

Beszámoló

az alapvető jogok biztosának
és helyetteseinek
tevékenységéről

2017



Beszámoló
az alapvető jogok biztosának
és helyetteseinek
tevékenységéről
2017

B/19969

Beszámoló
az alapvető jogok biztosának
és helyetteseinek
tevékenységéről
2017

Minden jog fenntartva

ISSN 2064-1125

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

Tartalom

Lectori salutem...	7
Az alapvető jogok biztosának szerepe és feladatköre	9
1. Az év fontosabb eseményei	15
1.1. Rendezvényeink	15
1.1.1. Intézményi szakmai rendezvények	15
1.1.2. Kulturális, jogfejlesztő, tájékoztató rendezvények	19
1.1.3. Díjak, kitüntetések	27
1.2. Nemzetközi kapcsolatok	30
1.2.1. Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye	30
1.2.2. Delegációk látogatása, nemzetközi rendezvények	33
1.2.3. Együttműködés nemzetközi szervezetekkel	38
1.2.4. Az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus nemzetközi tevékenysége	43
2. Sajtóvisszhang	49
3. Alkotmányos jogok helyzetének értékelése	53
3.1. A törvényben kiemelt vizsgálati területek	53
3.1.1. A gyermekek jogainak védelme	53
3.1.2. A fogyatékossgal élő személyek alapjogainak védelme	92
3.1.3. A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme	115
3.2. Az alapjogok érvényesülését feltáró további vizsgálatok	148
3.2.1. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog	148
3.2.2. A szociális jogok	163
3.2.3. A jogállami követelmények és az eljárási garanciák	192
3.3. A jogalkotással összefüggő tevékenység	208
3.3.1. A jogszabálytervezetek véleményezése	208
3.3.2. Kezdeményezés jogszabály módosítására	212

3.4.	Az alapvető jogok biztosának normakontrollt indítványozó jogköréről	215
3.4.1.	Az alkotmánybírósági indítványokról	215
3.4.2.	A tárgyévben benyújtott kúriai indítvány	217
3.5.	Az ombudsman OPCAT NMM tevékenysége	223
3.6.	A közérdekű bejelentők védelmével kapcsolatos tevékenység	236
3.6.1.	A bejelentés nyilvántartó elektronikus rendszer üzemeltetése	236
3.6.2.	Az eljárásra jogosult szervek intézkedéseinek felülvizsgálata	241
3.7.	A nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálati eljárása	248
3.8.	Az ombudsman ellen indított perről	250
4.	A nemzetiségi jogok védelmezőjének beszámolója	259
4.1.	Bevezető gondolatok	259
4.2.	A biztoshelyettes tevékenységének jogszabályi kerete	261
4.3.	A biztoshelyettes tevékenysége	263
4.4.	A nemzetiségi jogi ügyek jellemzői	300
4.5.	Kiemelt ügyek a nemzetiségi jog területéről	313
5.	A jövő nemzedékek szószólójának beszámolója	335
5.1.	Kiemelt célok, feladatok	339
5.2.	A nemzet közös örökségének védelme	359
5.3.	Nemzetközi szerepvállalás	374
5.4.	A környezetvédelmi panaszok	378
6.	A Hivatal beszámolója	397
6.1.	Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai	397
6.2.	Az AJBH szervezetének adatai	400
6.3.	Ügyfélszolgálati beszámoló	401
6.4.	Az ombudsmani tevékenység statisztikai adatai	402
7.	Alapjogvédő szervezetek összesített statisztikája	409
7.1.	Az alapjogi adatgyűjtés jogszabályi alapja	409
7.2.	A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai	410
7.3.	A jogvédő szervezetekhez forduló területi megoszlása	411
7.4.	A beadványokban érintett alapjogok	412
8.	Tárgymutató	415

Lectori salutem...

A tisztelt Olvasó az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről szóló 2017. évi beszámolót olvassa. A magam részéről sokkal jobban örülnék annak, ha a bevezetőmben az alapvető jogok hazai helyzetéről adhatnék áttekintést, tehetnék összehasonlítást más évek tendenciáival, és egy szokványos előszóval örvendeztetném meg az érdeklődőket.

Sajnos, ezt most nem áll módomban megtenni, mert egy olyan eseményről kell beszámolnom a tisztelt Országgyűlésnek, amely megítélésem szerint egy veszélyes jelenség előhírnöke lehet, és súlyos alkotmányos dilemmákat vethet fel, ha elmulasztanánk e kérdés elméleti tisztázását. Nem szolgál örömmre, hogy az ombudsmani működés jogi hátterének ügyeivel kell terhelnem az olvasót, de a jogi bizonytalanság erre kényszerít.

Az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus munkatársai 2016-ban a szokott módon előre be nem jelentett látogatást tettek egy budapesti gyermekotthonban, amit – igazodva az OPCAT terminológiájához – a továbbiakban fogvatartási helyként nevezek meg. A jelzett látogatásra a nemzetiségi biztoshelyettes asszony is elkísérte a vizsgálócsoportot. Megjegyzem, hogy az OPCAT NMM több mint hároméves működése során ez volt az egyetlen intézmény, ahol a vezető megpróbálta megghiúsítani, illetve akadályozni a munkatársaim tevékenységét. A jelentés később elkészült, a Hivatal a szokott módon nyilvánosságra hozta, és felkerült a honlapunkra is.

A történet ettől a ponttól vett furcsa fordulatot. A gyermekotthon 2017. március 10-én benyújtott keresetlevelében hárommillió forint sérelemdíj, másfél millió forint vagyoni kártérítés és annak járulékai megfizetésére, továbbá nyilvános bocsánatkérésre kérte kötelezni az alperes Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát (továbbiakban: AJBH).

Kérte továbbá az AJB-1603/2016. számú ügyben kiadott jelentés azon pontjainak a törlését, amelyekben a felperes szerint az AJBH a média igénybevételeivel valótlanul állította és híresztelte, hogy a gyermekotthon lakói a prostitúció veszélyének, túlzásúfoltságnak és egyéb erőszaknak vannak kitéve. A vagyoni kártérítést azért kívánta érvényesíteni, mert két gazdasági társaság visszalépett a gyermekotthon támogatásától.

Meggyőződésem, hogy a felperes által kifogásolt megállapítások szakmailag megalapozott helyszíni ellenőrzés eredményeként születtek, így – amennyiben a bíróság érdemben vizsgálná a jelentést – megállapítható lenne, hogy

az alapvető jogok biztosa megalapozottan és szakszerűen járt el a jelentés összeállítására és kiadása során, ezért polgári jogi felelőssége nem állapítható meg.

A jelentés azokat a megállapításokat foglalja össze, amelyet a helyszíni vizsgálat feltárt a gyermekotthonban. Ezek a tényszerű megállapítások és javaslatok a gyermeki jogokkal kapcsolatos visszásság közvetlen veszélyére utaltak.

Az ombudsmani vizsgálat célja kifejezetten az volt, hogy ellenőrizze, a fogvatartási hely eleget tesz-e a kínzás és más megalázó vagy embertelen bánásmód tilalmának, illetve az alapjogok biztosítására vonatkozó kötelezettségének és amennyiben nem, úgy célzott intézkedésekkel segítse a számon kért követelmények maradéktalan érvényesülését.

Az ombudsmani megállapítások és javaslatok tehát nem sértették a felperes jó hírnevét, éppen ellenkezőleg, azt szolgálták, hogy a Gyermekotthon működése kedvező irányba változzon, és ezáltal az eddigieknél is pozitívabb kép alakulhasson ki arról a közvéleményben.

Figyelemmel arra, hogy az ombudsmani jelentésnek nincs kötelező ereje, az intézkedésre tett javaslatok az ombudsman értékelését tükrözik, jogi értelemben nem minősülnek tényállításnak, hanem sokkal inkább a vélemény-nyilvánítással rokoníthatók, ezért nem is alkalmasak a jó hírnév megsértésére.

A felperes keresetlevelében olyan állításokat is tulajdonít az alapjogi biztosnak, amelyek a sérelmezett formában nem szerepelnek a jelentésben és nem is bírnak olyan tartalommal sem, ahogyan azokat a felperes a kereseti kérelmében értelmezni próbálta. Annak megítélése, hogy egy szakmai megállapításból – ami a média közvetítésével jut el a közvéleményhez – milyen további értékítéletek születhetnek, nem a szakmai véleményt megfogalmazó ombudsman feladata és lehetősége.

A Gyermekotthon alkotmányos keretek között való működése közügy, ebből következően az alapjogi biztos jelentésének nyilvánosságra hozatala a közügyek szabad megvitatása körébe tartozó kérdés, a jó hírnév sérelme ezért sem állapítható meg.

Most – a 2017. évi tevékenységünkről készített beszámoló zárásakor – itt tartunk, és nagy várakozással tekintünk a bíróság precedens értékű ítélete elé.

Elnézést kérek, hogy az ombudsmani intézmény saját jogi problémáival terheltem a tisztelt Országgyűlést, de kötelességemnek éreztem erről is tájékoztatást adni, és a következőkben nem csupán az alapjogok védelmében végzett vizsgálatainkról és az ezekkel kapcsolatos szakmai válaszokról tudok beszámolni.

Az ombudsman ellen indított keresettel kapcsolatos – kissé hosszúra nyúlt – jogi okfejtésemet és álláspontomat a téma iránt érdeklődők e beszámoló 3.8-as fejezetében részletesebben olvashatják.

Budapest, 2018. március

Székelty László

Az alapvető jogok biztosának szerepe és feladatköre

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 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 segítésével, védelmével és ellenőrzésével – kapcsolatos tevékenységét.

Az alapjogi biztos a 2017-es 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. Szükséges utalni arra, hogy az alapvető jogok biztosa autentikus alkotmányértelmezői szerepben van, ennek keretében pedig az 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.

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 vizsgálati helyzet.

Az Alaptörvény 30. cikk (1)-(2) bekezdése értelmében a biztos alapjogvédelmi tevékenységet lát el, az alapvető jogokkal kapcsolatban 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, illetve közszolgáltató végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszasságot 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 jogorvoslati lehetőségek kimerítése. Kivételt az jelent, ha jogorvoslati lehetőség eleve nem volt biztosítva. Alapjogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében a biztos hivatalból is eljárhat, akár egy jelzés, bejelentés vagy sajtóhír alapján is. Az ombudsman eljárásának további törvényi akadálya, hogy nincsen lehetőség a bírósági eljárással párhuzamosan vizsgálat indítására vagy a bíróság döntésének felülvizsgálatára. Kizárt ugyanis az ombudsmani vizsgálat olyan hatósági ügyben, amelyben közigazgatási per indult, vagy már jogerős döntés született. Lényeges eljárási feltétel, hogy a biztoshoz a panaszolt ügyben született jogerős közigazgatási határozat közlésétől számított egy éven belül lehet panasszal fordulni.

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

A közszolgáltatást végző szerv fogalmát az évtizedes ombudsmani gyakorlat alakította ki. Közszolgáltatások három formában is teljesíthetők: elláthatja azt a közigazgatás, a közintézmények vagy akár vállalkozások is. A közszolgáltatás tömeges jellegű, valamely alapszükségletet kielégítő szolgáltatás. 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.

Az Ajbt. taxatív meghatározza, hogy mely szervek vizsgálata nem tartozik a biztos hatáskörébe: ezek az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék és a köztársasági elnök, a bíróság és – a nyomozást végző szervét leszámítva – az ügyészség.

A biztos éves beszámolójának felépítése és tematikája az ombudsmani szerepfelfogásból építkezik. Ez a látásmód ad elvi kereteket az adott időszak vizsgálati irányainak meghatározása során. A biztosi beszámoló összefoglalóan mutatja be az alkotmányos alapjogok érvényesülésének 2017-es 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 területekre, 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, valamint külön a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokat. Ezt követően önálló fejezetrész ismerteti az élethez és emberi méltósághoz való jog fő aspektusaival, a szociális jogokkal, valamint a jogállami követelményekkel összefüggő biztosi gyakorlatot, illetve annak tendenciáit. Ez a megoldás nemcsak az alapjogok alkotmányos értéksorrendjének tudományos rendszerezési sajátosságait követi, hanem megmutatja a gyakorlati ombudsmani munka módszerét. 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 is említésre kerülnek.

A 3. fejezeten belül 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 az éves beszámoló a biztos normakontroll 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 ennél ugyanis szerteágazóbbá váltak az elmúlt években. A 2017-es évről szóló beszámoló a korábbi évekhez hasonlóan külön foglalkozik az alapjogi biztosnak az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusaként végzett tárgyévi tevékenységével, rövid áttekintést ad a közérdekű bejelentők védelmével összefüggő munka és vizsgálatok tárgyévi tapasztalatairól, végül kitér a nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárásának elrendelését és lefolytatását érintő panaszok vizsgálatával kapcsolatos kérdésekre is.

Lényeges, hogy a biztoshelyettesi tevékenységet ismertető külön fejezetek adnak alapos, teljes körű áttekintést a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatos vizsgálatokról, széles értelemben vett jogvédő tevékenységről, a biztos és a biztoshelyettesek közötti szakmai együttműködés legfontosabb tapasztalatairól.

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 biztosi intézmény működésének szinte egésze a szakmai és társadalmi közvélemény előtt zajlik: valamennyi jelentés, indítvány, biztosi 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 épp ezt az alapjogi tudatformálást vagy a hazai és külföldi partnerekkel való hatékony együttműködést szolgálják.

A hivatkozott jogszabályok rövidítései

Abtv.	Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
Ajbt.	Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
At.	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
Béktv.	A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2009. évi XXIX. törvény
Bnytv.	A bünyügyi nyilvántartási rendszerről ... szóló 2009. évi XLVII. törvény
Btk	A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
Bvtv.	A büntetések végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény
CRPD	A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény ... kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény
Eütv.	Az egészségügyről szóló 1997. CLIV. törvény
Ebktv.	Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény
Fot.	A fogyatékossgal 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
Hszt.	A rendvédelmi szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
Infotv.	Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
Itv.	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény
Jat.	A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
Jetv.	A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Kftv.	A közfoglalkoztatásról szóló 2011. évi CVI. törvény
Kvt.	A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
Mmtv.	A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló 2011. évi CXCI. törvény
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Mvt.	A magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény
Mt.	A Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. 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

Pkbt.	A panaszokról és 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
Szmtv.	A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról szóló 2007. évi I. törvény
Szsztv.	A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény
Szvt.	A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
Tbj.	A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról szóló 1997. évi LXXX. törvény
Tkvt.	A településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény
Tny.	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény
Tvt.	A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény
Vht.	A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

1.

Az év legfontosabb eseményei

1.1.

Rendezvényeink

1.1.1.

Intézményi szakmai rendezvények

Az alapvető jogok biztosa 2017-ben is kiemelt figyelmet fordított a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok – a gyermekek, az idősek, a fogyatékossgal élők, a hajléktalanok, a fogva tartottak – ombudsmani jogvédelmére, valamint a biztoshelyettesek tevékenységéhez kapcsolódóan az egészséges környezethez való jog biztosítására, illetve a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmére. 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.

Ombudsmani esték 12. alkalom – Gyurkó Szilvia előadása (2017. január 11.)



Az alapvető jogok biztosa 2014-ben, hagyományteremtő szándékkal indította útjára az „Ombudsmani esték” című, emberjogi érzékenyítő, figyelemfelhívó, szemléletalakító szerepköréhez kapcsolódó előadássorozatot, amelynek összeállításánál a Hivatal munkatársai törekedtek az ombudsmani jogvédelmi munka minél több területének átfogó bemutatására. A rendezvénysorozat keretein belül 2017 januárjában Gyurkó Szilvia gyermekjogi szakértő tartott előadást „A szexedukáció vajon mi?” címmel. A Svájci Nagykövetséggel együttműködésben, Peter Burkhard nagykövet részvételével 2017 áprilisában került sor az „Amateur Teens” című, gyermekjogi vonatkozású svájci film vetítésére, amelyet Herczog Mária szociológus által moderált beszélgetés követett. Szintén 2017 áprilisában Horváth M. Tamás, az MTA közjogi albizottságának elnöke „Természeti erőforrások: A használat közössége és a közösség használata – Közszolgáltatások konfliktusa” témában vezetett kötetlen beszélgetést, amelyen a résztvevők a jogállamiság, a jobbiztonság, az esélyegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, az egészséges környezethez való jog érvényesítésének lehetőségeit járták körbe. Az Ombudsmani esték folytatásaként 2017 októberében került megrendezésre az első „Ombudsmani teadélután”, amelyen Vig Dávid adjunktus, az ELTE ÁJK Kriminológia Tanszékének oktatója, a Magyar Helsinki Bizottság programvezetője „Meghökkenítő esetek a szabálysértési gyakorlatból” címmel tartott előadást.

A nemzetiségi médiát érintő nehézségek és konkrét aggályok sokrétűsége, komplexitása okán – figyelemmel a változó jogszabályi környezetre is – szükségessé vált egy átfogó utóvizsgálat indítása a nemzetiségi jogok médiában történő érvényesüléséről. Ennek keretében került sor kerekasztal-beszélgetésre a nemzetiségi jogok közmédiában való érvényesüléséről 2017. március 29-én, amelynek során a résztvevők a nemzetiségekért felelős biztoshelyettesi titkárság és a Nemzetiségi Jogi Osztály együttműködésével a 2003-ban és 2004-ben folytatott nemzetiségi média-vizsgálat tapasztalatait vetették össze a jelenlegi helyzettel. Részleteiben is elemezték a közszolgálati médiaszolgáltató nemzetiségekkel kapcsolatos kötelezettségeinek megvalósulását, továbbá vizsgálták a konkrét panaszokban felvetett problémákat is.

Az Autisták Országos Szövetsége (AOSZ) 2017-ben az Autizmus Világnapja alkalmából (április 2.) fotókampányt indított az autista emberek foglalkoztatása és önálló életvitelük elősegítése érdekében. Ezen alkalomból 2017. március 31-én a Hivatalban került sor az „Ezerarcú Autizmus” című kiállítás sajtótájékoztatóval egybekötött megnyitójára. Az Autisták Országos Szövetsége fotókampányának célja az volt, hogy felhívja a figyelmet: az autista személyek – különleges képességeikkel – értékes tagjai lehetnek a környezetüknek. Az öt autista fiatal élethelyzetét a kiállításon Komka Péternek, az MTI/MTVA többszörös különdíjas fotóriporterének lencséjén keresztül ismerhette meg a közönség.

A Magyar Természetvédők Szövetsége és a jövő nemzedékek védelmét ellátó biztoshelyettes együttműködésében 2017-ben négy esemény került megrendezésre. A Hivatal április 11-én adott otthont a „Hogyan függenek össze az emberi jogok és a pályaolaj?” című konferenciának, június 13-án a Környezet- és Természetvédő Szervezetek Koordinációs Tanácsa ülésének, szeptember 20-án a „Vállalatok kontra kormányok” című konferenciának és sajtóbeszélgetésnek, valamint december 4-én az „Országhatárokon áttérjedő környezeti hatások és az Espoo-i Egyezmény ereje” című fórumnak.

2017. április 27-én „Labilis állapotok – jogalkalmazási kérdések a kötelező pszichiátriai gyógykezelés során” címmel szakmai műhelybeszélgetésre került sor a Hivatalban. A pszichiátriai betegek sürgősségi gyógykezelésével összefüggő bírósági határozatokkal szembeni hatékony jogorvoslat érvényesítésével kapcsolatban folytatott vizsgálat során a sürgősségi betegszállítás alá vont személyt ért sérelmek ügyében kiküldött tájékoztatás nyomán a Kúria egyetértett azzal az ombudsmani állásponttal, hogy az egységes joggyakorlat érdekében az érintett felek bevonásával szakmai párbeszédet kell folytatni. A diskurzus megindítása érdekében összehívott szakmai ke-rekasztal-beszélgetés célja az érintett résztvevők álláspontjainak megismerésén túl egy problématerkép felvázolása volt.

2017. május 23-án „Az egyenlő bánásmód és az esély egyenlősége – a jogban és gyakorlatában” címmel szervezett konferenciát az AJBH és az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszéke. A félórás előadások más-más szemszögből foglalkoztak a diszkrimináció tilalmának kérdésével. Így például az alkotmányjogi és munkajogi témájú előadások során a konferencián részt vevők megismerkedhettek a társadalom esélyegyenlőtlenségi problémáival, valamint azokkal a tanulságokkal, amelyeket a Kúrián működő Joggyakorlat-elemző csoport az egyenlő bánásmód sérelmével kapcsolatban indult perekben született ítéletekből vont le.

2017. május 25-én a Hivatal adott helyet az Európa Tanács Gyermekjogi Stratégiájának (2016–2020) „Gyermekjogok online környezetben” prioritása keretében a Hivatal és a Reményt a Gyermekeknek Közhasznú Egyesület közös rendezésében megvalósult zártkörű beszélgetésnek. A rendezvény célja a magyar gyermekkonzultációk eredményeinek számbavétele, valamint a 2018 elején elfogadásra kerülő iránymutatás hazai végrehajtásának előkészítése volt. A gyermekek digitális környezetben való jogainak biztosítása olyan kulcsfontosságú kihívás, amellyel az Európa Tanács minden tagállamának szembe kell néznie. A Stratégia segíti a tagállamokat, hogy gyakorlati tudással lássák el a gyermekeket arra vonatkozóan, hogyan legyenek online, de folyamatosan biztonságban. Ennek keretében dolgozta ki az Európa Tanács Ad-hoc Gyermekjogi Bizottsága azt az iránymutatást, amely a gyermeki jogok védelmét, érvényesülését és elősegítését szolgálja a digitális környezetben.

A Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ) 2017. szeptember 21-én tartotta a Hivatalban „Önrendelkező életet élni – Kritikai észrevételek a mozgáskorlátozott emberek önálló életvitelének lehetőségeiről” című kiadványának bemutatóját. A tanulmány azzal a céllal készült el, hogy bemutassa a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény önálló életviteléről és a közösségbe való befogadásról szóló 19. cikkének követelményrendszerét, ajánlásokat fogalmazzon meg a döntéshozók, a szakma képviselői és az érdekvédelemben dolgozó munkatársak számára, valamint olyan változásokat generáljon, amelyek tiszteletben tartják és előmozdítják a mozgáskorlátozott személyek önálló életvitelét.

A hagyományos ombudsmani feladatellátás mellett szükséges, hogy a gyermekjogok érvényesülésének és előmozdításának kérdéseiről folyamatos szakmai párbeszédet tartson fenn az alapvető jogok biztosa az egyes állami és civil szereplők között. Mindezekre tekintettel került sor a Hivatalban a Terre des Hommes Magyarország Alapítvány Rights Court projektje keretében a „Nekünk, velünk, értünk – Gyermekközpontú igazságszolgáltatás és gyermekjogvédelem játékosan” című szakmai rendezvény megtartására 2017. október 19-én. A rendezvény fókuszában egy, a Terre des Hommes Magyarország Alapítvány és a Pressley Ridge Alapítvány bolgár, horvát, román, olasz és angol partnerekkel közösen, az Európai Unió támogatásával 14–18 éves fiataloknak létrehozott StoryLab elnevezésű mobiljátéka állt. A játékot – saját kez-

Gyereknapi hétvége a Városligetben (2017. május 27–28.)



deményezésükre – azok a gyerekek és fiatalok mutatták be, akik aktívan részt vettek a projektben, mindezt pedig az eseményen részt vevők bevonásával.

A 2017. október 25-én a Transvanilla Egyesülettel közösen rendezett fórum célja az volt, hogy a Hivatal lehetőséget teremtsen a szakmai párbeszéd számára a transznemű embereket érintő emberi jogi dilemmákról és összekapcsolja egymással a problémakörrel különféle szempontok alapján foglalkozó hazai és nemzetközi szakembereket, hozzájárulva ezzel a jogi szabályozás és a gyakorlat fejlesztéséhez, alakításához. A kerekasztal-beszélgetés első panelje a nem jogi elismerésével, valamint a jogi értelemben vett nem- és névváltoztatással kapcsolatos nemzetközi és magyar alkotmányossági sztenderdeket tekintette át. A második panelben a transz identitások depatologizációjára vonatkozó törekvések orvosszakmai és emberi jogi megközelítései kerültek górcső alá.

*A tanítási-tanulási
motivációk
szabályozási kérdései
című konferencia
a Hivatal Dísztermében
(2017. november 29.)*



2017. november 29-én szervezte a Hivatal a „Tanítási, tanulási motivációk szabályozása” című konferenciát, amely nemcsak oktatás-módszertani, hanem – az oktatási rendszer eredményességének kulcsproblémájaként – oktatás-irányítási és szabályozási kérdésekre kereste a választ. Fontos, hogy az állam mit tesz a tanulók, a tanulók szülei, az egyes pedagógusok és a tantestületek motivációinak a javítása érdekében, milyen szabályozással, intézkedésekkel teszi érdekeltté a tanítási-tanulási folyamat résztvevőit az iskolai eredményesség javításában. A konferencia neveléstudományi szakemberek és gyakorló pedagógusok bevonásával ezt a témát járta körül.

1.1.2.

Kulturális, jogfejlesztő, tájékoztató rendezvények

Az intézmény fennállása óta kiemelten fontos feladatának tekintette az emberi jogokhoz kapcsolódó tudományos, oktató, felvilágosító tevékenységet, az ombudsmani munka népszerűsítését, minél szélesebb körű megismertetését, valamint az emberi jogok iránt különösen fogékony diákok, egyetemi hallgatók, szakemberek, kutatók szakirányú továbbképzését.



A 2017. évi gyakornoki program zárására és az oklevelek átadására március 14-én került sor

Gyakornoki program

A korábbi évek gyakorlatának megfelelően a Hivatal 2017-ben nyolcadik alkalommal biztosított lehetőséget szakmai gyakorlat végzésére több egyetem – a Debreceni Egyetem, az ELTE, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, valamint a Pécsi Tudományegyetem – Állam- és Jogtudományi Karainak hallgatói számára. A két részből álló, hathetes gyakornoki program 2017. február 6. és március 17. között zajlott. Az első két hétben került sor a felkért munkatársak által tartott, az intézmény működését bemutató elméleti szakmai képzésre. Ezt követte egy négyhetes gyakorlati időszak, amelynek során a gyakornokoknak lehetőségük nyílt bekapcsolódni a Hivatal munkájába: az egyes főosztályok vezetőinek mentorálásával szerepet vállaltak az ügyek háttérének feltárásában, elemzésében, valamint előkészítésében. A hallgatók előtanulmányaiknak megfelelő munkahelyen, munkakörben az elméleti és gyakorlati ismereteik összekapcsolásával szerezhettek meg számukra fontos kompetenciákat.

Képzések

A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének elnöke és az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős helyettese 2013. október 14-én írt alá együttműködési megállapodást, amelynek célja, hogy a résztvevők megvitassák a társadalmi részvétel szerepét a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások – különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség – védelmében, illetve az egészséges környezethez való jog biztosításában, elemezzék a jogintézmények hatékonyságát és problémáit, figyelemmel az Európai Unió jogára és az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatára. 2017. április 24-én ezen együttműködés

keretében került sor „A környezeti felelősségről szóló irányelv végrehajtásának uniós és hazai tapasztalatai” című szeminárium megrendezésére a Hivatal épületében.

A Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatóságának felkérésére, a területi kisebbségi kapcsolattartási munkacsoport szervezésében az együttműködő roma partnereik részére tartott, több lépcsős továbbképzési program keretében 20 fős látogatócsoport érkezett a Hivatalba 2017. november 2-án. A résztvevők a félnapos szakmai program során tájékozódhattak a gyermekek jogairól, a gyermekbántalmazás tilalmáról. A továbbképzési program célja, hogy megerősítse a résztvevőket szülői felelősségükben, s így a továbbiakban aktívan segítsék ebben környezetüket is, valamint tudatosan ügyeljenek az áldozattá és bűnelkövetővé válás elkerülésére, ehelyett a tanulás kiemelkedő szerepét lássák be és hangsúlyozzák. A képzésben való részvétel esélyt ad számukra, hogy aktív közreműködőivé váljanak a felzárkózási folyamatnak.

Jogfejlesztő, tájékoztató programok

Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljairól (Sustainable Development Goals, SDG) tartott belső képzést Zlinszky János 2017. május 24-én. A képzés célja volt többek között felhívni a figyelmet arra, hogy az alapjogvédelem minden területe szorosan kapcsolódik az SDG-khez. A képzés egy, az elmúlt évek ombudsmani gyakorlatát (elsősorban a panaszos eljárásokat) elemző, átfogó belső projektbe is illeszkedett, amely arra irányult, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes ajánlásokat fogalmaz-

Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak megismerése – Zlinszky János előadása (belső képzés, 2017. május 24.)



zon meg az SDG-k hazai végrehajtásának kívánatos prioritásairól, és azokat összegezve eljuttassa a végrehajtásért felelős kormányzati vezetőknek.

2017. május 25-én került megrendezésre a „Spórolunk@kiloWattal – Munkahelyi EnergiaKözösségek” energiatakarékosági kampány záró- és díjátadó rendezvénye. Az AJBH két kategóriában is harmadik helyen végzett a Spórolunk@kiloWattal nemzetközi projekt hazai energiamegtakarítási versenyén, amelynek védnöke Bándi Gyula, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes volt. A GreenDependent Intézet szervezésében 19 középület mintegy 2000 dolgozóval azon vetélkedett, hogy a 2016. március 1-jétől 2017. február 28-ig tartó egyéves időszak alatt a korábbi fogyasztásukhoz mérten mennyi energiát tudnak megtakarítani. Magyarország mellett Ausztria, Belgium, az Egyesült Királyság, Franciaország, Lettország, Olaszország, Németország és Svédország közszoigái vettek részt a versenyben. A nemzetközi eredményhirdetésre 2017. június 19–20-án került sor Brüsszelben.

A Hajógyári Szigeten június folyamán zajló Generali Gyerek Sziget programsorozaton a Hivatal munkatársai 2017. június 17–18-án vettek részt. Az esemény kiváló alkalom volt arra, hogy az AJBH munkatársai megismerjék a gyerekek és a szülők véleményét, problémáit, meghallgassák kérdéseiket, illetve játékos formában segítsék a jogtudatosság fejlesztését és azt, hogy mindenki tisztában legyen az ombudsmani intézmény működésével, feladataival, valamint a panasztétel módjával és lehetőségével.

Intézménylátogatások

Az előző évhez hasonlóan a Csányi Alapítvány által támogatott gyerekek 2017-ben is látogatást tettek a Hivatalban. Január 12-én a diákok interaktív módon, játékos feladatok segítségével ismerkedhettek meg a Hivatal működésével, az ombudsman tevékenységével, feladataival, a gyermekjogokkal, azok védelmének intézményeivel.

Az Országgyűlés Elnöke a 2016/2017. tanévben 15. alkalommal hirdette meg a parlamenti ösztöndíjas programot, amelybe 2017-ben 15 egyetemi hallgató nyert felvételt. A program célja, hogy a résztvevők minél alaposabb betekintést nyerjenek a törvényhozási folyamat részleteibe, illetve a „fékek és ellensúlyok” rendszerébe. Ennek megfelelően a program tavaszi időszakában 2017. március 9-én az ösztöndíjasok ellátogattak a Hivatalba, hogy megismerjék az ombudsmani intézmény feladatait, működését, szervezetét.

Az Országgyűlés és a Bundestag elnöke 2008-ban állapodott meg a Magyar Országgyűlésben eltöltendő ösztöndíjas program kiírásáról egyetemi végzettségű német fiatalok részére. Ezzel az ösztöndíjjal az Országgyűlés a német fél által a magyar fiataloknak közel húsz év óta biztosított lehetőséget viszonozza. A Hans von Dohnanyi Program célja, hogy a magyar politikai rendszer és a közjogi berendezkedés iránt érdeklődő nyertes pályá-

zók megismerkedhessenek a magyar államszervezettel, különösen az Országgyűlés munkájával és betekintést nyerjenek fontosabb állami központi szervek munkájába is. A program keretén belül az ösztöndíjasok 2017. április 25-én ismerkedhettek meg az AJBH munkájával.

A „Kisebbségvédelem Európában” című nyári egyetem 2017-ben ötödik alkalommal került megrendezésre Máriabesnyőn július 30. és augusztus 5. között a Kisebbségi Jogvédő Intézet szervezésében és a Nemzetpolitikai Kutatóintézet társszervezésében. A program keretében a Hivatal 2017. augusztus 2-án látta vendégül a kisebbségvédelem iránt kiemelt érdeklődést tanúsító joghallgatókból, doktoranduszokból és fiatal jogászokból álló csoportot.

A Hivatalon Gyermekjogi Alapítvány gyermekjogi követei számára szervezett programsorozatot, amelynek keretében a gyermekek 2017. október 25-én intézménylátogatásra érkeztek a Hivatalba. Az Alapítvány fontos alapelve, hogy a gyerekekről gondolkodni csakis velük együtt érdemes. A fiatalok véleményének megismerése és figyelembevétele, illetve az őket érintő kérdésekben való részvétele elengedhetetlen a gyermekjogok érvényesítéséhez. A gyermekjogi követ program célja ezért egy olyan, 14–18 éves fiatalokból álló csapat felkészítése, akik hozzájárulnak a gyermekjogok ismertségének növeléséhez és segítik az alapítvány gyermekjogi munkáját. A gyermekjogi követek bővítik gyermekjogi ismereteiket, részt vesznek az Alapítvány programjaiban, kreatív anyagokat, gyermekbarát és netes tartalmakat készítenek, részt vesznek kampányokban, képviselik a gyermekjogokat szakmai fórumokon és a médiában. A 12 gyermekjogi követnek kéthetente van találkozója, ezen találkozók egyikén látogattak a Hivatalba.

A Hivatal által működtetett gyakornoki program egyik alappillére a partner jogi karokkal való együttműködés és folyamatos kapcsolattartás. Ehhez kapcsolódva 2017. november 9-én a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének oktatói és hallgatói (a Tudományos Diákköri Tanácsának tagjai) tettek látogatást a Hivatalban, ahol Láposy Attila ismertette az ombudsmani munka gyakorlatát, a Hivatal működését és a főbb ügköröket.

Kiállítások

Az AJBH 2012-ben csatlakozott a Kulturális Örökség Napjai rendezvényorozathoz, azóta a műemlékvédelem alatt álló, romantikus stílusú sarokház minden évben megnyitja kapuit az érdeklődők számára. A kétnapos program keretében 2017. szeptember 16–17-én nyílt lehetőség a Hivatal 171 éves épületének megtekintésére, amelynek során mintegy száz látogatót fogadtak a Hivatal munkatársai. A vezetés folyamán a látogatók megismerkedhettek az épület történetével, megtekinthették a Hivatal Korczak termét, bejárhatták a Díszudvart, a Dísztermet, amelyet Lotz Károly festményei



A Kulturális Örökség Napjai rendezvénysorozat keretében Hivatalunkba érkező látogatók fogadása (2017. szeptember 16–17.)

díszítenek, magukba szívhatták a Könyvtár egyedi atmoszféráját, megismerkedhettek az I. világháborús emlékmű történetével, valamint betekintheztek az alapvető jogok biztosának irodájába is.

Az Európai Táj Egyezmény kihirdetéséről szóló 2007. évi CXI. törvény elfogadásának 10 éves évfordulója alkalmából 2017. október 3-án tájvédelmi műhelybeszélgetés került megrendezésre a Hivatalban. A szakmai fórumon került sor a „Táji örökségünk megőrzéséért” című vándorkiállítás megnyitására. A Földművelésügyi Minisztérium Környezetügyért, Agrárfejlesztésért és Hungarikumokért Felelős Államtitkárságával közös szervezésben megvalósult rendezvény célja a nemzet közös öröksége megóvásának elősegítése volt azáltal, hogy bemutatta a vándorkiállítás anyagát és a műhelybeszélgetésen megvitatta a tájváltozást, annak monitorozását és a Magyar Tájdíj pályázati rendszerét, az ombudsmani gyakorlatban felmerült kérdéseket, egyes problémák megoldására pedig javaslatokat fogalmazott meg s ezzel egyúttal az Egyezmény végrehajtásának társadalmatisítását is szolgálta.

Megyelátogatások

Az intézmény megalakulásával egyidős az ombudsmani országjárások, megyelátogatások hagyománya. Számos nagyobb területtel bíró országban több, regionális ombudsman működik vagy az ombudsmani intézménynek vidéki irodái is vannak. Magyarországon ez nem indokolt, az ombudsman a fő-

városban egy hivattal, irodával rendelkezik, de minden eszközzel szélesíteni igyekszik elérhetőségét az állampolgárok számára. A megyelátogatások alkalmával a kihelyezett panaszfelvétel azon állampolgárok számára nyújt alternatív megoldást, akiknek nincs elektronikus elérhetőségük, akik kevés vagy téves információval rendelkeznek a jogérvényesítési lehetőségeikről, esetleg szociális, egészségügyi helyzetük miatt gátolva vannak abban, hogy panaszukat eljuttassák az alapvető jogok biztosához.

Az alapvető jogok biztosja és két helyettese 2017. június 7–8-án Tolna megyében folytatta az immár hagyományos megyelátogatások és helyi panaszfelvételi napok sorozatát. A látogatás nyitányaként a biztos és két helyettese a megyei települések jegyzőinek értekezletén, a Tolna Megyei Kormányhivatalban mutatta be a munkáját általában, valamint a megyét érintő vizsgálatokat közelebbről. Székely László arról is beszélt, hogy a többi megyével összehasonlítva Tolna megyében kevesen panaszkodnak a hatóságok és közszolgáltatók munkájára. A látogatást megelőző hetekben a megye több településén úgynevezett panaszládákban is gyűjtötték a lakosok beadványait. A panaszfelvételi napokon Szekszárdon személyesen is előadhatták az állampolgárok panaszait az ombudsman munkatársainak. A megyelátogatás két napján a biztos és helyettesei több helyszínen is közvetlen tapasztalatokat szereztek a szakterületükhöz kapcsolódó intézmények viszonyairól. Székely László járt a Tolna Megyei Integrált Szociális Intézmény Hétszínvilág Fogyatékosok Otthonában, amelynek működését a látogatás záró sajtótájékoztatóján példaértékűnek nevezte. Ugyancsak kedvezőnek látta az elítéltek elhelyezésének körülményeit a szekszárdi büntetés-végrehajtási intézményben, és figyelemre méltónak mondta, ahogyan egy külső

A biztos és helyettesei, valamint dr. Horváth Kálmán kormány megbízott és Amreinné dr. Gál Klaudia főigazgató a Tolna megyei munkalátogatáson (2017. június 7–8.)



vállalkozással szerződve megoldották a rabok foglalkoztatását. A záró sajtótájékoztatón részt vevő tudósítók nagy érdeklődéssel fogadták, amikor a biztos és a jövő nemzedékek szószólója megosztotta a látogatás egyik új információját: annak elképzelését, ahogyan megoldanák a paksi atomerőmű bővítésének egyik jelentős problémáját, a reaktor hűtővizének kezelését. Ezt nem közvetlenül a Dunába engednék, veszélyeztetve a folyó természetes egyensúlyát, hanem vezetékén Szekszárdig vinnék, és ott fűtésre használnák. Ezzel hozzáadott értéként kiválthatnának más, környezetszennyező fűtési módokat is. Bándi Gyula biztoshelyettes ellátogatott Bátaapátiba, ahol az atomerőművi eredetű kis és közepes aktivitású radioaktív hulladékot tárolják. Felhívta a figyelmet, hogy gondoskodni kell az atomerőmű működése során keletkező, sugárzó anyagok biztonságos elhelyezéséről; az ehhez szükséges pénzügyi források kiszámítható és folyamatos biztosítása a mindenkori Kormány kötelezettsége. A jövő nemzedékek szószólója a gemenci erdőgazdaságban is járt, ahol a helyszínen szembesült azzal, hogy milyen problémákat okoznak a huszadik század elején betelepített invazív fajok, és ma már hogyan hátráltatják a hazai őshonos fajok természetes megújulását. Szalayné Sándor Erzsébet nemzetiségi biztoshelyettes Tolnában elsősorban nemzetiségi nevelés-oktatási, valamint nemzetiségi kulturális intézményeket látogatott meg (Szekszárdon a Deutsche Bühne Ungarnba látogatott el, Gyönkön pedig a Tolnai Lajos Német Nemzetiségi és Kéttannyelvű Gimnáziumba, valamint a német nemzetiségi tájházba, ahol találkozott a gyönki Német Nemzetiségi Egyesület elnökével és tagjaival is). A látogatás második napján a biztoshelyettes a helyi német közösség képviselőivel találkozott Szekszárdon. A megbeszélés során a nemzetiségi önkormányzatok és intézmények működéséről, finanszírozásáról, a nemzetiségi pedagógusképzésről esett szó. A biztoshelyettes a megyelátogatáshoz kapcsolódó sajtótájékoztatón bejelentette, hogy 2017 őszén vizsgálat keretében kívánja feltárni a magyarországi nemzetiségi színjátszás helyzetét.

A 2017-es év második megyelátogatása során az ombudsman és helyettesei munkatársaikkal együtt Veszprém megyét keresték fel. A megye jegyzőinek tartott értekezletet követően Székely László és szakjogász munkatársai a veszprémi Csolnoky Ferenc Kórházban tájékoztódtak a Kórház Pszichiátriai Gondozójában folyó, szakmai körökben Veszprémi Modellnek nevezett közösségi pszichiátriai ellátási módszerről, valamint a Kórház aktuális nehézségeiről. Az alapvető jogok biztosa felkereste a Veszprém Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetet is. Tájékoztatást kért az Intézet parancsnokától a fogvatartottak és az állomány elhelyezési körülményeiről, problémáiról, helyzetéről. Szalayné Sándor Erzsébet a városlódi Iglauer Parkban megbeszéléseket folytatott a Veszprém megyei német nemzetiségi közösség választott tisztségviselőivel, oktatási és kulturális intézményeinek vezetőivel és a civil szervezetek képviselőivel is. Ugyanezen a napon találkozott a Feke-

te Sereg Ifjúsági Egyesület elnökével és önkénteseivel a közösség bázisán, Nagyvázszyban, ahol az Uruguaytól Vietnámig szinte a világ minden országából érkező nemzetközi önkéntesek nap mint nap hátrányos helyzetű, elsősorban roma fiatalok életének és lehetőségeinek kibontakoztatásáért dolgoznak a zene, művészet, nyelvtanítás és folyamatos figyelő jelenlét segítségével. A biztoshelyettes a veszprémi megyeházán egyeztetéseket folytatott a Veszprém Megyei Jogú Város nemzetiségi önkormányzatainak és területi nemzetiségi önkormányzatainak vezetőivel. Programja utolsó állomásaként a biztoshelyettes a Pokoli Toronyként elhíresült, korábban munkásszállóként működő speciális szegregátumba látogatott el, ahol a Magyar Máltai Szereztársaság Vertikális közösségi rehabilitációs projektjének eredményeiről és kihívásairól egyeztetett a program vezetőivel. Bándi Gyula szakmai programja során a Balaton-felvidéki Nemzeti Park Igazgatóságán egyeztetett a természetvédelem gyakorlati érvényesítésének kihívásairól, illetve tapasztalatairól. Tihanyban, az MTA Ökológiai Kutatóközpont részeként működő Balatoni Limnológiai Intézetben a tó vízminőségével és ökológiájával kapcsolatos alap kutatások mellett Bándi Gyula tájékozódott a nemzet közös örökségét jelentő Balaton biológiai sokféleségét veszélyeztető inváziós fajok terjedéséről is. A biztoshelyettes a munkalátogatáson a Veszprém Megyei Kormányhivatal képviselőjével a kolontári vörösiszap-tározó rekultivációjáról, a katasztrófát követő hatósági intézkedésekről is konzultált. A bányakapitányság vezetőjével, a MAL Zrt. munkatársaival, valamint Kolontár polgármesterével ellátogatott a 2010. októberi gátszakadás helyszínére, megtekintette a tározókat és az áldozatok emlékművét is. Balatonfüreden a biztoshelyettes több település polgármesterével és civil szervezeti vezetőjével találkozott, akik tájékoztatták a Balaton-felvidék kultúrtájának az UNESCO Világörökségi helyszínné való nyilvánításáért tett lépésekről. A 33 településre kiterjedő terület jelenleg Világörökségi Várományosi státusszal bír.

1.1.3.

Díjak, kitüntetések

Az alapvető jogok biztosa 2017-ben három díjazottnak adta át a 2007-ben alapított *Justitia Regnorum Fundamentum*-díjat, amely az emberi és állampolgári jogok védelme területén kifejtett kiemelkedő emberi helytállás, szakmai tevékenység vagy életút elismeréseként adományozható annak, aki az alapvető jogok, a gyermekjogok, a veszélyeztetett társadalmi csoportok jogai, a kisebbségi jogok, illetve a környezetvédelem terén kivételesen magas színvonalú, példaértékű eredményt ért el vagy jelentősen hozzájárult ilyen eredmény eléréséhez. A díjat magyar és külföldi természetes személyeknek, egyházi és társadalmi szervezeteknek vagy más közösségeknek lehet adományozni.



Székely László, Szalayné Sándor Erzsébet, Szarka László, Bójte Csaba, Lukács András, valamint Bándi Gyula a Justitia Regnorum Fundamentum Díj átadását követően (2017. június 26.)

Az alapvető jogok biztosa 2017. június 26-án Bójte Csabát, Lukács Andrást és Szarka Lászlót részesítette a díjban.

Bójte Csaba ferences rendi szerzetes, a Dévai Szent Ferenc Alapítvány alapító elnöke Kolozsváron született, és maga is félárván nőtt fel. Világi tanulmányait Csíkszeredán végezte, majd öt évig dolgozott civil szakmákban, köztük egy bányában. 1982-ben titokban jelentkezett a ferences rendbe. A gyulafehérvári, illetve esztergomi teológiai tanulmányok után 1989-ben szentelték pappá, majd visszatért Erdélybe, ahol a gyulafehérvári egyházmegye ifjúsági lelkésze lett. Több állomáshely után 1992 novemberében került Dévára, s ez sorsfordulót jelentett életében, ugyanis itt indult Csaba testvér tevékeny útja, és mára munkatársaival több mint 80 helységben tartanak fent napközi otthont vagy bentlakóotthont és végzik munkájukat, az elhagyatott vagy mélyszegénységben élő gyermekek mentését, testi-lelki táplálását, nevelését. A Dévai Szent Ferenc Alapítvány házaiban eddig összesen több mint 5000, reménytelenségben élő gyereknek adtak és adnak ma is otthont, ételt és hitet. Olyan gyerekeket karolnak fel, akiket szülei elhagytak, vagy anyagi lehetőségeik nem engedik meg, hogy emberhez méltó módon éljenek. Az Alapítvány házaiban Csaba testvér és munkatársai igyekeznek összetartani a szegény sorban élő családokat, vagy a gyermekek életében pótolni számukra a hiányzó családot. Az alapvető jogok biztosa személyes nagyrabecsülése mellett a Justitia Regnorum Fundamentum díjjal ismerte el azt a negyedszázados, fáradhatatlan és önfeláldozó munkát, amelyet Bójte Csaba munkatársaival együtt a mélyszegénységben élő, illetve elhagyatott gyermekek felkarolásával végez.

Lukács András, a Levegő Munkacsoport elnöke a környezetvédelemben, így elsősorban a levegőminőség javításáért közel három évtizeden át folytatott kiemelkedő munkásságáért és a fenntartható költségvetéssel kapcsolatos tevékenységéért részesült a díjban. Budapesten született, szülei mellett előbb Cipruson, majd New Yorkban élt hat évet. Rövid hazai kitérő után a Moszkvai Földtani Egyetemen szerzett geofizikusi diplomát 1975-ben, majd a Magyar Eszperantó Szövetség tudományos kiadványainak szerkesztője, szakmai konferenciáinak szervezője lett. Az 1988-ban alakult és 2006-ban az Év nonprofit szervezetévé választott Levegő Munkacsoport egyik alapítója, 1995-től elnöke, valamint – 2008. évi megalakulása óta – az Európai Zöld Költségvetés elnökségi tagja. Több mint 60 tanulmány szerzője vagy társszerzője az ökoszociális államháztartási reform, a környezetbarát közlekedés és a fenntartható energiapolitika témájában. Munkássága elválaszthatatlan az általa (is) alapított és lassan egy emberöltő óta vezetett intézménytől, így közvetve minden munkatársa is részese az elismerésnek. Lukács András saját tevékenységében a legfontosabbnak az ökoszociális államháztartási reformot, a környezetbarát közlekedést és a fenntartható energiapolitikát nevesíti, valamint egy közéleti tisztségét: a Green Budget Europe elnökségi tagságát.

