hogy a helyszíni ellenőrzést az illegális kútúrás kapcsán mindig közigazgatási hatósági eljárásnak kell követnie. Minden egyes kút potenciális szennyező forrást jelent a felszín alatti vízre, amennyiben az rosszul kivitelezett vagy rosszul eltömedékelt, ezért a kutak vonatkozásában a hatósági eljárás lefolytatása kiemelt jelentőséggel bír. A már meglévő illegális kutak felderítésére fontos eszköz a hatósághoz érkezett bejelentés, ezért nyomós közérdek fűződik e jelzések körülmények kivizsgálásához. Mostani jelentésükben a biztos és a biztoshelyettes felhívták a figyelmet arra, hogy a hatóságok a hozzájuk érkező beadványok kivizsgálása során az esetek többségében a Panasztörvény szerint járnak el. Rámutattak,

hogy a Panasztörvény rendelkezései nem alkalmazhatók annak érdekében, hogy azok a hatósági ellenőrzés, a Ket. szerinti eljárás lefolytatását kiváltsák. Amennyiben fennáll a beadvány alapján a Ket., illetve az ágazati jogszabályok alkalmazási kötelezettsége, a hatóság azt nem jogosult a Panasztörvény rendeltetésszerű alkalmazása folytán figyelmen kívül hagyni.

Békéscsaba levegőtisztaságának helyzetét vizsgálta a biztos és a biztos-helyettes az AJB-2031/2014. számú ügyben. Megállapították, hogy a város  $PM_{10}$  szállópor-szennyezettségi állapota a korábbiakhoz képest romlott, ennek ellenére nem készült újabb, a hatályos jogszabályoknak megfelelő levegőtisztasági terv, valamint a légszennyezettségre vonatkozó nyilvános adatok is hiányosak. Megállapították továbbá azt is, hogy a város területén a jogszabályi előírásokkal ellentétesen csak egyetlen ponton történik a  $PM_{10}$  mérése. A Békés Megyei Kormányhivatal a jelentésben tett ajánlást elfogadva arról tájékoztatót, hogy megkezdték a mérőpontok felülvizsgálatát, illetve Békéscsaba területén a további szállópor mintavételi mérőpont kijelölésére megteszik a szükséges intézkedéseket 2016. első félévében, majd Békéscsaba levegőtisztasági tervét is elkészítik és közzéteszik.

A levegővédelem területét érintő, közel húsz éve várt, fontos fejlemény volt az építmények létesítésével, valamint üzemeltetésével kapcsolatos, a belső terek levegővédelmére vonatkozó egészségügyi határértékek meghatározását tartalmazó miniszteri rendelet tervezetének véleményezése AJB-4794/2015. ügyszámon, amelyben a Hivatal számos alkotmányossági észrevételt tett. A beszámoló lezárásáig ugyanakkor a miniszteri rendelet kihirdetésére nem került sor.

Átfogó vizsgálat keretében tekintette át a Hivatal az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség működését. A beadvány szerint a 2013 májusát megelőző időszakban a Főfelügyelőség hatósági eljárásai rendszeresen és jelentősen elhúzódtak. A vizsgálattal érintett időszakban a Főfelügyelőség azzal, hogy az ügyintézési határidőt jelentős számú ügyben, az előírtnál többszörösen túllépte, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, és veszélyeztette az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülését. Az AJB-3992/2013. számú jelentésben a jövőre szólóan az eljárásoknak az ügyintézési határidő megtartásával történő lefolytatására kérte a biztos a hatóság vezetőjét.

Egy vízügyi igazgatóság döntésével szemben benyújtott fellebbezés elbírálásának elmaradását sérelmezte a Hivatalhoz forduló panaszos az AJB-7105/2013. számú ügyben. A jelentős késedelem okai az érintett hatóságok közötti hatásköri egyeztetések, áttételek voltak, illetve az a tény, hogy az eljáró kormányhivatal egy hasonló ügyben korábban hozott, eljáró hatóságot kijelölő ítéletábrai végzésben foglaltakkal nem értett egyet. Mivel a jelenleg hatályos jogszabályi környezet remélhetőleg tisztább keretet ad a

víziközmű társulatok ellenőrzése, felügyelete tekintetében, a konkrét ügyet illetően nem fogalmazott meg intézkedést a biztos.

Szintén egy vízügyi igazgatóság eljárását vizsgálta a biztos az AJB-3316/2013. számú ügyben. A panaszos egy víztársulat megalakulásának és működésének jogszerűségét vitatta. Tájékoztatása szerint a társulattal kapcsolatos panaszával a vízügyi igazgatósághoz fordult, választ azonban egy év múlva sem kapott. A vizsgálat az eljárás jelentős elhúzódsán túl megállapította azt is, hogy a hiányos jogi szabályozás miatt a vízügyi igazgatóságok a víztársulatok esetében nem tudják megfelelően gyakorolni a szakmai felügyeleti hatáskörüket, ezért a biztos az erre vonatkozó részlet-szabályok kidolgozásának kezdeményezésére kérte a belügyminisztert.

A Hivatal korábban átfogó vizsgálatot folytatott a *parlagfű elleni védekezéssel* összefüggésben. A vizsgálat lezárásaként kiadott jelentést követően a parlagfű elleni fellépés társadalmi fontosságára tekintettel a biztos és a biztoshelyettes utóvizsgálat lefolytatását tartották szükségesnek, amelynek célja a Magyarország Parlagfű Elleni Rövid és Középtávú Védekezési Akciótervről szóló kormányhatározat alapján a legutóbbi jelentés óta eltelt időre vonatkozó feladatokkal összefüggő állami intézkedések áttekintése volt. Az AJB-4188/2014. számú jelentés szerint annak ellenére, hogy az ösztönző rendszert kialakították, valamint a hatósági munka mellett az önkormányzati és állami területek parlagfűmentesítése zajlott, a pollenkoncentrációban mérhető eredmény elmaradt a kívánt szinttől. Amellett, hogy a miniszterek beszámolói alapján visszásságot nem állapítottak meg, le kell szögezni azt is, hogy a parlagfű elleni védekezés – a pollenkoncentráció adatainak ismeretében – nem működik hatékonyan. Közös jelentésükben a biztos és a biztoshelyettes felkérték a Kormányt, hogy az Akciótervben meghatározott pollenszám eléréséhez szükséges tudományos felmérések és intézkedések meghatározásához kezdeményezzen egyeztetést, továbbá megfontolásra ajánlották a parlagfűvel kapcsolatos intézkedések hatékony koordinálása érdekében kormánybiztos kinevezését.

Korunk sokszor hangoztatott értékmérője a gazdasági növekedés, ami a környezet egyre fokozódó igénybevételével jár. Az egészséges környezethez való jog a hosszú távú érdekek védelmét biztosítja. Az ipari fejlődés, az újabb és újabb beruházások iránti igény elkerülhetetlen, ugyanakkor a környezetvédelmi és a fejlesztési célokat a döntéshozatalnál azonos súllyal kell mérlegelni. Olyan szemlélet szükséges, ami a rövid távú érdekekkel szemben a hosszú távú fenntarthatósági szempontokat veszi alapul és tartja követendőnek.



# 6.

## A Hivatal beszámolója

### 6.1.

#### Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai

Agócs Ilona dr.  
 Babos Nikolett dr.  
 Baksa Zsuzsanna dr.  
 Balajti Ágnes  
 Bana-Varga Klára  
 Batári Edit  
 Bácskai Krisztina dr.  
 Bán-Forgács Nóra dr.  
 Báthory Mónika dr.  
 Bencsik Károly  
 Bene Beáta dr.  
 Bernát György Sándor  
 Bindorffer Györgyi dr.  
 Bíró Krisztina  
 Blaskovits Márta dr.  
 Bogárdi Dóra dr.  
 Bognár Ildikó dr.  
 Borza Beáta dr.  
 Budai Andrea dr.  
 Csányi Ágnes  
 Csikós Tímea dr.  
 Csink Lóránt dr.  
 Dávidné dr. Bódis Cecília  
 Debisso Kinga dr.  
 Dzielszky Károly  
 Elek Zoltán dr.  
 Farkas Eszter dr.  
 Farkas István  
 Farkas Zsuzsanna dr.  
 Fazekas-Bíró Sára dr.

Fecz Dóra dr.  
 Fliegauf Gergely dr.  
 Fodor Kata  
 Fogarassy Edit dr.  
 Fórika László dr.  
 Friedrich Ábel dr.  
 Garaguly István dr.  
 Garamvári Miklós dr.  
 Gál Csilla  
 Gulyás Attila dr.  
 Gurbai Sándor dr.  
 Gyórfy Zsuzsanna dr.  
 Győri Zoltán  
 Haidegger Marianna dr.  
 Hanser Ágota  
 Haraszi Katalin dr.  
 Heizerné Hegedűs Éva  
 Herke Miklós dr.  
 Hidvégi Valéria  
 Hodicsek Attila  
 Hoffmann Orsolya dr.  
 Horváth-Egri Katalin dr.  
 Imrő-Horváth Luca Kornélia dr.  
 Irimiás Ákos  
 Izsák Gábor dr.  
 Izsó Krisztina dr.  
 Jánosiné dr. Poltz Klaudia  
 Jászberényi Éva dr.  
 Juhász Hajnalka  
 Kaiserné dr. Pajó Ágnes

Kaluser Sándorné  
Kaszperné Dorogi Eszter  
Kéri Dorottya  
Kéri Szilvia dr.  
Kincses Irén  
Kiss Anikó dr.  
Kiss Bernadett dr.  
Koncsik Zoltán  
Kormos István dr.  
Kornéli Lia Ildikó  
Kovács Adél  
Kovács Attila  
Kovács Erika  
Kovács Zsolt dr.  
Kozicz Ágnes dr.  
Kristó Annamária dr.  
Krómer István dr.  
Kussinszky Anikó dr.  
Kutassy-Nagy Noémi dr.  
Láncos Petra Lea dr.  
Láposy Attila dr.  
László Boglárka dr.  
Litkey-Juhász Orsolya dr.  
Lovasné dr. Kohár Katalin  
Magicz András dr.  
Magyarné dr. Vuk Katalin  
Makács Tamásné  
Martinez-Zemplén Anna dr.  
Marton Erika  
Menyhárt Judit  
Mohay Ágoston dr.  
Mohos Edit dr.  
Molnár Krisztina dr.  
Monostori Zsolt  
Móricz-Nagy Diána dr.  
Murányi Fanni dr.  
Müller Zsolt  
Nagy-Megyery Linda dr.  
Némedi Erika  
Németh Andrea dr.  
Ottrok Viktória dr.  
Őrfi Eszter dr.

Pajcsicsné dr. Csóré Erika  
Pákolicz Csaba  
Pedryc Dorottya Krisztina dr.  
Perosa István dr.  
Polyák Gáborné  
Pump Judit dr.  
Puskai Erzsébet dr.  
Radnai Anna  
Rajzinger Ágnes dr.  
Regényi Eszter dr.  
Rigó Anett dr.  
Rostás Rita dr.  
Rózsás István  
Rutai Zsuzsanna dr.  
Sarbak Péter dr.  
Sárközy István dr.  
Schmiedt Ilona dr.  
Schnörch Rita dr.  
Seres Péter dr.  
Simon Marianna  
Sipos Beáta dr.  
Somlai Judit  
Somosi György dr.  
Starkné Osvát Anna  
Sulyok Katalin dr.  
Surányi Krisztina dr.  
Szabó Attila  
Szabó Marcel dr.  
Szabó Orsolya dr.  
Szabó Viktória  
Szabó-Tasi Katalin dr.  
Szajbély Katalin dr.  
Szalay Eszter  
Szalayné dr. Sándor Erzsébet  
Szecskó-Tóth Zsuzsanna dr.  
Szendrei József Attila  
Szentkirályi-Harsányi Ágnes dr.  
Székely László dr.  
Széles Lászlóné  
Szilágyi Nóra  
Szitás Andrea  
Szüts Korinna dr.

Tarjányi Tamás dr.  
Téglásiné dr. Kovács Júlia  
Tordai Edina dr.  
Tóth Krisztina dr.  
Tóth László dr.  
Tóth Lívia dr.  
Tóthné dr. Várady Eszter  
Török Tamás dr.  
Ugrai Gábor dr.  
Ujvári Viola dr.  
Vargáné Szigeti-Tar Anita  
Varjú Gabriella dr.

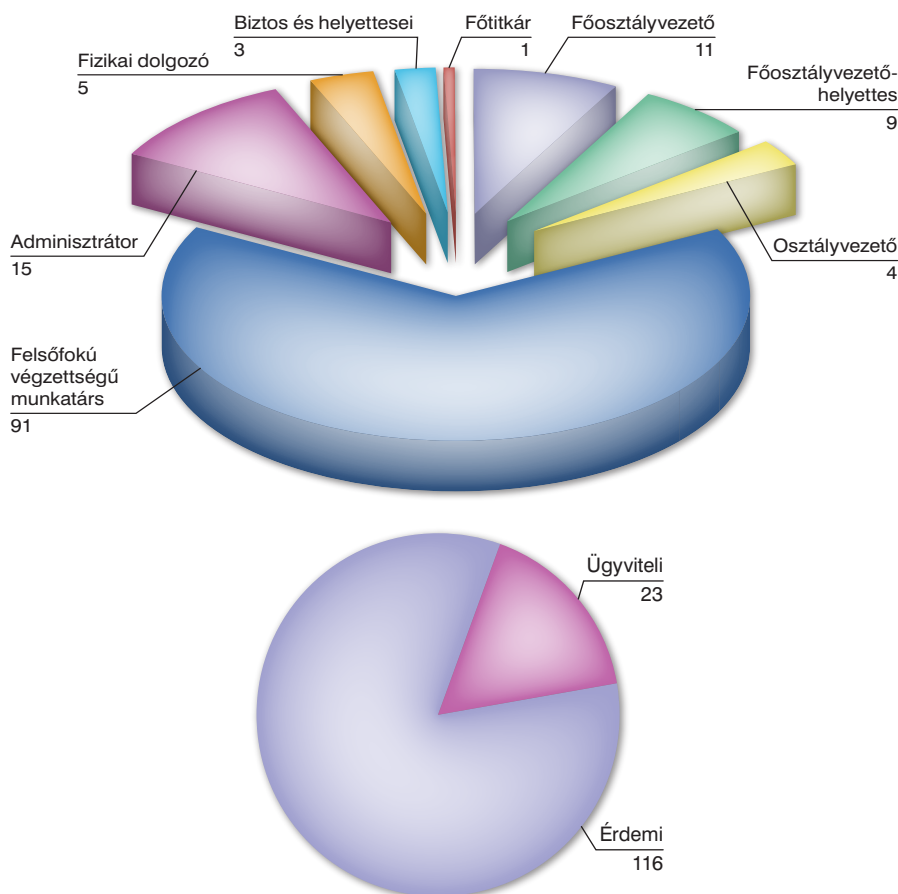
Vass Veronika dr.  
Veresné Keresztes Mária  
Vida Éva dr.  
Vlach Éva  
Weinbrenner Ágnes dr.  
Wieszt Erzsébet  
Younes Éva  
Zálogh Judit  
Zeller Judit dr.  
Zemplényi Adrienne dr.  
Zséger Barbara dr.