Szarka László, a Kárpát-medencei népek családjának nagy ismerője négy évtizede szenteli életét a kisebbségi lét kérdéseinek kutatásának. Egyetemi tanulmányait Pozsonyban, a Komenský Egyetem történelem–magyar szakán folytatta, 1977 óta dolgozik történészként. Kezdetben a Csehszlovák Tudományos Akadémia budapesti kutatócsoportjának tagja volt, majd 1985-től az MTA Történettudományi Intézetének tudományos munkatársa, illetve tudományos főmunkatársa. 1998-ban az ő vezetésével alakult meg az Akadémiai Kisebbségkutató Műhely. A történelemtudományok kandidátusa tudományos fokozatot 1995-ben szerezte meg, és 2007-ben habilitált a Debreceni Egyetemen. A 2001. január 1-jén önálló intézettel alakult Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet Szarka László igazgatóságának mintegy 9 éve alatt komoly szakmai sikereket ért el a határon túli magyar, valamint a hazai kisebbségi közösségek kutatása, továbbá a romakutatás területén. 2011 óta Szarka László ismét az MTA BTK Történettudományi Intézetének szakmai munkáját segíti tudományos főmunkatársként, a Horthy-korszak témacsoport vezetőjeként. Szarka László tagja számos hazai és nemzetközi tudományos szerkesztőbizottságnak és szakmai testületnek. Kimagasló tudományos tevékenységét már eddig is több szakmai elismeréssel díjazták. 1995-ben megkapta a Soros Alapítvány Nyitott Társadalom-díját, 2009-ben a Magyar Külügyminisztérium Lánchíd-díját, 2010-ben a Magyarországi Kisebbségekért díjat, 2011-ben a Kemény István-díjat. A Justitia Regnorum Fundamentum díjat a kisebbségtudomány érdekében mindezedáig kifejtett sokrétű tudományos szervezői, valamint színvonalas és példaértékű kutatói és oktatói tevékenységének elismerésül adományozta neki az alapvető jogok biztosa.

1.2.

Nemzetközi kapcsolatok

1.2.1.

Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye

Az ENSZ közgyűlése 1993-ban fogadta el a Párizsi Alapelvek kritériumrendszerét, azaz a nemzeti emberi jogi intézmények működésének elvi alapjait (garantáltan független és plurális működés, az emberi jogok felügyeletének feladata, stb.). A Párizsi Alapelvek általános elfogadottságuk és zsinórmértéként való használatuk ellenére nemzetközi jogi kötőerővel nem bírnak. Mégis, ezen elveknek való megfelelés alapján, egy akkreditációs eljárás folyamán válhat egy intézmény az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményévé (National Human Rights Institution, NHRI). Az NHRI-vé válni kívánó intézmények besorolására jelenleg három kategória (A, B, C státusz) létezik, attól függően, hogy az adott intézmény milyen mértékben felel meg a Párizsi Alapelveknek. Abban az esetben, ha az összes előírt kritériumnak megfelel, A státuszt kap, amellyel a GANHRI (Global Alliance of National Human Rights Institutions, Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Globális Hálózata) teljes jogú tagjává válik, így többek között felszólalhat az ENSZ legfontosabb emberi jogi testülete, a 47 tagú Emberi Jogi Tanács (EJT) ülésein. Főszabály szerint egy országban általában egy nemzeti emberi jogi intézmény működik.

Magyarországon az alapjogvédelmi, emberi jogvédelmi feladattal felruházott Alapvető Jogok Biztosa 2014 óta az ENSZ 'A' státuszú nemzeti emberi jogi intézménye. Az emberi jogok védelme és fejlesztése keretében kiemelt figyelmet fordít az ENSZ Alapokmányában, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, valamint a Magyarország által ratifikált egyéb emberi jogi okmányokban, illetve a nemzetközi jogban meghatározott emberi jogi kötelezettségek betartására. Az alapvető jogok biztosa mint NHRI tevékenysége során szoros kapcsolatot tart fenn a hazai és a nemzetközi emberi jogi védelem területén működő intézményekkel – különös tekintettel az ENSZ-re, illetve annak szerveire – valamint állásfoglalásaival, szakmai anyagaival, továbbá szükség szerint konzultációk tartásával segíti ezen szervezetek és szakértőik munkáját.

A Hivatal nemzeti emberi jogi intézményként rendszeres kapcsolatot tart fenn és együttműködik az ENSZ-szel, illetve annak szerveivel, valamint az emberi jogok védelmére fókuszáló más nemzetközi intézményekkel.

Az alapvető jogok biztosa tagja az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága (UN OHCHR) mellett tevékenykedő, a nemzeti emberi jogi intézményeket tömörítő, azok munkáját segítő Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Globális Szövetségének – GANHRI), valamint részt vesz a hálózat európai regionális szervezetének (European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI) tevékenységében. A Hivatal az ENNHRI több szakmai munkacsoportjában vállal szakmai konzultációs szerepet; ilyenek például a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményről (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) foglalkozó Munkacsoport, a Menekültügyi és Migrációs Munkacsoport (Asylum and Migration Working Group), valamint az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak eléréséért és az emberi jogok érvényesüléséért végzett tevékenységek összehangolására létrehozott munkacsoport. Az ENNHRI által életre hívott, az Európai Bizottság által finanszírozott, az „Idősgondozásban Részesülő Személyek Emberi Jogainak érvényesülése” című projektben az AJBH képviseli hazánkat aktív tagként. A Hivatal a korábbi, időügyben folytatott vizsgálatoknak köszönhetően vehet részt e 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, a 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 fogalmaztak meg.

A Hivatal a nemzetiségi biztoshelyettes személyében rendszeresen képviselteti magát az ENSZ Kisebbségügyi Fórumán, melynek témája 2017-ben a kisebbségi gyermekek és fiatalok helyzete volt.

A nemzeti emberi jogi intézmények kiemelt figyelmet fordítanak az ENSZ emberi jogi egyezményeiben és az azokhoz kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyvekben foglalt emberi jogi kötelezettségek betartására. Jelenleg az ENSZ dokumentumai közül Magyarország 7 egyezményt és 9 Kiegészítő jegyzőkönyvet ratifikált.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény ezek közül kettőt nevesít: Az alapvető jogok biztosa 2015. január 1-jétől ellátja a 2011. évi CXLIII. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus (OPCAT NMM) feladatait. A biztosnak az egyezményben foglaltakhoz kötődő nemzetközi tevékenységéről bővebben az 1.2.4. fejezetben, illetve ezen minőségében eljárva végzett hazai tevékenységéről a 3.5. fejezetben lehet tájékozódni.

Az alapvető jogok biztosának tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet kell fordítania a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékos-sággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. Magyarország 2007-ben ratifikálta az Egyezményt, amelynek 35. cikke értelmében a részes államoknak időszakonkénti jelentéstételi kötelezettségük van. Az első monitoring eljárás 2010 és 2012 között zajlott, majd utókövető eljárásban két kérdést vizsgáltak 2013-ban. Magyarországnak az egyezménnyel kapcsolatos újabb jelentéstételi kötelezettségére 2017-ben került sor. Az alapvető jogok biztosa nemzeti emberi jogi intézményként több ponton is bekapcsolódott a monitoring eljárásba: 2017 februárjában írásbeli beadvánnyal, majd videokonferencián keresztül az egyezmény jelentéstevőjével való konzultációval járult hozzá a fogyatékos-sággal élő személyek jogai magyarországi helyzetének pontosabb feltérképezéséhez.

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményét az ombudsmantörvény közvetlenül nem nevesíti, de rendelkezik arról, hogy az ombudsmani munkában kiemelt figyelmet kapjon a gyermekek jogai érvényesülésének segítése, így az alapvető jogok biztosa több, gyermekjoggal foglalkozó nemzetközi szervezet munkájában is részt vesz. Az 1997-ben alapított Európai Gyermekjogi Ombudsmanok Hálózata (European Network of Ombudspersons for Children – ENOC) fő feladata az ENSZ Gyermekjogi egyezményében foglalt gyermeki jogok védelmének előmozdítása. A 2003-ban, az Európai Gyermekjóléti Fórumból (European Forum for Child Welfare – EFCW) alakult, mintegy 100 gyermekjogi tagszervezetet tömörítő európai ernyőszervezet, a EUROCHILD kiemelt szerepet szán a gyermekek éhezése, a gyermekekkel való rossz bánásmód elleni fellépésnek. A Hivatal rendszeresen együttműködik az UNICEF Magyar Bizottsággal (United Nations International Children's Emergency Fund – az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Gyermek Gyorssegélyalapja) is. A szervezet a gyermekek jogainak szószólója, fontos szerepet játszik a Gyermek Jogairól szóló, 1989-ben elfogadott ENSZ egyezmény végrehajtásának ellenőrzésében.

Az alapvető jogok biztosa kiterjedt nemzetközi kapcsolatait tovább bővítette, amint elnyerte az ENSZ nemzeti emberi jogi intézménye státuszt. A fent már említett jogosultságok és kötelezettségek számtalan újabb feladatot generálnak.

A nemzeti emberi jogi intézmények nemzetközi kötelezettségek teljesítéséhez kapcsolódó feladatai közül az elsők között kell megemlíteni, hogy segíteni köteles a nemzetközi szervezetek munkáját állásfoglalásaival, észrevételeivel, párhuzamos jelentés benyújtásával a nemzetközi egyezmények végrehajtását ellenőrző monitoring eljárások során, illetve köteles elősegíteni és támogatni a nemzetközi egyezmények végrehajtását ellenőrző eljárások befejeztével született ajánlások hazai jogba való átültetését. A nemzeti emberi jogi intézményeknek támogatniuk, segíteniük kell a



CPT delegáció látogatása (2017. október 5.)

nemzetközi szakértők országlátogatását, a riportörök tájékozódását. Ezen kötelezettségnek eleget téve a Hivatal 2017-ben fogadta az ENSZ Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottság (SPT) delegációját, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) regionális képviselőjének delegációját, az Európa Tanácsnak a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló Egyezménye (Lanzarote Egyezmény) Felek Bizottságának 4 tagjából álló küldöttségét, az Európa Tanács kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésének európai bizottsága (CPT) delegációját, valamint több alkalommal az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága (OHCHR) képviselőit.

1.2.2.

Delegációk látogatása, nemzetközi rendezvények

Az AJBH nemzetközi tevékenységében a 2017-es esztendőben is jelentős hangsúllyal bírtak a nemzetközi partnerek Hivatalban történt látogatásai, amelyek közül kiemelkednek a diplomáciai képviselőkkel, társintézményekkel, szakmai hálózatokkal, nemzetközi szervezetek vezetőivel és munkatársaival, valamint külföldi felsőoktatási intézményekkel való találkozók, egyeztetések. Szintén nagy hangsúlyt kaptak a különböző nemzetközi program-sorozatokban és kampányokban vállalt részvételből adódó események.

Januárban a Magyarországon működő flamand, svájci és dán diplomáciai képviselők vezetői tettek látogatást a Hivatalban.

A nők elleni és nemi alapú erőszakkal szembeni küzdelem volt a témája az Equinet, az Egyenlő Bánásmódot Felelős Szervezetek Európai Hálózata március 22-i rendezvényének, amelynek az AJBH adott helyszínt. Az ülés-



Székely László ombudsman csatlakozik a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (EIGE) által koordinált fehér szalag kampányhoz (2017. március 22.)

sen Székely László bejelentette, hogy ombudsmanként és magánemberként is csatlakozik a nőkkel és lányokkal szembeni erőszak felszámolásáért létrejött, világszerte aktív, uniószerzte pedig a Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete (European Institute for Gender Equality – EIGE, az Európai Unió szakosodott ügynöksége) által koordinált Fehér Szalag mozgalomhoz. Az esemény március 23-án a Hálózat Gender Working Group (a társadalmi nemek egyenlőségével foglalkozó munkacsoportja) ülésével folytatódott.

Április elején az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága regionális képviselője, a Magyarországon tartózkodó Paul d'Auchamp látogatott a Hivatalba. Az alapvető jogok biztosával folytatott megbeszélésen szó esett a Hivatal működéséről, történeti fejlődéséről, valamint néhány, közelmúltbeli panaszesetről is. A két intézmény jövőbeni együttműködési lehetőségei is szóba kerültek a találkozón.

Az Európai Ombudsman Intézet igazgatótanácsa 2017. április 7-én Budapesten tartotta ülését. Az esemény szervezésében a Hivatal is részt vett. Az innsbrucki székhelyű, 1988-ban létrehozott Európai Ombudsman Intézet független, nonprofit szervezet, melynek célja az ombudsmani intézmény népszerűsítése, a nemzeti, európai és nemzetközi tapasztalatcsere elősegítése. Az emberi jogok, az állampolgári érdekek védelmével összefüggő kérdések tudományos feldolgozása mellett az Intézet aktív szerepet játszik a szociális, kulturális és gazdasági jogok elismertetésében, a helyi, regionális és nemzeti

ombudsmanok tevékenységének támogatásában, a tapasztalatcserében, az ombudsmanok európai együttműködésében. Az Intézet tagjai nem kizárólag ombudsmanok: munkájában részt vesznek olyan európai tudósok, szakértők, intézmények is, akik és amelyek az ombudsmani tevékenységet kutatják vagy azzal együttműködő kapcsolatban állnak. Az ülésen került sor az igazgatótanács új tagjainak a megválasztására. A magyar ombudsmani intézmény igazgatótanácsi képviselőjét korábban Szabó Marcel, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó korábbi helyettes biztos látta el. Alkotmánybíróvá történt megválasztását követően azonban ez a szék megüresedett. Az igazgatótanács a megüresedett helyre egyhangú szavazással Bándi Gyulát, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettest választotta meg.

Április 25-én az AJBH örömmel fogadta a Hans von Dohnanyi program keretében az Országgyűlésben ösztöndíjas programjukat töltő német fiatalokat, akik tágabb betekintést nyerhettek a biztosi intézmény feladataiba és tevékenységébe.

Júniusban – építve a Visegrádi Ombudsmanok mindenkori, hagyományosan jó együttműködésének történetére – az új szlovák ombudsmanasszony, Dr. Mária Patakyová meghívására a biztos és munkatársai Pozsonyba látogattak. A személyes ismeretség megalapozásán túl eszmecsere folyt az általános biztosi feladatokról, a nemzeti megelőző mechanizmus működéséről, az OPCAT-ről és a megyelátogatások magyarországi rendszeréről.

Júliusban országjárásuk részeként a Hivatalban is látogatást tett az Európa Tanács a gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló Egyezménye (Lanzarote Egyezmény) Felek Bizottsága. Korábban a Lanzarote Bizottság a levélben fejezte ki abbéli aggodalmát, hogy

A Lanzarote Bizottság delegációjának látogatása (2017. július 5.)



a határellenőrzés területét érintő eljárások szigorítását célzó, egyes törvényeket módosító új magyar jogi szabályozás negatív hatással bírhat a Lanzarote Egyezmény végrehajtására; az Egyezménynek Magyarország is részes Fele. Fő aggodalmuk az volt, hogy mivel a 14 és 18 év közötti, kísérő nélküli menedékkereső gyermekeket felnőtt menedékkérőnek tekintik és tranzitzőnákban helyezik el, a szexuális kizsákmányolásnak és zaklatásnak nagyobb eséllyel válnak áldozataivá, továbbá megnehezül a gyermekáldozatok azonosítása, a támogató-szolgáltatások és a védelem nyújtása. A Lanzarote Bizottság a kormányzat választát 18. ülésén (Strasbourg, 2017. május 10–12.) vitatta meg, amelynek során arról is döntés született, hogy a Bizottság elfogadja a kormány meghívását a tranzitzőnák meglátogatására, a helyszínen fennálló viszonyok jobb megértése érdekében. Az országlátogatás során a küldöttség nemcsak a Hivatalba látogatott el, hanem felkereste a röszkei és tompai tranzitzőnákat, találkozott a helyi és központi hatóságok tisztviselőivel, továbbá az illetékes minisztériumok és civil szervezetek képviselőivel.

Szeptember 5-én az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) regionális képviselő-helyettesének, Mr. Jon Hoisaeternek és kíséretének látogatása során a vendégek megbeszélést folytattak Székely László biztossal, Garamvári Miklós főtítkárral, valamint a Hivatal munkatársaival.

Szintén e hónapban került sor két ismeretbővítő célú látogatásra a Hivatalban; az Európai Igazságügyi Képzési Hálózat rövidtávú bírócsere programjának keretében külföldi bírák, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság és a Kijevi Jogtudományi Egyetem közötti együttműködés keretében pedig ukrán joghallgatók ismerhették meg a magyarországi ombudsmani intézmény történetét, hatásköreit és mindennapi működését.

Találkozó az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság regionális képviselőjével (2017. szeptember 5.)





Holland állami tisztviselők látogatása (2017. október 20.)

Oktoberben több magas szintű találkozóra is sor került a Hivatalban. Október 5-én az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (European Union Agency for Fundamental Rights – FRA, az Európai Unió szakosodott ügynöksége) igazgatója, Michael O’Flaherty országlátogatásának egyik állomásaként a Hivatalba is ellátogatott, hogy megbeszéléseket folytasson a Hivatal vezetőivel az intézmények közötti kapcsolatról és az alapvető jogok magyarországi helyzetéről.

*Az Európai Unió
Alapjogi Ügynöksége
(FRA) igazgatójának
látogatása
(2017. október 5.)*



November 16-án a Hivatal az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvánnyal és a Flamand Kormány magyarországi Képviseletével együttműködésben szervezte meg a „Children in danger – children’s rights in focus / Gyerekek veszélyben – gyermekjogok a fókuszban” című gyermekjogi konferenciát. A gyermekjogok védelmében belül a legkiszolgáltatottabb, legvédtelenebb élethelyzetekben – legyen annak oka akár a család egzisztenciális nehézsége, a súlyos veszélyeztetettség vagy éppen a fogyatékkal élés – a legfontosabb feladat a gyermekek védelemhez és a gondoskodáshoz való jogának biztosítása, a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvének érvényesülése. A teljes képhez hozzátartozik a hazai helyzet, problémák, kihívások és lehetőségek megismerése és megértése, a nemzetközi példák figyelembe vétele, az ezek nyomán megfogalmazható alapjogi szempontú, konstruktív kritika, a visszas helyzetekre való figyelemfelhívás és javaslatok. A konferencia során e témák kerültek napirendre.

1.2.3.

Együtműködés nemzetközi szervezetekkel

A Hivatal nemzetközi tevékenységének továbbra is fontos, a szakmai munka szempontjából meghatározó eleme a különböző nemzetközi emberi jogi szervezetekkel folytatott együttműködés, amely magában foglalja az e szervezetek által rendezett konferenciákon, továbbképzésen történő részvételt, az adatszolgáltatást, illetve az AJBH bekapcsolódását az e szervezetek által indított projektek megvalósításába és – esetenként – kiértékelésébe, utókezelésébe.

A magyar ombudsmani intézmény 23 éves története kezdetén a biztosoknak egy olyan intézményt kellett meghonosítaniuk hazánkban, amelyre a magyar közjogban azt megelőzően nem volt példa. Természetes volt, hogy az első biztosok nagyban támaszkodtak a külföldi példákra és igyekeztek kiterjedt kapcsolatokat kiépíteni, majd ápolni a világban, de főleg Nyugat-Európában már régebben létező, valamint a kelet-közép-európai, a hazaihoz hasonlóan újonnan létrejött ombudsmani intézményekkel.

Az intézmény története során regnáló mintegy 15 biztos és biztoshelyettes mindegyike gyarapította a Hivatal nemzetközi kapcsolatait, újabb és újabb együttműködési megállapodásokkal, emberi jogokkal, nemzetközi jogvédelemmel foglalkozó társintézményekkel, tudományos centrumokhoz, hálózatokhoz való csatlakozással.

A Hivatal legrégebbi múltra visszatekintő nemzetközi kapcsolata az Egyenlő Bánásmód Szervezetek Európai Hálózatával (European Network of Equality Bodies – Equinet) való együttműködés. A 2002-ben alapított együttműködési fórum 2007-től vált önálló jogi személyiséggel rendelkező nemzetközi szervezetté, és jelenleg is a diszkrimináció különféle formái ellen lép fel. A 34 országban működő 46 tagszervezet sok helyütt eltérő felhatalmazásokkal, jogkörökkel és eszközökkel küzd a hátrányos megkülönböztetés különféle formái ellen. Magyarországot az Equinetben az AJBH mellett az Egyenlő Bánásmód Hatóság képviseli. Az Equinet az ombudsmani hivatal egyik legfontosabb nemzetközi partnere; több munkacsoportjában, szakmai konzultációiban és konferenciáin aktívan és rendszeresen részt vesznek a Hivatal munkatársai.

2017-ben a Hivatal szakértői szintű képviseléttel vett részt az Equinet több munkacsoportjának találkozóin. Március 21-én Bécsben került sor a Kommunikációs Munkacsoport találkozójára, ahol az emberi jogokkal és esélyegyenlőséggel foglalkozó szervezetek kommunikációját segítő új eszközrendszerrel, azok hatékony alkalmazásáról volt szó. A mediatisált társadalomban egyre kisebb a társadalmi kohézióteremtés lehetősége pusztán racionális érvekkel. Egyre inkább az érzelmi azonosulás veszi át a racionális érvek helyét, és ehhez az esélyegyenlőséggel foglalkozó szervezetek kommunikációjában alkalmazkodni kell. A nők elleni és nemi alapú erőszakkal



Az Equinet nemek közötti egyenlőséggel foglalkozó munkacsoportja és a nők elleni és nemi alapú erőszakkal szembeni küzdelemmel foglalkozó projektcsapat találkozója (2017. március 22–23.)

szembeni küzdelem volt a témája az Equinet, az Egyenlő Bánásmódot Felelős Szervezetek Európai Hálózata március 22-i rendezvényének, amelynek az AJBH adott helyszínt. Az esemény március 23-án a Hálózat Gender Working Group (a társadalmi nemek egyenlőségével foglalkozó munkacsoportja) ülésével folytatódott. Májusban a Hivatal munkatársai két szemináriumon is részt vettek Brüsszelben. Az egyik rendezvény egy tanulmány-specifikus találkozó volt, amely a Making Europe More Equal: A legal Duty? című, 16 ország 21 egyenlő bánásmód szervezetének gyakorlati tapasztalatai elemzésén alapuló tanulmány köré szerveződött. A másik rendezvény az Equality Law in Practice munkacsoport szemináriumára volt, amely a 2017. évben a vallási és lelkiismereti alapon történő diszkriminációt állította vizsgálódásai középpontjába. Augusztus végén a Hivatal részt vett egy Equinet-találkozón Brnóban, a cseh ombudsman hivatalában. A téma egy a férfiak és nők egyenlő bérezésének elvének gyakorlati előmozdításáról szóló Equinet-kiadványhoz – How to Build a Case on Equal Pay – kapcsolódott. A kétnapos tréning segítséget nyújtott az egyenlő bánásmód szervezetek számára a témához kapcsolódó elméleti tudásanyag gyakorlati alkalmazásához. Novemberben került sor Bukarestben a Kommunikációs Munkacsoport 2017. évi második ülésére, ahol a csoport által a közelmúltban véglegesített gyakorlati kommunikációs eszközöket tagláló segédanyaggal (Framing Equality – Keretbe foglalni az egyenlőséget) kapcsolatos gyakorlati tanulás folyt. Decemberben pedig a Hivatal munkatársai részt vettek Brüsszelben az Equinet által a migráns személyek befogadásáról és az őket ért diszkriminációról rendezett konferencián, amelynek célja az együttműködés erősítése volt a migráns személyek jogainak előmozdítása szempontjából fontos intézmények, szervezetek között.

Az Equinet, az Európa Tanács, a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (ENNHRI) és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége által 2013-ban létrehozott együttműködési platform keretében több, napjainkban igencsak aktuális témában tevékenykedő munkacsoport munkájában is részt vesz a Hivatal. Ilyen munkacsoportok a Hate Crime and Hate Speech (gyűlöletbűncselekmény és gyűlöletbeszéd), Asylum and Migration (menedék és migráció), Economic and Social Rights (gazdasági és szociális jogok), Roma Equality (roma egyenlőség). Májusban Párizsban a romák egyenlőségéért dolgozó platform munkájában, októberben pedig Brüsszelben a menekültüggyel, migrációval foglalkozó munkacsoport ülésén vettek részt a Hivatal szakértő munkatársai.

Az alapvető jogok biztosa tagja az 1978-ban létrehozott, a világ 90 országából mintegy 188 nemzeti és regionális ombudsmani intézményt tömörítő Nemzetközi Ombudsman Intézetének (International Ombudsman Institute – IOI). „Az emberi jogokkal szembeni kihívások Európában: populizmus, a jogok visszafejlődése és az ombudsman szerepe” című, az IOI által a katalán parlamentben április elején szervezett, magas szintű szimpóziumon a Hivatalt Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes asszony képviselte.

2017 folyamán, akárcsak a korábbi években, a Hivatal legfontosabb partnerei – az ENSZ mellett – az Európai Unió égisze alatt működő szervezetek voltak. Magyarország EU-tagságából kifolyólag az AJBH aktívan bekapcsolódik az Unió különböző, emberi jogi kérdésekkel foglalkozó testületeinek tevékenységébe is. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (European Union Agency for Fundamental Rights – FRA) 2007. március 1-jén jött létre a Tanács 168/2007/EK rendelete (2007. február 15.) alapján, mely rendelet értelmében a bécsi székhellyel működő Ügynökség a bécsi Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontjának a helyébe lépett. A FRA igazgatójának az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalában tett, októberi látogatása mellett, a szakértő munkatársak is számos eseményen vettek részt az ügynökség szervezésében. Júniusban került sor Brüsszelben a FRA és a soros máltai elnökség szervezésében az „Is Europe doing enough to protect fundamental rights?” (Eleget tesz-e Európa az alapvető jogok védelméért?) című szimpóziumra, ahol egyúttal az ügynökség 10 éves munkásságát is ünnepelték, valamint két panelbeszélgetést szerveztek a migráció, a gyermekszegénység és kirekesztettség témaköreiben. Decemberben Brüsszelben rendezték azt a konferenciát, ahol a FRA bemutatta a kisebbségek európai helyzetét felmérő jelentését. A 27 tagállamra kiterjedő felmérés a kiválasztott bevándorló, etnikai kisebbségi csoportok tapasztalataira irányult, különös tekintettel a hátrányos megkülönböztetés és a rasszista indíttatású bűncselekmények témakörére. A kisebbségek európai helyzetét bemutató jelentés (EU-MIDIS II.) számos megdöbbentő tény tár a szakmai közönség elé. A hátrányos megkülönböztetéssel és a ki-

sebbségek elleni gyűlölettel szemben folytatott harc 10 év után sem hozott számottevő eredményt.

Az AJBH részt vesz az innsbrucki székhelyű Európai Ombudsman Intézet (European Ombudsman Institute – EOI), valamint az 1996-ban alapított Európai Ombudsmanok Hálózata (European Network of Ombudsmen – ENO) munkájában is. Az ENO 36 európai ország több mint 95 ombudsmani hivatalát tömörítő hálózat, melyet azzal a céllal hoztak létre, hogy elősegítse az emberi jogi tapasztalatcserét az EU tagállamai, tagjelöltjei, az EGK tagjai, illetve az Európai Ombudsman és az Európai Parlament Petíciós Bizottsága között. 2017 júniusában Bándi Gyula biztoshelyettes vett részt az Európai Ombudsmanok Hálózata éves konferenciáján Brüsszelben. A főbb téma az ombudsmanok előtt álló új kihívások voltak, amelyek közül a migrációs válság, valamint a digitális igazgatás kérdése minden európai ombudsmant érint.

Az európai emberi jogi hálózatok (például a bécsi székhelyű FRA), az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ, Organization for Security and Co-operation in Europe – OSCE) vagy az Európa Tanács nagyban építenek az emberi jogi intézményekre, hiszen megfelelő partnert látnak bennük az emberi jogvédelem területén.

A 2017. év folyamán a Hivatal több alkalommal közvetve vagy közvetlenül működött együtt az Európa Tanáccsal. A biztos hivatalában fogadta az ET gyermekek szexuális kizsákmányolás és szexuális zaklatás elleni védelméről szóló Egyezményét (az ún. Lanzarote-i Egyezményt) felügyelő Bizottság, valamint az ET kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzésének európai bizottsága küldöttségét. Az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus szakértő munkatársai több alkalommal vettek részt az Európa Tanács által szervezett európai nemzeti megelőző mechanizmusok szakmai találkozóin.

A nemzetiségi biztoshelyettesi titkárság szakértője az évben két alkalommal is részt vett az Európa Tanács roma ügyekkel megbízott szakértői csoportjának (Ad hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues – CAHROM) strasbourgi találkozásán.

Szeptemberben a Hivatal egyik munkatársa tartott előadást az ombudsman feladat- és hatásköréről azon külföldi bírák számára, akik a 2000-ben alakult, mintegy 120 ezer bírót, ügyészt és jogokatatót tömörítő szervezet, az EJTN (European Judicial Training Network – Európai Igazságügyi Képzési Hálózat) rövid távú bírósere programjának keretében érkeztek hazánkba. Az EJTN célja, hogy koordinálja az igazságügyi képzési csereprogramokat és előmozdítsa az EJTN tagállamok nemzeti képzési intézményei közötti együttműködést. Európai szinten számos, határokon átnyúló oktatási intézmény közvetlenül szervez igazságügyi és jogi képzéseket. Ilyen például az Európai Jogi Akadémia (ERA) Trierben vagy a Bírák és Jogászok Európai Központja Luxembourgban. A Hivatal munkatársai évek óta rendszeresen



Csoportkép a V4 Brnói találkozójáról (2017. szeptember 6–8.)

részt vesznek az Európai Jogi Akadémia trieri képzésein. 2017-ben a nemek közötti egyenlőség, a fogyatékossgal élő személyek joga, valamint az antidiszkriminációs jog kérdéseivel foglalkozó szemináriumokat látogatták.

A Hivatal biztosi, illetve biztoshelyettesi szinten képviseltette magát az IOI áprilisban Barcelonában megrendezett workshopján, az ENO júniusi brüsszeli konferenciáján, illetve az EOI szeptemberi, Bukarestben megrendezett éves közgyűlésén.

A mintegy tizenöt éves hagyománnyal bíró V4 országok ombudsmanjainak éves találkozóját felváltva rendezni meg egy-egy ombudsmani intézmény. 2017-ben a cseh ombudsman volt a rendezvény házigazdája; a magyar ombudsmani intézményt Szalayné Sándor Erzsébet és Bándi Gyula biztoshelyettesek képviselték. Az egyes ombudsmani tevékenységeket érintő aktualitások egyeztetése mellett évente egy-egy kijelölt téma kerül a szakmai tanácskozás fókuszába. 2017-ben a fogyatékossgal élő emberek helyzete volt a kiemelt téma.

Adatszolgáltatási tevékenysége keretében a Hivatal általános és tematikus kérdőívek kitöltésével segítette a FRA (az ügynökséggel folytatott együttműködés értékelése), az Equinet (az európai esélyegyenlőségi szervezetek 2007–2017 közötti munkájának értékelése; a szakpolitikák alakítása), az ENNHRI (bevált gyakorlatok megosztása), az OHCHR (a fogyatékossgal élő lányok szexuális és reprodukzív jogai; a fogyatékkal élő személyek szabadsághoz és biztonsághoz fűződő joga), az Európai Bizottság (a névtelen

bejelentők védelme), az OECD (nyitott kormányzás), továbbá a Világbank (migráció és menekültügy) munkáját.

Szalayné Sándor Erzsébet, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes és Bándi Gyula, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes nemzetközi tevékenységével a vonatkozó alfejezetek foglalkoznak.

1.2.4.

Az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus nemzetközi tevékenysége

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni ENSZ egyezmény az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel vált a hazai jogrend részévé. A 2011. évi CXLIII. 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) szóló törvény értelmében Magyarországon 2015. január 1-jétől nemzeti megelőző mechanizmusként személyesen vagy munkatársai közreműködésével az alapvető jogok biztosa jár el. A Hivatalban 2015. január 1-jén önálló szervezeti egységként megalakult az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály (a továbbiakban: Főosztály).

Az elmúlt évekhez hasonlóan 2017-ben is széleskörűen bővültek a nemzeti megelőző mechanizmus (a továbbiakban: NMM) szakmai kapcsolatai és tapasztalatai. A nemzetközi konferenciákon, továbbképzéseken kívül az NMM munkatársai több alkalommal egyeztettek szakmai kérdésekről partnereikkel: az NMM működéséről adtak információt vagy segítséget

A Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottság (SPT) delegációjának fogadása a Hivatalban (2017. március 22.)



nyújtottak más országok nemzeti megelőző mechanizmusainak felállításhoz. Mindezek mellett az alapvető jogok biztosa és munkatársai rendszeresen részt vettek társintézmények kutatásaiban, illetve éltek minden olyan lehetőséggel, amikor az NMM tevékenységét minél szélesebb nemzetközi körben megismertethették.

Az Európa Tanács Minisztertanácsa 2017 márciusában, Strasbourgban az AJBH egyik vezető munkatársát, dr. Fliegauf Gergelyt, a Főosztály vezetőjét választotta meg az ET Kínzás-megelőzési Bizottság (a továbbiakban CPT) magyar tagjának.

Az év folyamán a biztos több rangos nemzetközi delegációt fogadott a Hivatalban kifejezetten az NMM-et érintő ügyekben. Márciusban az ENSZ Kínzás-megelőzési Albizottsága (a továbbiakban SPT) tartózkodott hazánkban, és két alkalommal látogattak el a Hivatalba. Március 22-én találkoztak a biztossal és munkatársaival, valamint a Civil Konzultációs Testület tagjaival is. Március 28-án az NMM a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektumába látogatott; megfigyelési céllal csatlakozott hozzájuk az SPT küldöttsége is. Végül március 30-án a Hivatal képviseletében a Főosztály vezető munkatársai részt vettek az SPT delegáció és a kormányzati szervek záró találkozásán. Az SPT tagjai kiemelték, hogy az NMM megfelelően működik, ugyanakkor számos ajánlást (többek között a Hivatalon belüli teljesen elkülönült költségvetés szükségességét) fogalmaztak meg.

Októberben a biztos a CPT-t fogadta. A delegáció a legutóbbi, 2015. évi látogatása óta az idegenrendészeti eljárásban, a menekültügyi őrizetben lévőkre, valamint a büntetőeljárás keretében fogva tartott külföldiekre vonatkozó jogszabályi, illetve gyakorlati változásokat igyekezett felmérni. Az ombudsman és munkatársai vázolták azokat a különleges kihívásokat, amelyekkel a magyar hatóságoknak a külföldi állampolgárok tömeges beáramlása miatt kellett szembenézniük, ismertették a jelenlegi helyzetet, a jogszabályi környezet főbb változásait, valamint a tranzit zónában tett látogatások tapasztalatait. A tájékoztató megbeszélésen a küldöttség tagjai egyebek között a kísérelő nélküli kiskorúak helyzetéről, valamint az OPCAT értelmében létrehozott nemzeti NMM vizsgálati tapasztalatairól érdeklődtek. A biztos válaszolt, hogy milyen, jogszabály által biztosított lehetőségei vannak, amelyekkel segítheti a bevándorlási és menekültügyi őrizetben lévő külföldi állampolgárokat (tájékoztatás és jogi segítségnyújtás, a számunkra biztosított egészségügyi ellátás javítása, valamint a jogszabályi környezet jobbítása).

2017. október 25-én az ENSZ Emberi Jogi Főbiztoság (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) küldöttsége érkezett a Hivatalba. Peggy Hicks, az OHCHR igazgatója és Paul d'Auchamp, az OHCHR regionális európai képviselő-helyettese érdeklődésének homlokterében három fő téma állt: a civil szervezetek jelenlegi magyarországi helyzete, a kísérelő nélküli kiskorúak magyar hatósági kezelése és a TOPhÁZ-ügy.



Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosság delegációjának fogadása (2017. október 25.)

A biztos és kollégái részletesen beszámoltak a Hivatal és a civil szervezetek szoros együttműködéséről, a kiadott közleményekről, az NMM működéséről és a tranzitónákban tett látogatásokról. A két fél a jövőbeni együttműködésről és egymás munkájának kölcsönös támogatásáról is egyeztetett.

Szintén a Hivatalba látogatott két dél-kaukázusi ombudsman, Uchua Nanuashvili és Dimitrii Marshan, valamint nagyobb létszámú kíséretük. A delegációt az Európa Tanács képviselői is elkísérték. A találkozón a vendégek előadást hallgathattak az NMM börtönökben tett látogatásainak tapasztalatairól és a hatósági dialógusról.

A Főosztály munkatársai több alkalommal vettek részt külföldön nemzetközi konferenciákon, egyeztetéseken, megbeszéléseken, illetve szemináriumokon, továbbképzéseken.

2017. március 2-án a Főosztály vezető munkatársa találkozott az Egyesült Államok Nagykövetségének képviselőivel, valamint a Nemzetközi Bűnmegelőzési Akadémián (ILEA) folyó emberi jogi képzés további résztvevőivel. A találkozón szó esett a képzés további folytatásának lehetőségeiről, valamint a képzéssel kapcsolatban felmerülő kihívásokról. A képzés az integrációra törekvő európai államok (accession countries) és a közép-ázsiai államok vezető beosztású rendőrtisztjei számára nyújt emberi jogi ismereteket, ezen belül is kiemelt figyelmet fordít a fogva tartásra, valamint a rossz bánásmód tilalmára.

Az alapvető jogok biztosa nemzetközi kapcsolatai közül a legfrissebb a Délkelet-európai NMM Hálózatban (a továbbiakban: SEE) betöltött tagsága.

A biztos 2016 óta tagja a hálózatnak, amely 2013-ban alakult Belgrádban, hogy az albán, a bolgár, a horvát, a macedón, a montenegrói, a szerb és a szlovén nemzeti megelőző mechanizmusok egymást kölcsönösen segítve, hatékonyabban tudják ellátni a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezményben, valamint a kapcsolódó fakultatív jegyzőkönyvben foglalt feladatokat a régióban.

2017. május 24–26. között Belgrád adott helyszínt a SEE munkaülésének, ahol a tanácskozás központi témája a fogyatékosággal élők letartóztatásával kapcsolatos kérdéskör volt. A találkozó kiemelte, hogy a CRPD (ENSZ Fogyatékosügyi Egyezmény) és a nemzeti joganyag összehangolása sehol sem könnyű, illetve ezen a területen kiemelkedő szerepük van a nemzeti megelőző mechanizmusok munkájának. Az osztrák és a cseh ombudsmannak CRPD monitoring hatásköre is van, és bár a magyar NMM nem bír ezzel a jogosultsággal, az alapvető jogok biztosa kiemelt figyelmet fordít az egyezményben foglaltak hazai érvényesülésére. A tanácskozás résztvevői szerint a legnagyobb problémát az jelenti, hogy a fogyatékosággal élő személyek fogva tartása során a személyzet nem rendelkezik az ellátásukhoz szükséges képesítéssel. Az AJBH munkatársai részt vettek a SEE következő konferenciáján is, amelyet 2017 júliusában a montenegrói Podgoricában rendeztek meg. A szakmai megbeszélés témája a pszichiátriai intézmények és a börtönök egészségvédelme volt. A Hivatal képviselte magát a SEE 2017 decemberében Belgrádban megtartott értekezletén is, amelynek témája az NMM látogatások módszertana volt.

A SEE tekintélye egyre jobban növekszik, nemzetközi elismerése is egyre szélesebb körű. A hálózat motorja a szerb nemzeti megelőző mechanizmus, amely mindent megtesz annak érdekében, hogy szerepe a rossz bánásmód megelőzési színtéren egyre hangsúlyosabb legyen.

Az NMM 2017 áprilisában, Strasbourgban részt vett az Európai Unió NMM Hálózatának alakuló ülésén. Az európai hálózat létrehozásának alapötlete az európai elfogató parancs, valamint a tervezett EU börtönügyi sztenderdek voltak. Több küldött aggodalmát és kétségét fejezte ki az európai hálózat létrehozásával és majdani működésével kapcsolatban, ugyanis fenyegetve látják az NMM-ek függetlenségét. Májusban szintén Strasbourgban tartottak egy konferenciát, ahol az uniós országok nemzeti megelőző mechanizmusai üléseztek; a téma az Európai Menekültügyi Letartóztatási Szabályok tervezetének megvitatása, valamint az NMM Megfigyelő (NPM Observatory) további fejlesztése volt. 2017. november 14–15. között pedig a Hivatal Prágában képviseltette magát a következő NMM találkozón, ahol az NMM-ek jogalkotó szerepe és a munkatársak továbbképzése volt a központi téma.

Az alapvető jogok biztosa hagyományosan jó kapcsolatot ápol a szomszédos országok ombudsmanjaival. Az OPCAT nemzeti megelőző mecha-

nizmus feladatköre, tapasztalatai új témát és lendületet adtak a bilaterális kapcsolatok mélyítésének: 2017. április 19-én az alapvető jogok biztosa és munkatársai Bécsben találkoztak Gertrude Brinek ombudsmannal, Michael Maurerer kabinetfőnökkel és az osztrák ombudsmani testület további két tagjával. A találkozó témája az általános ombudsmani tevékenységen túl, az NMM-ek közötti együttműködés, a napi feladatok és kihívások voltak. Júniusban az alapvető jogok biztosa Szlovákiában tett látogatást Prof. Dr. Mária Patakyovánál, a Szlovák Köztársaság állampolgári jogok biztosánál. A találkozón felmerült, hogy a magyar fél segítséget nyújt az OPCAT szlovák ratifikálásához, valamint a szlovák NMM felállításához. Azokat a tudományos publikációkat, amelyeket az AJBH munkatársai az NMM magyarországi alakulásakor írtak, valamint egyéb előkészítő és segédanyagokat is a szlovák fél rendelkezésére bocsátotta a Hivatal. Szeptemberben Székely László és munkatársai az osztrák ombudsmani hivatal munkatársaival együtt látogatást tettek a Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben. A látogatás nem az OPCAT keretei között zajlott, de a téma az NMM látogatások módszertana volt. Az osztrák felet különösen a következő témák érdekelték: az öngyilkosságok száma és tendenciái a magyar büntetés-végrehajtási intézetekben, a börtönőrök szakszervezetének magyarországi tevékenysége és az NMM-hez való viszonyulása, valamint az NMM elfogadottsága a magyar börtönökben. A látogatók megtekinthették a komplexum egyes kiemelt helyszíneit, így például az intézmény falain belül működő műhelyeket, az orvosi szobákat, a speciális biztonsági körleteket, a Mindszenty-emlékszobát, egyes zárkákat, és közben számos kérdést intézhettek az intézet munkatársaikhoz, akik nagyon őszintén és nyitottan válaszoltak. A két fél megállapította, hogy a két ország számos hasonló kihívással küzd, megosztották egymással a bevált gyakorlatokat és deklarálták, hogy az együttműködést folytatni kívánják, amelynek keretében az osztrák fél a magyar felet a jövő év elejére egy hasonló, ausztriai börtönlátogatásra hívta meg.

*Látogatás
a Sopronkőhidai
Fegyház és Börtönben
(2017. szeptember 18.)*



Szakértő munkatárs vett részt 2017 októberében Genfben az ENSZ által rendezett szakmai konferencián, amelyen azok a hatékony jogi biztosítékok kerültek fókuszba, amelyek a rendőrségi őrizet és az előzetes letartóztatás alatt biztosítani tudják a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetés vagy bánásmód megelőzését.

A Főosztály vezető munkatársa képviselte a biztost Athénban az ENOC Children On Move című konferenciáján. Az elmúlt években az Európában tapasztalható migrációs hullám részeként rohamosan nőtt az úton levő gyermekek száma. Az Európai Bizottság – felismerve, hogy a migrációban érintett gyermekek számára a közösségi jog előírásaival összhangban speciális védelmet kell biztosítani – cselekvési tervet állított össze. Ennek célja, hogy az Európai Unió és a tagállamok az EU Alapjogi Charta, valamint a gyermekek védelmét szolgáló nemzetközi jogi előírások biztosítása, illetve hatékonyabb alkalmazása érdekében intézkedéseket tegyenek. A konferencián megvitatták és áttekintették az ENOC által megfogalmazott, a migrációban érintett gyermekek védelmét és társadalmi befogadását célzó ajánlások érvényesülését

Végül az év utolsó látogatására Oxfordban került sor, ahol a Hivatal munkatársa egy, a brit NMM által szervezett kutatáshoz kapcsolódó konferencián vett részt. Az értekezlet témája az idegenrendészeti fogva tartással kapcsolatos emberi jogok monitorozása volt.

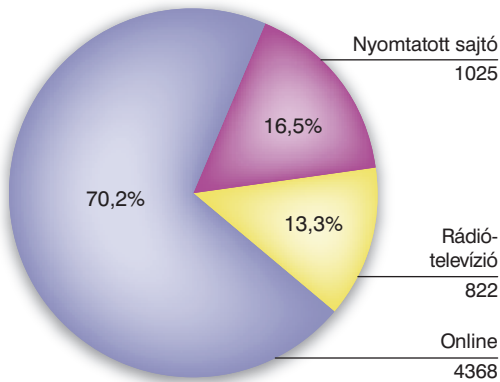
2. Sajtóvisszhang

Az ombudsman és helyettesei média-megjelenései 2017

Az alapvető jogok biztosa és két helyettese munkájuk megismertetéséhez, problémafeltáró, megoldáskereső-megoldásajánló és kezdeményező tevékenységük elfogadtatásához, jogvédelmi és jogtudatosítási fellépésükhöz az egyik, igen fontos lehetőségként élhetnek a médianyilvánosság erejével is. Ez természetesen nem csak jelentések, nyilatkozatok, közlemények egyoldalú közzétételét jelenti. A közélet, a társadalom jelenségeit szóvá tevő panaszbeadványok nyomán generált, úgynevezett reaktív megközelítés mellett jelentős szerepet kap a proaktív, az időszerű fejleményekhez kapcsolódó, saját döntés alapján kezdeményezett nyilvános megszólalás is. E kettő „hordozója” igen sokrétű. A közzététel kommunikációs eszközként szolgálnak a saját honlapok, a közösségi média (ezekről a saját médiafelületekről – honlapokról, Facebook és Twitter oldalakról – részletesen is olvasható a két biztoshelyettes beszámolójában), közvetítőként pedig a hírügynökségi, a nyomtatott sajtó, a különféle külső internetes oldalak, rádiók, televíziók. A biztos nyilvánosság-kapcsolatának rendszere ugyanakkor interaktív módon működik, egyfajta állandó „virtuális párbeszédként” a média és a Hivatal között: a közlemények változatlan vagy feldolgozott publikálása mellett, gyakran épp a közleményekre reagálva igényelnek a sajtó munkatársai információt, kérnek interjút, vagy hívják meg a Hivatal munkatársait médiaszereplésekre. E felkéréseknek az alapvető jogok biztosa, helyettesei és szakjogász munkatársaik 2017-ben is nagy számban tettek eleget.

A tárgyévben az alapvető jogok biztosa és két helyettese összesen 69 közleményben ismertette legfontosabb jelentéseinek és állásfoglalásainak lényegét. Az ombudsmani munka teljes nyilvánosságának megfelelően ezeket a közleményeket a biztos először a www.ajbh.hu honlapon, valamint a Magyar Távirati Iroda Országos Sajtószolgálatának felületén tette közzé. Egyes szakkérdésekkel (például a nemzetiségek, a gyermekek jogérvényesítése, a fogyatékossgal élők helyzete, stb.) kapcsolatos jelentések, állásfoglalások, megemlékezések összefoglalóit az ombudsman hivatala közvetlenül is megküldte a témával behatóbban foglalkozó médiumoknak.