## 6.2.

## Az AJBH szervezetének adatai

Az AJBH feladatai közé tartozik – az Alaptörvényben és az Ajbt.-ben meghatározott alapjogvédelmi funkcióján túl – az intézmény gazdálkodásának, pénzügyi, számviteli és munkaügyi feladatainak ellátása is.

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának 2015. évi munkajogi öszlétszáma 158 fő, az ennél kevesebb tényleges statisztikai állományi létszám a tartósan távollévők számából adódik.



## 6.3.

## Ügyfélszolgálati beszámoló

Az ügyfélszolgálati feladatoknak a Hivatal két szervezeti egysége tesz eleget. Az Információs Szolgálat 2015-ben telefonon 12.773 állampolgári érdeklődést fogadott. A Panaszirodán, előre egyeztetett időpontban 2129 olyan ügyfelet hallgattak meg, akik konkrét panaszuk ügyében kérték személyes meghallgatásukat. 2015-ben az ügyfelek összesen 14.902 esetben keresték fel a Hivatal valamelyik ügyfélfogadó egységét. Közülük 370-en még mindig a Hivatalnál érdeklődtek adatvédelmi ügyükben, holott 2012 januárjától ez a tevékenység már a NAIH hatáskörébe tartozik. 227 fő nemzetiségi jogok sérelme miatt járt el, 172 személy pedig az egészséges környezethez való jog kapcsán fordult a Hivatalhoz.

Telefon		Személyes				Összes
Időpont vagy tájékoztatás kérés	Beadványa ügyében	Panaszirodai meghallgatás	Beadványa ügyében	Iratleadás, betekintés	Időpont vagy tájékoztatás kérés	
10092	2681	1107	315	234	473	14902
Az összes megkeresésből <b>Nemzetiségi</b> joggal kapcsolatban						
227						227
Az összes megkeresésből az <b>Egészséges Környezethez</b> való joggal kapcsolatban						
172						172
Az összes megkeresésből <b>Adatvédelemmel</b> kapcsolatban						
370						370

## 6.4.

### Az ombudsmani tevékenység statisztikai adatai

Az állampolgárok 2015-ben 8240 beadvánnyal fordultak az alapvető jogok biztosához, ami majdnem 2800-zal haladta meg az előző évi beadványok számát. Ez a jelentős növekedés részben annak a nemzetközi kampánynak is köszönhető, amelyet az Amnesty International szervezett a migrációval kapcsolatos magyar intézkedések felülvizsgálatát kezdeményezve. Az idegen nyelvű (angol, francia, német, spanyol) beadványok jelentős mértékben megnövelték adminisztrációs és fordítási feladatainkat is.

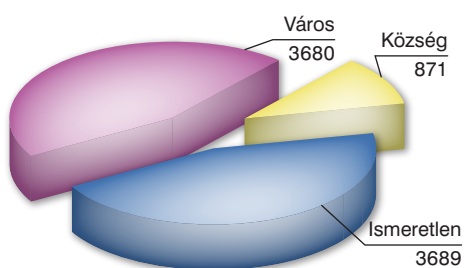
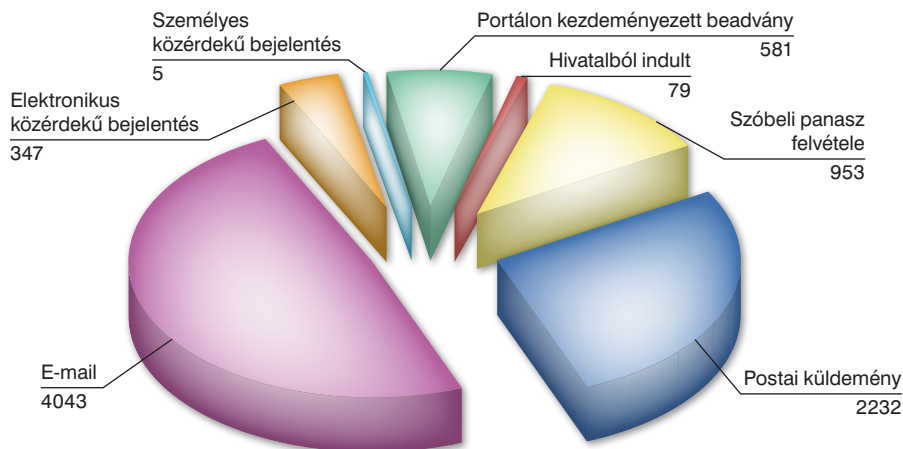
Az előző évből 886 ügy húzódott át 2015-re, az előző évihez közel azonos mennyiségű, 5440 ügyet fejeztünk be, de az év végén még 3686 ügy volt folyamatban.

Figyelemmel arra, hogy az előző években az alapvető jogok biztosára adott újabb feladatok megnövekedett munkaerő-igényéhez a létszám nem igazodott, és ezekre a feladatokra a meglévő személyi állomány keretéből kellett megfelelő létszámot biztosítani, 2015-ben a befejezett ügyek száma sajnálatosan elmaradt a tárgyévben érkezett ügyek számától.

A beérkezett panaszügyek	
Tárgyévben érkezett panaszügyek	8240
Előző évből áthúzódó ügyek	886
Tárgyévben befejezett ügyek	5440
Évzáráskor folyamatban lévő ügyek	3686

Abban, hogy a panaszosok az ombudsman melyik „elérhetőségét” választották, annyi változás történt, hogy az e-mailben érkezett – különösen az idegen nyelvű – beadványok száma nőtt meg jelentősen. Az ügyfeleink a közérdekű bejelentések fogadására létrehozott külön elektronikus rendszeren keresztül 347 esetben, személyesen pedig 5 esetben tették meg bejelentésüket.





Azáltal, hogy az elektronikusan benyújtott panaszok esetén nem egyértelmű, hogy az milyen településtípusról vagy esetleg külföldről érkezik, ma már a községi és városi lakosság közötti aktivitásbeli különbség alig értékelhető.

#### A beadványok területi megoszlása

Budapest	1644
Bács-Kiskun	156
Baranya	112
Békés	94
Borsod-Abaúj-Zemplén	202
Csongrád	132
Fejér	120
Győr-Moson-Sopron	149
Hajdú-Bihar	166
Heves	109
Jász-Nagykun-Szolnok	114
Komárom-Esztergom	86
Nógrád	69
Pest	613
Somogy	115

Szabolcs-Szatmár-Bereg	161
Tolna	52
Vas	91
Veszprém	112
Zala	97
Ismeretlen/külföldi	3846
<b>Összes</b>	<b>8240</b>

A tárgyévben a hatóságok eljárását vagy döntését kifogásoló beadványok száma tette ki a beérkezett ügyek legnagyobb részét, ezek közé soroljuk a büntető, illetve a közigazgatási eljárásokat és más rendészeti ügyeket, számuk megközelítette a másfél ezret. A panaszok további nagy csoportját a szélesebb értelemben vett polgári jogi, pénzügyi, illetve közszolgáltatási ügyek képezték, ezek száma 1067 volt. A szociális jellegű ügyekben érkezett panaszok csoportja 893 ügyszámot jelentett.

A konkrét ügytípusok közül 2015-ben leginkább a közérdekű bejelentéssel kapcsolatos beadványok, illetve felülvizsgálati kezdeményezések tűntek ki, amelyek összesen 353 ügyet generáltak.

A környezetvédelem kérdését bármilyen formában érintő ügyek száma a tárgyévben 179 volt, míg nemzetiségi jogot érintő beadvánnyal mintegy 200 ügyben fordultak a biztoshoz, illetve a nemzetiségi jogok védelmezőjéhez. Az egyes ügytípusokban beérkezett panaszokat a táblázat tartalmazza.

<b>Befejezett ügyek ügytípusai</b>	
Közérdekű bejelentés	331
Jogszabály-veleményezés	257
Munkaügy, közmunka, szakszervezeti ügy	226
Polgári jogi ügy	224
Büntetés-végrehajtási ügy	215
Büntető- és büntetőeljárású ügyek	208
Menekültügy, idegenrendészeti ügy	207
Oktatási, művelődési ügy	193
Rendőrségi eljárás sérelmezése	181
Bíróság elleni panasz	162
Pénzügyi ügy	162
Panasznak nem minősülő állampolgári beadványok	163
Szociális ügyek	155

Végrehajtási ügyek	150
Ügyfélkapcsolati ügy	145
Adó- és illetékügyek	127
Gyermekjogi ügy, gyermekvédelem	126
Gyámügy	115
Lakás- és helyiség-ügy	113
Egészségbiztosítási ügy	108
Közszolgáltatással kapcsolatos ügyek	107
Adatvédelmi ügy	101
Nyugdíj- és nyugdíjbiztosítási ügy	100
Alkotmányossági jogszabálykritika	98
Jogszabálykritika	97
Egészségügyi ellátás	93
Közlekedés, szállítás	90
Birtokvédelem, telepengedélyezés, állattartás	75
Parkolási ügy	73
Önkormányzati ügyek	67
Fogyasztóvédelmi ügy	60
Esélyegyenlőség, fogyatékkal élők ügyei	58
Építési, területfejlesztési ügyek, épített környezet védelme	56
Hulladékgazdálkodási ügy	53
Zaj- és rezgésvédelem	53
Igazgatási ügy	44
Családtámogatási ügy	42
Bentlakásos intézmények	41
OPCAT ügyek	33
Biztosítási ügy	32
Nemzetiséghez való tartozás miatti diszkrimináció	30
Gondnoksági ügy	29
Anyakönyvi ügy, névviselés	26
Szabálysértési ügy (rendőrség)	23
Vízügy, vízgazdálkodással kapcsolatos ügy	23
Közérdekű bejelentés intézésének felülvizsgálata	22
Földhivatali ügy	21

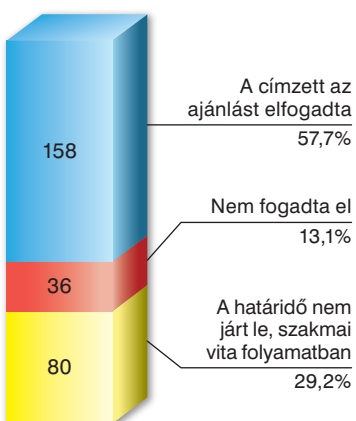
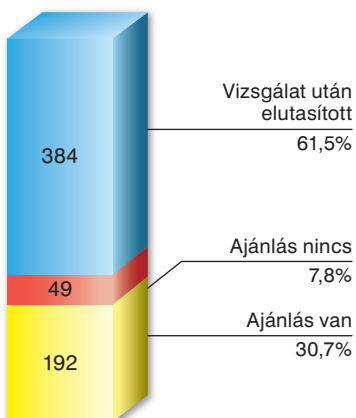
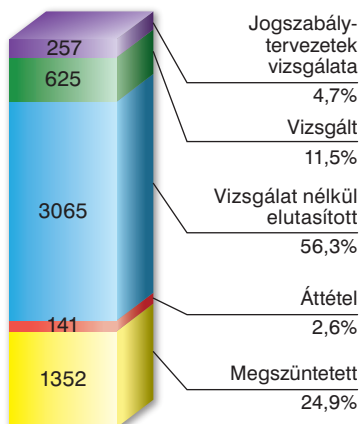
Kommunikációs ügyek	21
Szabálysértési ügy	21
Általános környezetvédelem	20
Ügyvédi ügy	19
Nemzetiségi önkormányzati jogok	18
Mezőgazdasági ügy	16
Pályázati ügyek	16
Hajléktalan ügy	14
Közjegyzői ügy	14
Állampolgársági ügy	14
Családjogi ügyek	12
Kamarai, köztisztviselői, egyesületi, alapítványi ügy	12
Levegőtisztaság-védelem	12
Választással, népszavazással kapcsolatos ügy	11
Nemzetiségek közösségi jogai	10
Bírósági beavatkozás iránti kérelem	9
Kárpótlás, földkiadás, szövetkezeti üzletrészek kiadása	9
Kegyeleti ügy	9
Közmű és területfejlesztési, társulati ügy	9
Talaj, föld- és növényvédelem	8
Kisajátítási ügyek	7
Közterület-használat	7
Konzuli ügy	5
Természetvédelmi ügy	5
Egyéb ügyek	5
Gazdasági és vállalkozási ügy	4
Szakértői eljárással kapcsolatos ügy	4
Árvíz-, belvíz, katasztrófavédelem	3
Nemzetbiztonsági ügy	3
Energetika, bányászat	2
Honvédségi ügy	2
Nemzetiségi egyéni jogok	2
Nemzetközi ügyek	2
<b>Összesen</b>	<b>5440</b>

A befejezés módja	
Elutasítás – 1989. október 23-ánál régebbi ügy	4
Elutasítás – a bejelentés nem minősül közérdekű bejelentésnek	111
Elutasítás – a sérelem alkotmányos jogot nem érint, vagy nyilvánvalóan alaptalan	778
Elutasítás – ismételt, új adatot nem tartalmazó beadvány	104
Elutasítás – jogerőtől több mint egy év telt el	47
Elutasítás – jogorvoslat kimerítésének elmulasztása	691
Elutasítás – megindított bírósági eljárás	301
Elutasítás – nem hatóság elleni panasz	946
Elutasítás – nem jogosulttól származó beadvány	32
Elutasítás – sikertelen azonosítás	51
<b>Elutasítás összesen</b>	<b>3065</b>
Áttétel – hatáskör hiányában – a hatáskörrel rendelkező szervhez	131
Áttétel - közérdekű bejelentés	10
<b>Áttétel összesen</b>	<b>141</b>
Alkotmánybírósági indítvány kezdeményezésének elutasítása	39
Állásfoglalás	27
Megszüntetés – eljárás közben rendeződött panasz	93
Jogszabály alkotmányellenességének megállapítása iránti kérelem elutasítása	43
Közérdekű bejelentésre eljáró szerv válaszának megküldésével	162
Megszüntetés – lezárt ügy utóélete, ha új ügyet nem keletkezett	32
Megszüntetés – panaszként nem értékelhető beadvány (pl. nyílt levelek)	68
Megszüntetés – névtelen beadvány (e-mail hiányos adatokkal)	84
Megszüntetés – panaszos halála miatt	3
Megszüntetés – panaszos kérelmére vagy mulasztása miatt	108
Megszüntetés – panaszos kérésére csak írásbeli tájékoztatással	216
Megszüntetés – panaszos szóbeli tájékoztatását követően (pl. panaszirodán)	249
Megszüntetés – ismételt új adatot nem tartalmazó panasz	3
Megszüntetés – technikai lezárás	225
<b>Megszüntetés összesen</b>	<b>1352</b>