Mindezek nyomán a 2016-ossal megegyező számú 69 közlemény – amelyek a www.ajbh.hu/kozlemenyek oldalon olvashatók –, valamint az ombudsmani



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

tevékenység hírtékkü eseményei az Observer Budapest Médiafigyelő kimutatása szerint összesen 6215 megjelenést generáltak a médiában, ami

az előző évihez képest 20%-os emelkedést jelent. Ezen belül – immár hagyományosan – az internetes oldalak nyújtották a legnagyobb publikációs felületet, 4368 alkalommal, 22%-kal nagyobb számban, mint korábban. Miközben a print média (1025 megjelenés) a korábbi pozícióihoz képest általánosságban fokozatosan teret veszít, az alapvető jogok biztosja esetében az egy évvel korábbinál 11%-kal több nyomtatott cikket, hírt, interjút közölt. A televíziós és rádiós érdeklődés (822 műsor, illetve műsorrészes) 27%-kal volt több 2017-ben, mint az előző esztendőben.

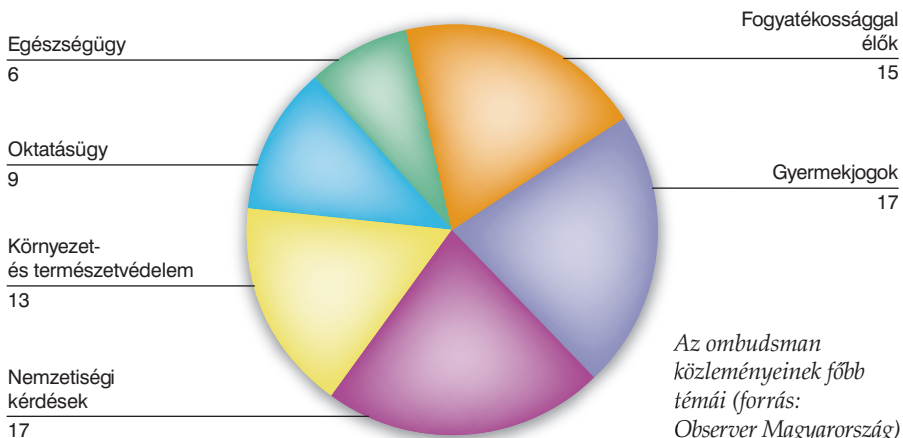
Hasonló megoszlást mutatott az alapvető jogok biztosának és két helyettesének 2017. évi tevékenységét, név szerinti említését statisztikai eszközökkel érzékeltető kimutatás, amelyben az online felületek voltak jelentős túlsúlyban. Székely László és Szalayné Sándor Erzsébet teljes megjelenésszámának 73–73 százaléka az Interneten volt összesíthető, ugyanez Bándi Gyula, a jövő nemzedékek biztoshelyettese esetében 69 százalék volt. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes témáinak, interjúinak, programjainak, információinak nagy számban adtak teret az egyes nemzetiségek saját média-felületei, ezek megjelenés-számaikat és olvasottsági adatait azonban a statisztikák nem tartalmazzák. További részletek a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes beszámolóját tartalmazó fejezetben külön is olvashatók.

A 2017-ben kiadott közlemények legtöbbször olyan közérdekű téma alapjogi elemzését tartalmazó jelentést foglalt össze, amely vagy az állampolgárok nagyobb csoportját érintő beadványra – esetenként hivatalból indítva – készült, vagy egyéni panaszból kiindulva szélesebb körben is fontos megállapításokat összegzett. Ugyanakkor érzékelhető volt egyfajta kettős tendencia: egyfelől a „hozzászólás” az aktuális, sokakat foglalkoztató, napirenden lévő témákhoz az ombudsman sajátos eszközeivel, másfelől a média megjelenéseinek tematizálása egyes vizsgálati felismerésekkel és megállapításokkal. Ezek jelentés formájában először a biztos és helyettesei honlapján, közösségi felületein és közlemények formájában voltak olvashatók. Az előbbire péld-

da a többi között a hajléktalanok téli megpróbáltatásait részletező, egyúttal a segítségnyújtásra szólító felhívás vagy a felvételi eljárás nyelvvizsga-követelményének elemzése, a kötelező kéményellenőrzés megszüntetésével kapcsolatos aggályok, a védőnők bérvetelése, a nemzetiségi közoktatás jelentőségének kiemelése, a parlafű-helyzet, stb. A média napirendjének alkalmi tematizálására pedig – sok egyéb téma mellett – emlékezetes példa a gödi TOPhÁZ jelentés és annak közleménye, a táplánypusztai szociális otthonban feltárt állapotok leírása, a korszerű kommunikációs technológiák hozzáférhetősége (azaz hozzáférhetetlensége) a rászoruló fogyatékos emberek számára, a fővárosi nyilvános illemhelyek hiánya, az ásoththalmi burka-rendelet alkotmánybíróági megsemmisítése az ombudsman indítványára, a zalaegerszegi és más gyermekotthonok vizsgálata, a közfoglalkoztatás rendszerhibáinak kimutatása.

Immár rendszeres jelenség a hazai médiában, hogy egyes médiumok szakújságírói szemlézik az ajbh.hu honlapon olvasható, közleményben nem publikált jelentéseket, és ezeket feldolgozva-összefoglalva teszik közzé. Sok esetben ez a módszer napokon át témát ad további orgánumoknak, amelyek vagy átveszik a másutt már megjelent összeállítást, vagy annak példájára maguk is témának választják ugyanazt a jelentést.

Az év elején – februárban – az alapvető jogok biztosának javaslatára az Országgyűlés Dr. Bándi Gyula környezetjogászt, egyetemi tanárt választotta meg a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesnek. Az eskütételét követő néhány hónapban Bándi Gyulának a biztoshelyettesi megbízatás mellett meg kellett felelnie annak a fokozott médiaérdeklődésnek is, amely bemutatta a személyét, tudományos-szakmai hátterét, a jövő nemzedékek szószólójaként kialakított elképzeléseit. Mindez bemutatkozó sajtóbeszélgetést, majd a következő időszakban több interjúfelkérést, cikket, portrét jelentett; összesen 216 alkalommal foglalkozott a média Bándi Gyula megválasztásával.





*Sajtótájékoztató
a Veszprém megyei
munkalátogatáson
(2017. november 22.)*

Az alapvető jogok biztosa és két helyettese 2017-ben is több, nagy visszhangot keltő rendezvényen mutatta be jogvédő és jogtudatosító munkáját. A médiában a rendezvények közül a legtöbbit a „Fizessen a jövő nemzedék? Mérgezett örökségünk” című konferencia indító témái és tanulságai szerepeltek. Az ipari és más tevékenységek következtében szennyezett területek kármentesítésével kapcsolatban került előtérbe a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettesnek az a jogalkotási javaslatcsomagja, amely költségvetési forrásokra támaszkodva lehetővé tenné az ilyen károk gyors kezelését és garantálná „a károkozó fizet” elv alkalmazását. Igen nagy médiafigyelmet keltett „A gyermekek veszélyben – a gyermekjogok főszerepben” című nemzetközi konferencia. A rendezvény a veszélyeztetett helyzetben, kiszolgáltatottságban élő, nehéz anyagi helyzetű vagy éppen a gyermekotthonból kikerülő, a fizikai és lelki bántalmazás, a prostituálás, a szexuális zaklatás, kizsákmányolás fenyegetésének kitett fiatalok sorsáról szólt – és ezzel kapcsolatban a felnőtt világ felelőségéről.

Figyelemre méltó helyi médiaérdeklődéssel zajlott az alapvető jogok biztosa és két helyettese munkalátogatása Tolna és Veszprém megyében. A média beszámolt az ombudsmani látogatás céljairól, közöttük arról is, hogy a biztos és helyettesei ilyen módon is lehetőséget kívánnak adni a találkozásra azoknak, akik panaszukat nem tudják eljuttatni a fővárosi hivatalba. Az immár hagyományos koncentrált – előkészítő, majd helyszíni – vizsgálatok és a személyesen szerzett tapasztalatok megállapításait szinte valamennyi megyei sajtóorgánum ismertette, nem kis részben a záró sajtótájékoztatók beszámolóí alapján.

3.

Alkotmányos jogok helyzetének értékelése

3.1.

A törvényben kiemelt vizsgálati területek

Az alapvető jogok biztosa 2017-ben is az Ajbt. vonatkozó rendelkezésével és szellemiségével összhangban folyamatos, fokozott figyelmet fordított a kiemelt vizsgálati területekre. A következőkben a törvényi sorrendet híven követve ezek közül három terület, a gyermekek jogainak, 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 védelmének területével összefüggő tapasztalatok, ügyek, tendenciák tárgyévi vizsgálatainak bemutatása – a 2016-os tárgyévről szóló beszámoló felépítéséhez hasonlóan – a 2017-es évről szóló beszámoló esetében is a 4. és 5. fejezetben olvasható. Ezek 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. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megilleti, mint bármely más (felnőtt) embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét

alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. E tételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezmény preambulumban, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai, szellemi érettségének hiányára, különös védelemre, gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és után egyaránt. Az Egyezmény – ennek nyomán a magyar jogi szabályozás – minden, gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt, hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

A gyermeki jogok érvényesülése feletti örökös, a jogi és nem jogi eszközök segítségével végzett jogvédelem az Ajbt. által elismerten is a biztos egyik első helyen kiemelt kötelessége. Az Ajbt. kimondja, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatása révén – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. A biztos a tudomására jutó, a gyermekek alkotmányos jogait érintő visszaéléseket vizsgálja és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezhet. Emellett a nyilvánosság használata – mint az ombudsman intézmény egyik „legerősebb fegyvere” – proaktív jogvédelmi eszközként hagyományosan nagyobb hangsúlyt kap a gyermeki jogok védelmének terén. Jelen beszámoló a gyermeki jogok védelmével kapcsolatos ombudsmani tevékenységet elsődlegesen az egyedi és stratégiai, panaszalapú és hivatalból történő vizsgálatok tükrében kívánja bemutatni, emellett szólni kíván a biztos jogon kívüli eszközeivel végzett munkájáról is. A gyermekek jogainak védelme ugyanakkor igen tág terület, ami nemcsak a szűken vett gyermekvédelmi intézményeket és rendszert, hanem a közoktatást, a felsőoktatást, az egészségügyet is érinti. Mindezeket szem előtt tartva a tárgyév – gyermekjogokat is érintő – elsődlegesen mégis oktatási vagy egészségügyi tárgyú jelentéseiről a beszámoló tematikus fejezetei szólnak. A tárgyévi beszámolóban az ügyek száma és jelentősége folytán a fogyatékkal élő, sajátos nevelési igényű óvodás és iskolás gyermekek nevelésével, oktatásával és fejlesztésével kapcsolatos jelentések megállapításait, illetve azok utóéletét a beszámoló gyermekjogi fejezete külön részben foglalja össze.

A Gyermekjogi Stratégia alapján elindított és lezárult átfogó vizsgálatok

2015 elején a biztos az éves Gyermekjogi Stratégiájában arról határozott, hogy a korábbi nagyobb tematikus projektek helyett – az Ajbt. felhatalmazásával összhangban – évente 4–5 átfogó jellegű, széles körű adatgyűjtésre épülő, hivatalbóli vizsgálatot indít a gyermekjogi területen. Az adott évi vizsgálati fókuszpontok kiválasztására a korábbi tapasztalatok, vizsgálatok,

az aktuális kérdések és a beérkezett jelzések alapján kerül sor jellemzően a tárgyév első negyedévében.

A 2017-es Gyermekjogi Stratégia keretében négy témában indult átfogó ombudsmani vizsgálat. A négy vizsgálat közül három, a gyermekprostitúció elleni állami fellépést, illetve a megelőzést és a gyermekek védelmének helyzetét elemző, a jogellenes gyermekelviteli eljárásokkal kapcsolatos jogi helyzetet átfogóan monitorozó, valamint a gyermekjogi tárgyú ügyekben mediáció és más alternatív konfliktuskezelés alkalmazását áttekintő témakörben várhatóan 2018 első negyedévében kerül sor a jelentés kiadására, így ezek részletes ismertetése is a 2018-as beszámolóra marad.

A negyedik kiemelt, stratégiai gyermekjogi témakörben, AJB-2026/2017. számon a biztos azért indított hivatalból átfogó vizsgálatot, mert fel kívánta tárni, hogy a Gyermekjogi Egyezményben foglalt garanciák, a gyermeki jogok, az arányosság és a fokozatosság követelménye miként érvényesülnek a gyermekvédelmi szakellátásba vétellel kapcsolatos hatósági eljárások során, hogyan érvényesül az az elv, amely tiltja az elsődlegesen anyagi okból való kiemelését.

A vizsgálat a fővárosra, Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád, Pest és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyére terjedt ki. Azt már egy korábbi ombudsmani vizsgálat is megállapította és a statisztikai hivatal és civil-szakmai szervezetek is megerősítették, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba kerülő gyermekek közül minden harmadikat anyagi és szociális helyzetük miatt emelik ki a családjukból. Ez annak ellenére történik, hogy a hatályos gyermekvédelmi törvény értelmében a gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad elválasztani a családjától. Az alapjogi biztos megállapította, hogy a mai gyakorlat nem egyeztethető össze a Gyermekjogi Egyezményben rögzített kötelezettségekkel, és súlyosan sérti az érintett, kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek családban való nevelkedéshez, védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát.

A vizsgálat arra az összefüggésre is rámutatott, hogy ahol lehetőség van a szociális törvényben meghatározott természetbeni, illetve pénzbeli támogatások körének bővítésére és a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók is tudják a rászoruló családokat segíteni, ott anyagi okból kevesebb gyermeket kell szakellátásba venni. Az ombudsman megkeresésére válaszoló szakemberek ugyanakkor arra is rámutattak, hogy csupán anyagi támogatással nem előzhető meg a családból való kiemelések: komoly jelentősége van a családok együttműködési készségének és a települési önkormányzatok segítségének. Az alapellátásban dolgozók fontosnak tartják, hogy a család felnőtt tagjai segítséget kapjanak piacképes szakma elsajátításához, illetve hogy a családok életvezetési tanácsokat kapjanak.

Az ombudsman megállapította, hogy a gyermekek átmeneti gondozásának korábbi vizsgálatait követően nem történt valódi előrelépés, pozitív

változás. A gyermekvédelmi törvény szerint a gyermekek átmeneti gondozását a szülő kérheti, vagy a gyermek elhelyezésébe beleegyezik. Az átmeneti gondozás keretében a gyermek helyettes szülőnél vagy gyermekek átmeneti otthonában – legfeljebb 12 hónapig – tartózkodhat. A családok átmeneti otthonában az otthontalanná váló szülő kérelmére együttesen helyezhető el a gyermek és a szülője. A Gyvt. előírja ugyan, hogy az átmeneti gondozást elsősorban helyettes szülőnél kell biztosítani, az alapjogi biztos kérdéseire válaszoló szakemberek azonban az önkormányzati és szociális bérlakások hiánya mellett súlyos problémaként említették, hogy a szükségeshez képest elenyésző számban vannak az átmeneti gondozást nyújtó helyettes szülők, intézmények. Aggályos, hogy a meglévő csekély lehetőségek, intézményi férőhelyek területi eloszlása is egyenetlen, nagy a zsúfoltság, hosszú a várakozási idő.

Az ombudsman mindebből arra következtetésre jutott, hogy pusztán a gyermekjóléti alapellátás eszközeivel, illetve csak a pénzbeli támogatások növelésével nem előzhető meg a gyermekek elsődlegesen vagy kizárólag anyagi okból történő kiemelése. A problémát önmagában az átmeneti gondozást nyújtó férőhelyek bővítése és az igényekhez igazodó területi elosztása sem tudja megoldani. Összehangolt szociálpolitikai intézkedésekkel lehet érvényesíteni a gyermek legjobb érdekét képviselő eljárás elvét, a saját családban nevelkedéshez való jogot, és csak így teljesülhet az az előírás, hogy anyagi veszélyeztetettség miatt nem szabad kiemelni a gyermeket a családjából.

Az alapjogi biztos mindezek alapján felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy megyénként mérjék fel az intézményi hiányosságokat. Ezt követően tegyenek lépéseket az átmeneti gondozást nyújtó helyettes szülők számának és a családok átmeneti otthonai férőhelyeinek növelése, a hozzáférhetőbb, az ellátási terület igényeihez igazodó megoldás alkalmazása érdekében. Emellett szükséges az is, hogy a gyermekjóléti alapellátás szolgáltatásai elegendő támogatást nyújtsanak az érintett családoknak, lehetőség szerint így megelőzve a gyermekek kiemelését elsődlegesen vagy kizárólag anyagi veszélyeztetettség miatt. Az ombudsman végül azt kérte a szaktárcától, vizsgálják meg olyan szakmai munkacsoport felállításának lehetőségét, amely meghatározhatja, miként előzhető meg vagy orvosolható ez a probléma szociálpolitikai eszközökkel.

Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára tájékoztatta a biztost a gyermekvédelmi törvény 2018. január 1-jétől hatályos módosításáról. Eszerint az elhelyezési formák 2018. januártól a külső férőhelyek létrehozásának támogatásával bővülnek. A módosítást követően a családok átmeneti otthona a férőhelyszámokon belül kialakított külső férőhelyeken biztosíthatja azoknak a családoknak az ellátását, amelyek önálló lakhatásra minimális támogatással képesek. A családok átmeneti otthonát létrehozó önkormányzatok száma bővíthet, mert a feladatellátásra nem kötelezett

önkormányzat is mentesül a befogadási kötelezettség alól 2017. július 12-étől. Az EFOP-2.2.3-17 „Átmeneti és rehabilitációs intézmények korszerűsítése” c. projekt keretében lehetősége van a családok átmeneti otthona fenntartójának az átmeneti feltételek javításának megvalósítása érdekében pályázni. A pályázat keretösszege 3,8 Mrd forint, a pályázatokat 2017. május 15-től lehetett beadni 30–100 millió forint közötti támogatási összegre.

A válaszban leírtakat, valamint a megtett intézkedéseket az alapjogi biztos alapvetően üdvözölte, ugyanakkor jelezte, hogy az abban foglaltak a jelentése intézkedéseiben megfogalmazottakra nem adtak teljes körűen választ. Mindezek nyomán a biztos a szaktárca vezetőjét arra kérte, hogy a hivatkozott intézkedésével kapcsolatos érdemi álláspontjáról, az észrevételeiről, a megtett, illetve megtenni kívánt intézkedéseiről ismételten, soron kívül adjon tájékoztatást. A biztos a minisztert arra is kérte, hogy segítse elő, hogy a gyermekjóléti alapellátás által nyújtott szolgáltatások elegendő támogatást nyújtsanak az érintett családoknak az érintett gyermekek elsődlegesen, kizárólag anyagi veszélyeztetettség miatti családból való kiemelésének lehetőség szerinti megelőzéséhez. Az ombudsman végül azt kezdeményezte, hogy vizsgálják meg olyan szakmai munkacsoport felállításának lehetőségét, amely meghatározhatja, miként előzhető meg vagy orvosolható ez a probléma szociálpolitikai eszközökkel. Válasza szerint ez utóbbi két ajánlással a szaktárca vezetője egyetértett és a végrehajtás előkészítését is megígérte.

A gyermekvédelmi szakellátás intézményeit érintő vizsgálatok

A biztos gyermekjogi praxisában minden évben fontos, illetve állandó elem a gyermekvédelmi szakellátás intézményeinek folyamatos monitorozása a hozzá érkezett panaszok, jelzések vagy akár sajtóhír alapján hivatalból folytatott vizsgálatok keretében. 2017-ban az ombudsman összesen négy szakellátási intézmény, az EMMI Zalaegerszegi Gyermekotthona, a bicskei Kossuth Zsuzsa Gyermekotthon, a Pilisi Óvoda, Általános Iskola és Gyermekotthon, valamint a Bólyai Gyermekotthoni Központ Húvösvölgyi Gyermekotthona működését vizsgálta.

1. A biztos a hozzá érkező bejelentés nyomán AJB-159/2017. számon vizsgálta az EMMI Zalaegerszegi Gyermekotthonának működését. A panaszbeadvány szerint a gondozott gyermekek ellátását nem biztosítják, őket az intézményben rendszeresen bántalmazzák, és egyes szakdolgozók szexuális kapcsolatot is létesítenek velük. A gyermekjogi képviselővel és a gyermekvédelmi gyámmal a gyermekek nem beszélhetnek négy szemközt, ugyanis látogatásukkor egy nevelő vagy egy gyermekfelügyelő mindig jelen van. A biztos elrendelte a Gyermekotthon komplex, helyszíni szemlét is magában foglaló vizsgálatát, az előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzésen

a Hivatal jogász és pszichológus munkatársai konzultáltak az intézmény igazgatójával, megtekintették a Gyermekotthont, valamint meghallgattak az intézményben nevelkedő 28 gyermeket.

A jelentés szerint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát sérti, hogy egy-egy csoportban a jogszabályban megengedettnél több kettős szükségletű (speciális és különleges ellátást egyidejűleg igénylő) gyermeket helyeztek el. Aggályos a jogorvoslat és a segítségkérés szempontjából, hogy a házirend, a gyermekjogi képviselő elérhetősége nincsen minden csoportban egységesen kifüggesztve. Az ombudsman szerint nem elfogadható az oktatás kapcsán az az automatizmus, hogy mindig jobban szolgálja a tanuló legfőbb érdekét, hogy magántanulóvá minősítik és egy belső, kvázi „szegregált” iskolával kell tanulói jogviszonyt létesítenie és az ottani követelményeket teljesítenie. Az ombudsman szerint továbbá az is aggályos elem – ami egyben az egyes speciális gyermekotthonok zárt működési rendszerének egyik következménye –, hogy a szakképzésben részt vevő tanulók gyakorlati oktatása ellehetetlenül.

Az ombudsman jelentésében kiemelte azt, hogy a személyes szabadságot korlátozó intézkedések körében a gyermekvédelmi törvény garanciális rendelkezése maximum 48 órát enged meg. Mindezek alapján súlyos jogsértést jelent, hogy a Gyermekotthon vezetőjének döntése alapján egy gyermek esetében közel másfél hónapig tartott a jogkorlátozó egészségügyi megfigyelés. A helyszíni vizsgálat emellett feltárta, hogy a Gyermekotthonban a szabályszegő vagy nehezen kezelhető viselkedési formákért „speciális” szankciókat alkalmaznak. A meghallgatott gyermekek közül többen utaltak rá, hogy az intézmény a szabad levegőn való tartózkodás megvonását büntetésként alkalmazza. A jelentés szerint ez a gyakorlat, valamint annak konkrét intézményi végrehajtása, azaz a papucs viselésére kötelezés az érintett gyermekek emberi méltóságához, illetve védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszaességek okoz.

A jelentés kitért arra is, hogy a dohányzás az intézményben ugyan tilos, az igazgatói utasítást minden csoportban kifüggesztették, de a gyakorlatban a cigarettázást nem tudják megakadályozni. Az interjúk alkalmával a gyermekek elmondták, hogy az intézmény területén dohányozhatnak, a szakdolgozók ugyanis a dohányzást és annak megvonását hosszú évek óta jutalmazási, illetve fegyelmezési eszközként használják. A vizsgálat a gyermekek között meglévő, kortárs bántalmazás jelenlétét is igazolta. Az ombudsman kiemelte, hogy a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogának érvényesítése állami feladat, a velük foglalkozó szakemberek felelőssége a dohányzás káros következményeire való figyelemfelhívás, a leszokáshoz való segítségnyújtás, a gondozottak közötti agresszió megelőzése, csökkentése, kezelése pedagógiai, pszichológiai módszerekkel.

Az interjúk során több gyermek számolt be a szakdolgozók részéről őket ért verbális és fizikai agresszióról. A gyermekjogi képviselőhöz néhány hónap alatt 8 alkalommal érkezett bántalmazás miatt jelzés, a gyermekvédelmi gyámoknál ugyancsak 8 esetben tettek panaszt bántalmazás miatt. A jelentés hangsúlyozza, hogy a panaszokat az intézményvezetői vizsgálatok ugyan alaptalannak találták, de a bántalmazás megtörténte a gyermekekkel készített interjúk, a gyermekjogi képviselőtől és a gyermekvédelmi gyámoktól kapott információk alapján is valószínűsíthető volt.

A biztos a legfőbb ügyész útján az illetékes ügyésznél a Gyermekotthon működése tekintetében törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezett. Az ombudsman emellett ajánlást tett az emberi erőforrásokért felelős miniszternek, hogy folytassa a már megkezdett lépéseket annak érdekében, hogy a speciális gyermekotthonokban elhelyezett gyermekek személyi szabadsága korlátozásának jogsértő gyakorlata megszűnjön. A biztos a Gyermekotthon igazgatójánál több kezdeményezéssel is élt. Először is kérte a személyes szabadságot korlátozó intézkedések foganatosítása kapcsán a jogsértő gyakorlat leállítását, kezdeményezte, hogy a gyermekek számára azonnal teremtsék meg a feltételeket a napi, irányítás nélküli szabad levegőn való tartózkodáshoz, javasolta a gyermekek közötti agresszió kezeléséhez módszertani segítség kérését. Kezdeményezte továbbá, hogy a speciális gyermekotthonban nevelkedő gyermekek tekintetében teremtsék meg annak a lehetőségét, hogy az érintett gyermekek képességeik szerint középfokú iskolai végzettséget szerezhessenek, és vizsgálják felül a magántanulói jogviszonyok indokoltságát is.

Az ombudsmani ajánlásokat figyelembe véve a fenntartó az intézmény vezetésére 2017. március 20-ától gyermekvédelmi tapasztalattal rendelkező vezetőt kért fel. A személyes szabadságot korlátozó intézkedések foganatosításának dokumentálására új formanyomtatványt vezettek be, a házirendet minden lakóegységben kifüggesztették. A kapott válasz alapján a Gyermekotthon munkatársai külső szakértők bevonásával több alkalomból álló drog- és dohányzásellenes felkészítésen vesznek részt. Az agresszió kezelésére a fenntartó külső tréner vezetésével tréning indítását tervezi a dolgozók és a gondozottak részére. A dolgozók belső képzés keretében konfliktusmegelőző és -kezelő felkészítésen vesznek részt. A fenntartó lehetőséget ad hasonló szakmai profilú intézményekben való hospitálásra. A gyerekek egymás közötti agressziójának megelőzését szolgálják az önismereti játékok, élményterápiás programok, a csoportos személyiségfejlesztő tréning. Hangsúlyt helyeznek a fiatalok napi foglalkoztatási programjának intenzívebbé és tartalmasabbá tételére, a szükségletek és az életkori sajátosságok figyelembevételével. Az intézményben folyamatos és fokozott intézményvezetői és fenntartói ellenőrzést valósítanak meg. A vizsgálat eredményeként 2018. január 1-jei hatálybalépéssel immár a jogszabály rögzíti, hogy a gondozott

gyermek számára – egészségi állapotához és az időjáráshoz igazodva – naponta legalább egy óra időtartamban biztosítani kell az irányított tevékenység nélküli szabad levegőn tartózkodás lehetőségét.

2. AJB-273/2017. számon a biztos sajtóhírek alapján hivatalból utóvizsgálatot folytatott a bicskei Kossuth Zsuzsa Gyermekotthonban. A sajtóhírek a Gyermekotthon igazgatója által elkövetett szexuális bántalmazás gyanújáról számoltak be. Az ombudsman e tárgyban 2012-ben már folytatott vizsgálatot: akkor az igazgató ellen – az intézmény fenntartójának jelzése alapján – rendőrségi eljárás indult, melyet a nyomozó hatóság 2012 nyarán megszüntetett. A 2012-es ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát sértette, hogy a velük foglalkozó szakemberek nem, vagy késve jelezték a gondjaira bízott gyermekeket érintő szexuális bántalmazás gyanúját. A jelentésben a biztos megállapította továbbá, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga közvetlen veszélyét idézi elő, ha a tanúként történő meghallgatásukkor törvényes képviselőtüket a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított intézményvezetővel munkajogi függőségi viszonyban álló személy látja el.

A rendelkezésére álló információk szerint a Gyermekotthon igazgatója ellen indult büntetőeljárás megszüntetését követően mind a gyermekjogi képviselő, mind a gyámi-gondozói tanácsadók az előírtnál gyakrabban tettek látogatást az intézményben. A dokumentálható fokozott figyelem dacára az is kiderült, hogy a gyermeki jogok védelméért hivatalból felelős személyek előtt az érintett gyermekek ennek ellenére nem nyíltak meg, a szexuális bántalmazásról nem számoltak be, arra vonatkozóan még csak utalást sem tettek. A rendőrségi eljárás megindulását így az eredményezte ebben az esetben, hogy az érintettek közül ketten feljelentést tettek, illetve ennek nyomán mások a gyermekvédelmi gyámjukhoz fordultak, valamint ketten a nevüket, arcukat is vállalva a nyilvánossághoz fordultak az őket ért sérelmek, jogsértő cselekmények miatt.

A biztos több korábbi jelentésében megállapította, hogy a jogismeret, a jogérvényesítési utak ismerete a családban és a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedők esetében egyaránt előfeltétele annak, hogy a gyermek bizalommal fordulhasson a jogai védelmére hivatott és köteles szervezetekhez, illetve személyekhez vagy akár számára hiteles személyekhez (pl. tanár, orvos vagy védőnő). A korábbi megállapításokat a jelenlegi, hivatalból indított utóvizsgálata is igazolta.

A megkeresett szakszolgálatok igazgatóinak észrevételeit, javaslatait, valamint a rendezetlen kérdésekkel kapcsolatos figyelemfelhívásukat a biztos köszönettel fogadta. Az ombudsman is támogatandónak tartja a megyei gyermekvédelmi szakszolgálat igazgatójának a gyermekvédelmi gyámok

továbbképzésére, szupervíziójára, valamint anyagi megbecsülésére vonatkozó javaslatait.

A biztos alapjogi szempontból is osztotta a fővárosi szakszolgálat igazgatójának azon álláspontját, miszerint a személyi és a tárgyi feltételek, valamint a gyermekvédelmi szakellátásban dolgozó munkatársak számára elérhető szakmai-módszertani támogatás hiányában, képzetlen, vagy nem megfelelően képzett, nem jól kiválasztott szakdolgozókkal a gyermek bántalmazásának megelőzése, felismerése, a bántalmazást elszenvedett gyermekek hatékony kezelése nem lehetséges. Az alapjogi biztos is sürgős feladatnak tartja tehát a gyermekvédők kiválasztásának, képzésének, továbbképzésének, illetve szakmai életpálya-modelljének a kidolgozását. Egyetértett azzal is, hogy ezzel párhuzamosan a gyermekvédelemben dolgozókkal szemben világos, egyértelmű elvárásokat kell támasztani, számukra kiszámítható és tervezhető kereteket kell biztosítani és rendszeresen értékelést kell számukra munkájukkal kapcsolatban nyújtani.

Összességében a biztos álláspontja szerint a feladatra nem megfelelően felkészített és kiválasztott munkatársak, a személyi és a tárgyi feltételek, a gyermekvédelmi szakellátásban dolgozók munkatársak számára elérhető szakmai-módszertani támogatás, valamint életpálya-modell kidolgozásának jelenlegi hiánya a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. A biztos ajánlásai között az emberi erőforrások miniszterének azt javasolta, hogy a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek jogtudatosításának, jogérvényesítésének növelése érdekében tegye lehetővé, hogy az Integrált Jogvédelmi Szolgálat (IJSZ) gyermekjogi kiadványai életkorának megfelelően minden gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekhez eljussanak, azokat megismerhessék, valamint támogassa e kiadványok folyamatos aktualizálását és fejlesztését. A biztos javaslatot tett emellett arra is, hogy az IJSZ által szervezett jogtudatosítási programokon lehetőség szerint – életkorának megfelelően – minden, gyermekvédelmi szakellátásban élő (ideértve a gyermekvédelmi nevelőszülőknél nevelkedőket is) gyermek részt vehessen. A miniszter az ajánlást elfogadta.

3. Az AJB-865/2017. számú ügyben a biztoshoz forduló szülő azt sérelmezte, hogy a gyámhatóság 2015 januárjában négy gyermekének ideiglenes elhelyezéséről döntött: őket a Pílisi Óvoda, Általános Iskola és Gyermekotthonban helyezte el. A gyámhatóság egy évvel később a gyermekek nevelésbe vételéről hozott határozatot, amivel szemben a panaszos 2016. január 5-én fellebbezést nyújtott be a fővárosi gyámhatósághoz, de arra 2016 nyaráig nem kapott választ. Sérelmezte azt is, hogy a Gyermekotthon nem biztosítja gyermekei számára a szakmai véleményben rögzítettek szerinti nevelést-oktatást, mivel az nem rendelkezik gyógypedagógiai osztállyal, illetve óvodával.

A panaszbeadványban foglaltak feltárása érdekében a biztos tájékoztatást kért a Gyermekotthon, a Gyámhatóság és az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság vezetőjétől.

A Gyermekotthonban nevelkedő gyermekek óvodáztatása, iskoláztatása kapcsán a jelentés rögzíti, hogy a belső iskola és óvoda az alapító okiratban foglaltak szerint a gyermekek tekintetében szegregált óvodai nevelésére és oktatására jogosultsággal rendelkezik. A hiányos, nem egyértelmű adatokat tartalmazó iratok alapján azonban csak részben vált ismertté a gyermekeknek nyújtott óvodai és iskolai szolgáltatás körülményei jogszabályoknak és a szakértői véleményben foglaltaknak való megfelelése. A biztos hangsúlyozta, hogy a hiányos intézményi válaszadás önmagában sérti a jogállamiság elvét. Rámutatott, hogy még így is két gyermek fejlesztésének körülményei a szakmai véleményben foglaltaktól mind időtartamban, mind pedig a szakember-szükségletben eltérnek, ez pedig a gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét sértette.

Az érintett tanulók iskolaváltásának elbírálásával összefüggésben az ombudsman megállapította, hogy mulasztás történt akkor, amikor nem került sor a sajátos nevelési igényű tanuló, illetve óvodás gyermek esetében a Gyermekotthonban való elhelyezésekor az iskolaváltásra vonatkozó garanciális jogszabályi előírások érvényesítésére, azaz az iskolaváltási szándékról a szakértői bizottság tájékoztatására. Így a gyermekekre vonatkozó iskolai és óvodai ellátás szakértői bizottság általi megfelelésének vizsgálata is elmaradt, vagyis az, hogy adott intézmény az adott gyermek sajátos nevelési igényére tekintettel szerepel-e az intézményi jegyzékben.

A gyámhatóság és az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság (OGYSZB) sérelmezett eljárása tekintetében a vizsgálat feltárta, hogy a gyámhatóság a fellebbezést csak 2016. március 23-án érkezett. Az ügyben eljáró szervek eljárásainak késedelmi láncolata miatt csak 2016 szeptemberének végén került sor a szakmai vélemény felülvizsgálatára, ezt azonban az OGYSZB a gyámhatóság helyett a gyermekvédelmi szakszolgálatnak küldte meg 2016 októberében. Bár a gyámhatóság és az OGYSZB vezetőjének a munkatársak túlterheltségére vonatkozó tájékoztatását a biztos figyelembe vette, a hatósági eljárásra vonatkozó garanciális elvek okán a késedelmes eljárás, döntés tekintetében a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszasság megállapítását nem mellőzhette.

Az előzőekkel összefüggésben az OGYSZB működésének jelenlegi személyi feltételei kapcsán rámutatott a biztos arra is, hogy a bizottság a vizsgálatokat a hiányos személyi feltételek mellett a kérelem beérkezésétől számított 2–3 hónapon belül tudja csak ütemezni. Mindez pedig oda vezet, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottság személyi feltételei nem biztosítják a gyermekekre vonatkozó vizsgálatok időben történő elvégzését, a ki-

alakult helyzet pedig a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz.

Az ombudsman kezdeményezte a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) vezetőjénél egyrészt, hogy oktatási szakértő bevonásával vizsgálja meg, hogy a panaszos gyermekei számára a Gyermekotthon iskolája a pedagógiai szakszolgálat szakértői véleményében megfogalmazottak szerint biztosítja-e a gyermekek fejlesztésekre, azok óraszámaira és a szakemberek képzettségére vonatkozó követelményeket. Továbbá hívja fel a figyelmet, hogy a jövőben a sajátos nevelési igényű gyermekek gyermekotthoni elhelyezésénél is kezdeményezzék a pedagógiai szakszolgálat szakértői bizottságának iskolaváltásra vonatkozó eljárását. Az ombudsman felkérte a gyámhatóságot, hogy fokozottabb figyelmet fordítson az eljárási szabályok érvényesülésére, a szakmai vélemény elkészítésére a jövőre nézve mindig világosan és egyértelműen, napokban meghatározott határidőt tűzzen ki, annak elmulasztása esetén pedig kezdeményezze a fenntartó szerv eljárását. Az OGYSZB vezetőjét felkérte, hogy a másodfokú eljárásban készült szakmai véleményt közvetlenül a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságnak továbbítsa. Kezdeményezte az emberi erőforrások miniszterénél, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket, amelyek az OGYSZB hatékony működésének biztosításához szükségesek. Az érintettek az ombudsmani ajánlásait elfogadták, a szükséges intézkedéseket megtették.

4. A biztos AJB-3292/2017. számon, állampolgári bejelentés alapján a Bólyai Gyermekotthoni Központ Húvösvölgyi Gyermekotthonának működését vizsgálta. Jelentésében a biztos utalt arra, hogy a hatáskörét szabályozó törvény eleve tételesen kizárja a munkáltatói jogkörben hozott döntések vizsgálatát, azok tartalmától függetlenül. Így a Gyermekotthon vezetőjének munkatársai munkabeosztásával, a szabadságuk kiadásával, valamint a jelenléti ív vezetésével kapcsolatos intézkedéseinek vizsgálatára nem volt lehetősége. Mivel a beadványban sérelmezett munkáltatói döntések – különösen is a szakdolgozók munkabeosztása – akadályozhatják a gyermekek jogainak érvényesülését, a vizsgálatra felkért szervek ezzel összefüggő megállapításainak rögzítését nem mellőzhette. Kiemelte mindezekkel összefüggésben, hogy a munkáltatói jogkörben feltárt hiányosságok (munkabeosztások, jelenléti ívek, szabadságok vezetése) kiküszöbölése érdekében a fenntartó, illetve a Bólyai Gyermekotthoni Központ igazgatója intézkedett.

A beadványnak a Gyermekotthon dolgozóinak jelentős fluktuációjára vonatkozó jelzését a vizsgálat igazolta, a pszichológusi státuszt azonban sikerült betölteni. A Bólyai Gyermekotthoni Központ igazgatója a fluktuáció mérséklése érdekében intézkedéseket tett. A gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárás kapcsán a biztos kiemelte, hogy a gyermekvédelmi törvény a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermek jogaként ne-

vesíti az állandóságot, az érzelmi biztonságot nyújtó gondozásban, nevelésben való részesülést. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a Gyermekotthon munkatársainak jelentős fluktuációja miatt csorbul az érintett gyermekek állandósághoz és érzelmi biztonsághoz fűződő joga, ami alkalmas arra, hogy a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozzon.

A kapott válaszok nyomán a gondozott gyermekek közötti agresszió korábban, valamint a beadványban jelzett időszakban valóban tapasztalható volt. A jelentés is hangsúlyozta, hogy a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek esetében a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joguk érvényesítése állami feladat, így a velük foglalkozó szakemberek kötelessége a kortárs agresszió megelőzése, csökkentése pedagógiai, pszichológiai módszerekkel, külső szakemberek segítségének igénybevételével (pl. agressziókezelés, érzékenyítő programok). Az ilyen esetek csökkentése érdekében ugyanakkor a Gyermekotthon vezetősége intézkedéseket tett. A beadvány a Gyermekotthon udvarának szemetességére vonatkozó állítását a vizsgálat részben igazolta, annak megszüntetése érdekében a másodfokú gyámhatóság vezetője intézkedett. Összességében a komplex, többirányú vizsgálat nyomán, az ott feltárt visszás helyzetek kiküszöbölése érdekében a szükséges intézkedéseket a Bólyai Gyermekotthoni Központ igazgatója megtette.

A fogyatékossgal élő gyermekek oktatásával, nevelésével kapcsolatos vizsgálatok

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének preambuluma rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog része, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésére, ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden, gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 18. cikke értelmében a részes államok kötelezettsége elismerni, hogy a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. Így segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, szolgálatok létrehozásáról.

A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (CRPD) preambuluma szerint a részes államok elismerik, hogy bárkinek a fogyaté-

kosság alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának és értékének megsértése. A részes államok kötelezettséget vállaltak, hogy meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést az Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében. Ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékosággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében; kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg. A CRPD 7. cikke értelmében a részes államok minden szükséges intézkedést meghoznak, hogy a fogyatékosággal élő gyermekek számára más gyermekekkel azonos alapon biztosítsák valamennyi emberi és alapvető jog teljes körű gyakorlását. Minden, a fogyatékosággal élő gyermekekkel kapcsolatos intézkedés során elsődlegesen a gyermek legfőbb érdekeit kell figyelembe venni.

1. Az AJB-1672/2017. számú ügyben a biztos a súlyosan és halmozottan fogyatékos tanulók oktatáshoz való jogának érvényesülését tekintette át. Jelentésében megállapította, hogy a magyar állam jelenleg nem tesz eleget a kiszolgáltatott, súlyosan és halmozottan fogyatékos tanulók megfelelő színvonalú és hozzáférhető oktatásával kapcsolatos alkotmányos feladatainak, nemzetközi jogi kötelezettségeinek. Az ombudsman szerint egyszerre szükségesek alapvető információk, ismeretek és a szabályozás, valamint a személyi és tárgyi feltételrendszer felülvizsgálata annak érdekében, hogy meg lehessen állítani e tanulók oktatásának teljes kiüresedését. A vizsgálat megindításának alapja egy civil jogvédő szervezet beadványa volt, amely a biztoshoz több súlyos és halmozottan fogyatékos gyermek szülőjének panaszát tolmácsolva fordult. A szülők azt tették szóvá, hogy gyermekeik számára – kellő személyi és tárgyi feltételek hiányában – az alapfokú oktatás sem hozzáférhető, így ők kiszorulnak a köznevelés rendszeréből. A gyermekek, illetve a fogyatékosággal élő személyek jogainak védelméért külön is felelős biztos vizsgálatot indított.

Jelentésében az ombudsman felidézte a köznevelési törvényt, annak azt az előírását, hogy állami közszolgálati feladat a hátrányos megkülönböztetést elutasító, befogadó oktatási rendszer működtetése, amelyhez egyenlő eséllyel kell hozzáférnie valamennyi tanulónak, így a súlyosan és halmozottan fogyatékos gyermekeknek is. A biztos ugyanakkor arra is rámutatott, hogy a törvény sajátos nevelési igényű tanulóra vonatkozó értelmező rendelkezése hiányos a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók tekintetében, így eleve ismeretlen a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók pontos létszáma. Elégtelen az a diagnosztizálási feltételrendszer, amely biztosítaná, hogy a tanulók hozzáférhessenek az állapotuknak megfelelő oktatáshoz. Az ombudsman felhívta arra a figyelmet, hogy a súlyosan és halmozottan fogyatékos tanulói létszám ismeretének hiányában nincs mód

a létszámukhoz igazított intézményi hálózat kialakítására, a szükséges férőhelyek megteremtésére. Aggasztónak tartja, hogy ezért nekik csak az otthoni vagy az ápoló-gondozó intézményben zajló fejlesztő nevelés-oktatás lehetősége marad. Álláspontja szerint hiányos a fejlesztő nevelés-oktatáshoz szükséges feltételrendszer, nem felel meg a követelményeknek a fogyatékoság típusához igazított szakirányú felsőfokú pedagógusképzés sem. Emellett sokszor még annak a feltételei sincsenek meg, hogy a tankötelezettségüket iskolába járással teljesíteni kívánó, súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók eljussanak az iskolába.

A köznevelési törvény a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók számára önálló oktatási formában írja elő a tankötelezettség teljesítését, amelynek intézményi formája nem az általános iskola és középiskola, hanem az azoktól elkülönülő fejlesztő nevelés-oktatás. Ez utóbbiban a hagyományos értelemben vett oktatás mellett a tanulók az egyedi szükségleteik és igényeik miatt jogosultak egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs és rehabilitációs ellátásra is. A jelentés részletezi, hogy az alapvető hiányosságok miatt ez az oktatási forma kiüresedik, benne a leginkább az egészségügyi elem dominál, miközben az ehhez szükséges személyi (ápoló személyzet, gyógytornász) és tárgyi feltételek (speciális eszközök) sem állnak maradéktalanul rendelkezésre.

Az ombudsman jelentésében felhívta a figyelmet, hogy a Gyermekjogi Egyezmény alapján a fogyatékosággal élő gyermekeknek ténylegesen részesülniük kell oktatásban, az alapfokú oktatás pedig mindenki számára kötelező és ingyenes, továbbá a fogyatékosággal élő gyermekeknek joguk van az egyéni igényekhez igazodó, befogadó, azaz inkluzív oktatáshoz. A biztos szerint a feltárt hiányosságok az egyenlő bánásmód követelményével, az oktatáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoznak, nem egyeztethetőek össze a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló és a Gyermekjogi Egyezményből eredő, hazánkban is kötelezettségként vállalt előírásokkal.

Az alapvető jogok biztosa felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a súlyos és halmozottan fogyatékos tanulók oktatáshoz való egyenlő esélyű hozzáféréseinek, a tényleges oktatás feltételeinek biztosítására. Ide tartozik a világos fogalom-meghatározás, a megfelelő számú férőhely létrehozása, a személyi és tárgyi feltételek megteremtése, az intézménybe való eljutás megszervezése, valamint a kulcsszerepű szakértői bizottságok diagnosztikai eljárásának és intézménykijelölő szerepének egyértelműsítése.

Az államtitkár válaszában a súlyos és halmozottan fogyatékos gyermekek oktatásával kapcsolatosan újból részletes tájékoztatást adott a tanulók ellátásával kapcsolatosan mindazon körülményekről, amelyekről már a vizsgálat során is beszámolt. Kiemelte, hogy a gyógypedagógiai nevelés-oktatás és a pedagógiai szakszolgálati feladatellátás területén tapasztalható szak-

emberhiány enyhítése érdekében milyen intézkedéseket tett a szaktárca, utalt a nyilvánosan elérhető szakértői bizottsági tevékenységek eljárási protokolljaira, amelyeket a TÁMOP 3.4/B projektben dolgoztak ki, valamint szintén az e projekt keretében beszerzett diagnosztikai eszközökre. Így nem értett egyet azzal, hogy a szakértői bizottsági eljárás feltételrendszere hiányos. Az ombudsman a válasszal összefüggésben felhívta az államtitkár figyelmét, hogy a jelentésben rögzítetteknek megfelelő újabb, érdemi válaszokat kért. Eszerint a tárca kezdeményezte a hiányos és nem egyértelmű jogszabályhelyek módosítását, a súlyos és halmozottan fogyatékossgal élő gyermekek helyzetének rendezése érdekében felveszik a kapcsolatot az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karával.

2. Az AJB-494/2017. számú ügyben az ombudsman a sajátos nevelési igényű gyermekek befogadó, személyre szabott óvodai nevelésének szükségességére hívta fel a figyelmet a jelenlegi helyzetet elemezve. A vizsgálat feltárta, hogy a hazai köznevelés rendszerében nem érvényesül az a követelmény, hogy a sajátos nevelési igényű (SNI), fogyatékossgal élő óvodásokat inkluzív, befogadó módon, tehát az ő különleges igényeik szerint neveljék. A köznevelési törvény és az Országos Fogyatékossgügyi Program szabályozása nem kapcsolódik egymáshoz, és hiányoznak a személyi feltételek is. Az ombudsman ennek megállapítása és egyedi panaszügyek visszas helyezeteinek megoldására tett ajánlásai mellett a szaktárca intézkedését kérte. A biztos az SNI gyermekek óvodai ellátásával összefüggésben négy konkrét panaszügyet egyesítve folytatott átfogó vizsgálatot. A jelentés hangsúlyozta, hogy az egyenlő bánásmód követelménye olyan pozitív intézkedéseket vár el az államtól, amelyek lehetővé teszik az egyén helyzetéből adódó hátrányok csökkentését, ami azt is jelenti, hogy a köznevelés egész rendszerében is hangsúlyozottan érvényesülnie kell a fogyatékossgal élő gyermekek jogainak.