Alkotmányos visszasság hiányának megállapítása	111
Vizsgálat utáni megszüntetés a sérelem csekély jelentősége miatt	12
Felek közötti egyezsre figyelemmel	1
Más ügyben készült jelentéssel lezárva	74
Vizsgálat során elutasítás a megkeresett szerv válasza alapján	186
<b>Vizsgálat utáni megszüntetés összesen</b>	<b>384</b>
A Kúria vizsgálatának kezdeményezése	7
Jelentés – a vizsgálat során megoldódott panaszra tekintettel – ajánlás nélkül	4
Jelentés figyelemfelhívással	35
Jelentés – orvosolhatatlanság miatt – ajánlás nélkül	1
Jelentés visszasság megállapítása nélkül	2
Jelentés, ajánlással	192
<b>Jelentéssel összesen</b>	<b>241</b>
Tájékoztatás AB indítvány kezdeményezéséről	5
Tájékoztatás az AB döntéséről	22
Alkotmánybírósági indítvány benyújtása	1
Alkotmánybírósági indítvány kezdeményezésének elutasítása	8
Jogszabály alkotmányellenességének megállapítása iránti kérelem elutasítása	3
Tájékoztatás alkotmánybírósági indítvány benyújtásáról	2
Tájékoztatás az Alkotmánybíróság döntéséről	4
<b>Alkotmányossági indítvánnyal kapcsolatos ügyek összesen</b>	<b>45</b>
Jogszabálytervezetre nem tettünk érdemi észrevételt	173
Jogszabálytervezetre érdemi észrevételt tettünk	84
<b>Jogszabály-véleményezés összesen</b>	<b>257</b>
<b>Összesen</b>	<b>5440</b>

Az ombudsmanhoz intézett beadványok legnagyobb részét – 3065-öt – el kellett utasítanunk, mert ezek esetében a törvény kizárta vagy korlátozta a vizsgálati lehetőségünket. 946 panaszos nem valamelyik hatóság eljárását kifogásolta, 691 ügyfél nem merítette ki a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget, 778 panasz esetén pedig – a további esetleges jogorvoslati lehetőségeken túl – arról tájékoztattuk a hozzánk fordulókat, hogy a jelzett probléma nem érintett alkotmányos jogot.





1352 beadvány ügyében – általában technikai okok miatt – megszüntettük az eljárást. Ilyenek főként akkor adódtak, ha az ügyfél azonosítására nem volt mód, vagy hiánypótlási felhívásunkra nem válaszolt, esetleg nem járult hozzá személyes adatainak a hatóság tudomására hozásához, de a panasza anélkül nem volt vizsgálható. Vagy a már többször megválaszolt, de ismételten előterjesztett – új tény, új körülményt nem tartalmazó – beadványok esetén.

141 panasz esetében a hatáskörünk hiánya mellett azt is megállapítottuk, hogy a beadvány vizsgálatára valamilyen másik szervnek lehet hatásköre, és az ügyfél értesítése mellett a panaszbeadványt az illetékes hatósághoz továbbítottuk.

A tárgyévben összesen 625 esetben folytattunk vizsgálatot. A beadványok alapján megkeresett szervek válaszai sok esetben tisztázták a visszásság gyanúját, ezért 384 ügyben a kapott válaszokból feltárt hatásköri okokra figyelemmel utasítottuk el a panaszt. Ilyen eseteket eredményezett, ha csak a panasz alapján megkeresett szervek válaszából derült ki, hogy a jogorvoslati eljárás még folyamatban van.

A 241 jelentéssel befejezett önálló beadvány ügyében 140 jelentés készült. Ezek közül 49 jelentést ajánlás nélkül zártunk, a 192 ajánlással befejezett jelentésben pedig különböző címzetteknek összesen 274 ajánlást tettünk.

A címzettek közül az ajánlást 158 esetben elfogadták, 36 esetben pedig elutasították. A beszámoló adatainak zárásakor 80 ügyben még szakmai egyeztetés, véleménycsere volt folyamatban.

Ajánlás típusa			
Ajánlás a felügyeleti szervnek	az ajánlást a címzett elfogadta	43	
	az ajánlást a címzett nem fogadta el	7	
	szakmai vita van folyamatban	5	
	Összesen		55
Ajánlás az érintett szervnek	az ajánlást a címzett elfogadta	8	
	az ajánlást a címzett nem fogadta el	1	
	szakmai vita van folyamatban	10	
	Összesen		19
Javaslat fővárosi közgyűlés rendeletének módosítására	az ajánlást a címzett elfogadta	1	
	Összesen		1
Javaslat kormányrendelet alkotására, módosítására	az ajánlást a címzett elfogadta	3	
	az ajánlást a címzett nem fogadta el	2	
	szakmai vita van folyamatban	4	
	Összesen		9
Javaslat közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítására	az ajánlást a címzett elfogadta	2	
	szakmai vita van folyamatban	4	
	Összesen		6
Javaslat miniszteri rendelet módosítására	az ajánlást a címzett elfogadta	3	
	az ajánlást a címzett nem fogadta el	3	
	szakmai vita van folyamatban	1	
	Összesen		7
Javaslat önálló szab. szerv rendeletének módosítására	az ajánlást a címzett elfogadta	2	
	Összesen		2
Javaslat települési önkormányzat rendeletének módosítására	az ajánlást a címzett elfogadta	8	
	az ajánlást a címzett nem fogadta el	4	
	szakmai vita van folyamatban	4	
	Összesen		16
Javaslat törvény módosítására	az ajánlást a címzett elfogadta	31	
	az ajánlást a címzett nem fogadta el	6	
	szakmai vita van folyamatban	4	
	Összesen		41
Kezdeményezés jövőbeni helyes jogalkalmazásra	az ajánlást a címzett elfogadta	57	
	az ajánlást a címzett nem fogadta el	12	
	szakmai vita van folyamatban	44	
	Összesen		113
Kúria vizsgálatának kezdeményezése	szakmai vita van folyamatban	5	
	Összesen		5
<b>Mindösszesen</b>		<b>274</b>	

# 7.

## Alapjogvédő szervezetek összesített statisztikája

### 7.1.

#### Az alapjogi adatgyűjtés jogszabályi alapja

Az Ajbt. 2. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az alapvető jogok biztosa áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban EBH), a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban NAIH), a Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban FRPT), valamint az oktatási jogok biztosa (a továbbiakban OJB) az alapvető jogok biztosának (a továbbiakban AJBH) megkeresése alapján a statisztikai kimutathoz személyes adatokat nem tartalmazó, összesített adatokat szolgáltat.

## 7.2.

## A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai

Alapstatisztika	AJBH	EBH	FRPT	NAIH	OJB
Beérkezett ügyek*	8240	402	513	3067	1648
Hivatalból indított ügyek	79	8	0	49	5
Elutasított beadványok	3719	110	156	291	319
Érdemi vizsgálat alá vont ügyek	625	402	357	1156	115
Megállapított sérelmek	241	33	145	571	39
Elmarasztalás, intézkedés, határozat	274	0	0	585	24
Jogorvoslat-kezdeményezések	0	24	0	5	0

\*A beérkezett ügyek nem tartalmazzák a rövid úton (személyesen vagy telefonon) intézett ügyeket. Ezek az AJBH-nál további 14902, az OJB-nál pedig további 918 ügyet jelentenek.

A jogvédő szervezetek eltérő feladat- és hatásköréből értelemszerűen eltérő statisztikai adatgyűjtési módszer következik.

Az AJBH az alapjogok érintettségét csupán akkor rögzíti, ha azok sérelmének gyanúját is megállapítja.

Az EBH és a NAIH hatósági jogköréből adódóan határozatokat hoz, amelyekkel szemben biztosított a bírósági jogorvoslati út igénybevételének lehetősége, a többi szervnél ez kizárható.

A FRPT kizárólag a rendőrségi eljárás vizsgálatára jogosult, míg az OJB az oktatás szereplői – pedagógusok, diákok, szülők, illetve fenntartók – közötti viták rendezésében lát el mediátori szerepet.

## 7.3.

## A jogvédő szervezetekhez fordulók területi megoszlása

A beadványok területi megoszlása	AJBH	EBH	FRPT	NAIH	OJB
Budapest	1644	126	142	1276	212
Baranya	156	15	6	38	11
Bács-Kiskun	112	18	13	38	14
Békés	94	15	4	29	7
Borsod-Abaúj-Zemplén	202	22	17	82	19
Csongrád	132	8	9	67	21
Fejér	120	12	9	21	25
Győr-Moson-Sopron	149	12	7	39	15
Hajdú-Bihar	166	21	26	43	25
Heves	109	9	19	23	10
Jász-Nagykun-Szolnok	161	14	9	18	12
Komárom-Esztergom	114	11	5	20	3
Nógrád	86	7	4	14	6
Pest	69	45	42	190	65
Somogy	613	11	10	30	9
Szabolcs-Szatmár-Bereg	115	23	11	33	12
Tolna	52	11	1	20	3
Vas	91	3	8	19	7
Veszprém	112	7	11	23	11
Zala	97	11	4	28	11
Külföld	0*	1	0	129	7
Ismeretlen	3846	0	0	887	225
<b>Összesen</b>	<b>8240</b>	<b>402</b>	<b>357</b>	<b>3067</b>	<b>730</b>

\*Az e-mailen külföldről érkező beadványokat is ismeretlennek jelöltük.







XVII. cikk	Sztrájkjog és a szervezkedés szabadsága	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
XVIII. cikk	Gyermekmunka tilalma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
XIX. cikk	Szociális biztonsághoz való jog	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0
XX. cikk	Testi és lelki egészséghez való jog	0	20	0	0	33	7	0	0	16	0
XXI. cikk	Egészséges környezethez való jog	0	117	0	0	0	0	0	0	1	0
XXII. cikk	Lakhatás, közszolgáltatások biztosításának joga	0	4	20	12	0	0	0	0	1	0
XXIII. cikk	Választójogosultság	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
XXIV. cikk	Tisztességes eljáráshoz való jog	0	304	0	0	332	84	0	0	46	0
XXV. cikk	Kérelmezési és panaszjog	0	3	0	0	0	0	0	0	1	0
XXVII. cikk	Mozgás és tartózkodási hely megválasztásának joga	0	0	0	0	6	2	0	0	0	0
XXVIII. cikk	Tisztességes és pártatlan bírósági eljáráshoz való jog	0	37	0	0	0	0	0	0	4	0
XXIX. cikk	Nemzetiségi jogok	0	22	24	6	0	0	0	0	5	0
XXX. cikk	Köztelhivvelési kötelezettség	0	35	0	0	0	0	0	0	0	0
XXXI. cikk	Honvédelmi kötelezettség	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Az érintett jogok összesen</b>		<b>0</b>	<b>1302</b>	<b>116</b>	<b>37</b>	<b>845</b>	<b>194</b>	<b>3067</b>	<b>571</b>	<b>940</b>	<b>39</b>

# 8.

## Tárgymutató – a jelentéseink címlistája

A Hivatal [www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu) honlapján teljes terjedelmükben megtalálhatók az alapvető jogok biztosa által, illetve a helyetteseivel közösen 2015-ben kiadott jelentések, alkotmánybírósági indítványok és kúriai kezdeményezések (a továbbiakban: jelentések).

*Az alapvető jogok biztosa által kiadott jelentések és indítványok tárgymutatója*

Ügyszám	Témakör
AJB-8370/2012	Az Országos Erdőállomány Adattárba való bejegyzés, erdészeti hatósági „határozat” jogkövetkezményei
AJB-0825/2013	A Győr-Pér repülőtér bővítése kapcsán lefolytatott előzetes vizsgálati hatósági eljárás
AJB-2421/2013	Hulladékszállítást végző közszolgáltató eljárásának sérelmezése, díjtarozás végrehajtása
AJB-3316/2013	Lovasberényi Szőlőhegyi Vízitársulat megalakulásának és működésének jogszerűsége, hatósági eljárás
AJB-3422/2013	Gyorsvonati póttjegy bevezetésének és a vasúti szolgálat eljárásának kifogásolása
AJB-3992/2013	Az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség működésével kapcsolatos vizsgálat
AJB-4403/2013	Szakmai gyakorlat során a tanulószereződés alapján járó ösztöndíj fizetésének elmaradása
AJB-4586/2013	A közfoglalkoztatásban töltött idő együttműködési időszakként való elismerése, kiközvetítési gyakorlat
AJB-4638/2013	Zajvédő fal megépítése elmaradásának sérelmezése az M3 vezető szakaszán
AJB-5160/2013	Fogvatartás büntetését töltő panaszos magánnyugdíjpénztári tagsága, nyilatkozattétel és reálhozam
AJB-5741/2013	A felsőoktatási felvételi követelmények felvételi eljárás alatti módosítása, az egyetem gyakorlata
AJB-6197/2013	Telkibánya egyik erdő besorolású ingatlanának kiemelt fontosságú honvédelmi övezetté nyilvánítása
AJB-6574/2013	A tűzifa és az élelmiszeradományok elosztása helyi gyakorlatának átfogó vizsgálata

AJB-7105/2013	Egy vízügyi igazgatóság döntésével szemben benyújtott fellebbezés elbírálásának elmaradása
AJB-7297/2013	A vízjogi engedély nélkül létesített, üzemeltetett kútfúrásokkal kapcsolatos hatósági mulasztások
AJB-7348/2013	Az elektronikus felsőoktatási felvételi rendszer működésével kapcsolatos anomáliák
AJB-7619/2013	Fogyatékossgal élő gyermekek játékhoz, szabadidőhöz, pihenéshez való jogának érvényesülése
AJB-7948/2013	A rendőri állomány mobiltelefonjának használatával kapcsolatos szolgálati szabályok kifogásolása
AJB-8032/2013	A pedagógus-életpályamodell kialakítását és a besorolási rendszer működését érintő átfogó vizsgálat
AJB-0262/2014	Lakcímnnyilvántartásban szereplő ingatlanba való bejelentkezés lehetőségének megtagadása
AJB-0281/2014	Az Erzsébet-program nyugdíjasok és nagycsaládosok számára kiírt üdülési pályázatának sérelmezése
AJB-0415/2014	Házassági anyakönyvi bejegyzés utólagos kijavításával kapcsolatos hatósági eljárás kifogásolása
AJB-0537/2014	Rendőrség és az adóhatóság eljárásának sérelmezése (nyomozás megszüntetése értesítés nélkül)
AJB-0584/2014	Egy szolnoki zajszennyezési panasz
AJB-0853/2014	A téli közfoglalkoztatási program megvalósítása a gyakorlatban, átfogó vizsgálat
AJB-0877/2014	Magánnyugdíjpénztárba befizetett összeghez való hozzájutás akadályai, járadékszolgáltatás
AJB-1122/2014	Az örkényi önkormányzat eljárását sérelmező panasz (szociális ellátás, közikifolyó használata)
AJB-1255/2014	Forgalmi renddel, nehézgépjárművek közlekedésével kapcsolatos panaszbeadvány
AJB-1278/2014	Bejegyzett élettársi kapcsolatban élő személyek névviselésével kapcsolatos szabályozás
AJB-1384/2014	Nevelőszülői rendszer felkészültsége a gyermekvédelmi gondoskodás átalakítása kapcsán
AJB-1474/2014	A Miskolci Önkormányzati Rendészet eljárása és a helyi lakásrendelet átfogó vizsgálata
AJB-1517/2014	A közterület-felügyelet parkolási pótdíjazási és kerékbilincselési gyakorlata
AJB-1545/2014	A Budapesti Corvinus Egyetem eljárása, az abszolutórium teljesítésének tanulmányi átlaghoz kötése
AJB-1612/2014	Az állampolgárok értesítési címének bejelentésével és nyilvántartásával kapcsolatos hatósági gyakorlat
AJB-1861/2014	Gyermekmehhallgató szobák létesítésével, valamint működtetésével kapcsolatos gyakorlat vizsgálata