A jelentés rámutat, hogy a sajátos nevelési igényű, de integráltan, vagyis a meglévő többségi nevelés rendszerébe beillesztve nevelhető óvodások ellátása önkormányzati feladat, amely csak a törvényben meghatározott formában látható el. Nem először hangsúlyozta az ombudsman, hogy a köznevelési törvényben és az Oktatási Irányelvben csak az integráció a követelmény. Az inkluzív oktatás fogalma célként, feladatként viszont csak az Országos Fogyatékossgügyi Programban (OFP) jelenik meg. Komoly hiányosság tehát, hogy a köznevelési jogszabályok és stratégiák nem tartalmazzák az inkluzív, a befogadó, valamennyi fogyatékossgal élő tanuló számára egyenlő eséllyel hozzáférhető tanulási környezet megteremtésére vonatkozó konkrét előírásokat, az Oktatási Irányelvben nincs utalás a CRPD cikkeire, a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségéről szóló törvényre, az OFP-re és annak Intézkedési Tervére.

A biztos egyedi ügyeket is vizsgált: visszásnak értékelte, hogy a jászfényzarui önkormányzat a jogosultság megállapítását követően csak évekkel később kötötte meg a feladatellátást biztosító köznevelési szerződést. A tahitótfalui önkormányzat pedig az integrált óvodai nevelési feladatellátásából a jövőre nézve önkényesen kizárta a testi, érzékszervi, beszéd-fogyatékos, autista, a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének tartós és súlyos rendellenességével küzdő gyermekeket, anélkül, hogy az ellátásukról másként gondoskodott volna. Egy további egyedi ügy kapcsán az alapjogi biztos azt tárta fel, hogy a jászberényi Maci Óvoda jogsértő módon járt el, amikor a panaszos szülő gyermeke számára nem biztosította a szakértői véleményben foglalt teljes integrált óvodai nevelést, helyette a gyermeket szegregált óvodai csoportban helyezte el.

A biztos felhívta a figyelmet, hogy a köznevelési törvény lehetővé teszi a részleges integrációt is, amely viszont az OFP által célként kitűzött érdemi inklúzió megvalósítását hátráltatja, és nem egyeztethető össze a gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével. Megállapította, hogy az állam nem tesz eleget a fogyatékossgal élő gyermekek kiemelt védelmével kapcsolatos jogvédelmi kötelezettségének, nincs tekintettel a CRPD által rögzítettekre sem. A jelentés elismeri, hogy a jogalkotás keretében több intézkedés történt az integrált óvodai nevelés feltételeinek javítása érdekében, de az egyedi ügyek továbbra is rendszeresen a feladatellátás személyi hiányosságait hozzák felszínre. Az ellátást nehezíti az is, amikor az intézmények a többi szülő ellenállására hivatkoznak, ahelyett, hogy megfelelően tájékoztatnák, célirányos érzékenyítésben részesítenék őket az inklúzió lényegéről. A jelentés rámutat, hogy a jövő társadalma szempontjából is fontos lenne, hogy a sajátos nevelési igényű és a többséghez tartozó gyermekek kölcsönösen elfogadják egymást és ez az elfogadtatás jellemezze a környezetüket is.

A jelentés rögzíti, hogy az egyedi ügyekben és rendszerszinten feltárt körülmények, mulasztások és hiányosságok sértik az érintett, sajátos nevelési igényű kisgyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, továbbá sértik a CRPD által rögzített nemzetközi követelményeket. A helyzet rendezésére a biztos az emberi erőforrások miniszterétől kérte, hogy dolgozzák ki azt a stratégiát, amellyel a hazai köznevelési rendszerben meghonosítható az inkluzív óvodai nevelés szemléletmódja. Az ombudsman kezdeményezte továbbá, hogy a szaktárca tegyen további lépéseket a személyi feltételek biztosítására. Az egyedi ügyek megoldására az ombudsman az érintett óvodák és fenntartóik számára fogalmazott meg ajánlásokat.

A jászberényi Maci Óvoda vezetője válaszában a jelentésben foglaltakat tudomásul vette, és megosztotta a biztossal azon véleményét, hogy az inklúziót a rendelkezésre álló ismeretek birtokában hajtják végre, de találkoznak olyan gyermekekkel, akik nem képesek (bármilyen oknál fogva) egy nagyobb létszámú csoportba beilleszkedni, s így sem a gyermek, sem

a csoport fejlődésére nem tud pozitív hatás érvényesülni. Ilyen esetekben a jövőben a szakértői bizottsághoz fognak fordulni. Tahitótfalu önkormányzata napirendjére tűzte az alapító okirat olyan módosítását, amely a jövőben lehetővé teszi a sajátos nevelési igényű gyermekek integrált óvodai nevelését. A szaktárca a jelentéssel összefüggésben a korábban már megtett intézkedéseit ismételte meg válaszában, továbbá ismertette a gyógypedagógia jövőbeli fejlesztési irányait és stratégiáját.

3. Az AJB-1837/2017. számú ügyben a biztos mulasztásokat és jogsértő gyakorlatokat tárt fel a sajátos nevelési igényű tanulók oktatáshoz való hozzáférése során: szakemberhiányt, az iskolába való eljutás ellehetetlenülését, kézbesítőnek „használt” szülőket. Az ombudsman a konkrét ügyekben és rendszerszinten jelentkező visszásságok megoldására mielőbbi intézkedéseket kezdeményezett az oktatásért felelős tárcánál és a fenntartó Klebelsberg Központnál. Az alapjogi biztoshoz forduló szülők sérelmezték, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekeik nem kapták meg a szakértői bizottság szakvéleményében meghatározott fejlesztő nevelést, oktatást. A fejlesztés hiánya több gyermek állapotában és iskolai teljesítményében jelentős visszaesést okozott.

Az ombudsman vizsgálatait összegző jelentés kiindulásként rögzíti: a sajátos nevelési igényű tanulónak joga van ahhoz, hogy különleges bánásmód keretében, állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön. A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást az ezt előíró szakértői bizottság véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. A biztos vizsgálata öt panaszügyből kettőben feltárta, hogy a sajátos nevelési igényű, integrált oktatásra jogosult tanulók a szakemberek, vagyis logopédus, pszichológus hiánya miatt nem jutottak hozzá a szakvélemény szerinti, számukra szükséges ellátáshoz. Az ombudsman megállapította, hogy a jogszabályi követelmények figyelmen kívül hagyása sérti a jogbiztonság követelményét, az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát. Volt olyan szülő is, akit közreműködésre kértek, annyiban, hogy juttassa el a szakértői bizottság szakértői véleményét a tanuló iskolájába. Ez a biztos szerint komoly aggályokat vet fel, ugyanis felveti annak lehetőségét, hogy a szakértői vélemény nem vagy nem időben jut el a címzetthez. Ráadásul megszakíthatja az egyes állami szervek közötti, jogszabályi eljárási láncot, ha az érintett szülő nem hajlandó kvázi kézbesítőként együttműködni a szakértői bizottsággal vagy az iskolával.

A jelentés kitér arra, hogy két esetben is akadályozott volt, hogy a sajátos nevelési igényű, fogyatékossgal élő tanulók eljussanak a szakértői véleményben kijelölt iskolába és onnan haza. Az egyik esetben a betegszállító a gyermekért rendszeresen csak az esti órákban érkezett meg, a másikban pedig a súlyos fogyatékossgal élő gyermek az állapotánál fogva tömeg-

közlekedést nem használhatott, ennek dacára egyáltalán nem szervezték meg a gyermek utaztatását a lakóhelye és az iskolája között. Egy esetben felmerült az az ötlet is, hogy a tanulókat kollégiumban kellene inkább elhelyezni. A biztos kiemelte, hogy a szakértői bizottság által kijelölt intézménynek kötelessége felvenni a sajátos nevelési igényű, fogyatékossgal élő tanulót. Így az iskola fenntartójának feladata az utaztatás megszervezése és költségeinek viselése. Mindez pedig független attól, hogy az iskolának ki a fenntartója. Súlyos probléma, hogy a törvény által előírt követelménynek a fenntartók jelenleg nem tudnak eleget tenni: nincsenek meg hozzá a szükséges anyagi forrásaik, eszközeik. Az ombudsman megállapította, hogy a hiányzó feltételek sértik az oktatáshoz való jogot, valamint az esélyegyenlőség és a gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét is. A biztos felhívta a figyelmet, hogy a kollégium igénybevétele önkéntes döntés, ami nem válthatja ki a szakértői véleményben kijelölt iskolába utaztatás kötelezettségét.

Az ombudsman az emberi erőforrások miniszterénél azt kezdeményezte, hogy tegye meg a jelentésben ismertetett problémák megoldásához szükséges intézkedéseket. A biztos felkérte a Klebelsberg Központ elnökét: intézkedjen, hogy valamennyi, sajátos nevelési igényű gyermek megkapja a szakértői véleményben rögzített ellátást és fejlesztést. Kezdeményezte továbbá azt is, hogy a szakértői bizottságok a szakértői véleményeket minden esetben a jogszabálynak megfelelően, valamint nyomon követhető módon, közvetlenül küldjék meg a kijelölt köznevelési intézményeknek. A szakértő válaszában arról adott tájékoztatást, hogy az intézkedések nyomán a szükséges szakmai egyeztetéseket a szakértő államtitkárságai megkezdtek; a megoldás érdekében a Klebelsberg Központ a tankerületek közreműködésével felmérést és problématerképet készít.

4. Az AJB-371/2017. számú ügyben kiadott jelentésben az alapjogi biztos az óvodai ügyelet biztosításával kapcsolatos, jogsértő gyakorlatra mutatott rá. Egy konkrét panaszügy vizsgálata során a biztos megállapította, hogy egy sajátos nevelési igényű gyermekeket fogadó intézményben aggályos és jogsértő módon tartottak az iskolaival párhuzamosan „óvodai szünetet”, annak előkészítése, illetve megszervezése során pedig az alapvető jogi garanciákat is figyelmen kívül hagyták. Egy panaszos édesanya fordult a biztoshoz azzal, hogy a Budapest III. Kerületi Óvoda, Általános Iskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézménybe (Szellő EGYMI) járó óvodás gyermeke számára a fenntartó az iskolásokhoz hasonlóan az őszi és téli „szünetben” egy másik intézményt, a Miklós téri EGYMI-t jelölte ki az ügyeletre. A szülő sérelmezte, hogy a kijelölt intézményben nincs óvodai ellátás, a tárgyi és a személyi feltételek nem biztosítottak az ügyeletre szoruló, sajátos nevelési igényű, integráltan nem nevelhető óvodások számára.

A biztos vizsgálatot indított, és jelentésében rámutatott arra, hogy a több-célú feladatokat ellátó EGYMI-k keretében működő iskolai szervezeti egységben az általános iskolákra, az óvodai szervezeti egységben pedig az óvodákra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, ezek pedig nem cserélhetőek fel egymással. Ez azért lényeges, mert a Szellő EGYMI keretében működő óvodai egység ugyanúgy tartott az év során őszi és téli szünetet, mint az iskolai egység. Az intézmény ráadásul az ügyeletről szóló értesítésben nem is nevesítette a kijelölt intézményt, az csak később vált ismertté, hogy az óvodások számára is a Miklós téri EGYMI lesz az ügyeletes.

Az alapjogi biztos felhívta a figyelmet arra, hogy az éves munkaterv elfogadásakor az óvodai év nevelési rendjéről a nevelőtestületnek kell döntenie, az óvodára ugyanakkor nem vonatkozik az iskolai tanév rendjéről szóló rendelet. A nevelési év az óvodában szeptember 1-jétől a következő év augusztus 31-éig tart, ebből következik, hogy az óvodákban nincsenek a nevelési év közben az iskolához hasonló szünetek. Lényeges ugyanakkor, hogy az óvodában lehetnek kvázi szünetek, így óvodai nevelés nélküli munkanapok, amelyeknek a száma az öt napot nem haladhatja meg, sőt az óvoda nyáron zárva is tarthat, de ezeken a napokon – a szülő igénye esetén – minden esetben biztosítani kell a gyermek felügyeletét, amire egy másik intézményben kerülhet sor.

Az ombudsman így jelentésében megállapította azt, hogy a jogállamiság elvét sértő módon a Szellő EGYMI az óvodában az iskolákra vonatkozó szabályok szerint őszi és téli szünetet adott ki, ami az adott intézményben biztosított ügyelet hiányában az érintett szülők számára jelentős nehézségeket jelentett. A biztos kiemelte, hogy az önkényes eljárás alkalmas volt arra is, hogy a sajátos nevelési igényű óvodás gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét sértse. A nevelés nélküli napokon biztosított óvodai felügyelettel kapcsolatosan is tett megállapításokat a jelentés. A biztos arra hívta fel a figyelmet, hogy csak olyan intézmény láthat el óvodai ügyeletet, amely feljogosított az óvodai köznevelési alapfeladatra. Egyértelmű, hogy ez az alapgaranciája annak, hogy rendelkezésre álljanak az óvodai neveléshez szükséges tárgyi és személyi feltételek. A vizsgálat feltárta, hogy az ügyeletesnek kijelölt, Miklós téri EGYMI óvodai alapfeladatot nem láthat el. A biztos szerint a vonatkozó jogszabályok figyelmen kívül hagyásával zajló gyakorlat nem fér össze a jogállamiság elvével, következményei miatt pedig alkalmas arra, hogy a gyermekek jogait is sértse. Az ombudsman rámutatott, hogy aggályos az a felhívás, amelyet az óvodai ügyeletet biztosító intézmény nevének és helyszínének nyilvánosságra hozatala nélkül hirdettek meg, tehát úgy, hogy nem biztosították a szülők számára az óvodai ügyelet igénybevételével kapcsolatos információkhoz való hozzáférést. Az információhiány megakadályozta, hogy a szülők a sajátos nevelési igényű, integráltan nem nevelhető gyermekeik számára a „szünet” ideje alatt óvodai ellátást vegyenek igénybe.

Az alapjogi biztos felhívta mind a fenntartó Észak-Budai Tankerület, mind pedig a Szellő EGYMI intézményvezetőjét az óvodai ügyelet megszervezésének jogszerű, az érintett gyermekek legjobb érdekének érvényesülését szolgáló gyakorlatának kialakítására. Az Észak-Budapesti Tankerületi Központ igazgatója a biztos jelentésében foglaltakat tudomásul vette, és egyben tájékoztatott arról is, hogy időközben már az integráltan nem nevelhető gyermekek óvodai ellátása érdekében két további intézmény is biztosítja e gyermekek óvodai ellátását. Ugyanakkor kifejtette, hogy mivel a vizsgált időszakban nem volt óvodai ügyeletre vonatkozó igény, így véleménye szerint nem volt szükséges ilyen típusú intézmény kijelölése sem. A biztos válaszában ismét felhívta a Tankerület figyelmét arra a lényeges körülményre, hogy a konkrét óvodai ügyeletet biztosító intézmény nevének és helyszínének nyilvánosságra hozatala nélkül meghirdetett óvodai ügyeletre vonatkozó intézményi felhívás nem biztosítja az érintett szülők számára az óvodai ügyelet igénybevételével kapcsolatos releváns információkat, ezért nem voltak a szülők abban a tényleges helyzetben, hogy az ügyeletre vonatkozó igényüket bejelenthessék. Az előzőekre figyelemmel a vizsgált tankerületi gyakorlat kapcsán az ombudsman álláspontját továbbra is fenntartotta.

További kiemelt gyermekjogi és gyermekvédelmi tárgyú ügyek

2017-ben két átfogó jellegű vizsgálat is foglalkozott – konkrét panaszbeadványok alapján – az örökbefogadás kapcsán a jogalkalmazói gyakorlat, valamint a jogi szabályozás anomáliával.

1. Az AJB-485/2017. számú ügyben az ombudsman egy örökbefogadási eljárás alapjogsértő meghíúsulásának okait és következményeit vizsgálta meg. A tisztességes eljáráshoz való jog és az egyenlő bánásmód sérelmét állapította meg a biztos egy azonos nemű párkapcsolatban élő személy örökbefogadási ügyének vizsgálata során. Az ombudsman szerint a gyermekvédelmi gyám önkényesen döntött, a gyámhatóság pedig mulasztott. A jelentés hangsúlyozta, hogy az örökbefogadás egyes szabályait is felül kell vizsgálni, ezért a szaktárca intézkedését is kezdeményezte. A panaszos szerint a már „barátkozási szakban” lévő örökbefogadás folyamata vélhetően azért hiúsult meg, mert az örökbe fogadni szándékozó, arra korábban alkalmasnak talált jelölt nyíltan vállalta, hogy azonos nemű személlyel él élettársi kapcsolatban. A panaszost képviselő jogvédő szervezet a biztoshoz fordult, kifejtve, hogy az eljárást egy „visszaélésszerű” jogtechnikai megoldással hiúsították meg, és a jogorvoslat során sem jártak el jogszerűen.

A gyermekvédelmi gyámi kérelmet érdemi indoklás és jogalap nélkül, az eljárás kései szakaszában vonták vissza, és ez nem felelt meg a hatályos jogszabályoknak – állapította meg jelentésében a biztos. A vizsgálat feltárta,

hogy az első- és másodfokú gyámhatóság ezt a hatásköri túlterjeszkedést nem észlelte, hanem a visszavonást tudomásul véve a panaszos kérelmét alaki okból utasította el. A gyermekvédelmi gyám ugyan tudott róla, hogy az örökbefogadás kezdeményezője azonos nemű párral él stabil párkapcsolatban, ám a kérelem visszavonásakor nem hivatkozott sem az utólagos alkalmatlanná válásra, sem a gyermek jogára vagy érdekére. A biztos rámutatott arra, hogy az örökbefogadási eljárás megszakadása – a barátkozás és a közösen eltöltött idő miatt – bizonyíthatóan megviselte az összes érintettet, mindenekelőtt a kisgyermeket.

Az ombudsmani jelentésben szerepel, hogy a gyámhatóság és a gyermekvédelmi gyám sem utalt arra, hogy a panaszos szexuális irányultsága lenne az elutasítás indoka. A szakszolgálat korábban megállapította az örökbefogadó alkalmasságát, magát a visszavonást kimondó döntésében pedig semmilyen tartalmi érv vagy indok nem hangozott el annak kapcsán, hogy az örökbefogadó párkapcsolata, körülményei vagy életvitele a gyermek bármilyen jogát, érdekét sértené. A magyarázat teljes hiánya, az időbeli egybeesések folytán a gyámhatósági eljárás és döntés a biztos szerint sértette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Az ombudsman áttekintette az örökbefogadási eljárásra vonatkozó preferencia-előírásokat, és azok értelmezése kapcsán problémákat is észlelt. A gyermekvédelmi törvény és a polgári törvénykönyv nyomán a hatályos örökbefogadási szabályok az előnyben részesítés három kritériumát állítják fel: előnyt élveznek a belföldiek a külföldiekkel szemben, a helyben lakók az ország más részein élőkkel szemben, a házaspárok az egyedülálló személyekkel szemben. Az ombudsman szerint a feltételrendszer összetartozó szabályozása indokolatlanul párhuzamos, és annak elemeit nem azonos jogszabály rögzíti. A bizonytalan tartalmú szabályozás miatt kialakult helyzet a jogbiztonságot sérti, önkényes hatósági jogalkalmazást alapozhat meg.

Az ombudsman a gyermek jogait és érdekeit szem előtt tartva megvizsgálta, hogy az örökbeadás során indokolt lehet-e mindig előnyben részesíteni az országos listán szereplő házaspárokat a helyben lakó, jogi értelemben vett egyedülállókkal szemben. A most feltárható örökbeadási gyakorlat a házasságban élőkkel szemben szakmailag erőteljesebb preferenciának tartja a helyben történő örökbeadás követelményét. A biztos szerint nem vitatható, hogy a gyermek legjobb érdeke jellemzően azt kívánja meg, hogy az arra alkalmas személy minél korábban fogadja örökbe, illetve azt is, hogy megőrződjön a gyermek kulturális-lokális önazonossága. Mindezek alapján pedig komoly gyermekjogi érvek szólnak amellest, hogy az örökbefogadó szülő kiválasztása során a helyben lakás legyen – a belföldiség mellett – a másodlagos preferencia.

Az alapjogi biztos kezdeményezte, hogy az emberi erőforrások minisztere tekintse át az örökbefogadással kapcsolatos preferencia-szabályok

ellentmondásait, és a bizonytalanságok megszüntetése érdekében kezdeményezze a szabályok egyértelművé tételét. Az ügyben szereplő gyámhivatal és kormányhivatal vezetőit felkérte, hogy a gyámhatósági eljárások során a jövőben az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogát és a gyermek legjobb érdekének védelmét szem előtt tartva, a jogszabályok keretei közt járjanak el, és ezt az eljárás más részeseitől is követeljük meg. A megyei szakszolgálat igazgatójának az alapvető jogok biztosa javasolta, hogy fontolja meg a megyében dolgozó gyermekvédelmi gyámok gyermekjogi-alapjogi továbbképzését.

2. Az AJB-3481/2017. számú ügyben a biztos az örökbefogadó és az örökbefogadott gyermek közötti életkori különbség meghatározását, illetve a nevelőszülői örökbefogadás lehetőségét vizsgálta. A jelentés rámutatott, hogy nem okoz visszásságot, hogy az örökbefogadó legfeljebb 45 évvel lehet idősebb az örökbefogadott gyermeknél, illetve az sem, hogy a nevelőszülő nincsen eleve előnyben a nála nevelkedő gyermek örökbefogadási eljárásában. Az ombudsman a konkrét ügyek tapasztalatai nyomán több intézkedést is javasolt a bizonytalanságok kiküszöbölésére, a félreértések megelőzésére, a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás garantálására. A biztos több hasonló tartalmú beadvány alapján vizsgálta az örökbefogadások egy speciális területét, az örökbefogadó és az örökbe fogadni kívánt gyermek közti korkülönbség kérdését. A beadványozók jelezték, hogy idejétmúlt, pontatlan és aggályos a Ptk. azon rendelkezése, amely az örökbefogadó és örökbefogadott közötti életkori különbséget 45 évben maximalja.

Három ügyben az örökbe fogadni kívánó nem sokkal több, mint 45 évvel volt idősebb az örökbe fogadni kívánt gyermeknél. Mindhárman nevelőszülők voltak, a náluk nevelkedő gyermeket szerették volna örökbe fogadni. Egy további esetben az objektív akadályt, a 45 évnél nagyobb korkülönbséget már csak az után észlelték, hogy az örökbe fogadni szándékozó felnőtt és a gyermek már megkezdte az összeszokás „barátkozásnak” nevezett folyamatát. A gyámhatóság csak ekkor hozott elutasító határozatot. A biztos megállapította, hogy sérült a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve. Az első három esettel összefüggésben kiemelte, hogy indokolt az örökbefogadásra való alkalmasságot megállapító határozat pontosítása, az, hogy a szülő hány éves gyermek esetében lehet örökbefogadó. Más ügyekben is kiderült, hogy a hatóság hibázott: az alkalmassági határozatában foglalt kritériumok módosítására írt kérelemre egyik esetben késedelmesen, egy másik esetben egyáltalán nem reagált.

A biztos hangsúlyozta, hogy az örökbeadások során soha nem az örökbefogadó szülőknek keresnek gyermeket, hanem az adott gyermek örökbefogadására leginkább alkalmas személyt igyekeznek kiválasztani. Nem tekinthető alapjogi szempontból visszásnak az, hogy a törvényalkotó az örökbefo-

gadáshoz a korkülönbség objektív minimális és maximális feltételét állapítja meg. Ez az akadály nem önkényes: mögötte a gyermek legjobb érdekének védelme húzódik meg. Az életkori különbség mértéke kapcsán a biztos leszögezte, hogy ez alapvetően nem alkotmányossági kérdés. A törvényalkotó megteheti, hogy a várható élettartamot és más társadalmi fejlődési irányokat figyelembe véve csökkenti, növeli vagy fenntartja a korkülönbségnek ezt a feltételét. A biztos azt is rögzítette a jelentésben, hogy napjainkban a gyermekvállalás időpontja kitolódott, ami önmagában alapul szolgálhat a jogalkotó által meghúzott normatív határvonal megváltoztatására.

Mivel az ötből négy panaszbeadványt nevelőszülők küldtek, a biztos a nevelőszülői örökbefogadás lehetőségeit is áttekintette a jelentésében. A nevelőszülő a saját háztartásában nyújt teljes körű ellátást az ideiglenes hatállyal nála elhelyezett, nevelésbe vett gyermeknek. Ez addig tart, amíg a gyermeket vissza nem tudják gondozni saját családjába, vagy, ha ez nem lehetséges, akkor az új családjába, örökbefogadó szülőhöz vagy szülőkhöz. Nem kizárt, hogy a nevelőszülő a gyermek örökbefogadására jelentkezzen, de vizsgálni kell az ott nevelkedő más gyermekek számát, státuszát, e viszonyok hatását a gyermekek nevelkedésére. Elképzelhető olyan helyzet, amikor a gyermek legjobb érdekét éppen a nevelőszülő örökbefogadása szolgálja, de ez minden esetben egyedileg vizsgálandó. Az ombudsman szerint diszfunkcionális lenne az a megoldás, ha a nevelőszülő automatikus előnyt élvezhetne, így tehát nem vet fel alapjogi visszásságot, hogy nem részesül előnyben a nála nevelkedő gyermek örökbefogadásakor.

A biztos az egyedi ügyekben tett intézkedései mellett felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze az örökbefogadásra alkalmassá nyilvánító határozatok kötelező tartalmi elemeinek jogszabályi rögzítését. Azt is javasolta a szaktárčanak, hogy a nevelőszülői képzés szakmai programjának felülvizsgálatakor nagyobb hangsúlyt kapjon az életkori különbségre és annak indokaira való figyelemfelhívás, továbbá annak egyértelműsítése, hogy a nevelőszülőség célja alapvetően nem az örökbefogadás. Kezdeményezte végül, hogy szakmai oldalról fontolják meg annak a felülvizsgálatát, hogy indokolt-e az a jelenlegi törvényi szabályozás, amely alapján 25 éves kor alatt nem lehet örökbe fogadni, illetve az örökbefogadó és az örökbefogadott közti korkülönbség 45 évnél nem lehet több.

3. Szinte minden évben van olyan eset, amely során nevelési-oktatási intézményben egy gyermek jogait sértve, méltóságát figyelmen kívül hagyva próbálnak fegyelmezni. 2017-ben az AJB-1005/2017. számú ügyben az ombudsman egy szülői panaszbeadvány alapján vizsgálta egy bölcsődés gyermek méltóságsértő „fegyelmezését” és a fenntartó eljárása során elkövetett mulasztásokat. A biztos hangsúlyozta jelentésében, hogy nem kisebb hibát, hanem jogsértést követett el az a kisgyermeknevelő, aki úgy reagált

egy síró bölcsődés gyermek viselkedésére, hogy lefogta és vizet fröcskölt az arcába. Az ombudsman szerint a fenntartó eljárása is visszás volt, mert érdemben nem vizsgálta ki a szülő panaszát. A vizsgálat előzménye azt volt, hogy egy édesanya a záhonyi bölcsődében történtek és annak következményei miatt fordult az ombudsmanhoz. Az egyik bölcsődei alkalmazott ugyanis a síró kisgyermekét lefogva az arcába vizet fröcskölt azért, hogy a sírást abba hagyja. Ez a fajta „fegyelmezés” traumatizálta a gyermekét, aki emiatt fél a víztől. A panaszos kifogásolta, hogy bár a fenntartó eljárását is kezdeményezte, az eljárásnak nem lett igazi következménye, így a felelősségre vonás is elmaradt.

A jelentés kiemelte, hogy a magyar szabályozás és a nemzetközi elvárások is megkövetelik, hogy tiszteletben kell tartani a gyermek személyiségét, emberi méltóságát és jogait, védelmet kell számára biztosítani fizikai és lelki erőszakkal szemben. A biztos arra is emlékeztetett, hogy szakmai oldalról a bölcsődei nevelés-gondozás országos alapprogramja rögzíti, hogy a bölcsődei nevelés a gyermekjogok tiszteletben tartásával a gyermeki személyiség teljes kibontakoztatására, a személyes, a szociális és a kognitív kompetenciák fejlődésének segítésére irányul, valamint kifejezetten előírja a fizikai és a pszichikai erőszak minden formájától való védelmet.

A biztos a kaskantyúi óvodában történtek kapcsán már felhívta a figyelmet arra, hogy az emberi méltóság a gyermeket is megillető alapjog, amely alapján tilos a gyermekek, a tanulók testi és lelki bántalmazása, megalázó büntetésben részesítése. A bölcsődei „fegyelmezésről” kiadott jelentés is rögzíti, hogy a gyermekjogok garanciális feltételeinek biztosítása minden, gyermekkel foglalkozó intézménytől elvárt, a bölcsődében pedig főleg a kisgyermeknevelő fő feladata. A biztos hangsúlyozta, hogy kiszolgáltatott helyzetben lévő kisgyermekről van szó, aki e helyzete miatt a rábízott gondozótól többletvédelmet igényel. A szakembernek felkészültnek kell lennie a gyermek nyugtalan, felfokozott, sőt agresszív érzelmi állapotából adódó helyzetének méltóságot tiszteletben tartó megoldására. A biztos kifejtette, hogy a bölcsődei nevelő által választott „fegyelmezési eszköz”, a kisgyermek lefogása, majd az arcának lefröcskölése nem nevelési hiba, hanem megalázó bánásmód volt, amely sértette az emberi méltósághoz való jog érvényesülését.

Az ombudsmani jelentés rögzíti, hogy a fenntartónak a törvény szerint ki kell vizsgálnia a szülői panaszt, a vizsgálatnak csak egy részét jelenti a panaszos meghallgatása. A fenntartó széleskörű – jogszabályban nem részletezett – eljárási lehetőségeiből, vizsgálati felhatalmazásából az következik, hogy a panaszban foglaltak megítélésére szakértőt kell felkérnie, ha saját maga nem rendelkezik ehhez kellő szakértelemmel. A szakértő véleményében foglaltakat mérlegelve a vizsgálat lezárásakor az általa megtett intézkedésekről, indokainak megjelölésével együtt értesítenie kell a

panaszost. Az alapjogi biztos megállapította, hogy a fenntartó a bölcsőde eljárásával szemben benyújtott szülői panasz elbírálásakor – az eset következményeit megfelelően megítélni tudó szakértő bevonásának hiányában – érdemben nem járt el. A biztos megállapította, hogy a mulasztás sértette a panaszos szülő tisztességes eljáráshoz való jogát, és figyelmen kívül hagyta a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét. A biztos ugyanakkor figyelemmel volt arra is, hogy a fenntartó a vizsgálat megindítása után megtette a szükséges intézkedéseket.

Az ombudsman intézkedései között felhívta a bölcsőde vezetőjének figyelmét, hogy a jövőben a nevelési eszközök kiválasztása és alkalmazása során maradéktalanul biztosítsák a felügyelete alá tartozó kisgyermek ember méltóságához fűződő jogát. A biztos emellett javasolta a fenntartó intézményi társulás vezetőjének, hogy a jövőben a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog hatékony előmozdítása érdekében tegyenek minden esetben érdemi intézkedéseket az egyes gyermekvédelmi intézményekből érkező panaszok érdemi kivizsgálására.

A fenntartó válaszában kifogásolta a jelentés megállapítását, miszerint a panasz elbírálásakor, a szülői panasz kivizsgálása során érdemben nem járt el. Véleménye szerint a fenti megállapításból az derül ki, hogy a fenntartó nem tett semmit, pedig a szülői panasz körülményeitől kivizsgálása érdekében a rendelkezésre álló lehetőségeik figyelembevételével mindent megtettek, illetve igyekeztek mindent megtenni a kisgyermek legjobb érdekében. Elismerte azonban, hogy nem kellett volna a szülő döntésétől függővé tenni a szakértő kirendelését. Az ombudsman válaszában felhívta a fenntartó figyelmét arra, hogy a panasz körülményeinek kellő feltárása nem hárítható át a szülőre, aki gyermekét ért sérelem miatt fordul a sérelem kivizsgálására nemcsak jogosult, hanem kötelezett szervhez. A panasz körülményeinek feltárása hiányában lefolytatott fenntartói eljárás semmilyen körülmények között nem fogadható el érdemi eljárásnak, hiszen hiányoznak azok a feltételek, amelyek alapján az eljárást lefolytató szerv megalapozott intézkedést tehetne. Mindezekre tekintettel az ombudsman a jelentésben rögzített álláspontját továbbra is fenntartotta.

A bölcsőde vezetője válaszában hangsúlyozta, hogy ők mindent megtettek annak érdekében, hogy a gyermek a bölcsődébe be tudjon szokni, a közösséget elfogadja, de a panaszos szülő nem volt együttműködő, valamint az esetet követően napokig minden jelzés nélkül járatta gyermekét a bölcsődébe. Az ombudsman felhívta az intézményvezető figyelmét, hogy az eset kapcsán nem a szülő részéről valósult meg az együttműködés hiánya, hiszen a szülő a gyermekét ért sérelem orvoslása érdekében az eset tudomására jutását követően az intézményhez, majd a panaszában foglalt sérelmek nem kellő alaposággal történő kivizsgálását követően annak fenntartójához fordult, ahol ügyében érdemben nem jártak el. A biztos álláspontja szerint

az intézmény, illetve ennek hiányában a fenntartó érdemi eljárása azonnal feltárhatta és orvosolhatta volna a sérelmet, megelőzhetette volna az ügy kapcsán több szervnél lefolytatott eljárások sorozatát.

4. Bár az ombudsman hatásköri korlátok miatt viszonylag ritkán vizsgálja a gyermekközpontú igazságszolgáltatás érvényesülését, évről-évre kerülnek olyan ügyek a biztos elé, amelyekben a gyermek alapjogait sértő rendőrségi eljárással szembesül. 2017-ben is volt példa súlyosan visszaesetre: az AJB-472/2017. számú ügyben a biztos egy 14 éves, fogyatékossgal élő gyermek rendőrségi bekísérésének, illetve a szülő jelenléte nélküli kihallgatásának esetét vizsgálta. Jelentésében azt állapította meg, hogy megfelelő jogalap nélkül állították elő és hallgatták ki tanúként a rendőrök a gyermeket, ezzel pedig súlyos visszaességet okoztak. A biztos arra is felhívta a figyelmet, hogy gyermek kihallgatásakor a szülő értesítését és jelenlétének biztosítását még az eljárás halaszthatatlansága miatt sem lehet mellőzni. A biztos az illetékes rendőrségi és ügyészségi vezetők intézkedését kérte ahhoz, hogy ne ismétlődhessenek meg hasonló esetek.

Az ügyben egy enyhe fokú értelmi fogyatékossgal élő, 14 éves fiú édesanyja fordult a biztoshoz, és beadványában azt kifogásolta, hogy a rendőrkapitányság rendőrei a fiát az ő tudta és értesítése nélkül előállították, első kihallgatásán sem védő, sem ő nem lehetett jelen. Azt állította, hogy fiát a rendőrök megverték, és ezzel arra kényszerítették, hogy ismerjen be egy bűncselekményt. Az ombudsman vizsgálatot indított az ügyben, emellett a beadvány bántalmazásra vonatkozó részét megküldte a Központi Nyomozó Főügyészségnek. A jelentés kiemeli, hogy az eljárás alá vont gyermek enyhe fokú értelmi fogyatékossgal él, de a hatóságok szerint a kihallgatás során nem merült fel erre utaló körülmény, vagyis a beszámítási képessége nem volt korlátozott. A biztos a gyermek szellemi állapotát utólag megítélni nem tudta, így nem volt lehetősége arra sem, hogy a gyermek általános szabályok alapján történő kihallgatásával összefüggésben megállapítást tegyen. Jelezte ugyanakkor, hogy ha az édesanya jelen lehetett volna, akkor a szülő jelzése alapján meg lehetett volna győződni arról, hogy a gyermek szellemi állapota akadályozza-e a kihallgatását.

A rendőrség szerint a gyermeket szóban idézték, majd bekísérték a rendőrségre. A büntetőeljárás törvény előírása szerint a 14 évnél idősebb kiskorút közvetlenül kell idézni, de az idézésről a szülőt tájékoztatni kell, és fel kell őt hívni arra, hogy gondoskodjék a kiskorú megjelenéséről. Az édesanya azonban nem tudott az idézésről, a bekísérésről, ezt cáfoló dokumentumot a rendőrség nem mutatott be. A biztos megállapította, hogy a szülő értesítésének elmulasztásával végrehajtott idézés nem egyeztethető össze a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével, sérti a tisztességes eljárás-hoz való jogot. A biztos hangsúlyozta, hogy a szülő értesítése és jelenlétének

előírása azért garanciális jellegű, mert a gyermeknek életkoránál fogva segítségre van szüksége jogai érvényesítéséhez, a gyermek kihallgatásakor – képviselet hiányában – nem elegendő a formális tájékoztatás a tanúvallomásra vonatkozó szabályokról, a megtagadás lehetőségéről.

A kapott válaszok alapján a rendőrség a gyermekeket nem előállította, hanem csak bekísérte, mert álláspontjuk szerint a kihallgatása halaszthatatlan volt. A panaszügy összes körülményei alapján az ombudsman nem tartotta elfogadhatónak, hogy az otthon éppen egyedül tartózkodó, szóban idézett gyermeket a rendőrök szülői jelenlét nélkül „bekísérték” a kapitányságra. A rendőrség nem tudta igazolni, hogy a gyermeket tájékoztatták, pontosan milyen ügyben, minőségben, mikor kívánták kihallgatni, és hogy ezek tudatában önként ment velük. Az eljárás így tartalmi értelemben a személyes szabadság korlátozását jelentette. A jelentés kitér arra, hogy a szülőnek joga van jelen lenni a kiskorú tanú kihallgatásán. A rendőrség azt sem cáfolta, hogy a szülő nem tudott az első kihallgatásról. Így a biztos megállapította, hogy a szülő értesítésének elmulasztása, a jelenléte nélküli tanúkihallgatás sértette a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét és a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz, illetve tisztességes eljáráshoz való jogát.

Az ombudsman jelentése arra is felhívja a figyelmet, hogy a törvényi szabályok alapján jelentős a különbség a tanúkenti, illetve a gyanúsított ki hallgatás közt. Ha például a gyermeket gyanúsítottként hallgatták volna ki – különösen a védő és a szülő jelenlétében –, meg is tagadhatta volna a vallomástételt. Tanúként az igazmondási kötelezettség és a tanúvallomás jogosulatlan megtagadására vonatkozó figyelmeztetések mellett – valamint védő és szülő jelenlétének hiányában – erre sokkal kevesebb esélye volt. A biztos szerint az eset összes körülménye alapján nem zárható ki, hogy a rendőrség az eredményesebb információszerzés céljából tanúkihallgatás formájában valójában gyanúsított ki hallgatást végzett. Ráadásul mindezt úgy, hogy mellőzte a gyanúsított fiatakorú jogait védő garanciális előírásokat, különösen a kötelező védelem biztosítását. A biztos megállapította, hogy a rendőrség eljárása súlyos visszásságot okozott.

Az ombudsman felkérte az illetékes megyei rendőrfőkapitányt arra, hogy ismertesse a jelentés megállapításait az érintett állománnyal, valamint rendelkezzen a továbbképzésükkel. Kezdeményezte emellett azt is, hogy gondoskodjon arról, hogy a rendőrök a jövőben tartózkodjanak az eljárás alá vont fiatakorúak jogi garanciákat sértő bekísérésének gyakorlatától, valamint az idézés és a tanúkenti kihallgatás során az előírásoknak megfelelően mindig értesítsék a gyermek szülőjét. Az alapjogi biztos emellett a megyei főügyesztől annak vizsgálatát kérte, hogy a rendőrkapitányságon nem vált-e gyakorlattá, hogy tanúkihallgatás címén – különösen fiatakorúak esetében, a garanciális szabályok megkerülése céljából – gyanúsított ki hallgatást végeznek.

A megyei rendőrfőkapitány válaszában jelezte, hogy egyetért a jelentésben foglaltakkal és a visszasságok megállapításával is. A jogsértések jövőbeni megelőzése érdekében a megyei rendőr-főkapitányság valamennyi bűnügyi egységénél elrendelte a beosztotti állománynak a témával kapcsolatos, soron kívüli továbbképzését, melynek során – a jelentés tartalmának ismertetésén túl – az oktatás tárgyát képezték a fiatalkorúakat érintő büntetőeljárások során alkalmazandó jogszabályi rendelkezések, valamint az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok és azok korlátozásának jogi feltételei. A kapott válasz értelmében a bűnügyi egységeknél a továbbképzést 2017. november 10-ig végrehajtották, majd az oktatás tárgyát képező ismeretanyag elsajátítását vizsga keretében ellenőriztették. A rendőrfőkapitány elrendelte a továbbiakban, hogy a szóban forgó ismeretanyag a 2018. évben negyedéves gyakorisággal képezze ismeretfrissítő oktatás tárgyát a rendőr-főkapitányság bűnügyi tevékenységet folytató egységei számára. Jelezte, hogy a területi szakirányító szerv a jövőben, ellenőrzési tevékenysége során, kiemelt figyelmet fordít a fiatalkorúakat érintő büntetőeljárások törvényes lefolytatására. Az ismeretek frissítésén túl a folyamatos monitorozás biztosíthatja, hogy törvénytelenység a jövőben ne fordulhasson elő.

A megyei főügyész válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy az ügyészség átiratban hívta fel az illetékes megyei rendőr-főkapitányság vezetőjét, intézkedjen annak érdekében, hogy a vezetése, irányítása alatt működő nyomozó hatóságok a jövőben a kiskorú tanúk idézése, gondozóik értesítése, a megjelenésről való gondoskodást célzó felhívások, a gondozók jelenléti jogaira való kioktatások során a jogszabályok vonatkozó rendelkezéseit megtartva járjanak el. Az ügyészségi felhívás arra is kiterjedt, hogy a nyomozó hatóság hitelt érdemlő módon dokumentálja a tanúk, gondozóik jogainak biztosítását. A főügyész jelezte, hogy szükségesnek látta annak vizsgálatát, hogy a rendőrkapitányság által végzett nyomozások során mennyiben biztosítottak a tanúként, terheltként szereplő személyek garanciális eljárási jogai. Beszámolt arról, hogy a főügyészség az éves vizsgálati tervébe fel fogja venni a rendőrkapitányság 2017-ben indított azon nyomozásainak vizsgálatát, amelyekben a nyomozó hatóság a gyanúsítottat – az eljárás korábbi szakaszában – tanúként hallgatta ki. E körben különös figyelmet fordítanak majd a fiatalkorúak ellen indított büntetőeljárásokra. A vizsgálat során fel kívánják tární, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján a tanúkihallgatás foganatosításakor az érintett személy e minőségben történt kihallgatásának feltételei adottak voltak-e, avagy azok inkább a gyanúsítottá nyilvánítását alapozták volna-e meg.

5. Az AJB-3378/2017. számú ügyben a biztos egy lisztérzékeny óvodás gyermek speciális étkezési igény szerinti közétkeztetése biztosításának kérdését járta körül. Megállapította, hogy jogsértő módon járt el egy nyugat-magyarországi város önkormányzata akkor, amikor a fenntartásában működő

óvodában nem biztosította a speciális étkezési igényű kisgyermek számára a diétás közétkeztetést. Az ombudsman a polgármesterhez fordult, hogy az önkormányzat teljesítse az esélyegyenlőséget, a gyermeki jogokat szolgáló kötelezettségét, a speciális étkezési igényű gyermekek közétkeztetésének jelenlegi anyagi háttere kapcsán pedig a szaktárca vizsgálatát kérte.

A panaszos szülők azzal fordultak a biztoshoz, hogy gyermekük lisztérzékeny, emiatt az óvodai közétkeztetésben speciális diétás ellátásra szorul. A szakorvosi diagnózis értelmében a gyermek egész életén át tartó, szigorú gluténmentes étrendre kötelezett. A panaszosok sérelmezték, hogy több ízben is kérték az óvoda, valamint a fenntartó önkormányzat segítségét a közétkeztetés megoldásában, de minden esetben elutasító választ kaptak. A polgármester az ombudsman kérdéseire azt válaszolta, hogy az óvodát is ellátó intézmény önálló, 150 adagos főzőkonyhával rendelkezik. Az óvodás gyermekek közül kb. 10 fő fehérje-, laktóz-, tojásérzékeny, számukra a diétás étkezést biztosítani tudják. Mivel jelenleg csak a panaszosok gyermekénél diagnosztizáltak lisztérzékenységet, felkeresték azon konyhákat, ahol garantálni tudják a gluténmentes ételek készítését. A legközelebbi elérhető ilyen konyha 44 kilométer távolságra van, a legolcsóbban szállító cég ajánlata alapján egy napi adag étel csaknem 10 ezer forintba kerülne. A polgármester kifejtette, hogy a magas költségek miatt e megoldást nem tartották elfogadhatónak.

A biztos hangsúlyozta: nem elfogadható az a helyzet, hogy az önkormányzat eddig nem találta meg a megfelelő megoldást a panaszos által felvetett problémára. Az ombudsmani álláspont töretlen abban, hogy a speciális igényű gyermekek étkeztetése nem múlhat az intézmények helyzetén, belátásán, nem hárítható át a szülőkre, nem függhet attól, hogy együttműködök-e a feladatellátás megkönnyítésében. Az ombudsman felhívta a figyelmet, hogy a speciális diétás étrendet követő kisgyermekek otthoni ellátása eleve jelentős anyagi és pszichés terhet ró az érintett szülőkre. A jelentés rögzíti: a törvény egyértelműsíti, hogy a helyi önkormányzatnak kell ellátnia a közétkeztetési feladatot, ez nem fakultatív tevékenység. A törvény a különböző speciális igények közötti differenciálásra sem ad mérlegelési lehetőséget, akkor sem, ha a gluténmentes diétás étrend igen magas költségekkel járna. Nem mérlegelhetnek az önkormányzatok annak alapján sem, hogy egyedi kérelemről van-e szó vagy többeket érintő igényről.

Az ombudsman megállapította, hogy a jogállami követelmények és az esélyegyenlőség elve mellett a gyermek jogait is sérti az önkormányzat, egyben a gyermek egészségét is közvetlen veszélynek teszi ki azzal, hogy jogszabályban egyértelműen előírt kötelezettsége ellenére nem biztosítja valamennyi, köznevelésben részt vevő számára a szükséges speciális közétkeztetést. A biztos felkérte az önkormányzatot, hogy soron kívül tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy az általa fenntartott óvodában a lisztérzékeny gyermekek is megkapják a számukra szükséges étkeztetést.

Mivel a polgármester jelezte a speciális közétkeztetés finanszírozásának rendszerszintű problémáit, a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át, rendelkezésre állnak-e a megfelelő anyagi, tárgyi és személyi feltételek az ország valamennyi településén.

A polgármester a kezdeményezést elfogadta, a szükséges intézkedéseket megtette, a panaszosok, illetve még további három család gyermekei számára immár biztosítják az igényelt gluténmentes közétkeztetést. Válaszában az EMMI közigazgatási államtitkára kifejtette, hogy a 2015. szeptember 1-jétől alkalmazandó, a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról szóló EMMI rendeletben foglaltak ellenőrzésének eredményeit tartalmazó népegészségügyi hatósági beszámolók alapján elmondható, hogy a diétás étkeztetés országos szinten nem minden településen megoldott. A biztos az ajánlásában foglaltakat fenntartotta. Mivel a tárgykörben nagy számban érkeztek panaszbeadványok a speciális közétkeztetés anyagi fedezetéről, annak személyi, tárgyi feltételeinek a biztosításáról a belügyminisztertől is tájékoztatást kért. A tárca válaszában jelezte, hogy a jelentéssel egyetért: a gyermekétkeztetés biztosítása a speciális étkezési igényű gyermek tekintetében is a települési önkormányzatok jogszabályban rögzített feladata akkor, ha a gyermek önkormányzati vagy állami intézményfenntartó által fenntartott köznevelési intézménybe jár. A Belügyminisztérium az EMMI közreműködésével vállalta, hogy ismét felhívja a jogszabályi kötelezettség megtartására az érintett önkormányzatok figyelmét. A szakértők egyúttal felmérést is végeznek arról, hogy összesen hány speciális étrendű gyermek étkeztetését biztosítják az önkormányzatok, és azt milyen módon (saját konyha, illetve vásárolt szolgáltatás) teszik.