AJB-1940/2014	Értelmi fogyatékossgal élő gyerekek előkészítő szakiskolai képzésének megszüntetése
AJB-1971/2014	Az autista személyekkel való kommunikáció – a BKK munkatársainak felkészítése
AJB-2031/2014	Békéscsaba levegőminőségének vizsgálata, egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciái
AJB-2096/2014	A kéményseprő-ipari közszolgáltatással és a hatósági eljárással, gyakorlattal kapcsolatos átfogó vizsgálat
AJB-2263/2014	Az iskolai tankönyvellátás és -rendelés átalakításával összefüggő átfogó ombudsmani vizsgálat
AJB-2601/2014	A gyermekek jogtudatosságának növelését célzó tevékenység helyzete
AJB-2613/2014	A Weiner Leó Zeneiskola és Zeneművészeti Szakközépiskola eljárása és tanítási gyakorlata
AJB-2979/2014	Az ATM-ek látássérült személyek számára való hozzáférhetősége kapcsán hozott döntés alkalmazása
AJB-3084/2014	Üdülőként nyilvántartott ingatlan esetében a hulladékgyűjtő edény ürítési díjának sérelmezése
AJB-3103/2014	Elhanyagolt, hulladékokkal teli ingatlan miatt tett panasz kapcsán az eljárás elmaradásának sérelmezése
AJB-3131/2014	Hulladékgazdálkodási közszolgáltatást érintő panasz (Csapod) – hulladékgyűjtő edény mérete
AJB-3339/2014	Kötelező felvételi körzetbe tartozó gyermekek iskolai jelentkezésének elutasítása, a fenntartó eljárása
AJB-3358/2014	A gyermek nulladik órától való igazolatlan hiányzása miatti indokolatlan eljárás sérelmezése
AJB-3545/2014	A hozzátartozók kegyeleti jogának érvényesülése az elhunyt hamvaival való rendelkezés kapcsán
AJB-3588/2014	Mozgássérült panaszos lakása akadálymentesítésének támogatása, az igényléssel kapcsolatos szabályozás
AJB-3752/2014	A kötelező gyógyszerári ügyeletre vonatkozó szabályok, a kompenzációval kapcsolatos kérdések vizsgálata
AJB-3988/2014	Gödöllői önkormányzat közterület-felüyleleti központja közigazgatási bírságolási eljárásának sérelmezése
AJB-4051/2014	Hulladékgazdálkodási közszolgáltató eljárásának sérelmezése Kaposváron
AJB-4108/2014	Gyermek elhelyezésével összefüggő panasz – gyámhatóság elhúzódo eljárásának sérelmezése
AJB-4138/2014	A NAV eljárásának sérelmezése, a jogsértő különadó visszafizetésének gyakorlata
AJB-4188/2014	Magyarország Parlagrafü Elleni Rövid és Középtávú Védekezési Akcióterve alapján tett állami intézkedések
AJB-4191/2014	Hulladékszállítási díjkezdvezményének megvonása miatt az FKF Zrt. eljárásának sérelmezése

AJB-4211/2014	Hulladékgazdálkodási közszolgáltatást érintő panasz (Mogyoród), a hulladékgyűjtő edény mérete
AJB-4304/2014	Gépjármű-felelősségbiztosítás, az UNIQA Biztosító Zrt. kártérítés fizetési gyakorlata
AJB-4371/2014	Lakóházához közeli műfüves labdarúgópálya miatti zajpanaszok kezelésének kifogásolása
AJB-4464/2014	A Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának működésével összefüggő átfogó vizsgálat
AJB-4775/2014	Gördeszkapálya zajos működésével kapcsolatos lakossági panaszok kezelése
AJB-4992/2014	A nemzetiségi feladatot ellátó köznevelési intézmények vezetőinek kinevezése
AJB-5001/2014	Egy gyermek védelembe vételével kapcsolatos gyámhatósági eljárás elhúzódságának sérelmezése
AJB-5063/2014	Hulladékgazdálkodási bírság kiszabására vonatkozó szabályozás átfogó ombudsmani vizsgálata
AJB-5098/2014	NAV Dél-budapesti Adóigazgatósága által foganatosított végrehajtási eljárás lefolytatásának sérelmezése
AJB-5185/2014	A Baranya megyében zajló közfoglalkoztatási és az álláskeresőkhöz elhelyezkedését célzó programok
AJB-5213/2014	A Bajcsy-Zsilinszky Kórház gyakorlata, perinatális halottvizsgálati bizonyítvány kiállításának elmulasztása
AJB-5247/2014	Magánnyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának kiszámítására vonatkozó szabályok
AJB-5256/2014	A bolyi Baranya Megyei Fogyatékos Személyek Otthonának működésével kapcsolatos vizsgálat
AJB-5339/2014	A BKK személytaxi szolgáltatókra irányuló ellenőrzési gyakorlata, a jogorvoslati lehetőségek vizsgálata
AJB-5371/2014	Nógrádmegyeri önkormányzat szociális rendeletének hatálya, támogatások állandó lakóhelyhez kötése
AJB-5402/2014	Kaáli Intézet DEOC Asszisztált Reprodukciós Központ által alkalmazott nyomtatványminta kifogásolása
AJB-5467/2014	A NAV Bűnügyi Főigazgatósága eljárásának sérelmezése (a hatóság hallgatása)
AJB-5505/2014	Jogi segítségnyújtás igénybevételének kérelmezése kapcsán a hatóság eljárásának kifogásolása
AJB-5513/2014	Egy kalocsai speciális iskola jogsértő gyakorlata a javítóvizsga lehetőségének biztosítása kapcsán
AJB-5526/2014	A Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt. emelt összegű pótdíj kiszabásáról szóló értesítésének kifogásolása
AJB-5629/2014	Tényleges életfogytiglan tartó szabadságvesztését töltő édesapának gyermekével való kapcsolattartása
AJB-5693/2014	Egy édesanya gyermekével való kapcsolattartásának végrehajtásával összefüggő beadvány vizsgálata