A gyámhatósági eljárásokat érintő ombudsmani vizsgálatok

A korábbi évekhez hasonlóan a gyámhatósági eljárásokat sérelmező panaszosok többnyire az eljárás elhúzódását, a hatóság hallgatását, késedelmes döntését kifogásolva fordultak a biztoshoz. Ilyen ügyekben a biztos a beadvány megalapozottsága esetében a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben állapított meg visszásságot, annak jövőbeli kiküszöbölése érdekében a gyámhatóságok, illetve az illetékes kormányhivatal vezetőjéhez fordult. Nem hagyható ugyanakkor az sem figyelmen kívül, hogy a gyermekeket érintő ügyek eldöntése során mindig releváns szempont a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elve, amely egyszerre követeli meg a hatóságoktól a gyorsaságot és a döntés megalapozottságát.

1. A 2017-es évben három panaszos sérelmezte beadványában a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának, egy panaszos pedig Budapest Főváros Kormányhivatala Gyámügyi és Igazságügyi

Főosztályának másodfokon elhúzódo eljárását. Az ügyekben elindult vizsgálatok megállapították, hogy a másodfokon eljáró hatóságok a – 2017. december 31-éig hatályos – Ket. által meghatározott 21 napos ügyintézési határidőt többszörösen túllépve hozták meg érdemi döntéseiket. A feltárt tényállás alapján mind a négy esetben megállapítható volt, hogy a panaszosok fellebbezését a másodfokú gyámhatóság jelentős késedelemmel bírálta el. A hatóságok vezetői a késedelmet elismerték, azt az ügyintézők túlterheltségével indokolták.

A Ket. alapján, ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, a megfizetett összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni. A Ket. kimondja, hogy a hatóság fizetési kötelezettségét nem érinti, ha az ügyfél az illeték vagy díj megfizetése alól részben vagy egészen mentesült, ilyen esetben a hatóság az összeget az ügyfél által meg nem fizetett rész arányában a központi költségvetésnek fizeti meg. Ha az eljárás lefolytatásáért az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogszabály alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére, úgy a hatóság az illetéktörvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget, illetve ennek kétszeresét fizeti meg a központi költségvetésnek. Végül pedig a Ket. szerint ezt az összeget a hatóság saját költségvetése terhére a fizetési kötelezettséget megállapító döntés jogerőssé válásától számított nyolc napon belül fizeti vissza az ügyfél számára, illetve fizeti meg a központi költségvetésnek.

A biztos rendelkezésére álló iratok alapján a Pest megyében másodfokon eljáró hatóság a panaszolt ügyekben nem hozott fizetési kötelezettséget megállapító döntést, és nem intézkedett az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeg kétszeresének megfizetéséről. Tekintettel arra, hogy a Ket. alapján a kompenzációs (fizetési) kötelezettség nem fakultatív természetű feladat, hanem a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítását szolgáló jogi garancia, a biztos nem mellőzhette annak a megállapítását, hogy a Pest megyei másodfokú gyámhatóság mulasztásai alkalmasak voltak arra, hogy a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzanak. A biztos a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét felkérte, hogy haladéktalanul tegyen eleget törvényi kötelezettségének. A hatóság vezetője a kezdeményezéseknek eleget tett.

A fenti vizsgálatokkal összefüggésben a biztos utalt rá, hogy a 2016-os beszámolóban részletesen ismertetett, AJB-3534/2016. számú jelentésében átfogó jelleggel vizsgálta az első- és másodfokú gyámhatóságok feladatellátásának személyi feltételeit, az ott dolgozó munkatársak létszámát és az ebből

adódó túlterheltségét. Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára a gyámhatóságok túlterheltségére visszavezethető visszásságok orvoslása érdekében megfogalmazott ajánlásokra válaszként azt a tájékoztatást adta, hogy a gyámügyek intézésének gyorsítása érdekében a szaktarca 2018. január 1-jétől a másodfokú gyámhatóságok ügyintézői létszámát 16%-kal növeli. Mindezek alapján az egyedi panaszügyekben az ombudsman a késedelmes eljárások tekintetében a felügyeleti szerv felé külön intézkedést nem tett.

2. Az AJB-439/2017. számú ügyben a panaszos édesanya gyermeke veszélyeztetése ügyében fordult az alapjogi biztoshoz. A panaszbeadvány szerint a panaszos 2014 nyarán feljelentést tett a gyermek édesapja ellen, mert az akkor 7 éves kisfiú súlyos pszichés tünetekkel tért haza az egyhetes apai kapcsolattartásról. A panaszos sérelmezte, hogy a rendőrség a gyermek igazságügyi vizsgálatát csak 2015. június 1-jén rendelte el. Kifogásolta azt is, hogy a gyermek törvényes képviselőjének ellátására kirendelt eseti gyám a gyermek érdekében semmilyen tevékenységet nem végzett. A panaszos álláspontja szerint a késedelmesen elrendelt szakértői vizsgálat már nem tudott fény deríteni a történetekre, és felzaklatta a gyermeket.

A csatolt iratok szerint a rendőrség az eljárást 2015. december 9-én megszüntette. A panaszos sérelmezte, hogy a gyámhatóság az eseti gyámot 2016 szeptemberében még nem mentette fel. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében a biztos a rendőrség és a gyámhatóság vezetőjét kereste meg. A rendőrkapitányság vezetője az alapjogi biztos megkeresésének hiányosan tett eleget, ugyanis az eljárás során keletkezett dokumentumok nem mindegyikét küldte meg. A biztos megállapította, hogy megkeresése hiányos teljesítése sértette vizsgálati jogosultságát, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő sérelmet okozott. A biztos álláspontja szerint a szakértő kirendelése késedelmes, a rendőrségi eljárás elhúzódó volt, annak során nem érvényesültek a büntetőeljárás törvény szerinti soron kívüliségre és a különleges bánásmódot igénylő sértettek vonatkozó rendelkezések. Összességében a biztos szerint a szakértő késedelmes kirendelése, az elhúzódó eljárás a tisztességes eljárás jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett, visszásságot okozott a gyermek védelemhez, gondoskodáshoz való jogával összefüggésben, sértette a gyermek legfőbb érdekét szolgáló eljárás elvét is.

Az eseti gyám eljárása tekintetében megállapítható volt, hogy a jogszabályban rögzített határidőben jelentési kötelezettségének nem tett eleget, a gyámhatóságtól a felmentését a büntetőeljárás jogerős befejezését követő mintegy háromnegyed év múlva kérte. Az eseti gyám törvényes képviselőként a büntetőeljárást nem kísérte figyelemmel, a gyermek jogainak érvényesülése érdekében nem intézkedett. A mulasztás visszásságot oko-

zott a jogbiztonság követelményével, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben. A mulasztás sértette a gyermek legfőbb érdekét szolgáló eljárás elvét is.

A biztos felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy a rendőr-főkapitányságok útján hívja fel a rendőrkapitányságok figyelmét arra, hogy megkereséseinek a jövőben a törvényben előírtak szerint tegyenek eleget. Kérte azt is, hogy hívják fel a rendőrkapitányságok figyelmét a gyermekkorú sértettek esetében a soron kívüliség, valamint a különleges bánásmódot igénylő sértettekre vonatkozó rendelkezéseinek a büntetőeljárásban érintett gyermek legfőbb érdekének megfelelő alkalmazásának jelentőségére. Az emberi erőforrások miniszterét pedig arra kérte, hogy a fővárosi, megyei kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi főosztályainak útján hívja fel az első fokú gyámhatóságok figyelmét az általuk kirendelt eseti gyámok kötelezettsége teljesítésének ellenőrzésére. Kérte továbbá, hogy az első fokú gyámhatóságok hívják fel az általuk kirendelt eseti gyámok figyelmét a törvényes képviselőjük alatt álló gyermekek jogainak érvényesülése érdekében, az érintett gyermekek legfőbb érdekét szolgáló intézkedések megtételének jelentőségére. Az érintettek a kezdeményezésnek eleget tettek.

3. Az AJB-1441/2017. számú ügyben a panaszos első fokon folytatott gyámhatósági eljárás elhúzódását sérelmezve fordult a biztoshoz. A panaszos 2008-ban elköltözött élettársától. A kiskorú közös gyermeküket a bíróság az édesanyánál helyezte el, és rendelkezett a kapcsolattartásról. 2015 februárjában az édesanya a gyámhatósághoz fordult kérelmével, miszerint gyermekükkel szeretne elköltözni Nagy-Britanniába, de a panaszossal nem tudnak erről eredményesen kommunikálni. 2015 márciusában a gyámhivatal előtti meghallgatáson a szülők megállapodtak a megváltozott körülmények miatti ritkább kapcsolattartási alkalmakban, viszont a panaszos nem adta hozzájárulását a gyermek végleges külföldre távozásához. A jegyzőkönyvben rögzítettek ellenére a szülők közötti egyezségről határozat nem született. 2015 májusában a panaszos bejelentést tett a gyámhatóságnál, hogy az édesanya a gyermekkel a hozzájárulása nélkül Nagy-Britanniába távozott. 2015 októberében az édesanya kezdeményezte a kapcsolattartás megváltoztatását, amelynek ügyében decemberben került sor meghallgatásra. 2016 júliusában a panaszos jelezte a gyámhatóságnak a kapcsolattartás elmaradását, és ismételten felhívta a figyelmet a jogszerűtlen külföldi tartózkodásra. 2016. augusztus 1-jén a gyámhatóság helyt adott a panaszos júliusi kérelmének, majd másnap határozatában helyt adott az édesanya kérelmének, és kijelölte a gyermek külföldi tartózkodási helyét, valamint újraszabályozta a szülői kapcsolattartást.

Az ombudsman a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot állapított meg a késedelmes eljárás és döntés miatt. Jelezte,

hogy a gyámhatóság a szülők kérelmei ellenére sem hozott döntést, és a vizsgált ügyben az egyes eljárási cselekmények között hónapok teltek el. A biztos rámutatott, hogy a gyámhivatal jogsértő módon járt el akkor, amikor az első kérelem érkezése után csaknem másfél évig arra kötelezte a feleket, hogy – a jelentősen megváltozott körülmények ellenére – a kapcsolattartásról rendelkező 2011-es ítéletben foglaltak szerint gyakorolják a kapcsolattartási jogukat. Az ombudsman vizsgálatában összegezte, a szülők 2015 márciusában felvett jegyzőkönyvi nyilatkozatukban egyezséget hoztak létre gyermekük kapcsolattartásának megváltoztatása kapcsán, de a gyámhatóság a jegyzőkönyvben foglaltak ellenére nem hozott határozatot, és mulasztását sem indokolta. Mindez sértette a jobbiztonság követelményét és a tisztességes hatósági eljárás jogát.

A jelentés szerint megállapítható volt, hogy a panaszos nem adta hozzájárulását a közös gyermek letelepedés céljából való külföldre távozáshoz, ami miatt a gyermek édesanyjának magatartása a Hágai Gyermekelviteli Egyezmény rendelkezéseire figyelemmel jogellenes gyermekelvitelnek minősült. A biztos rámutatott, hogy a hatóságok tételes jogszabályi rendelkezés hiányában ugyan nem rendelkeznek számon kérhető jelzési kötelezettséggel a jogellenes gyermekelvitel vonatkozásában, azonban a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvével az áll összhangban, ha ilyen esetekben a tudomásra jutását követően az érintett hatóságok jelzést küldenének a jogellenes gyermekelviteli ügyekben hatáskörrel rendelkező központi hatóság felé.

Mivel a jelentésnek az írásba foglalásakor a gyermekek jogellenes elvitelének eljárására vonatkozó szabályozás és gyakorlat kapcsán hivatalbóli átfogó vizsgálat volt folyamatban, a biztos az egyedi ügyben a jelzett aggályokkal összefüggésben külön intézkedést nem kívánt tenni. Az alapjogi biztos az első fokon eljáró gyámhatóság vezetőjéhez fordult, aki a kezdeményezésének eleget tett.

4. A panaszos szülők az AJB-1817/2017. számú ügyben az első fokon eljáró gyámhatóságnak és a családtámogatási szervnek a családi pótlék folyósítása szüneteltetésének megszüntetésével kapcsolatos eljárását sérelmezve fordultak a biztoshoz. A panaszbeadvány szerint 2016. június 23-án a gyámhatóság a panaszosok gyermekének igazolatlan óvodai hiányzásaira hivatkozással kezdeményezte a kormányhivatal családtámogatási főosztályánál a családi pótlék folyósításának szüneteltetését elrendelő eljárás megindítását. A családtámogatási főosztály a 2016. július 6-án kelt határozatával elrendelte a családi pótlék folyósításának szüneteltetését 2016. augusztus 1-jétől. A tényállás szerint a gyámhatóság 2016. december 19-i határozatával a családtámogatási főosztálynál kezdeményezte az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetését. A panaszosok sérelmezték, hogy panaszbeadványuk

benyújtásáig a gyermek után járó juttatást nem folyósították nekik. A biztos rendelkezésére álló dokumentumok és egyéb információk alapján megállapítható volt, hogy a gyámhatóság a vonatkozó jogszabályban meghatározott intervallumban a felülvizsgálati eljárást megindította, az iskola igazgatójától tájékoztatást kért, és ennek alapján – a családi pótlék újrafolyósításának kezdő időpontjának meghatározása nélkül – kezdeményezte a családi pótlék szüneteltetése megszüntetését a családtámogatási főosztálynál.

Megállapítható volt az is, hogy a gyámhatóságnak már 2016. szeptember 2-án tudomása volt arról, hogy a gyermek tankötelezettségét magántanulóként teljesíti, a kötelező tanórai foglalkozások alól felmentett, vizsgakötelezettség először 2017 januárjában – tehát a felülvizsgálati időszakot követően – terheli. A megküldött iratok szerint a panaszosok jogi képviselője már a családi pótlék szüneteltetésének megszüntetésére vonatkozó határozat meghozatala előtt kérte, hogy a gyámhatóság rendelkezzen az ellátás 2016. szeptember 1-jére visszamenőleges folyósításáról.

A vizsgálat szerint a gyámhatóság eljárása ugyan a hivatkozott jogszabályoknak megfelelt, összességében azonban a panaszos szülők tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. A gyámhatóság továbbá figyelmen kívül hagyta a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét. A vizsgálat feltárta, hogy a családtámogatási főosztály eljárása és döntése késedelmes volt, e tekintetben a biztos a panaszos szülők tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben állapított meg visszásságot. Jelentésében továbbá arra is rámutatott, hogy a családi pótlék késedelmes folyósítása veszélyeztette az érintett gyermek ellátását.

A biztos a vizsgálat során áttekintette a családi pótlék szüneteltetésére vonatkozó, jelenleg és korábban hatályos jogszabályi rendelkezéseket, és megállapította, hogy a vonatkozó jogszabály nem egyértelmű szabályozása visszásságot okoz a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével összefüggésben. A jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot állapított meg a biztos abban a tekintetben, hogy a családi pótlék szüneteltetésével kapcsolatos jogszabályi rendelkezések egységesen alkalmazandók a tankötelezettségüket iskolába járással, illetve magántanulói jogviszonyban teljesítő tanulókra.

A jelentésben a biztos javasolta az emberi erőforrásokért felelős miniszternek a gyermekvédelmi törvény családi pótlék szüneteltetésének felülvizsgálatát szabályozó rendelkezéseinek egyértelművé tételét, továbbá, a gyermek magántanulóvá válását követően az iskoláztatási támogatás felfüggesztésének megszüntetésére vonatkozó kötelezettség jogszabályban való rögzítését. A biztos a gyámhatóság vezetőjét arra kérte, hogy eljárásai során a jövőben fordítson fokozottabb figyelmet a Ket. eljárási alapelveinek érvényesülésére. Végül a családtámogatási főosztály vezetőjénél kezdeményezte, hogy a jövőre nézve hívja fel munkatársainak a figyelmét a Ket.

eljárási alapelveinek, valamint az ügyintézési határidő betartásának garanciális jelentőségére.

Az érintett hatóságok vezetői válaszuk szerint a kezdeményezésnek eleget tettek. A szaktárca államtitkárának álláspontja szerint az eljárás elhúzó-dásának indoka nem a hatályos jogszabályi rendelkezések hiánya, hanem az ügyben elsőkön eljáró gyámhatóság helytelen jogértelmezése volt. Így pedig a jelentésben javasolt jogszabály-módosítást nem tartotta indokolt-nak, azonban az egységes jogértelmezési gyakorlat kialakítása érdekében szükségesnek látta – szakmai iránymutatás keretében – valamennyi első- és másodfokú gyámhatóság figyelmét felhívni a helyes jogértelmezésre. Az ombudsman az intézkedést, illetve a kapott választ elfogadta. A biztos álláspontja szerint azonban – mivel a szakmai iránymutatások az eljáró hatóságok részére nem bírnak kötelező erővel – az általa javasolt jogszabály-módosítás révén a helytelen jogértelmezésből eredő további visszasságok egyértelműen kiküszöbölhetőek, illetve megelőzhetőek lennének.

5. Az AJB-4846/2017. számú ügyben a panaszos édesanya azt kifogásolta, hogy a gyámhatóság a gyermeke védelembe vétele ügyében 2014 januárjában hivatalból indult eljárást csak 2017. június 14-én szüntette meg. A rendelkezésre álló információk szerint a gyámhatóság a panaszos gyermekeinek veszélyeztetettségére utaló jelzés alapján – jogszabályi kötelezettségének eleget téve – a védelembe vételi eljárást megindította, a gyermekjóléti központtól javaslatot, az iskolától pedagógiai véleményt kért, tárgyalást tartott. A tárgyalást követően a gyámügyi ügyintéző megítélése szerint szükség volt a gyermekjóléti központ családgondozójának további nyilatkoztatására a tekintetben, hogy indokoltnak tartja-e a panaszos idősebb gyermekének védelme vételét is, illetve jelölje meg azon indokokat is, amelyek miatt kéri a panaszos igazságügyi pszichológiai vizsgálatát. Válasz sem erre, sem az ezt követő – 2014 áprilisa és 2017 februárja között kiküldött – további 11 megkeresésre nem érkezett. A gyámhatóság csak a gyermekjóléti központ 2017 májusában kelt javaslata alapján tudta megszüntetni a védelembe vételi eljárást.

A biztos megállapította, hogy a gyermekjóléti központ azáltal, hogy a gyámhatóság hivatalos megkereséseire – jogszabályi kötelezettségét megszegve – csak az eljárást megindulását követő több mint 3 év elteltével válaszolt, visszasságot okozott. Jogszabályi rendelkezések alapján a gyámhatóság a védelembe vételi eljárás megindítását nem mellőzhette. Az előzmények, így a védelembe vételi eljárást esetlegesen megelőző gyermekjóléti alapellátás dokumentumainak ismerete, továbbá a gyermekjóléti központ javaslat-tétele hiányában a gyámhatóság a gyerek legjobb érdekét szolgáló döntést nem tudott hozni. A vizsgálat azonban feltárta azt is, hogy a gyámhatóság a gyermekjóléti központ mulasztását nem jelezte a gyermekjóléti központot fenntartó és egyben a felügyeletét ellátó önkormányzata képviselő-testületé-

nek. A biztos megállapította, hogy e mulasztás, valamint az indokolatlanul, több évig folyamatban tartott eljárás következményeként olyan bizonytalan, függő helyzet alakult ki, ami a panaszos és az eljárással érintett gyermek jogait sértette. A biztos a gyermekjóléti központ vezetőjét arra kérte, hogy a jövőben a gyámhatóság megkeresésének a jogszabályban meghatározott határidőben tegyen eleget. A gyámhatóság vezetőjét arra kérte, hogy ha a megkeresett szerv vagy hatóság válaszadási kötelezettségének nem tesz eleget, a mulasztást jelezze a felügyeletet ellátó szerv vezetőjének. Az érintettek a kezdeményezéseknek eleget tettek.

6. Az AJB-5831/2017. számú ügyben a panaszos édesanya három (2008-ban, 2009-ben és 2016-ban született) gyermeke ideiglenes hatályú elhelyezése kapcsán folyamatban lévő gyámhatósági eljárás elhúzódsát sérelmezve kérte az alapjogi biztos vizsgálatát. A panaszos tájékoztatása és a csatolt dokumentumok szerint a gyámhatóság 2017. április 12-én a panaszos gyermekeit ideiglenes hatállyal gyermekotthonba helyezte. A panaszos élettársa, egyben a legfiatalabb gyermek édesapja ellen a rendőrség – a panaszos két idősebb gyermekének sérelmére elkövetett szexuális erőszak bűntettének megalapozott gyanúja miatt – az ombudsmani vizsgálat idején eljárást folytatott. A panaszos elmondása szerint az ideiglenes hatályú elhelyezésről döntő határozat ellen benyújtott fellebbezését az élettársa személyesen adta át a gyámhatóságon, azonban azt a másodfokú hatósághoz nem terjesztették fel. A panaszos sérelmezte, hogy a gyermekek ügyében érdemi döntés a panaszbeadványának az alapjogi biztos hivatalához való benyújtásáig nem született.

Az elhúzódsó gyámhatósági eljárás tekintetében a vizsgálat megállapította, hogy a gyámhatóság a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezése tárgyában a felülvizsgálati eljárást késedelmesen indította meg, ami önmagában a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézte elő, egyúttal pedig sértette az érintett gyermekek esetében legjobb érdeküknek megfelelő eljárási elvét. Megállapítható volt emellett az is, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottság a gyermekekről készült szakvéleményt határidőre nem tudta elkészíteni, a késedelem okát a gyámhatóságnak nem jelezte, és a késedelem miatt a gyámhatóság sem kereste meg a szakértői bizottságot fenntartó szervet, hogy vizsgálja ki a mulasztás okát és tegye meg a szükséges intézkedéseket a szakmai véleménynek a gyámhatóság által újonnan kítűzött határidőre történő elkészítése érdekében. Az ombudsman arra jutott, hogy az eljárási határidő meg nem tartására vonatkozó jelzések hiánya, a gyermekvédelmi szakértői bizottság, majd pedig ezután a gyámhatóság elhúzódsó eljárása az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződsó jogával összefüggő visszásságot okozott, az eljárásban nem érvényesült a gyermek

legjobb érdekeinek megfelelő eljárás elve sem. A biztos mindezek alapján intézkedéseivel a gyámhatóság, valamint a gyermekvédelmi szakszolgálat vezetőjéhez fordult.

A gyermeki jogok védelmének vizsgálatokon túli eszközei

A biztosnak funkciójából adódóan, az Ajbt. előírásaival összhangban elő kell segítenie az emberi jogok érvényesülését és védelmét, ennek során pedig társadalmi tudatformáló, felvilágosító tevékenységet kell végeznie, továbbá együtt kell működnie mindazon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapjogvédelem előmozdítása. A gyermekek jogainak védelme területén pedig az említett általános jellegű jogtudatformáló, 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, a pedagógusokat, a szakmai-civil jogvédelmi szférát, illetve más, gyermekjogokkal, gyermekvédelemmel foglalkozó szakembereket képző felsőoktatási intézményeket.

Indokolt röviden szólni a vizsgálatokon túl a Hivatal Gyermekjogi Osztálya által végzett jogtudatosító munkáról, a szakmai szférával való együttműködés tapasztalatairól, a gyermekjogi tárgyú rendezvényekről. Az elmúlt évekhez hasonlóan a Gyermekjogi Osztály munkatársai a tárgyévben

Ombudsman sátor a Generali Gyerek Sziget hétvégén (2017. június 17–18.)



is rendszeres előadói, aktív résztvevői voltak szinte valamennyi, a gyermekvédelem, illetve a gyermekjogok területét érintő szakmai konferenciának belföldön, illetve nemzetközi meghívásoknak, felkéréseknek is eleget tettek. 2017 folyamán a munkatársak rendszeresen részt vettek az Emberi Jogi Munkacsoport Gyermek Jogaiért Felelős Tematikus Munkacsoportjának, a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának, a Nemzeti Kiberbiztonsági Koordinációs Tanács Gyermekvédelmi Munkacsoportjának ülésein. A Hivatal a tárgyévben is képviseltette magát két nagy nyári gyermekrendezvényen, a városligeti Gyermeknap Rendezvényen (2017. május 27–28.), majd a Generali Gyerek Szigeten (2017. június 17–18).

2017. január 12-én a Csányi Alapítvány által támogatott általános iskolások érkeztek a Hivatalba intézménylátogatásra. Szegedről 15 diák, Nagybajomból 17 fő, Pécsről 13 diák érkezett 4 mentor és önkéntes kíséretében. A látogatás keretében a Korczak teremben az ombudsman köszöntötte a diákokat, majd egy rövid kedvcsináló előadást követően a diákok a Főosztály munkatársainak közreműködésével, három csapatban jogtudatosító játékokat játszottak, kvízeket töltöttek ki, és beszélgettek az iskola, a médiatudatosság és gyermekjogok kapcsán.

A rendezvények és események közül is kiemelendő, hogy 2017. október 19-én „Nekünk, velünk, értünk – Gyermekközpontú igazságszolgáltatás és gyermekjogvédelem játékosan” címmel rendhagyó interaktív szakmai rendezvénynek volt a házigazdája és szakmai partnere az AJBH. A Terre des Hommes Magyarország Alapítvány és a Pressley Ridge Alapítvány bolgár, horvát, román, olasz és angol partnerekkel közösen, a Rights Court for Children (Gyerekjogi bíróság) projekt keretében az Európai Unió támogatásával hozta létre a StoryLab mobiljátékot 14–18 éves fiatalok számára. A rendezvény „world café” jelleggel folyt: több, kör alakban elhelyezett asztal mellett a gyermekek és felnőttek vegyesen ültek, a mobiljáték bemutatása kapcsán így közvetlenebb eszmecserére és egymás megismerésére is lehetőség volt.

*Mobiljáték bemutató
és szakmai kerekasztal
az AJBH és a Terre
des Hommes
Magyarország
Alapítvány
közös szervezésében
(2017. október 25.)*





„Gyermekek veszélyben – gyermekjogok a főszerepben” című gyermekjogi konferencia (2017. november 16.)

2017. november 16-án került sor a tárgyév legkiemelkedőbb gyermekjogi eseményére a Hivatalban, a „Children in danger – children’s rights in focus (Gyermekek veszélyben – gyermekjogok a főszerepben)” című, az UNICEF Magyar Bizottságával, valamint a Flamand Képviselettel együttműködésben szervezett nemzetközi gyermekjogi konferenciára. A rendezvény délelőttjén az ünnepélyes köszöntőkre, illetve plenáris szakmai előadásokra került sor; a meghívott külföldi előadó, Nel Broothearts, a Child Focus Megelőzési és Fejlesztési Osztályának vezetője az előadásában beszámolt a szervezet létrejöttéről, szakmai tevékenységéről. Az ebédszünet után két párhuzamos workshop keretében folytatódott a konferencia. Az UNICEF Magyar Bizottsága által moderált workshop azt a kérdést járta körül, hogy hogyan érvényesítsük a fogyatékossgal élő gyermekek jogait a gyakorlatban. A másik délutáni workshop a Hivatal Gyermekjogi Osztályának szervezésében zajlott, és két nagyobb, akkor még folyamatban lévő – jelen beszámolóban már említett – ombudsmani vizsgálattal is érintett témára fókuszált: az első téma a gyermekek elsődlegesen anyagi okok miatt fennálló veszélyeztetettség miatti kiemelése volt, a másik pedig a gyermekek jogellenes elvitelének kérdéskörén belül elsősorban a határokon átnyúló mediáció igénybevételének, alkalmazásának területét tekintette át.

3.1.2.

A fogyatékossgal élő személyek alapjogainak védelme

A fogyatékos ember-kép újragondolása, az egyenlő emberi méltóság a fogyatékossgal élő emberek számára is megélhető jogának védelme és biztosítása továbbra is eminens érdeke a jogállami struktúrában, a jogvédelemben elkötelezett ombudsmannak. A fogyatékossgügy az elmúlt évtizedben a szak-

mai és alapjogi érvrendszerben az emberi jogok elméleti és szociológiai értelmezésének párhuzamos története. Az állami adminisztráció kötelezettségei a 2007-es Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (CRPD) hazai ratifikálása után folyamatosan erősödve állnak fenn.

Ahogy a korábbi években, úgy 2017-ben is szinte valamennyi fogyatékosági csoport megjelent a biztos látókörében egy-egy konkrét egyedi panasz során, de a leginkább kiemelt figyelem ezúttal is az emberi méltósághoz való jog érvényesülése körében, különösen a bentlakásos intézmények helyzete vagy a gyerekek korai fejlesztésének nehézségei miatt irányult egy-egy csoportra. Ugyancsak évek óta vitás a segítő kutyák helyzete, amely azonban pusztán a kellő ismeretek hiánya miatt okozott gazdáiknak nem kevés bonyodalmat. Továbbra is speciális területet alkotnak a fogyatékosággal élő személyek körén belül a fogyatékosággal élő gyermekek, illetve pszichoszociális fogyatékosággal élő személynek minősülő pszichiátriai betegek. A biztos kiemelt monitoring feladatának ellátása során a fogyatékosággal élők jogainak védelme kapcsán a gondnokság alatt élőknek és ezzel maguknak a gondnokoknak a hétköznapi problémáit is áttekintette. Új kihívást jelent a fogyatékosággal élőket érintő jelentős technológiai fejlődés, ami az alkalmazhatóság és a finanszírozás diskurzusából kilépve segíthetné például a vak és gyengén látó személyeket. A fogyatékosággal élő, sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai, iskolai oktatásával, nevelésével, fejlesztésével kapcsolatos ügyek összefoglalói a beszámoló gyermekjogi részében olvashatók.

A biztos a tárgyév során is az EMMI égisze alatt életre hívott Fogyatékosügyi Tárcaközi Bizottság állandó meghívottja volt, illetve számos, a fogyatékosággal élő személyek életét közvetlenül is befolyásoló kérdésben megalakult munkacsoportban segítette a jogalkotási folyamatokat. Így a korábbi jelentése kapcsán a fogyatékosággal élő gyermekek örökbefogadásának problémáival összefüggésben volt szükség a biztos és a tárca közötti együttműködésre, vagy a Pályaorientációs Munkacsoport tagjaként osztotta meg a Hivatal munkatársa a biztos tapasztalatait. Az Intézményi Férőhelyek Kiváltását Koordináló Országos Testület tagjaként a biztos munkatársa a pályázatok véleményezését segíti a szakmai szervezetek és a tárca képviselőinek együttes részvételével.

A fogyatékosággal élő személyek jogvédelme a bentlakásos intézményekben

A bentlakásos intézmények működésének anomáliáival hosszú évek óta foglalkozik a biztos. Ahogyan változik az emberi jogi gondolkodás, úgy válik egyre erőteljesebbé a szükségképpen bentlakásos intézményekben lakó, fogyatékosággal élő személyek jogainak védelmi mechanizmusa. Az egyenlő emberi méltósághoz való jog érvékészlete voltaképpen az intézményi élet hierarchikus, automatizmusokra épített működtetési rendszerét

kérdőjelezi meg. Mindezzel összhangban az önrendelkezés és az egyéni szempontok és körülmények jobb figyelembevételét szavatoló intézményi férőhely-kiváltási program, az ún. kitagolás áll a megoldások fókuszában. Addig is azonban, amíg a kitagolás folyamata teljes valósággá nem válik, működnie kell minden jelenlegi nagyobb intézménynek, az „átmeneti” működés minősége pedig továbbra is igen változó.

1. Az AJB-3610/2017. számú ügyben 2017 tavaszán folytatott, Tolna megyei intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó ombudsmani vizsgálat-sorozat kiterjedt a szociális és egészségügyi intézmények, ellátó-helyek működésének vizsgálatára is. Mivel a Tolna Megyei Integrált Szociális Intézmény a térség legjelentősebb központi szociális intézménye, az alapjogi biztos szükségesnek tartotta működését alapjogi szempontból áttekinteni. Az Intézmény egy 12 telephelyet és egy székely-intézményt magában foglaló komplexum, amely korábban a Tolna Megyei Önkormányzatnak, jelenleg pedig a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Tolna Megyei Kirendeltségének a fenntartásában működik. A kitagolási folyamattal kapcsolatban elhangzott, hogy a Belecskai telephely kitagolására nyújtottak be pályázatot, ugyanakkor komoly nehézségként élik meg, hogy a 440 fő fogyatékossgal élő ellátottjuk nyilvánvalóan nem egyforma mértékben képes az önálló életre, ennek figyelembevételét ugyanakkor a pályázati kiírás (amelyben bizonyos ellátotti kör helyett csak konkrét telephelyet lehetett megjelölni) nem tette lehetővé. Komoly probléma, hogy nem személyekre, hanem épületekre szól a kitagolási pályázat, így nincs mód arra, hogy az intézmények az ellátottjaik általuk jól ismert szükségleteire és képességeire tekintettel ütemezzék a férőhely-kiváltást.

Az integrált intézmény minden telephelyén biztosított a rendeletben meghatározott szakdolgozói kötelező létszámnak megfelelő álláshely, ezenfelül minden otthonban minimálisan 1 fő ajánlott létszámba tartozó közalkalmazotti álláshely is adott. Mindemellert az intézmény otthonaiban történt felmérés eredménye alapján a lakók gondozási szükséglete és a rendelkezésre álló humánerőforrás nincs egymással összhangban. Jelentős a valós szükségleten alapuló létszámhiány. A látogatás tapasztalatai alapján elmondható, hogy az intézményi férőhelykiváltással olyan folyamat kezdődött el, amely az érintettek számára a jövőben garantálhatja emberi jogaiknak teljesebb gyakorlását, egy önállóbb életvitel alapján. A nagy létszámú bentlakásos intézményi körülmények összességükben alkalmasak arra, hogy az érintettek vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okozzanak. Jelentésében a biztos ismét hangsúlyozta, hogy a személyi és tárgyi feltételek tartós hiá-

nya miatt többször meghosszabbított hatályú ideiglenes hatályú bejegyzés alapján működő bentlakásos intézmények működése az érintettek vonatkozásában az emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a tárca hosszú távú, intézményi férőhely-kiváltási stratégia alapján tervezett intézkedései során fordítsanak különös figyelmet a szociális intézmények személyi, tárgyi, működési, szakmai feltételei biztosításának garanciáira, valamint a jelentésben rögzített alapjogok érvényesülésével összefüggésben tett megállapításokra. A szaktárca egyetértéssel fogadta és figyelembe veszi az alapjogi szempontokat.

2. Az AJB-2123/2017. számon a korábban már több ombudsmani vizsgálattal is érintett Dr. Piróth Endre Szociális Központ Táplánypusztai Telephelyének működésével összefüggésben 2017 márciusában aggasztó sajtóhírek jelentek meg, amelyek alapján ismét felmerült az emberi méltósághoz való joggal összefüggő súlyos visszásság gyanúja. Az alapjogi biztos mindezek nyomán elrendelte az Intézmény működési gyakorlatának hivatalból történő utóvizsgálatát, a reális és hiteles helyzetkép felvázolása érdekében a vizsgálat keretében pedig a biztos munkatársai bejelentés nélküli helyszíni látogatást és szemlét tartottak az intézményben.

Az Otthonban a 2016-ban elfogadott házirend értelmében három épületben hat gondozási egységben és egy részlegen 2, 3, 4, 5, 6, 8 és 10 ágyas szobákban tervezték kialakítani a férőhelyeket. Az egyik épületben élők a biztos munkatársainak látogatása idején a hónapokkal korábban történt tüzeset miatt használhatatlanná vált lakóegységek elhagyására kényszerültek. Az itt élőket más alkalmas ingatlan hiányában a meglévő épület emeletén található közösségi helyiségekből kialakított teremszerű szobákban szállásolták el. Az infrastruktúra sajátosságaiból adódóan azonban számukra nem megoldott a nemek szerinti elhelyezés lehetősége, mivel a közösségi helyiségben kialakított szükség-férőhelyeken közös térben helyeznek el idősebbeket és fiatalabbakat, valamint egyedülállókat és párokat egyaránt. A kialakított fekhelyek szeparálása nem megoldott, ugyanakkor az alapterület szűkössége miatt az ágyak közötti közlekedés, a lakók ingóságait tároló szekrények megközelítése és kinyitása is nehézséget jelent.

A helyszíni vizsgálat idején a fenti helyiségekben ideiglenesen elhelyezett lakók a szobájukban tartózkodtak, azonban a folyamatos ki-be járás és a szeparáció hiánya miatt az itt élők nem tudnak nyugodtan pihenni. Az intézmény lakószobáinak egy részében tehát továbbra sem valósul meg a jogszabályban meghatározott egy főre jutó 6 m²-es férőhely-minimum

kialakítása. Ez a helyzet hátrányosan befolyásolja a más lakóegységekben elhelyezett gondozottak kapcsolattartási joga gyakorlásának lehetőségét. A rendkívül szűkös elhelyezés továbbá magában hordozza annak a veszélyét is, hogy a lakók a beköltözésükkor nem hozhatják be a személyes használati tárgyaikat, annak ellenére, hogy a házirend lehetővé teszi például hűtőszekrény, televízió, heverő behozatalát. Aggályos továbbá az is, hogy a házirend értelmében az intézmény semmilyen anyagi felelősséget nem vállal a lakók szobájában tárolt értéktárgyaiért, mivel a személyes használati tárgyakat az intézmény által biztosított szekrényben kell elhelyezni.

Mindezek alapján az intézményi férőhelyek kiváltása még sürgetőbb feladat az érintettek vonatkozásában, ugyanis az ilyen konfliktusos, frusztrációkkal teli és a személyi, tárgyi feltételek hiánya következtében kiüresedett légkörben élő fogyatékos személyek esélye a méltó emberi létre napról napra halasztódik. Az ombudsman e jelentésében is hangsúlyozza azt, hogy a személyi és tárgyi feltételek tartós hiánya miatt többször meghosszabbított hatályú ideiglenes hatályú bejegyzés alapján működő bentlakásos intézmények működése súlyos aggályokat vet fel.

Az épületek elhelyezkedéséből adódóan mind az udvarnak, mind az intézményt övező falnak vannak olyan részei, amelyek nem beláthatóak, nehezen áttekinthetőek, ezért a lakók intézményen belüli szabad mozgásának megnyugtató biztosítása, az esetleges balesetek, káresetek megelőzése nem, vagy csak nehezen megoldható feladatot jelent a dolgozók számára, ami pedig egy állandó veszélyforrás. Ugyancsak a „láthatatlanság” miatt juthatott ki az a lakó is az intézmény kerítésének egyik szakaszán átmászva, akit később holtan találtak az intézmény közelében. A vizsgálat feltárta azt is, hogy az intézmény közelében húzódó 81-es számú főút jelentős forgalma sorozatosan balesetveszélyes helyzeteket teremt az Intézményben lakók és az ott dolgozók számára. Összességében az Otthon udvarának és a kerítések némely szakaszának „láthatatlansága”, valamint a közeli 81. számú főút forgalmi viszonyai olyan potenciális veszélyhelyzet, amelyben a balesetek megelőzése, elkerülése jelenleg nem, vagy nehezen megoldható; vagy – különösen a belső terület tekintetében – csak az érintettek szabad mozgáshoz, magánélethez, privát szférához való jogának korlátozásával lehetséges. A vázolt veszélyhelyzet az ellátottak tekintetében az egyenlő emberi méltósághoz való alapjoggal összefüggő visszasság közvetlen veszélyét idézi elő.

A biztos felkérte az Otthon vezetőjét, hogy tegyen lépéseket annak érdekében, hogy az intézmény egyes egységei, különálló, félre eső részei (hátsó udvarok, kis udvari épületek) az adott infrastrukturális körülményekhez képest a lehető legteljesebb mértékben átláthatóak, a lakók, dolgozók és látogatók szempontjából egyaránt biztonságosabbak legyenek. Felkérte a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) főigazgatóját, hogy gondoskodjon az állománygyűlésen is kifejtett fenntartói intézkedések fo-

lyamatos betartásáról és támogassa az egyes intézmények kezdeményezéseit és részvételét az intézményi férőhely-kiváltási programban. Valamint azt is kezdeményezte, hogy a főigazgató indítson – a Magyar Közút Nonprofit Zrt. Győr-Moson-Sopron Megyei Igazgatóságával és az önkormányzatokkal együttműködésben – konzultációt a 81-es számú főút érintett szakaszán a forgalmi helyzet biztonságosabbá tétele érdekében alkalmazható megoldásokról és a konzultáció alapján tett, tenni tervezett intézkedésekről tájékoztassa őt. A kapott válaszok alapján a jelentésben javasolt intézkedések egy részét már megtették, míg az ajánlások másik részének teljesítése megkezdődött, folyamatban van. Eredményeikről is tájékoztatást kér majd a biztos.

3. Az AJB-1195/2017. számú ügyben a biztos egy nevének elhallgatását kérő panaszos beadványa alapján vizsgálta egy nyugat-magyarországi kistelepelesen működő szociális intézményben élő fogyatékos emberek ellátási körülményeit. A vizsgálat feltárta, hogy az intézményben nem adottak a tárgyi feltételek, ugyanis számos ellátott esetében nem biztosított a személyenként biztosítandó 6 m², valamint több szobában a maximális 4 fő helyett 7, illetve 8 ellátottat helyeztek el. Az akadálymentesség részben megoldott, több balesetveszélyes építészeti megoldás található az intézményben. A fenntartói vizsgálat szerint az épületek építészeti adottságai nem teszik lehetővé a kevesebb ágyszám kialakítását, valamint az összes ellátottra vonatkozó felújítást sem.

A biztos megállapította, hogy az intézményi – még hangsúlyosabban pedig a nagy létszámú intézményi – élet és a tárgyi feltételek hiányából eredő túlzásfoltosság miatt fokozott az ellátottak közötti konfliktusok kialakulásának az esélye, amely egyben az ápoló-gondozó személyzettől és a mentálhigiénés munkatársaktól is több fókuszált odafigyelést követel meg már a prevenció, a foglalkoztatás és az ellátottak strukturált és személyre szabott napirendje kialakítását illetően is. Fontos hangsúlyozni azt is, hogy több, bentlakásos intézményben folytatott vizsgálat során jelezték az intézmények munkatársai, hogy – amennyiben a munkaerő-piaci viszonyok lehetővé tennék – a személyi feltételekre meghatározott minimum létszámok sem elegendők az ellátottak emberi méltóságát tiszteletben tartó és szakmailag is megfelelő ellátásához.

A nagy létszámú bentlakásos intézmények „sajátosságai” – a rendkívül magas ellátotti létszám, hiányos tárgyi (fürdőszobák) és személyi (ápoló-gondozó személyzet) feltételek – az ápoló, gondozó tevékenység vonatkozásában kényszermegoldások (fürdetési rend, fürdőszobák zárva tartása) alkalmazására szorítja az intézmény munkatársait. Az ombudsman e jelentésében ismételten kiemelte, hogy mindez, valamint a személyi és tárgyi feltételek tartós hiánya miatt többször meghosszabbított hatályú ideiglenes hatályú bejegyzés alapján működő bentlakásos intézmények működése az érintettek vonatkozásában jogsértő. Az intézményi férőhelyek kiváltása még sürgetőbb

feladat az érintettek vonatkozásában, ugyanis az ilyen konfliktusos, frusztrációkkal teli és a személyi, tárgyi feltételek hiánya következtében kiüresedett légkörben élő fogyatékos személyek esélye a méltó emberi létre napról napra halasztódik, és ez az állapot felveti a megalázó bánásmód tilalmának sérelmét is. Az ellátási érdek folyamatosságára való hivatkozással az ideiglenes hatályú működési engedélyek hatályának meghosszabbításával nem csupán a formálisan jogszerű működés adminisztratív garanciáiról szükséges gondoskodni. A biztos rámutatott, hogy az intézményi férőhelyek kiváltásáig az elhanyagolt tárgyi és személyi körülmények haladéktalan megszüntetése még lényesebb, hiszen az ilyen körülmények között – egyes esetekben hosszú évek, évtizedek óta – élő ellátott személyek számára az intézmény az életük egyetlen színtere. Az intézkedések címzettjei egyetértettek a jelentésben foglaltakkal, azokat részben végre is hajtották.

4. Az AJB-560/2017. számú ügyben a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának működési gyakorlatát, az új intézményvezető tevékenységének az ellátottak testi-lelki állapotára is kiható következményeit kifogásoló panaszbeadvány érkezett a biztoshoz a Szentgotthárdi Szakosított Otthon Közalkalmazotti Tanácsától. A panaszbeadvánnyal érintett, ágazati szempontból is stratégiai jelentőségű, nagy létszámú Intézményt több alkalommal és számos szempontból monitorozta már több korábbi ombudsmani vizsgálat is, a 734 pszichiátriai beteg és több mint 330 dolgozó érintettségének ténye önmagában is fokozott és folyamatos figyelmet kíván, így az itt folyó munka és az Intézmény működése ismert a biztosi gyakorlatban.

A beadvány azonban az eddig tapasztaltakhoz képest új és alapjogi szempontból (is) aggályosnak tűnő problémákat említett, így az alkalmazottak létszámának veszélyes mértékű csökkenését, az ellátottak életminőségének és ellátásuk színvonalának romlását, amely a panaszosok szerint egyértelműen a 2016. augusztus 1-jei intézményvezető-váltásnak, valamint az új vezetés stílusának és tevékenységének a következménye. Mindezekre tekintettel – a fenntartó SZGYF Vas Megyei Kirendeltségének egyidejű értesítése mellett – a biztos vizsgálatot indított. A vizsgálat keretében, a beteg-ellátás körülményeit érintő valóságos helyzetkép felvázolása érdekében az ombudsman munkatársai előzetes bejelentés nélküli helyszíni vizsgálatot folytattak az Intézményben.

A felvetett problémakör súlyát jelzi, hogy a beadvány nyomán, szűk egy hónap alatt mind a fenntartó helyi és központi egységei, mind a biztos az Intézmény működését érintő, helyszíni vizsgálatot is magában foglaló átfogó ellenőrzést, felülvizsgálatot folytatott. Hangsúlyozandó, hogy a különböző hatáskörű szervek, részben eltérő szempontok és más-más módszertani eszközök mentén elvégzett vizsgálatainak eredményei, tapasztalatai a beadványozó által felvetett valamennyi problémás kérdésben egybehangzóak.

A biztos megállapította, hogy a jelen vizsgálat indítását megalapozó panaszbeadványban megfogalmazott kifogások, problémák nem, illetve csak kisebb részben megalapozottak, azok okai csak részben és közvetetten vezethetők vissza a beadványban megjelölt igazgató-váltásra, valamint az ezzel járó feszültség-fokozódásra.

Az áttekintett dokumentumok tartalmából, a munkatársai helyszíni vizsgálatának tapasztalataiból a biztos számára az a kép rajzolódott ki, hogy a fenntartói és a finanszírozási háttér egyedi és rendszerszintű bizonytalanságai és hiányosságai, a főként a központosítás bürokratizmusából származó nehézségek gyakran gátolják a hatékony és eredményes feladatellátást, és szűk, a nemzetközi sztenderdek követésére valódi lehetőséget kevéssé engedő keretet eredményeznek. Ellentmondás két szinten is tapasztalható. Egyrészt a jogszabályszerű működés, valamint az intézményi lét mindennapos gyakorlata során felmerülő igények, helyzetek és kérdések között. Másrészt komoly feszültség látható a magyar jogi szabályozás tartalma és a fogyatékoságügyi nemzetközi emberi jogi sztenderdek célkitűzései, illetve eszközrendszere között. Kétségtelen azonban, hogy a nagy bentlakásos intézményeket érintő kitagolási mechanizmus enyhíteni fog a feszültségeken, azonban az Intézmény egyelőre nem szerepel a jelenlegi kitagolási ütemtervben.

A helyszíni vizsgálat feltárta, hogy az Intézmény vezetői szokásjogi alapon alkalmaznak munkajogi szempontból pontatlanul megfogalmazható megoldásokat, az új intézkedések bevezetésére, valamint bizonyos indokolási kötelezettségek teljesítésére vonatkozó munkáltatói gyakorlat pedig több szempontból is aggályos. További aggályokat vetett fel a szakdolgozók létszámának problémaköre, hogy az egyes műszakokban állandósuló szakdolgozói létszámhiány nemcsak a magas színvonalú és biztonságos intézményi ellátást és gondozást akadályozza, hanem a bentlakók speciális ellátási igényeire is veszélyes.