AJB-5702/2014	Hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételét érintő panaszbeadvány (a pécsi Darázs-dűlő)
AJB-5858/2014	Önkormányzati adórendeletek, adóhatóságok adókvetési eljárása, vagyoni típusú helyi adók mértéke
AJB-5925/2014	A Magyar Labdarúgó Szövetség sérelmezett bírságolási gyakorlatával összefüggő panaszbeadvány
AJB-6010/2014	A nemzetiségi iskolai nevelés-oktatás szervezésekor az elkülönítés tilalma alóli kivételek meghatározása
AJB-6124/2014	Gyámhatóság eljárásának sérelmezése, gyermektartásdíj állam általi megelőlegezése
AJB-6149/2014	Down Alapítvány eljárása elleni panaszbeadvány, kezelt pénzüsszeggel való elszámolás elmaradása
AJB-0025/2015	Deviza és devizaalapú hitelek forintosításával kapcsolatos panaszok ügyében folytatott vizsgálat
AJB-0175/2015	A Magyar Telekom Nyrt. ügyfélszolgálatának eljárását sérelmező panaszbeadvány
AJB-0228/2015	Iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetésére irányuló eljárás sérelmezése
AJB-0264/2015	Gyámhatóság mulasztásának kifogásolása – kizáró gondokság alatt álló személy gondnokának eljárása
AJB-0285/2015	A 2015. évi téli krízisidőszak során a hajléktalan személyek ellátása és helyzete a fővárosban
AJB-0343/2015	Integráltan nevelhető SNI oktatható gyermek fejlesztése elmaradásának átfogó vizsgálata
AJB-0397/2015	Hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételét érintő panaszbeadvány (Lovasberény)
AJB-0554/2015	Önálló bírósági végrehajtó eljárásával kapcsolatos kifogások, gyermektartásdíj végrehajtása
AJB-0675/2015	Gyámhatósági eljárás sérelmezése gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése felülvizsgálatának ügyében
AJB-0740/2015	Önálló bírósági végrehajtó eljárásával kapcsolatos kifogások, végrehajtási jog törlése
AJB-0746/2015	Lakásotthon működéskének vizsgálata (gyermek bántalmazása, intézményi mulasztások)
AJB-0869/2015	Földvédelmi bírság kiszabása, földhivatal eljárása miatti panasz vizsgálata
AJB-0963/2015	Kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási ügy
AJB-0992/2015	Adóhatósági eljárásban a nyilatkozattételi kötelezettséggel kapcsolatos költség megtérítése
AJB-1027/2015	Magyarországon tartózkodó külföldi gyermekek tankötelezettségének érvényesülése
AJB-1271/2015	A XIII. kerületi tűcsere-program megszűnése

AJB-1366/2015	Egy speciális otthon vizsgálata
AJB-1435/2015	A gyermekvédelmi gyámság jogintézményével kapcsolatos JNSz megyei tapasztalatok
AJB-1448/2015	A „Fehér Akác” Idősek Otthonának működésével kapcsolatos vizsgálat
AJB-1520/2015	Eltulajdonított gépjármű utáni gépjárműadó-fizetési kötelezettség sérelmezése
AJB-1575/2015	Üdülőingatlan után teljes évi közszolgáltatási díj megfizetésére kötelezés sérelmezése
AJB-1895/2015	A munkaügyi szervezetrendszer, közfoglalkoztatási programok működése JNSz megyében
AJB-2085/2015	A tiszafüredi rendőrkapitányság eljárása
AJB-2212/2015	A JNSz megyei Hetényi Géza Kórház és Rendelőintézet működésének vizsgálata
AJB-2456/2015	A kislétai, szülei által bezárt kislány esete kapcsán a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésének vizsgálata
AJB-2487/2015	A késedelmesen kihirdetett szakmaszerkezeti döntés és az érintett, felvételiző tanulók jogainak védelme
AJB-2648/2015	A szigetvári Speciális Gyermekotthon működésének vizsgálata
AJB-2741/2015	A piliscsabai önkormányzat kegyeleti jogi mulasztásának vizsgálata
AJB-2768/2015	Külföldi állampolgárságú gyermekek helyzete és jogainak érvényesülése magyarországi nevelőszülőknél
AJB-2784/2015	Egy elhúzódó gyámügyi jogorvoslati eljárás
AJB-3010/2015	SNI gyermek megfelelő óvodai nevelésének elmaradása
AJB-3279/2015	A verőcei hulladékgazdálkodási közszolgáltatást érintő panasz
AJB-3941/2015	Érdekeltségi hozzájárulás megfizettetése a jászárokszállási csatornahálózat kiépítése kapcsán
AJB-3948/2015	Szabadságvesztést töltő panaszos gyermekével való kapcsolattartása
AJB-4339/2015	Kisgyermekes szülő leszállítása a Szegedi Közlekedési Kft. járművéről
AJB-4687/2015	A felülvizsgálati eljárás elhúzódása egy gyermek védelembe vétele ügyében
AJB-4710/2015	Elhúzódó gyámhatósági eljárás egy gyermek gondozási helyének megváltoztatása kapcsán
AJB-8109/2015	Jász-Nagykun-Szolnok megyében a nagy közüzemi közszolgáltatók ügyfélszolgálati tevékenysége

*A közérdekű bejelentések kezelésével összefüggésben kiadott jelentések*

Ügyszám	Témakör
AJB-1333/2014	A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség eljárása közérdekű bejelentések kezelése kapcsán
AJB-2688/2014	Kormányhivatal képviselte, megbízási szerződés kapcsán tett közérdekű bejelentés kezelése
AJB-4454/2014	A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség közérdekű bejelentés-kezelése
AJB-4546/2014	A NÉBIH Parlagrafű Bejelentő Rendszerén tett közérdekű bejelentés kezelése
AJB-2775/2015	Pázmándi Művelődési Ház bővítésével kapcsolatos közérdekű bejelentés kezelése
AJB-3032/2015	MOK küldöttgyűlése által elfogadott etikai kódex miatti közérdekű bejelentés kezelése
AJB-5208/2015	Tab Város Önkormányzatánál elhagyott hulladék miatt tett közérdekű bejelentés kezelése

*Az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusként gyakorolt hatáskörben kiadott jelentések*

Ügyszám	Témakör
AJB-0366/2015	A debreceni Menekültügyi Őrzött Befogadó Központ helyszíni ellenőrzése
AJB-0372/2015	A Debreceni Terápiás Ház működésének ellenőrzése
AJB-0373/2015	A Debreceni Reménysugár Gyermekotthon működésének ellenőrzése
AJB-0410/2015	A Merényi Gusztáv Kórház zárt részlege működésének ellenőrzése
AJB-1423/2015	A Tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete működésének ellenőrzése
AJB-1424/2015	A Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza működésének ellenőrzése
AJB-1686/2015	A fogyatékossgal élők gondozását végző kecskeméti Platán intézmény működésének ellenőrzése
AJB-3043/2015	A kaposvári Zita Speciális Gyermekotthon működésének ellenőrzése

*A benyújtott normakontroll indítványok*

Ügyszám	Témakör
<b>Alkotmánybíróság</b>	
AJB-0441/2015	Az előzetes letartóztatás objektív felső határának eltörlése
AJB-5156/2015	Hévízi önkormányzat rendelete taxiállomás használatára jogosító engedély kiadásáról
AJB-8770/2015	Az Alaptörvény értelmezése a külföldiek csoportos kiutasítására vonatkozó tilalom kapcsán
<b>Kúria</b>	
AJB-0700/2015	Balmazújváros Önkormányzatának települési adóról szóló rendelete
AJB-3535/2014	Óbuda-Békásmegyer Önkormányzatának a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló rendelete
AJB-2209/2015 AJB-4574/2015 AJB-7016/2015 AJB-8668/2015	Öt település önkormányzatának adókról szóló helyi rendeleteinek kifogásolása

# 9.

## A beszámoló internetes elérhetősége

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2015. évi beszámolója és melléklete – a tárgyévben kiadott jelentésekkel – e QR-kód segítségével közvetlenül megnyitható az ombudsmani hivatal – [www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu) – internetes oldaláról.