A biztos felkérte az SZGYF főigazgatóját, hogy a vizsgálati jegyzőkönyvben megfogalmazott javaslatok alapján tett, tenni tervezett intézkedések megvalósulását kísérelje fokozott figyelemmel, és azokról adjon tájékoztatást. Emellett kezdeményezte a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának igazgatójánál, hogy tegyen intézkedéseket a vezetői, munkáltatói gyakorlat szokásjogi alapon alkalmazott elemeinek felszámolása, illetve az indokolásukra, alkalmazásukra vonatkozó rendelkezések pontosítása, megfelelő tartalmú kiegészítése és intézményi kommunikációja érdekében. A címzettek egyetértettek a jelentésben foglaltakkal, elfogadták az ajánlásokat, és az ennek mentén megtett intézkedésekről több körben is tájékoztatták a biztost.

5. Az AJB-257/2017. számú ügyben a gödi TOPhÁZ Speciális Otthon gondozói személyzete fordult a biztoshoz beadvánnyal, amelyben sérelmezte a tavalyi év végén történt intézményvezető-váltás miatt megváltozott körül-

ményeket: ezek álláspontjuk szerint az intézményben élő ellátottak lakó- és életkörülményeit is hátrányosan befolyásolják. Az ügyben az alapjogi biztos vizsgálatot rendelt el, munkatársai az intézményben előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzést folytattak le.

A vizsgálat feltárta, hogy az Intézmény fogyatékos személyek ellátását biztosítja; az engedélyezett ellátotti létszám 220 fő. Az ellátottak értelmi fogyatékosággal élő személyek, egy részük halmozottan, döntő többségük pedig súlyosan fogyatékos. Néhány lakó pszichiátriai betegségben is szenved, közülük páran ön- és közveszélyesek. Ezen lakókat integráltan helyezték el, ezért az ágyban fekvő ellátottak védelme érdekében a szobák bejárati ajtónyílásaira rácsot szereltek fel. Összesen négy gondozási egységet alakítottak ki, amelyben az ellátottak gondozását végzik.

A jelentés hivatkozik a 2016. évi fenntartói vizsgálatra, amely már akkor megállapította, hogy az intézmény csak részben rendelkezik az ellátottak igényeit biztosító tárgyi és személyi feltételekkel. Az ellátotti jogok súlyosan sérülnek, az intézmény gazdátlan, elhanyagolt érzést kelt, a fertőzésmentes és higiénikus környezet csak részben biztosított, a gondozási tevékenység nem megfelelő. A dolgozók és a vezetőség között az együttműködés nem kielégítő, ez hátrányosan befolyásolja a munkavégzést és hatással van a lakók ellátására. A beadványok alapján az új vezető éppen a feladatok pontos és egyértelmű kiadására, továbbá a következetes és rendszeres vezetői ellenőrzésre, az ellátottak érdekeit szem előtt tartó szemlélet átadására törekedett. A beadványok többségében olyan körülményeket rögzítenek, illetve panaszolnak (személyi feltételek hiánya, túlszűfolttság, a lakóépület leromlott állapota), amelyek nem a vezetőváltáshoz köthetők, és a 2016-os fenntartói és a 2015-ös hatósági ellenőrzések jegyzőkönyveiben rögzítettek alapján már azt megelőzően is fennálltak. Az intézményben már a vezetőváltást megelőző években olyan elhanyagolt ápolási, gondozási és lakhatási körülmények alakultak ki, amelyek az ellátott személyek jogait rendkívül súlyosan sértették. E körülmények többsége a vizsgálat idején is fennállt, illetve az azok megszüntetését célzó, orvosló intézkedések folyamatban voltak.

Mind a fenntartói, mind az ombudsmani helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján az intézményi férőhelyek kiváltása a gödi TOPHÁZ intézményben elodázhatatlanul sürgető feladat az érintettek vonatkozásában. A biztos szerint az ilyen konfliktusos, frusztrációkkal teli és a személyi, tárgyi feltételek hiánya következtében kiüresedett légkörben élő fogyatékos személyek esélye a méltó emberi élethez – amint azt az ellenőrzések is feltárták – már évek óta napról napra halasztódik.

Az Intézményben ugyancsak tapinthatók a nagy létszámú bentlakásos intézmények „sajátosságai” úgy, mint a rendkívül magas ellátotti létszám (218 fő), a hiányos tárgyi (fürdőszobák, illemhelyek, ágyak, matracok) és személyi

(ápoló-gondozó személyzet) feltételek, az akadálymentesség (egyenlő esélyű hozzáférés) hiánya. Mindezek az ápoló-gondozó tevékenység vonatkozásában folyamatosan kényszermegoldások (csoportos fürdetés, rácsos ágyak, ajtórácsok) alkalmazására szorítják a dolgozókat, illetve az ellátás szakmai színvonalának erős visszaesését eredményezik. E körülmények az ellátottak emberi méltósághoz való jogával, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékkal élő személyek kiemelt védelmének kötelezettségével összefüggő visszasságot okoznak, és összességében felvetik a megalázó, embertelen bánásmód tilalmának sérelmét, nem felelnek meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

A biztos intézkedéseivel az emberi erőforrások miniszteréhez, az intézmény vezetőjéhez, illetve fenntartójához fordult. Az intézmény helyettes vezetője és a fenntartó SZGYF számos változtatást végzett az intézmény tárgyi és személyi feltételei tekintetében. Az elvégzendő karbantartás érdekében 10 millió forintot csoportosított át az intézményhez, a szakmai munka megfelelő színvonala érdekében pedig további 10 millió forintot biztosított, valamint intézkedési tervet dolgozott ki a működés jogszerűvé tétele érdekében, mindezek lebonyolítására új megbízott vezetőt rendelt ki. Az intézményben a szociális ügyekért felelős államtitkár számos problémát észlelt, az intézményi férőhely kiváltásának programjába való illesztést látta így időszerűnek. A minisztérium szakemberei több felügyeleti intézkedést kezdeményeztek, amelyek során további problémákat tártak fel, amelyekről ugyancsak folyamatosan tájékoztatták a biztost.

A gondnoksággal, a hivatásos gondnok tevékenységével kapcsolatos vizsgálatok

A gondnokság alatt élő emberektől, hozzátartozóiktól az elmúlt években több panaszbeadvány érkezett az ombudsmanhoz. A biztoshoz forduló panaszosok a hivatásos gondnokok eljárását, mulasztásait sérelmezték, a hozzátartozók kifogásolták egy-egy hivatásos gondnok pénz-, illetve vagyonneveléssel összefüggő munkáját. A gondnokság alatt álló személyek jogi kiszolgáltatottsága miatt minden komolyabb mulasztás oda vezethet, hogy a gondnokokat alapvető jogai sérülnek. Mivel jelenleg megközelítően 60 ezer személy áll cselekvőképességet érintő, részlegesen vagy teljesen korlátozó gondnokság alatt Magyarországon, vitathatatlanul a jelentős nagyságú, sérülékeny társadalmi csoport tagjainak tekintendők. A gondnokság alatt álló személyek esetében az állam intézményvédelmi kötelezettsége keretében folyamatosan intézkedésekre kötelezett az alapjogaik érvényesülésének biztosítása érdekében, figyelemmel a nemzetközi emberi jogi garanciákra is.

Az AJB-135/2017. számú ügyben egy gondnokság alatt álló panaszos fordult a biztoshoz, aki beadványában a gondnoka, valamint a gyámhatóság

vagyonkezelési tevékenységét sérelmezte. A feltárt tények alapján panaszos cselekvőképességét a bíróság 2013-ban meghatározott ügycsoportokban – köztük az örökösödési ügyekben – korlátozta, számára hivatásos gondnokot jelölt ki a gyámhatóság. A gondnokolt édesapja 2014. február 14-én hunyt el Németországban; erről a konzulátus érdekvédelmi referense 2014 márciusában tájékoztatta telefonon panaszost. A hivatásos gondnok 2016 decemberében szerzett tudomást a gondnokolttól a halálesetről. Kiderült, hogy mivel a konzuli osztály napi munkavégzése során nem használja a gondnokoltak nyilvántartását, így a gondnok 2017. február 21-i megkeresését megelőzően a minisztériumnak nem is volt tudomása arról, hogy a panaszos örökösként korlátozó gondnokság alatt áll.

Kulcskérdésként merült fel, hogy az ügyben eljáró közigazgatási szervek miként győződhetnek meg arról, hogy az ügyben érintett személy gondnokság alatt áll-e, és amennyiben gondnokság alatt áll, miként szerezhetnek tudomást a törvényes képviselő elérhetőségéről. A vizsgálat feltárta, hogy a hivatásos gondnokok jelenlegi nyilvántartása nem teszi lehetővé egy konkrét gondnokolt személy és gondnokának összekapcsolását, illetve a nyilvántartáshoz szintén nem rendelkeznek közvetlen és ingyenes hozzáféréssel azon hatóságok, illetve egyéb szervek, amelyek eljárása során kétség merülhet fel az érintett személy cselekvőképességét illetően, vagy törvényes képviselőjének elérése válik szükségessé. Ezen okból szükséges egy olyan nyilvántartásnak – az adatvédelmi garanciák szem előtt tartásával való – kialakítása és működtetése, amely naprakészen tartalmazza a gondnokolt személyek és gondnokaik adatait. A jelentés szerint ezt támasztja alá, hogy a gondnokolt személyek és a gondnokok nyilvántartása vonatkozásában az AJB-4450/2016. számú jelentés ugyanezen megállapításokra jutott az egészségügyi szolgáltatók kapcsán folytatott vizsgálat során.

A biztos álláspontja szerint azonban akkor, ha a gondnokolt személyek és gondnokaik adatait naprakészen tartalmazó nyilvántartás ingyenesen és közvetlenül hozzáférhető lett volna a konzuli osztály számára is, nem fordulhatott volna elő, hogy a gondnok és a gyámhatóság 2016 decemberében szerez tudomást arról, hogy a panaszos édesapja közel három évvel korábban, 2014 februárjában elhunyt. Az időmúlás megfosztotta a cselekvőképességében korlátozott panaszost attól, hogy reális eséllyel és körülmények között teljes mértékben élhessen mérlegelési és döntési jogával. Jelentésében a biztos megállapította, hogy a hiányosság a jogbiztonság követelményét sérti, és alkalmas arra, hogy rendszerszintű kiszámíthatatlanságot okozzon, ami oda vezethet, hogy sérülnek a cselekvőképességükben korlátozott, gondnokság alatt álló személyek alapjogai.

Az ombudsman felkérte az igazságügyi minisztert, hogy teremtsen meg egy ingyenesen, illetve közvetlenül hozzáférhető, a gondnokolt személyek és törvényes képviselőik adatait tartalmazó, közhiteles nyilvántar-

tást. Felkérte a külgazdasági és külügyminisztert, hogy intézkedjen annak biztosításáról, hogy a konzuli szolgálat munkatársai eljárásuk során meggyőződhetnek az egyes, különösen hagyatéki ügyekben érintett személyek cselekvőképességéről, biztosítva számukra adott esetben a törvényes képviselő közbenjárását. Jelentésre adott válaszában a külgazdasági és külügyminiszter a szaktárcát és a konzuli szolgálatot érintő biztosi megállapításokkal nem értett egyet, az ügyben nem intézkedett, az igazságügyi miniszter pedig nem válaszolt.

További kiemelt vizsgálatok: segítő eszközök, támogató rendszerek, oktatás, közlekedés

1. Az AJB-258/2017. ügyben a fogyatékossgal élő személyek gépjármű-szerzési támogatásával összefüggésben folytatott a biztos vizsgálatot. Egy idős, közlekedőképességét tekintve súlyosan fogyatékosnak minősülő panaszos fordult a biztoshoz a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal személygépkocsi-szerzési támogatással kapcsolatos eljárásával kapcsolatban. A beadvány szerint panaszos személygépkocsi-szerzési támogatás iránti kérelmét a Kormányhivatal arra hivatkozással utasította el, hogy panaszos nem tudott a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló kormányrendeletben rögzített feltételeknek megfelelő szállítást végző személyt megjelölni, illetve nem csatolta a szükséges mellékleteket.

Az ombudsman az ügyben tájékoztatást kért az Igazságügyi Minisztériumtól, a szociális ügyekért és a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkártól, valamint a Miniszterelnökségtől. A vizsgálat feltárta, hogy a Kormányhivatal a határozatában arra hivatkozással utasította el panaszos kérelmét, hogy panaszos gyermeke azért nem vállalhatja édesanyja szállítását, mivel a kérelemhez csatolt, lakcímet igazoló hatósági igazolványai és a hatósági nyilvántartásban rögzített lakcímadatok alapján nem élnek legalább egy éve közös háztartásban, hanem csak 2016. június 8-tól. Az elutasítás indokaként rögzítette a határozat azt is, hogy mivel a kérelmező által mellékelte hatósági bizonyítványban két tanú által bizonyítani kívánt körülményt – közös háztartásban való együttélés 2008 óta – a hatósági nyilvántartásba nem vezették át, a kérelmező a Korm. rendeletben rögzített feltételeknek megfelelő, szállítást végző személyt nem tudott megjelölni.

A szociális ügyekért és a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár szintén a hatósági nyilvántartás közhitelességét hangsúlyozta, kiemelte, hogy az bizonyítja a benne foglalt adatok valódiságát. A Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkára szerint pedig a Kormányhivatal eljárása a vonatkozó jogszabályoknak megfelelt. Az államtitkár javasolta egyúttal – a bizonyítási eljárás során alkalmazandó eszköz egyértelműsítése céljából – a kormányrendelet azzal való kiegészítését, hogy a hatóság számára a lak-

cím megállapítása tekintetében a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás adatai legyenek az irányadóak. Az igazságügyi miniszter tájékoztatásában ugyancsak kiemelte az állampolgárok lakóhely, illetve tartózkodási hely bejelentési kötelezettségét, továbbá azt is hangsúlyozta, hogy a közhiteles nyilvántartás fogalmi eleme, hogy a közhitelű nyilvántartásokhoz általában a bejegyzett adatok fennállásáról és a hozzájuk fűződő jogosultságokról, a törölt jogok fenn nem állásáról szóló vélelmek fűződnek. Ugyanakkor álláspontra szerint a hatóság jogellenesen jár el abban az esetben, ha az ügyfél által benyújtott hatósági bizonyítványt arra hivatkozással hagyja figyelmen kívül, hogy az nem egyezik a hatósági nyilvántartás tartalmával, ugyanis ebben az esetben megfosztaná az ügyfelet a közhiteles nyilvántartás tartalma valótlanosságának bizonyításától.

A biztos megállapította, hogy a jogalkotási és a jogalkalmazási gyakorlat nem egységes sem a közös háztartás fogalmának meghatározása, sem pedig annak ténye igazolásának követelményeit illetően. Ez figyelhető meg a kormányrendeletet illetően is, ugyanis az sem írja elő, hogy mely iratokat fogadják el az egy évet meghaladó tartamú közös háztartásban való együttélés ténye igazolásaként, illetve a közös háztartás fogalmáról sem rendelkezik. A biztos megállapította, hogy a jogszabályi környezet és jogalkalmazási gyakorlat az érintett, fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesülése vonatkozásában súlyosan aggályos. Felkérte így az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze a kormányrendelet olyan irányú módosítását, amely rögzíti a közös háztartásban való együttélés fogalmát és annak ténye igazolásának formai követelményeit. Felkérte a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy hívja fel a kormányhivatalok munkatársainak figyelmét a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény azon rendelkezésére, amely lehetővé teszi, hogy az ügyfél a hatósági nyilvántartás tartalmával ellenkező tény igazoljon.

Válaszában a szociális ügyekért és társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkár arról tájékoztatta a biztost, hogy a kezdeményezését az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő jogalkotási eljárás során figyelembe veszik. A Miniszterelnökséget vezető miniszter pedig azt jelezte, hogy a Kormányhivatal áttekintette az eddigi joggyakorlatát és a jövőben törekszik arra, hogy a súlyos mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeire való jogosultság megállapítása iránt benyújtott kérelmeket ügyfélbarát módon bírálják el. A miniszter továbbá egyetértett a biztossal abban is, hogy indokolt a kormányrendelet kiegészítése a közös háztartásban élés fogalmának meghatározásával, valamint azon bizonyíték megjelölésével, amellyel igazolható az együttélés fennállása és annak időtartama, mivel a támogatással vásárolt személygépjármű a jelenlegi jogszabályi rendelkezések szerint is kizárólag a súlyosan mozgáskorlátozott vagy egyéb fogyatékossgal élő személy érdekében használható.



Az „Önrendelkező életet élni – Kritikai észrevételek a mozgáskorlátozott emberek önálló életvitelének lehetőségéről” című kiadvány bemutatója (2017. szeptember 21.)

2. Az AJB-336/2017. számú ügyben a biztos vizsgálata feltárta, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium által kiírt energiatakarékosági program pályázati kiírása a pályázói körből kizárta a cselekvőképességükben részlegesen vagy teljesen korlátozott személyeket. Az ombudsmanhoz forduló gondnok beadványa szerint az Otthon Melege program háztartási nagygépek (hűtő és fagyasztó készülék) energia-megtakarítást eredményező cseréje alprogramja keretén belül kiírt pályázatot kizárólag nagykorú, cselekvőképes személyek nyújthatják be. A jelentés rögzíti, hogy a gondnok a gondnokolt törvényes képviselője a cselekvőképesség teljes korlátozása esetén vagy azon ügycsoportok tekintetében, melyekben a bíróság a cselekvőképességet részlegesen korlátozta. A biztos megállapította, hogy sem a cselekvőképességükben részlegesen, sem pedig teljesen korlátozott személyek esetében nem indokolt az érintett személyi körnek a pályázati lehetőségéből való kizárása. A cselekvőképességében egyes ügycsoportokban korlátozott személy érvényesen pályázhat és vállalhatja az azzal járó kötelezettségeket, hiszen ehhez adott esetben – szakértői vélemény alapján, cselekvőképességének a pályázathoz kapcsolódó ügycsoportban való korlátozása hiányában – a szükséges belátási képességgel rendelkezik. Más esetben pedig gondnoka mint törvényes képviselője tesz helyette érvényes pályázati jognyilatkozatot és vállalja az eredményes pályázattal járó, a támogatói okiratban rögzített kötelezettségeket is.

A minisztérium indokolása szerint a gondnokoltak eredményes pályázás esetében olyan személyes jellegű, hosszú távú kötelezettségeket kell

vállalnia, amelyeknek a teljesítése megítélésük szerint nem várható el a cselekvőképességében korlátozott személytől. Az ombudsman rámutatott azonban, hogy ez a megközelítés önkényes, ugyanis nem differenciál a cselekvőképesség részleges vagy teljes korlátozottsága szerint. A megkülönböztetés nem tekinthető észszerűnek: a gondnokság alatt álló személyek csupán cselekvőképességük korlátozásának ténye miatt kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne, így a sérelmezett jogalkalmazási gyakorlat hátrányosan megkülönbözteti az érintett személyeket. Mindezek alapján a biztos felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy intézkedjen arról, hogy a jövőben általa kiírt pályázatokat a gondnokság alá helyezett személy nevében a gondnoka, illetve azok a korlátozott cselekvőképességű személyek is benyújthassák, akiknek a bíróság e vonatkozásban nem korlátozta a cselekvőképességét.

A jelentést egyetértéssel fogadta a nemzeti fejlesztési miniszter, válaszában kifejtette, hogy folyamatosan vizsgálják annak lehetőségét, hogy a lakosság minél szélesebb körben vehessen részt a kiírásra kerülő pályázatokon. Ennek eredményeként a 2017-ben meghirdetett alprogramokban már megjelennek a cselekvőképtelen személyek pályázaton való részvételének lehetőségére vonatkozó szabályok. Tájékoztatta a biztost a miniszter arról is, hogy megkezdték a pályázati kiírások felülvizsgálatát a korlátozottan cselekvőképes személyek vonatkozásában is.

3. Az AJB-437/2017. számú ügyben egy civil jogvédő szervezet a betegszállítást végző szolgáltatókat érintő beadványával fordult a biztoshoz, amelyben jelezte, hogy a betegszállítók nem szállítják el a mozgásában korlátozott beteggel együtt az elektromos kerekesszéket, csupán a könnyű szerkezetű, öszszecsukható kerekesszéket. Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét teljesítve a mozgásszervi fogyatékos személyek számára gyógyászati segédeszköz-ellátó rendszert működtet, amelynek keretében az érintettek kézi meghajtású, illetve elektromos kerekesszékhez juthatnak egyedi igényeikhez és szükségleteikhez (egyéni mozgásképeség, koordináció, testi adottságok, fizikai erő, életmód) igazodva, az orvos és az egészségügyi személyzet szakmai javaslata alapján.

A jelentés kiemeli, hogy a kerekesszék egy segédeszköz, amely a fogyatékkal élő személy fizikai vagy érzékszervi képessége részleges vagy teljes hiányának részleges vagy teljes pótlását szolgálja, vagyis az önálló, illetve önállóbb életvitelt is hivatott biztosítani a mozgásában korlátozott személy számára. A kerekesszék segédeszközként az érintett helyváltoztatáshoz való joga gyakorlásán keresztül az önrendelkezés szabadságát teszi lehetővé, ami adott esetben abban nyilvánulhat meg, hogy a kerekesszék használó személy a kerekesszékét használva egyedül, önállóan el tud men-

ni a mosdóba, orvosi, nővéri konzultációra vagy az egészségügyi intézményen belül az adott egészségügyi szolgáltatást igénybe tudja venni. Elektromos kerekesszéket csak indokolt esetben választ az orvos, legtöbbször felső végtag sérülése okán. Ezen esetekben az elektromos kerekesszék nem kényelmi megoldás a többi segédeszközhez képest, hanem az egyetlen eszköz, amellyel az érintett személy önrendelkező módon tud közlekedni.

A szociális ügyekért és a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár hangsúlyozta, prioritásként kezelik, hogy a fogyatékosággal élő személyek számára az egészségügyi szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosított legyen. Ebből következően a konkrét ügyben is fontosnak tartja, hogy az elektromos kerekesszéket használó, súlyosan mozgáskorlátozott személyek érdeke és emberi méltósága ne sérüljön a betegszállítás során. Álláspontja szerint indokolt a betegszállításra vonatkozó szabályozás felülvizsgálatára irányuló kezdeményezés az egészségügyi és a szociális ágazat együttműködésével. Az egészségügyért felelős államtitkár ugyancsak egyetértett azzal, hogy a technikai fejlődés hatására jelentős mértékben nőtt az elektromos kerekesszékek használata, ami felvetheti a jogszabály felülvizsgálatának szükségességét.

A jelentés kitér arra, hogy az egészségügyi törvény szerint minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz, valamint, hogy az egészségügyi ellátás során a beteg emberi méltóságát tiszteletben kell tartani. A biztos megállapította, hogy a vonatkozó jogszabály alapján jelenleg csak a könnyűszerkezetű, összecsukható kerekesszék szállítható a beteggel együtt, mindez az érintettek vonatkozásában alapjogi jogsérelemhez vezet: az egészségügyi ellátáshoz való egyenlő esélyű hozzáférést megnehezíti, a szabad mozgáshoz való jogot, a helyváltoztatás jogát ellehetetleníti.

A biztos az emberi erőforrások miniszterét arra kérte, fontolja meg a vonatkozó jogszabály olyan irányú módosítását, amely lehetőséget biztosít arra, hogy más típusú kerekesszék is szállítható legyen a betegszállító gépjárműben. Kezdeményezte, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel, az Országos Mentőszolgálat vezetőjével, valamint az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által finanszírozott betegszállító szervezetekkel együttműködve mérje fel az ehhez szükséges pénzügyi és infrastrukturális kapacitásokat és lehetőségeket. Válaszában az egészségügyi államtitkár arról tájékoztatta a biztost, hogy a betegszállításra elkülönített pénzüsszeg lehető leghatékonyabb felhasználása érdekében egyeztetések indultak az Országos Betegszállító Szolgálat Egyesülés képviselőivel. Levelében arról is tájékoztattott, hogy vizsgálják a betegszállításról szóló rendelet javasolt módosítása gyakorlati és technikai megvalósíthatóságának a lehetőségeit.

4. Az AJB-470/2017. számú ügyet egy édesanya beadványa indította el: a panaszos a biztoshoz egy, a fogyatékos személyek kommunikációját is támogató eszköz méltányossági alapon való társadalombiztosítási támogatásával kapcsolatban fordult. A panaszos gyermeke 13 és fél éves, halmozottan sérült, agyi bénult, kényszermozgásos, finomabb mozdulatokra, célirányos mozgásra nem képes, tárgyakat nem tud megfogni, beszélni nem tud, azonban ép tudatú, fejleszthető. Az elmúlt években számos módszert és eszközt kipróbáltak azért, hogy a gyermek a mindennapi életben és kapcsolatrendszerében ki tudja magát fejezni. Ezek közül a legeredményesebb egy szemvezérelt eszköz („szemegér”) volt, amelynek lényege, hogy egy speciális szoftver segítségével egy speciális szenzor figyelni a képernyőt néző személy szemmozgását, és azt jelzi a monitoron.

A panaszos méltányossági kérelmet adott be az Országos Egészségbiztosítási Pénztárhoz (OEP) az eszköz társadalombiztosítási támogatása iránt. A kérelemhez csatolta a szakorvos és a gyermek gyógytornászának véleményét, amelyek az eszköz eredményességét, a gyermek tanulásában fontos szerepét igazolták. Az OEP arra hivatkozva utasította el a kérelmet, hogy a gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásról szóló miniszteri rendelet melléklete alapján a kommunikáció segédeszközei közül az egészségbiztosító az optikai segédeszközöket, a szemtől szembeni kommunikációs eszközök közül a hanggenerátorokat, továbbá a hallásjavító eszközöket támogatja, amely eszközök jellegüknél fogva sem tekinthetők a kérelemben szereplő eszközökhöz hasonlóknak. Az elutasító határozat kitért arra is, hogy a szabvány szerint a szemvezérlő és a kapcsolódó szoftver nem a kommunikáció segédeszköze.

A beérkezett szakértői vélemények, vizsgálati eredmények és egy érintett személy saját tapasztalatainak megerősítése alapján a biztos hangsúlyozta, hogy ez a szemvezérlő eszköz, kapcsolódó szoftver, illetve az ezekhez hasonló kommunikációs rendszerek optimális esetben nemcsak hatékonyan támogathatják a súlyos fogyatékos személyek kommunikációját, hanem alkalmazásuk számottevő életminőség-javulást, jelentősen megnövekedett autonómiát és társas-társadalmi részvételt, valamint fejlődési lehetőségeket hozhat az érintett személyek számára.

A megalapozott szakértői álláspontok mellett valamennyi nemzetközi jogi norma és hazai jogszabály, így a CRPD, a Fot, az OFP és az Intézkedési terv is a kommunikáció és az információ egyenlő esélyű hozzáférhetőségét rögzíti, több helyen kiemelve a súlyosan fogyatékos személyek jogainak érvényesülését. Az állam kötelezettsége az emberi méltóság és az egyenlő bánásmód követelménye alapján, hogy biztosítsa olyan kommunikációs technológiák elérhetőségét, amelyek a kommunikációjukban súlyos mértékben akadályozott fogyatékos személyek számára is garantálják másokkal azonos alapon valamennyi alapvető joguk gyakorolhatóságát. Így az egyes

közszolgáltatások elérhetőségében, a munka vagy az oktatás területén lehetőséget adva számukra a hatékonyabb és érdemibb társadalmi részvételre, a közösségi életre. A biztos megállapította, hogy visszásságot okoz az a kifogásolt jogalkalmazási gyakorlat, amely nem teszi lehetővé, hogy a panaszos számára kizárólagosan eredményesen alkalmazható fejlett támogató technológiai eszköz a kommunikációjában súlyos mértékben akadályozott személy számára hozzáférhető legyen.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy hívja fel az OEP jogutód Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (NEAK) főigazgatóját, hogy fontolja meg a miniszteri rendelet, valamint a konkrét esetben meghozott határozat olyan módosítását, amely lehetővé teszi, hogy az egyedi ügyben, de általában is, a kommunikációjukban súlyos mértékben akadályozott személyek számára a fejlett kommunikációs technológiák a társadalombiztosítási támogatás keretében hozzáférhetőek legyenek. A NEAK főigazgatója válaszában jelezte, hogy elismeri és megérti a fogyatékossgal élő gyermekek szüleinek elkötelezettségét gyermekeik rehabilitációjában, a lehető legmagasabb szintű életminőségük biztosításában. Elkötelezett emellett abban is, hogy a jelentésben foglaltak és az ágazatirányító minisztérium útmutatásai alapján közreműködjön a méltányossági elbírálási elvek megváltoztatására irányuló, jogszabály-módosító javaslatok kidolgozásában. Az Országos Orvosi Rehabilitációs Intézet főigazgatója kiemelte, hogy fontos lenne az ezen eszközök elérhetőségéhez szükséges jogi lépéseket megtenni. Az egészségügyért felelős államtitkár fenntartotta álláspontját, mely szerint a törvény rendelkezései ma sem zárják ki annak lehetőségét, hogy a normatív alapon nem támogatott eszközökhöz lehessen méltányossági eljárás keretében támogatást kérni. Hozzátette ugyanakkor azt is, hogy a jelzett jogalkalmazói problémákra tekintettel, a teljes koherencia megteremtése érdekében felülvizsgálják mind a vonatkozó jogszabályokat, mind az új, innovatív technológiák támogatásának ellátórendszerben elfoglalt helyét és finanszírozási technikájának lehetőségeit is.

5. Az AJB-735/2017. számú ügyben egy autista gyermeket nevelő szülő fordult beadvánnyal a biztoshoz, amelyben a segítő kutya alkalmazásával kapcsolatos problémáit írta meg. A vizsgálat feltárta, hogy a szabálysértési törvény a miniszteri rendelet szerinti segítő kutya-fogalom helyett csupán a vakvezető és a mozgáskorlátozott személyeket segítő kutya meghatározást használja.

A jelentés kiemeli, hogy a segítő kutya alkalmazása – különösen abban az esetben, amikor nem a fogyatékos személy a gazda, illetve a fogyatékos gyermekek esetében – közvetlenül kihat az adott személy környezetére, személyi körülményeire, adott esetben a hozzátartozóira is, akik számára a segítő kutya alkalmazása így jogokat és kötelezettségeket egyaránt keletkeztet.

tet. A miniszteri rendelet rendelkezéseiből levezethetőek a gazdát terhelő e jelentős kötelezettségek, úgy, mint a segítő kutya használatára, gondozására vonatkozó képzésben való részvétel és eredményes vizsga, a kapcsolódó költségek megfizetése, a segítő kutya gondozása és tartása. A segítő kutya a kiképzés eredményes teljesítése következtében válik segítő kutyává, megszerelve mindazon készségeket, amelyekkel biztonságos, megbízható módon tudja használni e funkciókat az egyes szituációkban a felvezetője (gazdája) felügyelete mellett, függetlenül attól, hogy a fogyatékos személy jelen van-e. Az ilyen támogató környezetben élő fogyatékos gyermeknek, személynek – a nem érintettek számára olykor jelentéktelennek tűnő – nagy segítséget jelent, hogy az őt támogató személyeket a segítő kutya használata nem akadályozza egyéb ügyeik intézésében, míg a fogyatékossgal élő személy egyéb foglalkozáson vesz részt, megteremtve ezáltal a fogyatékos személy támogatására, gondozására fordítandó minőségi időkeret növelésének, azáltal a minőségi életnek a lehetőségét.

A biztos jelentésében megállapította, hogy a fogyatékos személy segítése és támogatása érdekében segítő kutyát alkalmazó felvezető (gazda) jogi státusza rendezetlen és jogosultságai nem rögzítettek a miniszteri rendeletben. Mindez, valamint az ebből fakadó megszorító jogalkalmazási gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem. A biztos intézkedéseivel a belügyminiszterhez és az emberi erőforrások miniszteréhez fordult, és arra kérte a tárcavezetőket, hogy fontolják meg a szabálysértési törvény módosítását, valamint olyan programok, kampányok szervezését, amelyeknek

Plakátkiállítás és sajtótájékoztató az Autizmus Világnapján (2017. március 31.)



elsődleges céljuk a hatóságok és a közszolgáltatást nyújtó szervezetek minél szélesebb körű tájékoztatása, az előítéletek és a félelmek feloldása a segítő kutyát alkalmazó személyek vonatkozásában. A címzett tárcák vezetői egyetértettek a jelentésben foglaltakkal, elfogadták az ajánlást, és az ennek mentén előkészített jogszabály-módosító tervezetről is tájékoztatták a biztost.

6. Az AJB-738/2017. számú ügyben a Humán Sztráda Nonprofit Kft. működésével kapcsolatos beadványban az ott foglalkoztatott fogyatékos emberek foglalkoztatási körülményeit sérelmezték. A biztoshoz forduló panaszos állítása szerint a munkahelyi légkört a megfélemlítés jellemzi, a munkavállalókat emberi méltóságukban rendszeresen megsértik, mindez az érintettek állapotromlásához és jelentős számú fluktuációhoz vezet. Kitért arra is a beadvány, hogy a fővárosi IV. kerületi foglalkoztatóban és a Fóti úti központban kamerákat is felszereltek, amelyeket megfigyelésre, kontrollálásra használnak. A biztos vizsgálatot indított, és tájékoztatást kért a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) főigazgatójától, munkatársai pedig helyszíni vizsgálatot folytattak a Foglalkoztató központi irodájában és egyik telephelyén.

A biztos hangsúlyozta, hogy a megváltozott munkaképességű személyek megfelelő foglalkoztatási körülményeire, valamint a foglalkoztatás eredményességének ellenőrzésére nagy hangsúlyt kell fektetni. Mindez az érintett személyek egyedi igényeire és szükségleteire, szociális és foglalkoztatási helyzetükre tekintettel lényeges, amelyet a kormányhivatalok rehabilitációs és szakértői szervezeti egységei minősítenek szakértői véleményükben, és amely alapján megfelelő munkakör kereshető és található számukra. Vizsgálata eredményeként az ombudsman megállapította, hogy a rehabilitációs foglalkoztatás jogszabályi és szakmai követelményeit ellenőrző hatóság a nem hatáskörébe tartozó jogszabálysértés észlelése esetén nem kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását. A biztos szerint e jelzési kötelezettség elmulasztása a jobbiztonság követelményével és az érintett munkavállalók emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. Aggályosnak találta az ombudsman a fejlesztő foglalkoztatás intézményét pusztán elnevezés-módosításként kezelő jogalkalmazási gyakorlatot is, amennyiben az ebben rejlő érdemi tartalom lényegében nem jelenik meg.

A biztos a vizsgálata tapasztalatait összegezve hangsúlyozta, hogy a Foglalkoztató az elektronikus megfigyelőrendszer működtetésével kapcsolatos intézkedése során egyes vonatkozó garanciális követelményeket figyelmen kívül hagyott (belső szabályzat elkészítése, a munkavállalók megfelelő, dokumentálható tájékoztatása), míg más követelményeknek való megfelelés jelentős mértékben megkérdőjelezhető volt (a vagyonvédelmi szempont kapcsán az intézkedés célhoz kötöttsége). Az ombudsman szerint alapjogilag visszás volt az eleve nem jogszerű jogalkalmazási gyakorlathoz tár-

suló azon munkáltatói bánásmód, amely fenntartotta annak látszatát, hogy az egyébként nem üzemelő elektronikus megfigyelőrendszer rendeltetészerűen működik, miközben egyáltalán nem volt figyelemmel az érintett megváltozott munkaképességű munkavállalók, különösen a pszichiátriai diagnózissal rendelkező személyek állapotára való esetleges hátrányos következményekre.

Az ombudsman felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg olyan mechanizmus beépítését a rehabilitációs foglalkoztatás ellenőrzésébe, amely a szakmai követelmények tartalmi megvalósítására ösztönzi az akkreditációs tanúsítvánnyal rendelkező munkáltatókat, és amely a megváltozott munkaképességű munkavállalók társadalmi és munkaerőpiaci befogadását támogatja. Kezdeményezte továbbá a Kormányhivatal kormány megbízottjánál azt, hogy ha a rehabilitációs hatóság munkatársai ellenőrzéseik során olyan jogszabálysértő foglalkoztatási körülményeket tárnak fel, amelyek vizsgálata nem tartozik a hatáskörükbe, akkor a törvény alapján kezdeményezzék a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását. A Foglalkoztató ügyvezetőjét arra kérte fel, hogy olyan foglalkoztatási körülményeket biztosítson a munkavállalóknak – különös tekintettel az elektronikus megfigyelőrendszer üzemeltetésére, dohányzó hely kijelölésére és használatára, a toalettpapír biztosítására, személyes adatokat tartalmazó iratok tárolására –, amely tiszteletben tartja az emberi méltósághoz való jogot. Az ombudsmani intézkedések címzettjei egyetértettek a jelentésben foglaltakkal, azokat részben végre is hajtották.

7. Az AJB-172/2017. számú ügyben egy látássérült panaszos fordult a biztoshoz beadvánnyal az online pénztárgépek látássérültek számára megoldhatatlan használatával kapcsolatban. A panaszos a 2017. január 1-jétől kötelezően alkalmazandó online pénztárgépet megvásárolta, mivel azonban az nem akadálymentesített, vak személyként nem tudja alkalmazni, így a vonatkozó jogszabályban meghatározott kötelezettségeit sem tudja teljesíteni. A beadványozó pedig az akadálymentesített online pénztárgép, illetve egyéb megoldás hiányában a munkavégzését kénytelen felfüggeszteni.

A biztos jelentésében megállapította, hogy a munkáltató törvényi kötelezettsége, hogy biztosítsa a fogyatékos munkavállaló számára az egyenlő eséllyel hozzáférhető munkakörülményeket. Mivel az adózás mint a közös szükségletekhez való hozzájárulás mindenkinek alkotmányos kötelessége, nélkülözhetetlen, hogy annak egyik eszközét, vagyis a pénztárgép használatát, a vak és látássérült munkavállaló számára is egyenlő eséllyel hozzáférhetővé, azaz akadálymentessé tegyék. A jelentés kitér arra is, hogy előremutató a nemzetgazdasági tárca együttműködési szándéka, amely szerint számítanak a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége (MVGYOSZ) munkatársainak fejlesztési javaslataira azon követelmények

meghatározása vonatkozásában, amelyek a pénztárgépek vak és gyengénlátó személyek általi alkalmazhatóságát garantálják. A biztos szerint ezen együttműködés a CRPD azon alapvető szemléletét tükrözi, amely az érintett fogyatékos személyek bevonását, aktív részvételét szorgalmazza.

Az ombudsman hangsúlyozta azt is, hogy a CRPD számos fontos alapelvet rögzít, a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tiszteletét, a hátrányos megkülönböztetéstől való mentességet, a teljes és hatékony társadalmi részvételt és befogadást, az egyenlő esélyű hozzáférhetőséget. A CRPD nyomán az online pénztárgépek egyenlő esélyű hozzáférése, akadálymentessége garantálja a fogyatékos személyek jogainak érvényesítését. Az ombudsman megállapította, hogy visszaszűnik a jogalkalmazási gyakorlat, amely szerint a meghatározott szolgáltatás-csoportba tartozó szolgáltatást végző adóalanyok nyugtaadási kötelezettségüknek kizárólag online pénztárgéppel tehetnek eleget, ugyanakkor az előírt berendezés számukra nem egyenlő eséllyel hozzáférhető.

Az ombudsman mindezek nyomán jelentésében a nemzetgazdasági minisztertől azt kérte, hogy fontolja meg a pénztárgéprendelet módosításának a kezdeményezését annak érdekében, hogy a jogszabály előírásai a vak és gyengénlátó személyek számára is biztosítsák az egyenlő eséllyel alkalmazás lehetőségét. Az intézkedés nyomán a tárca megkezdte a vonatkozó jogi szabályozás áttekintését, és az MGVYOSZ vezetőjét is megkeresték, javaslataik megismerése érdekében. A jogszabály-módosítás előkészületeinek eredményéről, a módosítási javaslat tartalmáról és benyújtásának várható időpontjáról további tájékoztatást kér a biztos.

8. Az AJB-263/2017. számú ügyben a panaszos egy fővárosi gimnázium – mozgássérülése miatt – sajátos nevelési igényű tanulója volt beadványa benyújtásakor. Sérelmezte, hogy a Kormányhivatal pár héttel az írásbeli érettségi vizsgája előtt kérte a gimnázium igazgatóját, hogy módosítsa azon határozatát, amelyben arról rendelkezett, hogy az érintett, kezeit illetően mozgásában korlátozott tanuló az írást igénylő tevékenységeknél segítő személy együttműködését vegye igénybe.

A vizsgálat feltárta, hogy a köznevelési törvény és az oktatási irányelv rendelkezéseiben és dogmatikájában az integráció szerepel, ehhez képest az inkluzív oktatás fogalma célként és feladatként az Országos Fogyatékosügyi Programban jelenik meg. Kiderült, hogy sem a köznevelés-fejlesztési terv, sem pedig a köznevelési törvény nem tartalmaz az inkluzív, vagyis valamennyi fogyatékossgal élő tanuló számára egyenlő eséllyel hozzáférhető oktatási és tanulási környezet megteremtésére vonatkozó konkrét előírásokat. A biztos szerint a fogyatékos személyek jogai érvényesülésének az élet valamennyi területén való garantálása valamennyi, az egyes jogok, a szolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés kapcsán

érintett ágazati politikára kiterjed, mindez az ágazatok között hatékony együttműködést feltételez, ez utóbbi pedig megköveteli az ágazati normák azonos fogalomhasználatát. Míg a CRPD és a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló törvény a fogyatékossgal élő gyermek fogalmát használja, addig a köznevelési törvény a sajátos nevelési igényt, valamint adott esetben a beilleszkedési, tanulási és magatartási zavart nevesíti, a gyermekvédelmi törvény pedig a kettős szükségletű gyermek fogalmát is használja, ugyanakkor a családtámogatások megállapításának jogalapja a gyermek tartós betegsége, súlyos fogyatékossga. A biztos szerint mindez a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének kötelezettségével, a jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, és nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

A biztos azt is megállapította, hogy ha a Kormányhivatal a vizsgákra vonatkozó rendelkezések megtartását ellenőrzi, arra csakis hatósági ellenőrzés keretében, a törvényben meghatározott eljárási garanciák betartása mellett kerülhet sor. A Kormányhivatal azonban úgy ellenőrizte a vizsgákra vonatkozó szabályok betartását, hogy mindeközben nem vette figyelembe, hogy e hatáskörének gyakorlása során hatóságként jár el, és így eljárását a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény szabályai kötik, ezért mellőzte a törvény eljárási garanciáinak betartását.

Az ombudsman rámutatott, hogy amennyiben a Kormányhivatal a gimnázium igazgatója döntésének megváltoztatására irányuló kérésekor nem hatósági ellenőrzést végzett, amelyet mind a kormány megbízott, mind az államtitkár megerősített, ez esetben Kormányhivatal eljárásának hiányzik a jogalapja. Ekkor ugyanis a Kormányhivatal a szervezője az emeltszintű érettséginek, mert e tevékenysége során nem hatósági, hanem kvázi szervezési feladatokat lát el, és ennek keretében – jogszabályi felhatalmazás hiányában – nem jogosult az első fokon már jogerőssé vált igazgatói határozat megváltoztatására. Ez utóbbiak esetén pedig a biztos álláspontja szerint a Kormányhivatal hatáskörét túllépve, hatóságként fellépve gyakorolt nyomást a gimnázium igazgatójára a tanuló érettségire való jelentkezési kérelmével kapcsolatos határozatának megváltoztatására, amely a jobbiztonság követelményébe ütköző súlyos visszásságot okozott.

A Kormányhivatal kvázi intézkedése nem terjedt ki egyebekben azon jogszabályi rendelkezések ellenőrzésére, amelyek az érintett tanuló számára az egyedi igényeihez és szükségleteihez igazodó intézkedéseket, az egyenlő esélyű hozzáférést és az észszerű alkalmazkodást garantálják, ami az érintett tanuló vonatkozásában alapjogi visszásságot idézett elő. A biztos fontosnak tartotta azt is rögzíteni az ügy kapcsán, hogy mind a köznevelési törvény szemléletmódja, mind pedig a szakértői bizottságok szakvéleményei kevésbé a fogyatékos, sajátos nevelési igényű gyermek kiemelkedő és támogatandó képességeire, valamint a támogatás módszerére összponto-

sítanak, hanem inkább a tanuló életkori sajátosságainak fogyatékoság által okozott részleges vagy teljes körű módosulását rögzítik, és a kedvezményekre, valamint a mentességek megadására irányulnak. A jelentés rámutat, hogy e gyakorlat a nyelvvizsgákon kívül egyéb (írásbeli) dolgozatok és vizsgák során is érvényesül, mindez azonban nem garantálja a fogyatékos tanulóknak a CRPD által rögzített inkluzív oktatáshoz való jogát, és az élethosszig tartó tanulás lehetőségének is gátat szab.

A biztos javaslataival az emberi erőforrások miniszteréhez fordult. Az oktatásért felelős államtitkár válaszában kifejtette, hogy megvizsgálják az oktatási ágazat fogyatékos személyekkel kapcsolatos szabályait, valamint azt, hogy e szabályok mely pontokon igénylik a más ágazatok szabályozóival való összehangolást. Az inkluzív oktatás szemléletmódjának a hazai oktatási rendszerben való meghonosítását célzó stratégia kapcsán megírta, hogy arról külön dokumentum nem készült, de az Országos Fogyatékosügy Program, az Emberi Erőforrások Operatív Program és a Köznevelés-fejlesztési Stratégia alapján több olyan főirányvonal vezethető le, amelyek az inkluzív oktatás meghonosítását támogatják. Az emelt szintű érettségi vizsgák jogszabályi könnyítései, mentesítései kapcsán arról számolt be, hogy eddig nem érzékelték, hogy rendszerszintű beavatkozásokat igényelne a végrehajtás, így megfontolandónak tartja, hogy az iskola igazgatójától a kormányhivatalhoz kell-e telepíteni a jogköröket. Hangsúlyozta azonban, hogy a vizsgált konkrét ügyben továbbra is aggályosnak tartják a segítő személy aktív jelenlétét, ezért e kérdésben további egyeztetéseket folytatnak az Oktatási Hivatal munkatársaival.

3.1.3.

A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme

Amint azt minden év beszámolója rögzíti, az ombudsmantörvény megkülönböztetett figyelmet vár el a mindenkori biztostól minden rászoruló és veszélyeztetett társadalmi csoport tekintetében, külön is kiemelve a fogyatékosággal élő emberek védelmét. Az idei vizsgálatokból ismét körvonalazódik a rászorultság minősége, összetettsége és mélysége, azonban a szűkös anyagi lét és annak következményei csaknem valamennyi társadalmi csoport esetében megjelennek.

A korábbi években kiadott ombudsmani beszámolók már többször hangsúlyozták, hogy az ebbe a körbe sorolható társadalmi csoportok eltérő okokból (pl. az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi, mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, azonban a helyzet okán valamennyi közhatalmi beavatkozással szemben is kiszolgáltatottak. Esetükben ugyanakkor súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam – valamely intézményén keresztül – nem tesz eleget alkotmányos

feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó bármely, akár indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége rendkívül csekély.

Amint azt az elmúlt évek vizsgálatait összefoglaló beszámolók is kiemelték, a hajléktalanság társadalmi, jogi megítélése meglehetősen vegyes, az el- és befogadás változásai érzékelhetőek, az elemzések fókusza ugyanakkor továbbra is szinte minden esetben a kiszolgáltatott lét. A hajléktalanság kérdése tehát ezúttal is az utca vonalától az ellátó rendszer monitorozásán át a jogszabályi háttér teljes áttekintésén és kritikai elemzésén alapult. A betegek, a páciensek jogainak tényleges érvényesülése számos okból továbbra is jelentős és érzékeny kérdést jelent az egészségügy aktuális helyzetében. A betegjogok fejlődéstörténete szempontjából bizonyos tekintetben lassú az adaptáció az ellátások specializálódása miatt is, ami növeli a kiszolgáltatottság érzését. Az idős kor pedig a rászorultság és kiszolgáltatottság fokozódásával különös módon érinti a társadalmi érzékenységet. Mivel a téma nem tisztán alapjogi, hanem elsősorban társadalomtudományi kérdés, a vizsgálatok, kutatások tágabb képet igyekeztek rajzolni, mint ami az ombudsman hatáskörét tekintve lehetséges. Azok a konkrét jelentések, amelyekkel ez a fejezet rész foglalkozik, jelen beszámolási évben is elsősorban a bentlakásos intézmények működésén keresztül érzékeltethetik az idős emberek életének és az őket ellátó szociális szakemberek munkájának különleges aspektusát.

A tárgyévben a hozzá fordulók panaszai nyomán ismét a szegénység újabb megjelenési formáival találkozott az alapjogi biztos, különösen a létfenntartás stratégiaiái tűnnek változékonyak. A fedél megtartása a létfenntartás egyik lényeges szempontja, ám a mélyszegénységben élők számára a kiszolgáltatottság fokozatai beláthatatlanok. A köztetetés vagy a tűzifa elérhetősége a túlélés indikátorai lehetnek, miközben a hatósági döntések e tartományban is ellentmondásosak voltak.

A veszélyeztetett csoportok védelmét átfogó módon érintő vizsgálatok

1. Az AJB-88/2017. számú ügyben egy civil jogvédő szervezet az állami fenntartású gyermekvédelmi intézményekben bekövetkezett halálesetek kivizsgálását érintő beadvánnyal fordult a biztoshoz. Aggályosnak tartották ugyanis, hogy a hatályos hazai jogi szabályozás és gyakorlat szerint a nemzetközi jog és az OPCAT gyakorlat alapján fogvatartási helynek minősülő, fogyatékos személyek ápoló-gondozó otthonaiban, pszichiátriai betegek intézményeiben nem kerül sor a haláleseteknek automatikusan független szerv által lefolytatott, érdemi és hatékony vizsgálatára.

A biztos az ügyben átfogó vizsgálatot indított, amely feltárta, hogy jelenleg a gyermekvédelmi és a szociális bentlakásos intézményekben bekövetkezett halálesetekkel kapcsolatban követendő többféle eljárásrend létezik. Ezek differenciálnak az ellátott személyek között attól függően, hogy az ellátást nyújtó intézmény állami vagy nem állami fenntartású-e, a szociális vagy a gyermekvédelmi törvény hatálya alá tartozik-e, valamint, hogy az érintett ellátott személy kiskorú-e. Kérdéses és ebből fakadóan esetleges az is, hogy az illetékes szervek mely esetekben és milyen szempontok alapján tartják indokoltnak további intézkedés megtételét. Ilyen intézkedés lehet a kapott tájékoztatás alapján információk bekérése, szükség esetén konkrét intézkedések megtétele, illetve a rendkívüli eseménnyel érintett szolgáltató, intézmény telephelye szerint illetékes működést engedélyező szerv hatósági ellenőrzésre, célvizsgálat elvégzésére való felkérése.

Jelentésében az ombudsman megállapította, hogy az elhunyt személyek alapjogi jogképessége halálukkal megszűnt, így esetükben – a kegyeleti jog bizonyos vonatkozásain kívül – a személyükkel összefüggő ombudsmani vizsgálat nem folytatható. Fontosnak tartotta ugyanakkor rögzíteni, hogy valamennyi – a behatárolt intézményi körben bekövetkezett – haláleset objektív, vagyis a szociális ellátórendszer szereplőitől független vizsgálata olyan preventív és egységes jogvédelmi mechanizmus kialakítását, folytatását jelenti, amely egyben a tartós, bentlakásos ellátást, szolgáltatást nyújtó intézményekben ellátott személyek tekintetében az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének lényegi tartalmát képezi. Az életvédelmi kötelezettségéhez hozzátartozik, hogy az államnak az emberi életet mint értéket is védenie kell. A generális prevenció, a halálesetek minimalizálása érdekében szükséges, hogy a hatóságok részletesen, szakmai alapon vizsgálják ki a bekövetkezett halálesetek okát, hogy szükséges-e bárkit felelőségre vonni vagy védelmi intézkedéseket bevezetni. Az alapjogi biztos rámutatott, hogy mindezek elmaradása esetén az állami intézményvédelmi kötelezettség nem tud érvényesülni.

A jelentés megállapította, hogy a hatályos jogszabályi környezet és a jogalkalmazási gyakorlat az érintett gyermekek és fogyatékosággal élő személyek vonatkozásában alapjogi visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a Gyermekjogi Egyezmény, valamint a CRPD által meghatározott nemzetközi kötelezettségeknek sem. A biztos ezért az emberi erőforrások miniszterétől kérte azt, hogy fontolja meg olyan munkacsoport felállítását, amelynek feladata az állami és nem állami fenntartású szociális és gyermekvédelmi intézményekben bekövetkezett halálesetek objektív kivizsgálását biztosító jogszabályi keretek és szakmai protokollok kidolgozása.

Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy a jelzett kérdés rendszerszintű vizsgálata és megoldása érdekében szakmai munkacsoport-

megbeszélést tartottak, melynek keretében részletes adatszolgáltatást kértek az SZGYF vezetőjétől a bentlakást nyújtó szociális és gyermekvédelmi intézményekben bekövetkezett halálesetekre vonatkozóan. Az ezen adatszolgáltatás alapján a munkacsoport által elkészítendő rendszerszintű eljárásrendre irányuló javaslatról történő tájékoztatását kérte az ombudsman.

2. A biztos a közérdekű munkavégzés automatikus kizárásával összefüggésben, az egyes sérülékeny csoportok szabálysértési eljárásában való érintettségét vizsgálta az AJB-1010/2017. számú ügyben. A szabálysértési törvény az egyéni szempontok, speciális munkavégzési lehetőségek valós mérlegelése nélkül automatikusan kizárja, hogy a bíró különböző sérülékeny csoport esetében közérdekű munkavégzés büntetést szabhasson ki. A biztos ezt alapjogi szempontból aggályosnak látja, így felül kell vizsgálni a szabálysértési közérdekű munkavégzés jelenlegi rendszerét és szabályait, ezért az érintett szaktárcák intézkedését kezdeményezte. Egy civil jogvédő szervezet fordult a biztoshoz és arra hívta fel a figyelmét, hogy a jelenlegi szabályozás szerint a bíróság nem szabhat ki közérdekű munkát fogyatékossgal élő személyek, tizenkettedik hetet betöltött várandós nők, illetve a 14 és 16 év közötti gyermekek esetében. Lehetőségként a pénzbírság, illetve a fiatakorúak esetében az elzárás marad. A pénzbírság sokszor nehéz vagy megoldhatatlan helyzetbe hozza az érintetteket – akik ezért inkább munkával váltanák ki a velük szemben megítélt összeget; a fiatakorúak elzárása pedig csak legvégső eszközként alkalmazható.

Az ombudsman a hazai szabályozás koncepcióját összevetette a nemzetközi emberi jogi kötelezettségekkel. Jelentésében rámutatott, hogy az állami büntetőhatalom érvényesítése nem zárhatja ki az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményének, szempontjainak figyelembevételét olyan élethelyzetekben, amikor egy jogsértő magatartás miatt büntetés kiszabása szükséges. A jelentés kiemeli, hogy a fogyatékossgal élő személyek, a várandós nők és a 14 és 16 év közötti gyermekek esetében a közérdekű munkavégzést éppen a jogvédelemre hivatkozva zárják ki. A kivételt nem engedő jogalkotói döntés mögött felfedezhető, hogy e személyi körök számára a megfelelő, biztonságos munkavégzés nehezen biztosítható.

A jelentés kitér arra, hogy ez az automatizmus csak a kisebb súlyú jogsértéseket szankcionáló szabálysértési eljárás sajátja. Más a helyzet ugyanis a büntetőeljárásban: ott az irányadó törvényi rendelkezések nem zárják ki eleve a közérdekű munka kiszabhatóságát a fogyatékossgal élő személlyel szemben, garanciaként ugyanakkor figyelembe kell venni a terhelt egészségi állapotát. A biztos szerint így visszas helyzetet idéz elő, hogy miközben a büntetőeljárásban lehetséges, a szabálysértési eljárásban – az adott személy egészségügyi állapotának egyedi vizsgálata nélkül – kizárt a közérdekű munkavégzés vagy más alternatív szankció alkalmazása.

A biztos hasonlóképp aggályosnak tartotta azt a jelenlegi szabályozási automatizmust is, hogy a szabálysértési közérdekű munka csak a 16 és 18 év közötti elkövetők esetében jelent büntetési alternatívát. A gyermek védelme, valamint a tankötelezettségének teljesítése legitim indokok, ezek okán a foglalkoztathatóság valóban korlátozható lehet. A foglalkoztatási lehetőségek maguk ugyanakkor igen sokrétűek, ilyen esetekben is azonban a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárást kell követni. A biztos utalt rá, hogy például a közérdekű önkéntes tevékenység életkori alsó határa jelenleg 10 év. A jelentés rögzíti, hogy nemzetközi sztenderdek szerint a gyermekek által elkövetett szabálysértések elbírálásakor kiszabható szankció-alternatívákat széles körben kell meghatározni, a személyes szabadság elvonása pedig csak kivételes lehet. A 14 és 16 év közötti fiatalok esetében azonban előfordulhat, hogy a szabálysértési eljárásban kiszabható büntetések közül – a pénzbírság és a helyszíni bírság korlátozott volta miatt – adott esetben ténylegesen az elzárás büntetés alkalmazása maradhat a reális döntési opció.

A biztos felkérte a belügyminisztert, hogy a szabálysértési törvény megfelelő módosításának kezdeményezésével teremtsen meg az alternatív szankcionálási lehetőségeket, így a közérdekű munka vagy azzal egyenértékű munkavégzés lehetőségét a fogyatékosággal élő, illetve a 16 éven aluli gyermek elkövető esetében. Az ombudsman azt is javasolta, hogy intézkedjen a közérdekű munkára történő jelentkezés határidejére, módjára vonatkozó szabályok felülvizsgálatáról és arról, hogy a közérdekű munkához szükséges foglalkoztathatósági szakvélemény díját egységesen az állam viselje. Az emberi erőforrások miniszterét arra kérte, hogy mindehhez biztosítson szakmai segítséget, a nemzetgazdasági minisztert pedig arra, hogy vizsgálja meg, hogyan lehetne bővíteni a fogyatékosággal élő személyek számára alkalmas közérdekű munkavégzési lehetőségeket.

A belügyminiszter válaszában jelezte, hogy tervezi a szabálysértési törvénynek a jelentéssel érintett aspektusból történő felülvizsgálatát és a jogalkalmazói gyakorlatban tapasztalható problémák feltárását. A törvénymódosítás megfelelő előkészítése érdekében a szaktárca a 2018. év első felében széles körű egyeztetést tervez az érintett szervekkel. Az emberi erőforrások minisztere pedig arról adott tájékoztatást, hogy örömmel együttműködik az érintett tárccákkal a felvetett kérdések megoldása érdekében, és az együttműködést munkacsoport formájában tekintené hatékonyak. A nemzetgazdasági miniszter nem válaszolt a megküldött jelentésre.

3. Az AJB-1064/2017. számú ügyben ugyancsak egy civil jogvédő szervezet kezdeményezett vizsgálatot a biztosnál arra hivatkozva a beadványában, hogy a védekezéshez való jog és a kiszolgáltatott személyek (fogyatékosok, a magyar nyelvet nem ismerők, írni-olvasni nem tudók, fiatalok, egyéb okból védekezésre nem képesek, anyagi értelemben rászoruló) érdekei

a szabálysértési eljárás rendszerében nem tudnak hatékonyan érvényesülni. A beadványozó a védekezés jogának a kötelező védelem útján történő garantálásának, másfelől annak a kérdésnek az áttanulmányozására kérte a biztost, hogy a meghallgatás nélküli eljárás lefolytatása mennyiben biztosíthatja a sérülékeny csoporthoz tartozó, eljárás alá vont személyek jogainak érvényesítését.

A biztos vizsgálatot indított, az alapjogi áttekintés vezérfonalát a büntetőeljárásról szóló törvénynek a kötelező védelemre vonatkozó szabályozása képezte. A kötelező védelem egyes eseteinek áttekintése során különösen azt elemezte, hogy a kötelező védelem egyes esetei a szabálysértési eljárásba – a helyszíni eljárás érintetlenül hagyása mellett – miként építhetők be.

Az alapjogi biztos több alapjogi és a jogbiztonság követelményét érintő vizsgáltságot is feltárt, mindezek eredményeként pedig jelentésében a belügyminiszter számára jogalkotási javaslatot fogalmazott meg, amelyben javasolta, hogy az elzárással sújtható szabálysértések miatti eljárásokban egyértelműen és törvényi szinten szabályozzák a kötelező, illetve a mérlegelés alapján történő védőkirendelés lehetőségét. A jelentés arra is kitért, hogy az elzárással nem sújtható szabálysértések miatti eljárásokban is lehetővé kellene tennie a törvénynek a mérlegelés alapján történő védőkirendelést. Az ombudsman szerint emellett a normaszöveg szintjén szükséges egyértelműen meghatározni, hogy szabálysértési őrizet elrendelése során – a bíróság elé állításról hozott döntéstől függetlenül – haladéktalanul védőt kell kirendelni. Mindezeket túl felkérte a biztos a belügyminisztert, hogy fontolja meg egyeztetések kezdeményezését a meghallgatás nélküli eljárásokban készítendő tájékoztatásokat érintően annak érdekében, hogy azokat a joggyakorlat szintjén egységesen, minél jobb érthetőséggel fogalmazzák meg. A biztos továbbá felkérte a belügyminisztert arra is, hogy kezdeményezzen egyeztetéseket a jogalkalmazói szervekkel a személyi állomány számára érzékenyítő képzések megszervezése tárgyában.

A belügyminiszter az ajánlások egy részével egyetértett. Vállalta azt, hogy a szabálysértési törvény legközelebbi módosítása során a védő haladéktalan kirendelésére vonatkozó kötelezettségnek az őrizet szabályai között történő megjelenítésére figyelemmel lesz. Ezen túl ígéretet tett a szabálysértési hatóságok által használt iratminták megfogalmazásának felülvizsgálatára és a hatóságok tagjai számára érzékenyítő képzések kezdeményezésére. Az iratminták felülvizsgálata tekintetében fontos lépés, hogy a helyszíni bírságozáshoz használt nyomtatványok egységesítésére tájékoztatása szerint sor került, és azt valamennyi szerv számára kötelező jelleggel rendszeresítette 2018 márciusától. A tárca álláspontja szerint azonban a szabálysértési eljárási jog kriminális jellege és a büntetőeljárás joggal való szoros kapcsolata nem keletkeztet arra vonatkozóan alkotmányos elvárást, hogy a szabálysértési eljárási jog is megfelelően a büntetőeljárás joggal szemben támasz-

tott garanciális követelményeknek. Így a jelentésben foglaltak ellenére a kötelező védelem eseteinek kiterjesztését, valamint a mérlegelés alapján, illetve a méltányossági alapon történő védőkirendelés lehetőségének megteremtését a miniszter szakmailag nem tartotta indokoltnak.

Viszontválaszában az ombudsman továbbra is fenntartotta arra vonatkozó javaslatát, hogy az elzárással sújtható szabálysértések tekintetében a szabálysértési jog is rendelkezzen az ügyvéd kirendelésének kötelező és mérlegeléses eseteiről. Ugyancsak ismételten kérte a minisztertől annak megfontolását, hogy az elzárással nem sújtható szabálysértések miatti eljárásokban legyen lehetőség a védő méltányossági alapú, akár diszkrecionális jogkörben történő kirendelésére, amennyiben az eljáró szerv megítélése szerint a kiszolgáltató helyzetben lévő, eljárás alá vont személy jogainak védelme érdekében arra szükség van.

A hajléktalan és más egzisztenciálisan rászoruló személyek jogainak védelme

A hajléktalan emberek a társadalom peremén élő, rendkívül kiszolgáltató emberek, akik számára olykor létkérdés a fokozott állami védelem. Az állam azonban egyensúlyoz a fokozott – de a lehető legkevesebb alapjog-korlátozással járó – beavatkozás és a kivezető utat jelentő alternatíva között. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége közvetlenül csak arra ad lehetőséget, hogy a közvetlen életveszélybe került (súlyosan beteg vagy a kihűléssel fenyegetett) hajléktalan önrendelkezési jogát korlátozza olyan mértékben, amilyen mértékben a veszély indokolja. A hajléktalanok olyan gyenge jogérvényesítési képességgel rendelkező réteget képeznek, amely bármilyen jogkorlátozással szemben rendkívüli mértékben kiszolgáltató.

A korábbi évekhez hasonlóan a tárgyévben is a hajléktalan emberek hétköznapi létével, ellátásával és egészségügyi ellátásuk problémáival, a hajléktalanszállók írott és íratlan szabályaival számos esetben találkozott a biztos, noha jelentős vizsgálat csupán a téli krízisidőszakban folyt. A panaszok jellemzően a szállók befogadás-rendjével voltak kapcsolatosak, illetve a napnali melegedők szolgáltatásainak kapacitáskorlátját érintették. Ezekben az esetekben az intézmények vezetőivel való rövid egyeztetés után a panaszos részletes tájékoztatásával lezárhatóak voltak az ügyek. A korábbiaktól eltérően idén a biztos vizsgált egy olyan, közérdeket érintő kérdést, ami különösen érzékenyen érinti az utcai hajléktalanságot. A nyilvános illemhelyek hiánya elsősorban a főváros lakóinak életét keseríti meg általános jelleggel, hiszen – amint a beadványozó ki is tért erre – a szükség bárkit utolérhet, utazót, turistát, gyereket, időst, de leginkább a hajléktalan embereket.

A hajléktalanság alapjogi értelmezésében az emberi méltósághoz való jog, a szociális biztonság relatív tisztelete és a normarendszer jogállami követelményei (jogbiztonság) szerint mérlegelte a biztos az ombudsmani

eszközök lehetőségeit. A következőkben az utcán élőknek, a közterületek lakóinak ellátását monitorozó, a fővárost érintő ombudsmani vizsgálat összefoglalóját közöljük.

1. A hajléktalanok életének, egészségének védelme a 2017-es igen hideg téli időjárás miatt fokozott figyelmet követelt meg a hajléktalan-ellátásban dolgozó szakemberektől és az ellátórendszer fenntartóitól egyaránt. Az AJB-811/2017. számú ügyben az alapjogi biztos – a korábbi évek gyakorlatát követve – a 2016/17-es téli krízisidőszakban is fel kívánta térképezni a hajléktalan-ellátás helyzetét, elsősorban a fővárosra fókuszálva. A biztos munkatársai az ellátást végző szervezetekkel folytatott szakmai egyeztetéseken túl helyszíni bejárások során mérték fel a hajléktalan-ellátás rendszerszintű nehézségeit, illetve ismerték meg a működő jó gyakorlatokat.

A 2015/2016 telén folytatott vizsgálat során megállapítottakkal egybehangzóan pozitív tapasztalat 2017-ben is, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátás intézményhálózata teljes spektrumában kiépült, folyamatos működésre képes, a szakmai együttműködés nyomán pedig érzékelhetően kevesebb az utcán élő emberekkel kapcsolatos konfliktushelyzet és az ellátórendszer képes gyorsan és hatékonyan reagálni azokra a rendkívüli krízishelyzetekre is, amelyeket a fedél nélkül élő emberekkel foglalkozó szakemberek a szélsőséges időjárás miatt tapasztalhattak 2017 januárjában. A biztos szerint azonban a kötelezettségvállalás mértéke nem csökkenthető attól, hogy a közterületeken észlelhető hajléktalanság kevésbé érzékelhető a fővárosban, a tél pedig az átlagosnál nagyobb együttműködésre készítette az érintett szervezeteket és hatóságokat. Előrelépés, hogy a releváns pályázati források időben váltak elérhetővé, a pályázatok kiírását átfogó szakpolitikai egyeztetés előzte meg, és már nem jelent adminisztrációs és költségvetési problémát, ha egy hajléktalan egy nap több nappali melegedőt is igénybe kíván venni, továbbá a hatóságok és a szociális szakemberek több irányból és szervezeten, a lehetőségek széles körét kínálva igyekeznek tompítani a hajléktalansággal összefüggő problémákat.

A 2017-es ombudsmani jelentés ugyanakkor a korábbi évek tapasztalataihoz hasonlóan ezúttal is kitért arra is, hogy a hajléktalanoknak alapszolgáltatásokat nyújtó intézménytípusokat a hatályos jogszabályok pontosan ugyan, 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.

A biztos a jelentésben hangsúlyozta, hogy továbbra is szükség van a fedél nélkül élő személyek speciális szükségleteihez igazodó, igény szerinti, többrétű ellátást nyújtó szociális és egészségügyi centrumok létesítésére, és továbbra is szorgalmazza a lábadozó funkciót is betöltő átmeneti szállók,

nappali melegedők egészségügyi ellátó funkciójának jogszabályi háttérben is megnyilvánuló egyértelmű rögzítését. Kiemelt és megoldásra váró feladat továbbá a pszichiátriai, addiktológiai problémákkal küzdő vagy bármely szempontból speciális igényű hajléktalanok szakszerű ellátásának, gondozásának rendszerszintű megszervezése, annak finanszírozása. Ezzel szoros összefüggésben pedig az ellátórendszer egészét érintő, kiemelt kérdésként kezelendő a fővárosi fertőtlenítő fürdető szerepét betöltő IX. kerületi, Albert Flórián úti fertőtlenítő állomás működése, valamint a hozzá kapcsolódó szociális és egészségügyi szolgáltatások megfelelő infrastruktúrális és gazdasági hátterének mielőbbi megteremtése.

A vizsgálat feltárta, hogy továbbra is szükség van a döntően adminisztratív jellegű hiányosságok és disszonanciák feloldására. Így például továbbra is átgondolásra vár a nappali melegedők hétfélig nyitva tartását és az utcai gondozó szolgálatok működési rendjét meghatározó jogszabályok és a szükséglet-alapú szociális munka alapelveinek összehangolása, és ezzel összefüggésben továbbra is igény van a KENYSZI-TEVADMIN rendszer folyamatos felülvizsgálatára annak érdekében, hogy a nyilvántartási rendszer világos, következetes és hiteles működtetéséhez szükséges garanciális elemek hiánya ne veszélyeztesse a szolgáltatás-finanszírozás biztosítottóságát.

Az alapvető jogok biztosja mindezek miatt kezdeményezte az emberi erőforrások miniszterénél a KENYSZI nyilvántartási rendszerének és jogszabályi környezetének folyamatos monitoringját és azt is, hogy a szaktárca gondolja át, miként lehetne finanszírozni azokat a kiemelt szakmai kompetenciákat és infrastruktúrát igénylő intézményi ellátásokat, amelyekre a speciális egészségügyi és szociális ellátási szükségletű hajléktalanok rászorulnak. Az alapjogi biztos azt is kérte a minisztertől, hogy kezdeményezze a lábadozók átmeneti szállói jogszabályi és finanszírozási hátterének, az utcai szociális szolgáltatások nyújtását meghatározó jogszabályok pontosítását. A szaktárca vezetője egyetértéssel fogadta a biztos megállapításait, válaszában az egyes ellátástípusok vonatkozásában a már kezdeményezett módosítások előkészítéséről, a hajléktalan emberek hatékony társadalmi integrációjának, méltó lakhatásának elősegítésére irányuló elkötelezettségről számolt be.

2. Az ombudsman az AJB-1944/2017. számú ügyben a „szükség-helyzet gondjait”, azaz a nyilvános illemhelyek fővárosi hozzáférhetőségének helyzetét vizsgálta meg. A vizsgálat megindítására alapot adó beadvány a főváros területén a mindenki által elérhető, hozzáférhető nyilvános illemhelyek hiányát, az ezek fenntartására vonatkozó kötelezettség tekintetében az önkormányzati mulasztást sérelmezte. A biztoshoz forduló panaszos elismerte a Budapest Főváros XI. kerületének területén elkövetett köztisztasági szabálysértést, illetve az ezért kirótt helyszíni bírság jogszerűségét, és hangsúlyozta, hogy egyetért a köztisztaság mint védendő érték megóvása érdekében tett

hatósági intézkedésekkel. Felvetette azonban, hogy a köztisztaság megóvása, a közterületek rendeltetésszerű használata érdekében a mindenki számára elérhető megoldások biztosítása önkormányzati kötelezettség volna, és az nem kizárólag a hajléktalan embereket, hanem valamennyi járókelőt érintő, turisztikai szempontból is kiemelkedő jelentőségű kérdés. A vizsgálat megindítását követően egy civil szervezet is beadvánnyal fordult a biztoshoz, amelyben ugyancsak e több társadalmi csoportot is érintő probléma fontosságára hívta fel a figyelmet.

Jelentésében a biztos rávilágított, hogy a jogalkotó lehetőséget teremt arra, hogy a biológiai szükségletek közterületen történő elvégzése miatt szankciót alkalmazzanak az ezt elkövető személyekkel szemben akkor is, ha erre hozzáférhető és használható illemhelyek hiányában kerül sor. A köztisztasági szabálysértési tényállások deklarálása és az ezeket sértő magatartások szankcionálásának gyakorlata révén az állam – az önkormányzatokon keresztül – így egyfelől büntetni rendel egy, az emberi élethez elválaszthatatlanul hozzátartozó tevékenységet. Másfelől a jogalkotó az ennek emberhez méltó módon történő kivitelezésének lehetőségét nem garantálja, az adott jogellenes magatartás elkövetésének megelőzését, „legitim lehetőségét” nem biztosítja.

Az alapjogi biztos szerint ezen ellentmondás feloldásához, a köztisztasági szabálysértések szankcionálásának alapjogi szempontból is elfogadható megalapozottságához szükséges és elvárható a természetes emberi szükségletek emberhez méltó és „jogszerű” elvégzésére alkalmas lehetőségek biztosítottasága, az erre vonatkozó állami kötelezettségvállalás számon kérhetősége. Nem elfogadható ugyanis, hogy a jog olyan módon tilt meg valamit, hogy egyidejűleg egy kiszolgáltatott embercsoport számára nem biztosítja a jogkövetés minimális tárgyi feltételeit. A jelentés hangsúlyozza, hogy valóban költséges egy-egy korszerű, higiéniai és az egyenlő esélyű hozzáférés szempontjából valamennyi elvárásnak megfelelő illemhely kialakítása és működtetése, de az ehhez társuló igény olyanmire alapvető és természetes, hogy a biztosítására vonatkozó állami vagy önkormányzati kötelezettségvállalás és feladat-végrehajtás nem lehet kérdéses. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a nyilvános illemhelyek üzemeltetésének és használatának gyakorlatával kapcsolatban, valamint a minderre vonatkozó jogszabályi kötelezettségek és garanciális elemek tekintetében fennálló hiányosságok az emberi méltósághoz való joggal, a testi és lelki egészséghez való joggal, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéznek elő és tartanak fenn.

Az ombudsman felkérte a belügyminisztert, hogy vizsgálja felül a jogszabályi háttér hiányosságait, fontolja meg jogszabály-módosítás szükségességét. Felkérte továbbá a főpolgármestert, hogy a helyzet országos, jogszab-

bályi szinten történő rendezéséig vegye fontolóra a budapesti nyilvános illemhelyek üzemeltetésének önként vállalt önkormányzati feladatként történő teljesítésére vonatkozó fővárosi közgyűlési előterjesztés kidolgozását és benyújtását. A jelentésre adott minisztériumi válaszokból is kitűnik, hogy a jogalkotó előtt is ismert a fővárosi nyilvános illemhelyek működtetésének problémája és annak komplexitása, és a szaktárca nem vitatta a megoldás, illetve az ehhez szükséges együttműködés szükségszerűségét sem. A problémakör közegészségügyi, köztisztasági szempontjaira is tekintettel, a kérdés jogalkotási vonatkozásában a belügyminiszter az Emberi Erőforrások Minisztériumához fordult, amelytől a biztos további tájékoztatást vár. A Fővárosi Önkormányzat is egyetértett a jelentésben foglaltakkal, a nyilvános illemhelyekre vonatkozó átfogó üzemeltetési koncepció kidolgozásáról tájékoztatta a biztost, hozzátéve, hogy a Fővárosi Önkormányzat valóban meg fogja fontolni annak lehetőségeit, hogy a nyilvános illemhelyek üzemeltetését önként vállalt önkormányzati feladatként biztosítsa.

A szegénység további faktorai az ombudsmani gyakorlatban

Még mindig jelentős számban érkeznek olyan megkeresések a biztoshoz, amelyben a panaszosok helyben igényelhető szociális támogatásokkal kapcsolatosan kérnek segítséget. Ezek egy része az elmaradt támogatást, az önkormányzat elhúzódo eljárását vagy elutasító döntését kifogásolja, más részüknél azonban nyilvánvalóan érzékelhető az a tájékozatlanság, amely a rászorulókat az általuk igényelhető helyi támogatásokkal kapcsolatosan jellemzi. Ez utóbbiakról elmondható, hogy az ország egyes kistérségeiben, különösen a kis falvakban nincs számottevő jelentősége annak, hogy az önkormányzat honlapján, a Nemzeti Jogszabálytár oldalain elérhetőek az önkormányzatok szociális rendeletei. Ennek oka lehet a digitális írástudatlanság, de lehet az is, hogy a rászoruló az internet oldalait kifejezetten szociális ellátásuk témakörét érintően még nem igazán böngészik, vagy azokat nem tudják megfelelően értelmezni. Tény viszont, hogy nem jutnak olyan segítséghez, amely támpontot adna a szociális ellátást szabályozó rendelkezések közötti eligazodásban, a jelenlegi jogszabályok értelmezésében. Alapvető szempontja az ombudsmani eljárásnak, hogy a jogszabályok ismeretének hiánya miatt beadványozó ne szenvedjen hátrányt. Éppen ezért ezekben az esetekben a biztos eljárásának fő célja feltárni a panaszos által elérhető – főként települési – támogatások körét és arról megadni a hétköznapi nyelven megfogalmazott, az eljárások megindításához, az ellátás igényléséhez szükséges információkra kiterjedő tájékoztatást. Jellemzően ezekben az ügyekben nem készül jelentés, a tények és körülmények feltárását követően a hiányolt települési, egyéb ellátás, esetleg másfajta segítség eljut a panaszosokhoz.

Számos beadványozó kilátástalan helyzetében fordul a biztoshoz, nem konkrét hatósági eljárást kifogásolva kéri a vizsgálatát, közbenjárását. Az ombudsman törvényből fakadó kötelezettsége, hogy az egészségügyi, anyagi vagy bármely más okból kényszerhelyzetbe került, gyermekeket nevelő családok, egyedülálló szülők minden lehetséges figyelmet, segítséget és támogatást megkaphassanak. Egy rendszeres kórházi kezelés alatt álló, tartósan beteg gyermekét egyedül nevelő anya aktív korúak támogatásából tartotta fent magát, amelyet az emelt összegű családi pótlék egészített ki. Az egyes szolgáltatások felfüggesztése előtt, a közműdíjak rendezése miatt kérte az ombudsman segítségét. Hasonlóan más esetekhez, ebben az ügyben is együttműködő volt az önkormányzat, a hatósági visszajelzés szerint a családsegítő felvette a kapcsolatot a panaszossal, aki problémájuk megoldásához segítséget rendkívüli települési támogatás formájában is kapott.

Egy másik esetben a mozgáskorlátozott gyermeke közlekedése miatt segítséget kérő panaszos ügyében az ombudsmani eljárás keretében sikerült a körülményeket olyan módon tisztázni, hogy a mozgáskorlátozott diák iskolába szállításáról közvetlenül a megkeresés után az önkormányzat, a további hónapokban pedig az önkormányzat, az iskola, valamint – az útiköltség utazási utalvány formájában történő részbeni támogatásával – a szülő megosztva gondoskodott. Így ombudsmani közreműködéssel elkerülhetővé vált a gyermek családból történő kiemelése is.

A szociális támogatás elmaradása miatti panaszok a 2017. évben is főleg abból fakadtak, hogy a rászorulóknak nem jutott elegendő pénz élelmiszerre, gyógyszerre, téli tüzelőre, ehhez helyben segítséget, illetve megfelelő tájékoztatást nem kapott, helyzete kilátástalanná vált. A tűzifa hiánya még mindig jelentős szerepet játszik az ellátatlanság terén. A szociális támogató rendszer ehhez a rászorulóknak számára a lakásfenntartás terén legnagyobb költséget jelentő kiadáshoz csak szerény mértékben képes hozzájárulni. A helyzetet súlyosbította a 2017-es fűtési szezon előtt tapasztalt időleges tűzifa hiány, ami jelentős mértékben megemelte az árakat. A folyamat legnagyobb elszenvedője a lakosság szerény jövedelemből élő, vegyes tüzeléssel fűtő rétege volt.

Figyelemre méltó, hogy az ellátatlanság a napi főtt ételre, illetve annak hiányára is kiterjed. A főleg időseket, mozgásukban korlátozottakat érintő gond megoldásához a vizsgált esetben azzal lehetett hozzájárulni, hogy a rászoruló megkapja mindazokat a szükséges és pontos információkat, amelyek a meleg étel igényléséhez szükségesek. Ebben az esetben annak volt kiemelt jelentősége, hogy a településen az étkezés nem csak helyben fogyasztással vagy elvitellel, de az étel házhoz szállításának igénylésével is történhet. A szállítás költségét pedig az ellátást igénybe vevőktől az önkormányzat saját költségvetése terhére átvállalta. Így el tud jutni a meleg étel a panaszos otthonába úgy, hogy a szállítás számára megfizethetetlen többletköltséget nem eredményez.

Nem mehetett el a biztos szó nélkül amellet sem, hogy 2017-ben is érkezett olyan panasz, amelyben a beadványozó a települési támogatással kapcsolatos önkormányzati eljárás miatt benyújtott kifogása mellett azt is sérelmezte, hogy nincs a tanyáján elektromos áram. A panaszos Széchenyi 2020 program keretében megvalósuló magyarországi tanya villamos energiával történő ellátásáról kapott tájékoztatást, megjelölve azokat az elérhetőségeket, amelyeken közvetlenül a programirodával veheti fel a kapcsolatot a tanyát érintő további információk érdekében.

Végül szót kell ejteni azokról a panaszokról is, amelyekben azt kifogásolták, hogy a hatóságok az aktív korúak ellátásának megszüntetése, támogatás jogosulatlanul történő igénybevétele miatt, visszamenőlegesen százezres, illetve több százezres nagyságrendű, foglalkoztatást helyettesítő támogatás visszafizetésére kötelezték a jogosultakat. A téves joggyakorlatot feltáró vizsgálatról összefoglaló jelentés készül, amely várhatóan a következő beszámoló tárgyát képezi.

Az idősök jogainak védelme az idősügy intézményi oldala kapcsán

Jelen beszámolási időszakban az alapjogi biztos és munkatársai több, időseket ellátó ápoló-gondozó otthonban folytatott eseti vagy átfogó vizsgálatokat panaszbeadványok alapján, illetve a hagyományos, megyei monitorok alkalmával végzett, hivatalból indított vizsgálatok során.

1. A biztos AJB-261/2017. számon Heves megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célozva indított átfogó vizsgálatot, amelynek keretében vizsgálta a szociális és egészségügyi intézmények, ellátó-helyek működését. Mivel a megyében található Bélapátfalvai Idősök és Fogyatékosok Otthona a tágabb térség egyik legjelentősebb, összetett profilú, több telephelyen működő szociális ellátást nyújtó intézménye, indokolt volt a tevékenységét alapjogi szempontból áttekinteni. Az Intézmény részt vett az intézményi férőhely kiváltási folyamat első szakaszában: 2012-ben pályáztak eredményesen, és 1 Mrd Ft uniós keretösszegeből 150 fő költözhetett ki a nagy létszámú intézményből a környékbeli lakóotthonokba.

A vizsgálat feltárta, hogy az Intézményben problémát okoz a szakrendelésre előjegyzett időpont és a betegszállítás összehangolása, így több esetben az időpontot le kell mondaniuk és újat kell kérniük. Napi gondot jelent a szakrendelőbe történő betegszállítás, mivel az ellátottakat kísérő nélkül nem szállítja el a betegszállító, így a gondozási részlegeken beosztott dolgozói létszám a betegszállítások alkalmával lecsökken, ami az érintett részlegen a lakók ellátását megnehezíti. A biztos szerint a kialakult helyzet alkalmas arra, hogy az emberi méltósághoz való joggal és az önrendelkezés szabadságával, továbbá az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyaté-

kossággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggő visszasságot okozzon.

Az Intézményben számottevő problémát jelent az arra alkalmas (elhivatott) és szakképzett ápolók hiánya. E ténynek rendkívül nagy jelentősége van a hazai szociális ellátás valamennyi területe tekintetében. Az alacsony bérezés és a fizikailag rendkívül megterhelő munka, valamint a motiváció hiánya miatt egyre többen hagyják el a pályát, külföldi munkavállalás vagy az ipar adta munkalehetőségek kihasználása miatt. Az egészségügy és az oktatás területén történt bérrendezés elszívó hatása a szociális szakápolók vonatkozásában is érezhető, mindez megnehezíti az Intézmény mindennapjait az idős személyek ellátása terén. A szakdolgozók elvándorlása következtében az ellátás szakmai színvonala csökken, és tekintettel arra, hogy a térség hátrányos helyzetű vidék, kevés a fiatal, így a munkára jelentkezők száma is csekély. A megfelelő színvonalú ellátás biztosítására a jogszabályi minimumfeltételek teljesítése esetén is kevés az esély. A személyi feltételek esetében tartósan fennálló hiányosságok összességében az ombudsman szerint oda vezetnek, hogy sérül a jogbiztonság követelménye, és nem érvényesülnek az ellátottak jogai.

Az Intézményben és a lakóotthonokban tett látogatás tapasztalataiból kiderült, hogy az intézményi férőhelykiváltással egy olyan folyamat kezdődött el, amely az érintettek számára biztosan, továbbá számos, jelenleg még intézményben élő fogyatékos személy számára garantálhatja a jövőben emberi jogaiknak teljesebb gyakorlását, egy önállóbb életvitel alapján. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az intézményi férőhelyek kiváltásának momentuma meglehetősen komplex, az ellátás folyamatos biztosítása mellett sok munkát, erőfeszítést és elsősorban szakmai elhivatottságot követelő feladat. További és folyamatos intézkedések szükségesek így annak érdekében, hogy a fogyatékosággal élő személyek számára többféle otthoni, intézményi és egyéb közösségi támogató szolgálathoz való hozzáférési lehetőséget biztosítsanak, beleértve azt a személyes segítséget, amely a közösségben éléshez és a közösségbe történő beilleszkedéshez, valamint a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztődés megelőzése céljából szükséges.

A jelentés kitér arra, hogy mindezekhez nélkülözhetetlen a személyi feltételek és az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés vonatkozásában jelzett hiányosságok átfogó és hosszú távú stratégia alapján való orvoslása, amely kiterjed mind a fogyatékos, mind pedig az idős személyek ellátására. Az alapjogi biztos így javaslatként fogalmazta meg az emberi erőforrások miniszterének, hogy a tárca hosszú távú stratégia alapján tervezett intézkedései során fordítsanak különös figyelmet a jelentésben rögzített alapvető jogok érvényesülésével összefüggésben tett megállapításokra. A szaktárca a megállapításokat egyetértéssel fogadta, és figyelembe veszi az alapjogi szempontokat.



„Idősotthoni beszélgetések – a bentlakásos intézményi ellátásban részesülők és az abban dolgozók emberi méltóságáért” című Szakmai Kerekasztal (2017. május 3.)

2. Az alapjogi biztos AJB-5559/2017. számon 2017 második felében Veszprém megye intézményi rendszerét kívánta alapjogi szempontból vizsgálni, és a korábbi vizsgálatokhoz hasonlóan mindez kiterjedt a megye szociális és egészségügyi intézményeinek működésére is. A biztos munkatársai ennek keretében felkeresték a megyében, Pápakovácsi-Attyapusztán található Ujvári János Református Szeretetotthont, és helyszíni vizsgálat keretében kértek tájékoztatást az intézmény működésének körülményeiről. A Pápától 10 km-re található Pápakovácsi határától 3 kilométerre van Attyapuszta, ahol az egykor a Sarutlan Kármelita Rend tulajdonában álló épületegyüttesben működik az Otthon. Az intézmény 1959 óta üzemel idősotthonként, 2017. szeptember 1-jétől az SZGYF fenntartásából a Mezőörsi Református Egyházközség fenntartásába került.

Az intézményvezetővel történő beszélgetés során elhangzott, hogy az Otthon a tárgyi feltételek hiánya miatt (a régi épületszárnyban nem biztosított az ellátottanként 6 m² lakóterület) ideiglenes működési engedéllyel rendelkezik. Az új épületrészekben kialakított lakrészekben kétágyas szobák és két-két szobához tartozó fürdőszoba található. Az épület csupán részben akadálymentesített. Probléma, hogy korábban, még megyei önkormányzati fenntartású intézményként volt lehetőség fejlesztési célokra pályázni, ám az utóbbi időben megszűntek a pályázati lehetőségek.

Az intézményvezető fontosnak tartja a demens ellátottak gondozása színvonalának emelését, ezért az intézményben saját szervezésű, 640 óras

demens-gondozói képzés indítását tervezik, amelyen 20 dolgozó vehet részt. A demens ellátottak gondozása fokozott felkészültséget igényel, az igazgató álláspontja szerint ezeknek a speciális ismereteknek az elsajátítását nem csak az ellátottakkal közvetlenül foglalkozó gondozóknak kellene biztosítani, hanem az intézményben dolgozó minden munkavállalónak, hogy az otthon személyzete tisztában legyen a betegség természetével, így azzal, hogy a demens ellátottak miért viselkednek úgy, ahogy, és megértéssel, szakszerűen tudjanak feléjük fordulni.

A beszélgetés során az intézményvezető megemlítette, hogy bár az intézményben a dolgozói fluktuáció nem nagy, a megüresedő helyekre nagyon nehezen találnak megfelelő munkaerőt. Már jelentkező is ritkán van, azonban az ő nagy részük sem felel meg. Álláspontja szerint szerencsés lenne egy alkalmassági vizsga bevezetése, mert az OKJ-s szociális gondozó képzés bemeneti követelménye pusztán 8 általános iskolai osztály elvégzése, a képzés során pedig pl. a demenciával kapcsolatban nem kapnak semmilyen információt a leendő gondozók, szakmai tudásuk felületes. A jelentés rögzíti azt is, hogy az alacsony bemeneti követelmények miatt nagyon nehéz valóban szakképzett, alkalmas munkaerőt találni annak ellenére, hogy támogatják a dolgozók szakmai továbbképzéseit. Az egyébként az egész ágazatra jellemző munkaerő-fluktuáció okát abban látja, hogy egyrészt a szakdolgozók külföldre távoznak, másrészt pedig a kórházakban kialakult munkaerőhiányt a szociális ágazatban dolgozó, egészségügyi vagy szociális végzettséggel rendelkező dolgozók alkalmazásával próbálják csökkenteni. A dolgozók elvándorlásának kedvez az egészségügyi és a szociális szféra közti évek óta fennálló bérkülönbség is.

Az Otthon rendelkezik szakápolási tevékenység végzésére jogosító engedéllyel, melynek személyi feltétele, hogy a telephelyen alkalmazni kell OKJ-s szakápoló végzettségű szakembert. Ezeket a szakembereket azonban az egészségügyi béremelés miatt csak a lojalitásuk és a jó munkahelyi légkör tarthatja náluk. A minőségi ellátás érdekében eközben elengedhetetlen az ápoló végzettségű dolgozók megtartása. A dolgozók elvándorlását anyagi eszközökkel nem tudják megakadályozni, így igyekeznek jó munkahelyi légkört teremteni, melyben nagyon fontos szerepe van a vezető beosztású munkavállalóknak (pl. rugalmas munkakezdés).

A biztos munkatársai az Otthon bejárásakor rendezett környezetet, tisztaságot tapasztaltak. Az intézményvezető elmondása szerint folyamatosak a festések, meszelések, a régi szárny azonban kőépület téglalappal, a falak nagyon hamar vizesednek, így a biztos munkatársai találtak vakolathiányos lakószobával is. Az épületrész teljes körű felújításra szorul, azonban évek óta csak az állagmegóvást tudják biztosítani. Az épület csak részben akadálymentesített. A tárgyi feltételek hiánya miatt ideiglenes hatályú bejegyzésekkel működő szociális intézmények kapcsán a biztos hangsúlyozta,

hogy a bentlakásos intézményi lét ugyan számos kérdésben megoldást jelent a rászoruló személyek hétköznapi élete tekintetében, azonban rendkívül kiszolgáltatott helyzet is egyben. Kiemelte, hogy a bentlakásos intézményben élő emberek számára maga az intézmény életük egyetlen színtere, ahol éveket, adott esetben évtizedeket kell eltölteniük, így fokozott a jelentősége annak, hogy ezt egészséges és emberhez méltó körülmények között tethessék meg.

A látogatás tapasztalataiból a biztos megállapította, hogy az Otthon régi épületszárnyában található túlszűfolt lakószobák, valamint az intézmény részleges akadálymentessége az ott élő ellátottak élethez és emberi méltósághoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz. A biztos felkérte a fenntartó Mezőörsi Református Egyházközség vezetőjét és az Ujvári János Református Szeretetotthon intézményvezetőjét, hogy gondoskodjon arról, hogy az Otthon tárgyi feltételei a vonatkozó jogszabályok előírásainak megfeleljenek, biztosítva ezzel az ellátottak méltó gondozási körülményeit. Az intézményvezető és a fenntartó válaszában a megállapításokkal egyetértett, és reményét fejezte ki annak kapcsán, hogy a jövőben, kedvező finansziális lehetőség rendelkezésre állása esetén, megvalósulhat a régi épület-egység új, korszerű épületegységgel történő kiváltása.

3. Az AJB-335/2017. számú ügyben a Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény sárosdi telephelyén működő idősek otthona egyik lakója fordult beadvánnyal az ombudsmanhoz, amelyben az intézmény állapotát, az elhelyezési, higiéniai körülményeket sérelmezte. Elmondása szerint nagyon rossz higiénés körülmények uralkodnak, a szennyvíz nem folyik el, a zuhanyzók használhatatlanok, töröttek, penészesek. Külön kiemelte azt a körülményt, hogy a nyár folyamán felvettek az intézménybe egy Hepatitis C vírussal fertőzött lakót, akit egy 11 ágas lakóteremben helyeztek el. A fertőzésveszély miatt a panaszos nem meri látogatni családját, illetve a családja sem jön hozzá látogatóba, nem látja biztosítottnak a fertőzés elkerülését. Előadta azt is, hogy a személyzeti szekrényben egymásra dobálva, egy cipősdobozban őrzik az ellátottak személyi igazolványát és lakcímkártyáját, amit adatvédelmi szempontból aggályosnak tart. Kifogásolta továbbá, hogy a kóborlásra hajlamos demens ellátottak miatt este 22.00 óra után minden ajtót bezárnak az intézményben, és csak a nővérszobánál lévő kijáratot lehet használni a nővérek segítségével, így szabad mozgásában korlátozzák, pedig az idősek otthona nem zárt intézmény.

A biztos a beadvány alapján vizsgálatot indított, és egy előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzés lefolytatására kérte fel a Fejér Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját. Az ellenőrzés során összességében a Kormányhivatal azt állapította meg, hogy az intézményben sem a tárgyi, sem a személyi feltételek nem felelnek meg a jogszabályi követelményeknek. A helyszíni tapasztalatok szerint a lakók számára az akadálymentes

közlekedés feltételei csak részben biztosítottak. Az épület állagával, a lakószobák zsúfoltságával kapcsolatos panasz megalapozott, ugyanis az intézmény épülete műemlék jellegű épület, a fal több helyen mállik és penészes, annak ellenére, hogy rendszeresen a tisztasági meszelések. A zuhanyzók száma nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, azok szellőzése a belső folyosóra történik, az állapotuk tekintetében tett észrevétel azonban nem volt megalapozott, mivel működőképeseek. A lakószobák ajtóiról a festék több helyen hiányzik. 12 lakószobában az előírt 4 főnél több személyt helyeztek el, sőt volt olyan szoba is, ahol 12 főt helyeztek el és 7 szobában az egy főre jutó 6 m² lakóterület sem biztosított, ezáltal egyes szobák valóban igencsak zsúfoltak. Az Intézmény udvarának rendezettségével, a szemet elszállításával kapcsolatban tett panaszt a vizsgálat nem találta megalapozottnak.

Mentálhigiénés területen egyetlen szakképzett gondozó sincs az otthonban, így ezen a területen a szakmai kompetencia teljes hiánya volt tapasztalható. Az ombudsman jelentésében hangsúlyozta, hogy a szociális intézményi ellátás minőségbiztosítása jelentős mértékben a szakembereken múlik. Szakképzett és elhivatott szociális szakemberek nélkül nincs minőségi ellátórendszer. Az idősödésnek természetes velejárója a korábban meglévő készségek, képességek csökkenése, azonban törekedni kell arra, hogy az intézmény gondjaira bízott személyek minél tovább megőrizhessék fizikai és mentális egészségüket. Ez azonban célzott fejlesztő tevékenység, szakértői mentálhigiénés munka nélkül lehetetlen. A megfelelő színvonalú szakmai munka az egyik legfontosabb tényező egy szociális szolgáltató működése során, hiszen csak így érhető el, hogy a bekerülő, teljes körű gondozást igénylő személyek a valódi igényeiknek és szükségletüknek megfelelő, az egyenlő bánásmód és az emberi méltóság követelményét szem előtt tartó szolgáltatásban részesüljenek.

A biztos megállapította, hogy az intézmény tárgyi és személyi feltételeinek hiánya, a nagymértékű túlszűfolttság, valamint a mentálhigiénés területen mutatkozó szakmai kompetencia hiánya az ellátottak élethez és emberi méltóságához való jogával összefüggésben visszásságot okoz. A jelentés kitér arra is, hogy az Intézménynek a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzata nem felel meg maradéktalanul a jogszabályi rendelkezéseknek, a törvényes képviselő, valamint az ellátottjogi képviselő értesítési idejének nem jogszabályszerű megfogalmazása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az ellátottak emberi méltóságához való jogával összefüggésben visszásság felmerülésének veszélyét hordozza.

A vizsgálat során fény derült arra, hogy az intézmény ideiglenes működési engedéllyel rendelkezik és már 20 évvel ezelőtt, azaz 1997-ben sem felelt meg a jogszabályi követelményeknek. A Kormányhivatal arról tájékoztatta a biztost, hogy az a tény, hogy időről időre a jogszabályi rendelkezés alapján ellátási érdekből meg kell hosszabbítani egy-egy ideiglenes működési enge-

déllyel rendelkező szociális intézmény működési engedélyét, nem ösztönzi a fenntartókat arra, hogy rövid időn belül megteremtsék a határozatlan idejű engedély feltételeit és ezzel felszámolják a sok esetben emberi méltóságot sértő elhelyezési körülményeket. Mivel a fenntartó a szociális intézményt a jogszabályban meghatározott személyi és tárgyi feltételek hiányában is jogszabályi felhatalmazás alapján működtetheti, a működést engedélyező szerv az egy főre jutó 6 m², illetve a lakoszobákban legfeljebb 4 fős elhelyezés, valamint a teljes akadálymentes közlekedés biztosítására kötelezni nem tudja őt. A telephelyen 54 férőhelyet kellene megszüntetni, hogy a jogszabályi feltételeket biztosítani tudja a fenntartó. A jogkövetkezmények alkalmazásával még inkább megnövekedne a bekerülés várakozási ideje, ami azzal járna, hogy olyan személyek maradnának ellátatlanul, akiknek rászorultsága vitathatatlan. Az Intézmény jogszabály által előírt tárgyi feltételeinek megteremtése – a fenntartóval történt egyeztetés, illetve a benyújtott szakmai terv szerint is – csak úgy lenne biztosítható, ha az intézmény kiváltásra kerülne, s másik, új intézménybe költözhetnének az ellátottak. Erre a fenntartónak eddig nem volt lehetősége, mivel a rendelkezésre álló költségvetési forrás csak a működést, az alapfeladat-ellátást finanszírozza. A biztos ennek kapcsán azt hangsúlyozta, hogy önmagában az, hogy egy intézmény ilyen súlyos jogszabályi hiányosságok mellett már közel 20 éve folyamatosan működik „ideiglenesen”, az ideiglenes működési engedély intézménye kiüresedésének veszélyét hordozza magában. Alapos okkal vetődik fel a kérdés, hogy a személyi és tárgyi feltételek vonatkozásában jelentős hiányosságokkal rendelkező intézményekben élők alapjogainak sérelme meddig állandósítható az ellátási érdek folyamatosságára való hivatkozással, az ideiglenes hatályú működési engedélyek hatályának meghosszabbításával. Jelentésében a biztos megállapította, hogy a személyi és tárgyi feltételek tartós hiánya miatt többször meghosszabbított hatályú ideiglenes hatályú bejegyzés alapján működő bentlakásos intézmények működése az érintettek vonatkozásában az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság felmerülésének veszélyét állandósítja.

Az ombudsman felkérte az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy fontolja meg olyan stratégiák, programok kidolgozását, amelyek az ideiglenes működési engedéllyel rendelkező, ápolást-gondozást nyújtó bentlakásos intézmények részére is támogatást, segítséget nyújtanak a személyi, tárgyi feltételek tartós hiányából adódó visszásságok orvoslására, a kiváltás elősegítésére. Kezdeményezte továbbá az Intézmény vezetőjénél és fenntartójánál, hogy gondoskodjanak arról, hogy az intézmény maradéktalanul megfeleljen a jogszabályi előírásoknak, valamint haladéktalanul gondoskodjon arról is, hogy az ellátotti jogok – különösen a korlátozó intézkedések alkalmazása esetén – csorbíthatatlanul érvényesüljenek az intézményben. Válaszában a miniszter tájékoztatta a biztost a bentlakásos intézmények korszerűsítésére kiírt pályázatokról. A biztos hangsúlyozta, hogy míg az átme-

neti és rehabilitációs ellátást nyújtó intézmények, valamint a férőhelykiváltás keretében a fogyatékkal élő személyeket ellátó ápoló-gondozó otthonok számára születnek pályázati kiírások, addig az idősellátás periferiára szorult, és az egyre kínzóbb munkaerőhiány mellett a méltatlan gondozási körülmények, a fejlesztési lehetőségek beszűkülése a gondozási tevékenység ellehetetlenüléséhez, valamint súlyos minőségromlásához vezet. A Fejér Megyei Integrált Szociális Intézmény vezetője és fenntartója tájékoztatása szerint a jelentésben feltárt visszasságok orvoslása, a tárgyi és személyi feltételek megteremtése iránt intézkedett.

4. Az AJB-1852/2017. számú ügyben egy névtelen beadvány érkezett a biztoshoz a Vas Megyei Szakosított Otthon Ivánc településen lévő intézményének működését kifogásolva. A panaszos sérelmezte az intézményben a nővérhiányt – aminek következményeként az ellátottak végeznek bizonyos gondozási tevékenységet –, továbbá előfordult, hogy egy demens beteget korlátoztak a szabad mozgásában, valamint évek óta fennálló probléma a rühesség.

Az ombudsman a panasz alapján az ügy vizsgálatára felkérte a Vas Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, és az SZGYF Vas Megyei Kirendeltségének igazgatóját. Az ellenőrzés során megállapították, hogy az akadálymentes közlekedés feltételei egyik telephelyen sem biztosítottak maradéktalanul, egyes épületekben nincs látogatók fogadására alkalmas helyiség, betegszoba, több lakószoba pedig zsúfolt. A szakmai létszám egyik épületben sem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, és az utóbbi időszakban egyre nagyobb nehézséget jelent a megüresedő álláshelyek betöltése. A fertőző betegségek vonatkozásában megállapították az ellenőrzések, hogy rühesség nagyobb számban 2012–2013-ban fordult elő, 2017-ben egy esetben merült fel rühesség gyanúja, a kezelés az előírások szerint megtörtént. Fertőzés esetén a népegészségügyi hatóságot minden esetben értesítik, továbbá megtörténik a hozzátartozók tájékoztatása is.

A bevont hatóságok vizsgálatainak eredményeit összegezve a jelentés megállapítja, hogy az ellenőrzések valóban feltártak hiányosságokat a tárgyi és személyi feltételek vonatkozásában. A lakók, hozzátartozók részéről felmerülő panaszok kivizsgálása megtörtént, ha szükséges volt, akkor intézkedés megtételére került sor. A biztos megállapította, hogy az intézmény tárgyi és személyi feltételeinek hiánya az ellátottak jogaival összefüggésben visszasságot okoz.

A biztos eljárása során megvizsgálta az Intézményben a korlátozó intézkedésekre vonatkozó eljárásrendet is. Kiderült, hogy az eljárásrend több helyen pontosításra szorul. A szabályzat úgy rendelkezik, hogy „a korlátozásról az orvost elérhetőségekor azonnal értesíteni kell. Az orvosnak a korlátozó intézkedést – szombat/vasárnap kivételével – 16 órán belül írásban kell jóváhagynia. Ennek hiányában a korlátozást meg kell szüntetni. Hétvégén, tovább-

bá 24 órát meghaladó munkaszüneti napon a korlátozó intézkedés jóváhagyására az intézetvezető ápoló jogosult.” A biztos szerint az idézett szabályozás nem felel meg a jogszabályi rendelkezéseknek. Az orvos elérhetőségének hiányában ugyan az intézményvezető által műszakonként kijelölt, korlátozó intézkedés alkalmazására döntési joggal rendelkező ápoló is jogosult lehet annak elrendelésére, azonban ilyen esetben sem mellőzhető az intézmény orvosának értesítése és az intézkedés orvos által, írásban történő jóváhagyása. A jóváhagyásnak – mivel pszichiátriai betegekről van szó – 2 órán belül kell megtörténnie. Garanciális rendelkezés az is, hogy a jogszabály a jóváhagyás időtartamát órákban határozza meg, így ez munkaszüneti napon, illetve hétvégén is általánosan alkalmazandó. A fentiekén túl a szabályzat több helyen úgy rendelkezik, hogy a korlátozó intézkedés elrendeléséről 72 óránként kell jelentést tenni, valamint az intézményvezető 48 órán belül köteles tájékoztatni az ellátottjogi képviselőt és a törvényes képviselőt a korlátozás feloldásáról. A vonatkozó jogszabály azonban ilyen időhatárokat nem ismer, ugyanis a korlátozásról az intézményvezető haladéktalanul köteles tájékoztatni a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt.

Az ombudsman megállapította: annak ténye, hogy a korlátozó intézkedések szabályzata nem felel meg maradéktalanul a jogszabályi rendelkezéseknek, a törvényes képviselő, valamint az ellátottjogi képviselő értesítési idejének nem jogszabályszerű megfogalmazása a jogbiztonság követelményét sérti és az ellátottak emberi méltóságához való jogával összefüggésben visszásságot okoz. A Vas Megyei Kormányhivatal Hatósági Főosztály Szociális és Gyámügyi Osztálya – négy hónapos határidő megjelölésével – a személyi és tárgyi feltételekben, valamint a dokumentáció vezetésében feltárt hiányosságok pótlására szólította fel az intézmény vezetését. A biztos felkérte az Otthon vezetőjét és fenntartóját, hogy gondoskodjanak arról, hogy az intézmény megfeleljen a jogszabályi előírásoknak, valamint haladéktalanul gondoskodjon a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzat átdolgozásáról, valamint arról, hogy az ellátotti jogok – különösen a korlátozó intézkedések alkalmazása esetén – csorbítatlanul érvényesüljenek az intézményben. A jelentésben foglalt ajánlásokat mind a fenntartó, mind az intézmény vezetője elfogadta, a feltárt visszásságok orvoslása érdekében szükséges intézkedéseket megtette.

5. Az AJB-338/2017. számú ügyben egy katolikus egyházi fenntartású időskorú otthonban élő néhány lakó fordult beadvánnyal a biztoshoz, azt sérelmezve, hogy az otthon vezetése nem teszi lehetővé számukra, hogy az intézmény által biztosított étkeztetést – a fizetendő térítési díj mérséklésével egyidejűleg – lemondják, illetve azt eleve ne vegyék igénybe. A panaszosok évek óta élnek a hévízi Szent Lukács Idősek Otthonában. 2011-ben még biztosítva volt számukra a lehetőség, hogy önmaguknak főzzenek az intézményben, az

ugyanis jól felszerelt, minden lakrész teakonyhával ellátott és közös használatú konyha is rendelkezésre áll. Az intézmény 2015 decemberétől megszüntette annak a lehetőségét, hogy a lakók lemondják az étkezést és az ételmezés költségeit a térítési díjból levonják. A lakók szerint azonban így gyakorlatilag abban az esetben is fizetniük kell a teljes személyi térítési díjat, ha nem fogyasztják el a biztosított ételmezt, az intézményvezető szerint ugyanis neki „rentábilisan kell vezetni az intézményt”. Az Otthon arra is hivatkozott, hogy az intézmény és az ellátott között a beköltözéskor létrejött megállapodás szerint a gondozó kötelezettsége a napi háromszori étkezés biztosítása, ezt a szolgáltatást a gondozottnak kötelezettsége elfogadni. A gondozási szerződés pedig nem ad lehetőséget az ellátás részleges igénybevételére, így arra sem, hogy a térítési díjat csak részben kelljen megfizetni.

A vizsgálat feltárta, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló kormányrendelet szerint a tartós bentlakásos intézményekben a térítési díjat az ételmezésre fordított költségekkel csökkenteni kell, ha az ellátott az intézményi étkezést nem veszi igénybe. A jogszabály tehát egyértelműen rendelkezik arról, hogy a tartós bentlakásos intézmény ellátottjának joga van nem igénybe venni és lemondani az intézményi étkeztetést. E jogosultság független attól is, hogy az otthon biztosít-e diétás étkeztetést, vagy sem. Ha a lemondás lehetősége a gondozási szerződésben nem szerepel, az ellátott módosításra irányuló kérelme esetén az otthonnak nincs mérlegelési lehetősége, azt el kell fogadnia és a térítési díjat az ételmezésre fordított költségekkel csökkentenie kell. Az intézmény ugyanis a jogszabályban foglaltaknál szigorúbb szabályozási feltételt nem határozhat meg a szerződés keretein belül sem. A gondnokság alatt nem álló, azonban mentális képességeinek teljes birtokában nem lévő ellátott egészségi állapotának veszélyeztetése nélkül lemondhatja az étkeztetést, amennyiben annak hiánya az életét, testi épségét, egészségét nem veszélyezteti. E körülményről az intézményvezető dönthet az intézmény orvosa és a vezető ápoló bevonásával, és annak érdekében, hogy az eljárás garanciái biztosítottak legyenek, az étkeztetés igénybevételének szükségességét, a döntés körülményeit, az annak alapjául szolgáló tényeket és indokokat rögzíteni kell. Az intézményvezető intézkedését a döntésben részt vevők az ellátottal, törvényes képviselőjével meghatározott időszakonként (pl. negyedévente) felülvizsgálják a következő nyilatkozattétel időpontjáig. A vizsgálat során kiderült az is, hogy bár született egy megállapodás-tervezet, nincsen egyetértés az intézmény vezetése és az ellátottak között abban, hogy az étkeztetés lemondása esetén az intézményi térítési díj vagy a lakók által ténylegesen fizetendő személyi térítési díj összegét kell-e csökkenteni. A vizsgálatkor hatályos jogszabály erről nem rendelkezett, az Emberi Erőforrások Minisztériuma úgy tájékoztatta a biztost, hogy az intézményi térítési díj az, amelynek összegét az ételmezésre fordított költségekkel csökkenteni kell.

Az ombudsman fontosnak tartotta megjegyezni, hogy a jogbiztonság és kiszámíthatóság követelménye érvényesülésének érdekében, ha az ellátott nem vesz igénybe egy szolgáltatást, az ebből eredő térítési díj csökkentésének oly módon kell megvalósulnia, hogy az érzékelhetővé váljon az ellátott, illetve a kötelezett díjfizetési kötelezettségére nézve, ne csupán formális díjcsökkentést valósítson meg. Aggályosnak találta, ha egy igénybe nem vett szolgáltatás miatt bekövetkező térítési díj-csökkentés díjfizetési hátralékot alapoz meg, és végső esetben az ellátott pénz- és ingatlanvagyonát is megterhelheti, mert nem fizet egy olyan szolgáltatásért, amit nem is vesz igénybe. A biztos megállapította, hogy a jogbiztonság követelményét sértette az a körülmény, hogy a jogszabály nem ad egyértelmű iránymutatást a bentlakásos intézményekben az étkezés lemondása esetén fizetendő térítési díj csökkentésével kapcsolatban. A jogbiztonság követelményét sértette továbbá az Otthon eljárása is, amennyiben általános jelleggel tiltotta meg az étkeztetés lemondását a lakóknak.

A biztos felkérte a minisztert, hogy a kérdés megnyugtató rendezése érdekében történő szakmai egyeztetések, illetve a vonatkozó jogszabály megfelelő módosítása megtörténjenek. Felkérte az Otthon intézményvezetőjét és fenntartóját, hogy a jövőben a jogszabály szerint járjon el abban az esetben, ha az ellátott nem kívánja igénybe venni az intézményi étkeztetést. Az intézmény vezetője és fenntartója a biztos ajánlásával nem értett egyet, azonban a biztos ajánlását továbbra is fenntartotta. Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára a jelentésre adott válaszában tájékoztatta az ombudsmant, hogy a kormányrendelet módosítása folyamatban van. A módosított jogszabályszöveg végül 2017. augusztus 26-tól lépett hatályba.

A betegek jogainak érvényesülése

Az elmúlt években számos alkalommal értelmezte a biztos az egészségügy alkotmányjogi összefüggéseit, az alapjogok jelentőségét az egészségügyi ellátás és a rendszer működésének különböző területein. Arra is felhívta a figyelmet, hogy mivel az egészségügyi ellátásnak nincs alkotmányos mércéje, az egészséghez való jog nem alanyi jog, szükséges a szakmapolitika olyan érzékeny reagálása, amely alkalmas arra, hogy az egyes ellátások finanszírozását rugalmasan kezelje. A tudomány, így az orvostudomány kompetenciája és autonómiája a biztos számára is meghatározó. A biztos osztja az Alkotmánybíróság azon álláspontját, hogy a szaktudományos ismeretekkel összefüggő alkotmányossági problémák megoldásához a szaktudományos álláspontoknál szélesebb vizsgálódás is szükséges lehet. Köztudott, hogy az egészségügyben a jogi normákon, bírósági, alkotmánybírósági döntéseken túl komoly jelentősége van az írott és íratlan orvosetikai szabályoknak, a szakmai előírásoknak, sztenderdeknek.

Az ombudsman munkájának tehát ezek a kiindulópontjai, az alapjogi jogvédelem sarokkövei. Kérdés azonban, hogy meddig terjed a szakmai követelmény, és hol kezdődnek a beteg jogai, honnan kötelező a visszalépés, hogyan érvényesülhet a katalógus rendszerelméleti dinamizmusa, fontos-e egyáltalán a tájékozott beleegyezés intézménye egy aszimmetrikus hierarchikus viszonyrendszerben. Hasonlóképp választ vár az is, hogy valóban érvényesül-e a tájékoztatáshoz való jog, vagy csak kiüresedett azzal, hogy a beteg elé tesznek egy papírt, hogy írja alá, s máris tájékozottá vált. Amint az előző évek vizsgálatai során tapasztalta a biztos, a partnerként való kezelés, a beteg üdve olykor nyomokban sem lelhető fel az ellátások során. Bár a korábbi gyakorlat nem változott érdemben, az kétségtelen, hogy egyre több a jogtudatos, tájékozott páciens. Ezért is jelentős kérdés a betegjogokról való gondolkodás, a szakágazatban dolgozók megbecsülése, a beteg-orvos ellátórendszer összhangja. Nem lehet biztonságos, korszerű, mindenki számára hozzáférhető ellátást nyújtani évtizedes problémákkal küzdő, tekintélyelvű intézményi struktúrával, innováció-képtelen szakképzési rendszerben.

1. Az AJB-305/2017. számú ügyben egy civil jogvédő szervezet küldött jelzést a biztos számára. A panaszban leírták, hogy súlyos, a sürgősségi gyógykezelés alá vont személyek jogorvoslathoz való jogát kiüresítő problémákat tapasztaltak, aminek oka elsősorban a jogszabályi környezet. Súlyos jogsérelmet okoz ugyanis, hogy a sürgősségi gyógykezelés esetében a kezelés megkezdésétől, tehát a kórházba való beszállítástól számított 27. napon (1 nap a bíróság értesítéséig, 3 nap a határozathozatalig, 15 nap a határozat írásba foglalásáig, 8 nap a határozat kézbesítéséig) kell legkésőbb kézhez kapnia az intézkedés jogszerűségéről vagy jogszerűtlenségéről szóló határozatot a sürgősségi gyógykezelés alá vont személynek. Mivel a bíróság hivatalból 30 naponként felülvizsgálja a korlátozás szükségességét, a fellebbezési jog így gyakorlatilag kiüresedik.

A biztos így hivatalból vizsgálatot indított a sürgősségi gyógykezelés alá vont személyek jogorvoslathoz való joga érvényesülésének feltérképezése érdekében. A vizsgálat során egyeztetést folytatott az igazságügyi miniszterrel, az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökével és állásfoglalást kért a Kúria elnökétől is. A vizsgálat feltárta, hogy az igazságügyi miniszter, valamint a Kúria által követett jogértelmezés tartalmi ellentmondást tükröz. Mindez pedig önmagában is alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszás helyzetet idézzon elő.

A bírósági gyakorlat elsődlegesen a Kúria által kialakított jogértelmezés mentén alakulhat, ez az olvasat pedig igen jelentős határidő-hosszabbodást eredményez a miniszter értelmezése alapján kalkuláltakhoz képest. A jelentés rögzíti, hogy az ombudsmannak nem tiszte a két jogértelmezés közt fennálló ellentmondás feloldása, ugyanakkor a jelenlegi joggyakorlat, amely

alapján akár 27 nap is eltelhet a kérelmezett beszállítástól az intézkedés jogszerűségét vagy jogszerűtlenségét megállapító határozat általa történő kézhezvételéig, nem biztosítja megfelelően az érintettek jogorvoslathoz való jogának érvényesülését. Az igazságügyi miniszter azt a jogértelmezést látta irányadónak, amely alapján a jelenlegi jogszabályok értelmében a sürgősségi beszállítástól számított 96 órán belül írásba foglalt, illetve indokolással ellátott, a beszállítás és a kényszergyógykezelés szükségességéről rendelkező elsőfokú határozatnak kellene születnie. Az ombudsman szerint hazánk nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban a jelenlegi gyakorlattal szemben ez sokkal inkább szolgálná a sürgősségi gyógykezelés alá vont személyek szempontjából a jogorvoslathoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését. Az értelmezésben meglévő ellentmondás mellett mind a miniszter, mind pedig a Kúria elnöke levelében azt jelezte, hogy szükséges lehet az Eütv. rendelkezéseinek pontosítása. A miniszter a javasolt korrekciókat a helytelen jogértelmezés kiküszöbölése érdekében tartaná lényegesnek, a Kúria elnöke pedig a garanciális eljárási jogok megerősítését látja indokoltnak.

A biztos jelentésében hangsúlyozta, hogy a pontosítással párhuzamosan szükséges a jogszabály-módosítás hatásait is felmérni, különös tekintettel az esetlegesen biztosítandó további tárgyi és személyi feltételekre. Kiemelte továbbá, hogy a jogorvoslat tényleges hatékonysága ezekben az esetekben tehát mindenképp szubjektív fogalom. Az esetek zömében a másodfokú határozat megszületésekor ugyanis az érintettek már nincsenek az intézményben, és utólag szinte lehetetlen megállapítani például egy hiányos szakértői vélemény alapján azt, hogy ott és akkor tanúsított-e veszélyeztető magatartást az eljárás alá vont személy. Jelentős tény az is, hogy a fellebbezéssel támadott bírósági határozat a vizsgált esetben az érintett önrendelkezésének, személyi szabadságának legsúlyosabb korlátozását megvalósító kényszerintézkedést tartalmaz. Belátható, hogy a jogszerűtlen, aránytalan intézkedés következményei jövátehetetlenek, azaz a megelőzés biztosítása kulcsfontosságú kérdés. A jogsértések visszafordíthatatlan jellegű következménye miatt a felelősség utólagos megállapítása ugyanakkor nem képes helyreállítani az eredeti állapotot, az érintett számára nem lehet meg nem történtté tenni a jogfosztott állapotban töltött időszakot. Mindezekre tekintettel a biztos felhívta a figyelmet az első fokú határozat jelentőségére.

A biztos felkérte az igazságügyi minisztert, hogy – a Kúria és az OBH bevonásával – fontolja meg az egészségügyi törvény megfelelő tartalmú pontosítását, amely megteremti a vizsgált nemperes eljárásra vonatkozó eljárásjogi szabályok megfelelő, világos jogértelmezésen alapuló, egységes alkalmazásának feltételeit. Kezdeményezte az igazságügyi miniszternél, hogy gondoskodjon arról, hogy az igazságügyi elmeszakértők az igazságügyi szakértői tevékenység folytatásához szükséges jogi oktatásról szóló rendelet alapján az oktatásuk során megfelelő képzést kapjanak a munkájuk bírósági eljárás-

ban betöltött szerepének fontosságáról, a szakértői vélemények minimálisan szükséges tartalmi elemeinek köréről. Végül felkérte az IJSZ vezetőjét, hogy intézkedjen arról, hogy a „Tájékoztató pszichiátriai betegek jogairól” című, 2014-es kiadványuk a pszichoszociális fogyatékossgal élők számára érthető, egyszerűsített tartalommal is készüljön el. A jelentésben megállapítottakra tekintettel a biztos javasolta az OBH elnökének, hogy fontolja meg egy olyan tartalmú átfogó vizsgálat elrendelésének lehetőségét, ami kiterjedne az egészségügyi törvény által rögzített, a sürgősségi beszállítás indokoltságának bírói megállapításához kapcsolódó eljárási gyakorlatra (különösen az ünnepnapokra, munkaszüneti napokra), illetve ehhez kapcsolódóan a határidők betartásához szükséges személyi, valamint tárgyi feltételek rendelkezésre állására.

Az OBH elnöke válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy „a jelentésben foglaltak több ponton is érintik a jogalkalmazói gyakorlatot, ezért az a bírósági szervezet részére hasznosításra kerül”. Intézkedett továbbá a Kúriával történő közvetlen kapcsolatfelvétel iránt a jogértelmezési kérdés megvitatása érdekében. Az IJSZ vezetője jelezte, hogy két munkatársuk, köztük a pszichiátriai referensük, részt vesz egy, a Magyar Pszichiátriai Társaság által kezdeményezett munkacsoportban, amely azzal a céllal jött létre, hogy az akut pszichiátriai osztályokon elhelyezett betegek részére olyan, jól érthető tájékoztató anyag készüljön, amelyből a beteg és a hozzátartozó egyaránt tájékozódni tud. A jelentést továbbá eljuttatták valamennyi betegjogi képviselőnek. Az igazságügyi miniszter válaszában jelezte, hogy a vizsgált szabályozás egy része, így annak felülvizsgálata is álláspontja szerint az EMMI hatáskörébe tartozik. A bírósági nemperes eljárásra vonatkozó eljárásjogi rendelkezések esetében a szaktarca ugyanakkor a következő módosítást készítette az OBH egyetértésével. „A bíróság az értesítés kézhezvételétől számított 72 órán belül határozatot hoz. A bíróság határozatának meghozataláig a beteg ideiglenesen az intézetben tartható. A bíróság a határozatot annak meghozatalától számított legkésőbb öt napon belül írásba foglalja és az írásba foglalást követő két napon belül elrendeli annak kézbesítését.” Az Eütv. 2018. január 1-jétől hatályos, fenti módosítása így jelentősen lerövidíti a határidőt az eddigi gyakorlathoz képest. A miniszter jelezte, hogy az igazságügyi szakértők megfelelő oktatásban részesülnek a szakértői munka bírósági eljárásban betöltött szerepének fontosságáról. A szakértői tevékenység magasabb szintű végzéséhez a MISZK által kialakítandó szakmai képzési rendszer, illetve a szakterülethez kapcsolódó, megújult módszertani levelek kidolgozása járulhat hozzá a jövőben. Ezzel összefüggésben kiegészítő jelentésben fog a biztos intézkedést tenni.

2. Az AJB-281/2017. számú ügyben panaszos képviselője azzal fordult a biztoshoz, hogy a mindennapos ellátásra szoruló, otthonában élő, sclerosis multiplex (SM) betegségben szenvedő panaszos nem részesül megfelelő egész-

ségügyi ellátásban, mivel a vonatkozó szakmai protokollt az egészségügyi és szociális ellátásban dolgozók eltérő módon értelmezik. A házi orvos csak a rendelési időben és a rendelőben tud segítséget nyújtani az injekció beadásában, amit azonban panaszos a nem kellő akadálymentesítése és a változó rendelési idő miatt nem tud megközelíteni. Az egyedi panaszon túl az is felmerült, hogy az SM betegséggel hosszú távon kezelt betegek napi injekciózása területén nem egyértelmű és egységes rendszerszinten az egészségügyi és szociális dolgozók álláspontja a feladat ellátásának kompetenciája tekintetében.

A biztos saját hatáskörben történő vizsgálat lefolytatására kérte fel az illetékes kormányhivatalt. A vizsgálat feltárta, hogy sem a panaszosnak szociális ellátást (házi segítségnyújtást) nyújtó szerv szakképesítéssel nem rendelkező alkalmazottja, sem pedig az egészségügyi ellátást – egyébként megfelelően – nyújtó házi orvos vagy asszisztense nem kötelezhető arra, hogy az injekció beadásában segédkezzen. A biztos megállapította, hogy az érintett betegek szempontjából lényeges, hogy az állam nem tesz eleget az egészséghez való joggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettségének akkor, ha az alapellátáshoz való hozzáférés az akadálymentesítés hiányosságai miatt korlátozott. A betegek számára nem jelenthet aránytalan terhet és nehézséget az egészségügyi alapellátáshoz való hozzáférés, jelen esetben azonban a rendelő akadálymentesítésének, akadálymentes illemhely biztosításának hiányában az érintett beteg arra kényszerül, hogy ne az egyébként rendelkezésre álló egészségügyi szolgáltatónál adassa be a számára nélkülözhetetlen injekciót.

A vizsgálat feltárta, hogy a helyi önkormányzat eljárása sértette a tisztességes eljáráshoz való jogot azzal, hogy a hozzá intézett és egyébként hatáskörébe tartozó (házi segítségnyújtással kapcsolatos) panaszt nem kivizsgálta, hanem továbbította a járási hivatal felé.

A biztos arra a következtetésre jutott, hogy a személyes szívességek kérésére utalás nem elvárható és nem is lehet jogállami válasz a probléma orvoslására. A megoldás felkutatása a beteg, esetleg a hozzátartozó és az egészségügyi szerv együttes feladata és érdeke, így nem is hárítható át teljes egészében az egészségügyi intézményrendszerre. Nem kizárt ugyanis a gyógyszerek injekció útján történő beadása házi segítségnyújtás keretében, de ennek a lehetősége sem olvasható ki egyértelműen a hatályos jogszabályi rendelkezésekből. A törvény értelmében az injekciózás invazív beavatkozásnak minősül, vagyis érthető az óvatosság az egészségügyi és a szociális szervek részéről. Az autoinjektorok és az orvos által fecskendővel beadott szerek bevitele, az eszköz kialakítása, kezelése, a beadható testfelületek relevanciája tekintetében nagy különbség van, eleve ez teremti meg a laikus általi beadás lehetőségét. A biztos álláspontja szerint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéz elő, hogy a hatályos szabályok nem rendelkeznek világosan és egyértelműen arról, hogy a házi se-

gítésnyújtás körében van-e lehetőség gyógyszerek injekció útján történő beadására az otthonukban élő gondozottak, ellátottak számára.

A biztos felkérte az érintett község önkormányzatának jegyzőjét, hogy a jövőre nézve a hozzá intézett, hatáskörébe és illetékességébe tartozó kérelmeket kellő körültekintéssel intézze, továbbá, hogy haladéktalanul intézkedjenek az érintett háziorvosi rendelő teljes akadálymentesítése érdekében. Kezdeményezte az emberi erőforrások miniszterénél azt, hogy tekintse át a házi segítségnyújtás jelenlegi szabályozását és fontolja meg annak a lehetőségét, hogy a jogi szabályozás alapján a szociális gondozási szolgáltatásokat nyújtó szakemberek meghatározott esetekben segítséget nyújthassanak az ellátottak, illetve gondozottak injekciózása során. Az egészségügyi államtitkár 2018 januárjában arról tájékoztatta a biztost, hogy a szociális gondozó és ápoló szakképesítés képzési követelményeit megvizsgálta, és hogy az egészségügyi és a szociális terület közti egyeztetések folyamatban vannak. Jelenleg a képzési követelmények alapján – bár a szociális gondozó és ápoló szakképesítést szerzett személyek kompetensek a subcután és intramusculáris injekció beadására – felmerült egyéb egészségügyi, szociális ágazati jogszabályok módosításának lehetősége. A képzési követelmények, kompetenciák, a házi segítségnyújtás keretében nyújtott szolgáltatások körének újragondolása, módosítása jelentős és összetett hatással bír a szociális alap- és szakosított szolgáltatások humánerőforrás szükségletére, ezért a javaslat hosszabb időigényű hatásvizsgálatot, széles körű, komplex szakmai és ágazatközi egyeztetéseket igényel.

A közfoglalkoztatás helyzete és a közfoglalkoztatottak jogainak védelme

2013 decemberében elindult a közfoglalkoztatás új modellje, az ún. „Téli közfoglalkoztatás”, ami egyrészt a téli időszakban is végezhető, értéktérítéshez 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.

Az AJB-370/2017. számú ügyben a biztos Heves megye munkaügyi szervezetrendszerének alapjogi szempontú átfogó vizsgálata során – a Kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztálya és az Agria-Humán Közhasznú Nonprofit Kft. székhelye mellett – a biztos munkatársai olyan településekre is ellátogattak, ahol minta értékű közfoglalkoztatási programok zajlanak. Így Recsk településen megtekintették a helyi sajátosságon alapuló kóppattintó programot, Mezőtárkányon pedig a közfoglalkoztatás keretében működtetett asztalos üzemet, brikettáló üzemet és sertéstelepet. A biztos vizsgálata során megállapította, hogy a közfoglalkoztatási programok megvalósításával összefüggésben speciális, kifejezetten Heves megyét érintő alapjogi visszásság nem észlelhető.

Jelentésében ugyanakkor több olyan problémára, „működési zavarra” is rámutatott, amelyeket már a korábbi közfoglalkoztatási vizsgálatok alkalmával is észlelt, és fel is hívta rájuk a figyelmet. Ilyen megállapítás volt például az, hogy a kistelepüléseken megfelelő munkahely hiányában az egyetlen foglalkoztató – többnyire – maga az önkormányzat, amely a közfoglalkoztatási programokon keresztül próbál munkahelyet teremteni a település lakóinak. Ennek következtében ezeken a településeken „felértékelődik” a helyi vezetők – elsősorban a polgármester – szerepe, aki egyrésztől nagyban motiválhatja a programban részt vevőket, ugyanakkor nagyobb követelményt is támaszt velük szemben. Épp emiatt vannak olyan álláskereső, akik inkább a lényegesen nagyobb létszámot foglalkoztató, országos közfoglalkoztatási programba igyekeznek bekerülni, ahol a „személytelenebb” munkavégzés miatt kisebbek a követelmények. Az alapjogi biztos ismét rámutatott arra, hogy továbbra is probléma, hogy a közfoglalkoztatásból nehéz „kilépni”, így évről évre továbbra is ugyanazok az emberek forognak a különböző programokban.

A biztos – különös figyelemmel arra, hogy a vizsgált településeken a közfoglalkoztatottak 10–15 százaléka 25 év alatti volt – ismételten hangsúlyozta az álláskereső képzésének fontosságát. Ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy az álláskereső számára indított képzések megszervezésekor, a közfoglalkoztatók igényeit kiszolgáló gyakorlati ismeretek nyújtásán túl, szükséges lenne figyelembe venni közvetlenül a helyi szinten jelentkező, a környékbeli munkaadóknál felmerülő képzési igényeket, illetve az elsődleges munkaerőpiac szakmai és képzési szükségleteit. Az ezekre az igényekre épülő képzések ugyanis a közfoglalkoztatás öncélú újratermelődése helyett valóban a közfoglalkoztatotti létből mint a munka világába történő első lépcsőfokról való elmozdulást, jobb előrelépést segíthetnének elő. Hasonlóan aggályosnak értékelte az ombudsman azt a helyszíni vizsgálat során is tapasztalt jelenséget, amely szerint előfordul, hogy maga a közfoglalkoztatás egyszerűen „elvonja” a munkaerőt az elsődleges munkaerőpiac elől.

Ezeket a – már ismert – problémákon túl ugyanakkor a vizsgálat további két, rendszerszintű problémára is rámutatott. Az egyik ilyen probléma a közfoglalkoztatásból történő kilépéssel áll összefüggésben. A hatályos szabályozás szerint ugyanis amíg valaki közfoglalkoztatottként dolgozik, addig a szociális ellátásra való jogosultsága megállapításakor, a jövedelemszámításnál nem a ténylegesen megszerzett, közfoglalkoztatási bérét (81.530 forint) veszik alapul, hanem a foglalkoztatás helyettesítő támogatás összegét, amely az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 80%-a, azaz havi 22.800 forint. A szociális törvény hatálya alá tartozó ellátások megállapításánál ugyanakkor az arra való jogosultságot, azaz az egy főre eső havi jövedelemhatárt az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének az alapul vételével kell megállapítani. Ennek összege azonban 2008. január 1-je óta változatlan, mindössze havi 28.500 forint. Ezért ha a családban bármelyik fél a munkaerőpiacon vállal munkát, akkor – még ha a legalacsonyabb összeget, a minimálbért kapja is kézhez – a nyugdíjminimum alacsony összege miatt a család nem lesz jogosult a szociális ellátásokra. Ha azonban ugyanez a családtag nem az elsődleges munkaerőpiacon, hanem a közfoglalkoztatás rendszerében vállal munkát, akkor a közfoglalkoztatási bér mellett az egyéb szociális ellátásokra is jogosult marad. Mivel a legtöbb, közfoglalkoztatásban dolgozó család hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű, ezért a közfoglalkoztatásban dolgozó családtag, a rendszerből való kilépéssel nem csak a „jól ismert, biztonságos, kiszámítható” munkahelyét, munkakörnyezetét veszíti el, hanem a családjá és a gyermekei megélhetését is kockáztatja. A versenyszférában elért alacsony munkabér ugyanis nem kompenzálja azon szociális transfereket, melyeket a közfoglalkoztatásból való kilépéssel elveszít.

A biztos megállapította, hogy – a szociális, gyermekvédelmi támogatások rendszerének számítási alapját képező – öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összege 2008. január 1-jétől változatlan, „elszakadt” a minimálbér, a megélhetés minimális szintjét biztosító javak árának emelkedésétől. Mindez közvetlenül a szociális biztonsághoz, közvetve az emberi méltóság jogához kapcsolódó jogvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásságot okoz. A tíz éve „befagyasztott” öregségi nyugdíjminimum összege ugyanis nem alkalmas arra, hogy a megélhetési minimumot biztosítsa.

Az ombudsmani vizsgálat során feltárt másik, a kistelepüléseken a közfoglalkoztatási programok megvalósításának egyik akadályát képező rendszerszintű probléma, hogy a munkáltatót terhelő táppénz-hozzájárulást a közfoglalkoztatónak kell megfizetnie. A közfoglalkoztatott táppénzes állománya idejére ugyanis támogatás nem igényelhető. Ha az önkormányzat nagyobb létszámban foglalkoztat közfoglalkoztatottakat, az emiatt kifizetendő – és előre nem tervezhető – táppénz-hozzájárulás összege nagyon megterheli az önkormányzat költségvetését. Ezért sok kistelepülés nem vesz részt a közfoglalkoztatási programokban, mivel ezeket a kiadáso-

kat nem tudja fedezni. Ezzel összefüggésben a biztos hangsúlyozta, hogy bár a fenti szabályozás önmagában alapjoggal összefüggő visszasságot nem okoz, ugyanakkor nem lehet eltekinteni annak diszfunkcionális jellegétől. Ezek a kisebb települések ugyanis az elsődleges munkaerőpiactól távol eső, jelentős munkanélküliséggel sújtott kistérségekben találhatóak, ahol az egyetlen munkalehetőséget éppen a közfoglalkoztatás biztosíthatná. „Közmunka” hiányában a regisztrált álláskeresők számára az egyetlen megélhetési lehetőség valóban csak az igen alacsony mértékű „segély” marad.

A biztos felkérte a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a jogi szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely biztosítja, hogy a közfoglalkoztatott személy az elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedését követően egy ideig még ne veszítse el valamennyi szociális ellátásra való jogosultságát, vagy olyan, foglalkoztatást ösztönző támogatásban részesülhessen, amely biztosítja, hogy a biztonságot jelentő szociális juttatások elvonása miatt nem kerül olyan kiszolgáltatott helyzetbe, amely visszatartja a versenyszférában történő elhelyezkedéstől. Vizsgálja meg emellett annak a lehetőségét, hogy a közfoglalkoztatási támogatásokról szóló kormányrendelet módosításával vagy egyéb módon, a közfoglalkoztatási programok megvalósítása során legyen lehetőség a közfoglalkoztatók előre nem látható táppénz-költségeinek a támogatására is. Végezetül felkérte arra is, hogy gondoskodjon arról, hogy a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló képzések tervezése során előzetesen felmérjék a helyi munkaerő-piaci igényeket, és a képzéseket ezen igények figyelembevételére alapján, megfelelő szakmaisággal szervezzék meg.

Válaszában a belügyminiszter arról tájékoztatta a biztost, hogy a 2017-es évben a nemzetgazdasági tárcával együttműködésben számos intézkedést tettek annak érdekében, hogy az álláskeresőket, valamint a közfoglalkoztatottakat arra ösztönözzék, hogy a közfoglalkoztatásból (illetve helyette) a nyílt munkaerőpiacra lépjenek. Ezen intézkedések összhangban állnak azzal a céllal, hogy a jogi szabályozásnak támogatnia kell, hogy a közfoglalkoztatott személyek a versenyszférában történő elhelyezkedésük esetén még átmenetileg se kerüljenek olyan kiszolgáltatott és egzisztenciális kockázatot jelentő helyzetbe, amely visszatarthatja őket a nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedéstől. Mindemellett 2018 tavaszán, annak lehetséges módosítása érdekében áttekintik a szociális ellátásokhoz való hozzáférés jelenlegi szabályozását is. Hasonlóan megvizsgálják annak a lehetőségét is, hogy a jogszabályi környezet esetleges módosításával lehetőség legyen arra, hogy az alacsony adóerő-képességű önkormányzatok, a közfoglalkoztatási programok megvalósítása során, az előre nem tervezhető táppénz-költségeik fedezetére támogatást igényeljenek.

A nemzetgazdasági miniszter szintén egyetértett a jelentésben foglaltakkal, a belügyminiszter válaszában foglaltak megisméltése mellett azonban

hangsúlyozta, hogy a közfoglalkoztatásból a nyílt munkaerőpiacra történő kilépésnek egyik fő akadálya, hogy a minimálbér, illetve a közfoglalkoztatási bér és a megszerezhető juttatások együttes összege közötti különbség nem elég ösztönző a nyílt piaci munkavállalásra, amelyet a bérálló nyitásával lenne célszerű elérni.

Az LGBTIQ emberek jogainak védelme

Az alapvető jogok biztosa 2017-ben is sajtóközleményt adott ki a homofóbia elleni világnap alkalmából. Az ombudsman ebben arra hívta fel a figyelmet, hogy a történelem tragikus tapasztalataiból tanulnunk kell – a nemi identitás, a szexuális irányultság nem lehet hátrányos megkülönböztetés, megbélyegzés alapja. A hazai jogszabályok a nemzetközi emberi jogi dokumentumokkal összhangban rögzítik az egyenlő bánásmód követelményét, a minden embert egyaránt megillető emberi méltóság eszméjét. A nemi identitás, a szexuális irányultság a sokszínű emberi személyiség alkotórésze, a személyiség magjához tartozó, megváltoztathatatlan tulajdonság, amelynek alapján senkit nem érhet hátrányos megkülönböztetés. A nemi identitás vállalása, kifejezése az emberi méltósághoz való jogból adódó alapvető emberi jog. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az azonos neműek tartós párkapcsolatának védelme az emberi méltósághoz való jogból, az önrendelkezési jogból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból is következik. Minden állami szervnek, intézménynek kiemelt feladata a diszkriminációmentes társadalom előmozdítása, a szexuális kisebbségek és a transznemű emberek védelme a megkülönböztetés bármely formájával szemben. Az egyenlő bánásmód ugyanakkor még az európai országokban sem magától értetődő. Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének idézett kutatásai alapján 10-ből 8 megkérdezett személy tapasztalt már iskoláskorában is sértő, megalázó megjegyzést e vonásokkal összefüggésben, és 66 százalékuk felnőttként sem meri nyilvánosan felvállalni párkapcsolatát. A sztereotipikus gondolkodás és az előítéletek még mindig erősek a többségtől eltérő nemi identitású, illetve szexuális irányultságú személyekkel szemben, annak ellenére, hogy immár több mint 25 évvel ezelőtt törölték a mentális betegségek jegyzékéből a homoszexualitást. A biztos szerint nem lehet elégszer elmondani: a szexuális kisebbségek bántalmazása, alapvető jogaiktól való megfosztása soha, semmilyen körülmények között nem egyeztethető össze az univerzális emberi jogokkal. A történelem tragikus tapasztalataiból tanulnunk kell: a nemi identitás, a szexuális irányultság ma már nem lehet hátrányos megkülönböztetés, megbélyegzés alapja – ezért azonban a gyakorlatban sokat kell még tennünk, az alapvető jogok és alkotmányos értékek melletti következetes kiállással, a jogaikban csorbított emberek jogainak elkötelezett védelmével.



Transznemű emberek alapvető jogainak érvényesülése – Tematikus műhelybeszélgetés (2017. október 25.)

A nyilvános megszólalás mellett 2017. október 25-én az AJBH-ban a Transvanilla Egyesülettel közösen szervezett, a transznemű emberek jogainak érvényesülésével foglalkozó szakmai kerekasztal-beszélgetésre került sor. A rendezvény első panelje a nem jogi elismerésével, a jogi értelemben vett nem- és névváltoztatással kapcsolatos nemzetközi, magyar alkotmányossági sztenderdeket tekintette át, a második panel orvosszakmai és emberi jogi megközelítésből mutatta be a transz identitások depatologizációjára vonatkozó törekvéseket.

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 2017-es évben is számos egyedi ügyben, illetve átfogó jelleggel, konkrét panasz nyomán, valamint hivatalból indított vizsgálatokat. A következőkben három nagyobb tematikus alapjogi fejezetbe rendezve olvashatóak e jelentések tapasztalatai, megállapításai, a biztos intézkedései és fogadtatásuk, az egyes témakörök tendenciái.

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, a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, és minden emberre nézve egyenlő. 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 közt jogilag különbséget tenni. Az emberi méltóság jogának érvényesülése érdekében a méltóság tiszteletben tartása mellett aktív állami szerepvállalás, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése szükséges.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz 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 kifejtette azt, hogy az általános személyiségi jog különféle aspektusaival nevezhető meg: ilyenek például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog, az önrendelkezés szabadsága, általános cselekvési szabadság, avagy a magánszférához való jog. Utóbbi alapjog kapcsán az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése pedig különös rendelkezéseket fogalmaz meg a magán- és családi élet, az otthon, a kapcsolattartás és a jó hírnév védelmére vonatkozóan. Az emberi méltósághoz való jogból levezethető a névjog: 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 azonban – így különösen a névválasztás, a névváltoztatás, a névmódosítás – a jogalkotó által alkotmányosan korlátozhatók.

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 a tagjainak méltósága. A biztosok ennek megfelelően tevékenységük kezdete óta kiemelt figyelmet fordítottak a gyermekek, a rászorulóknak, a kiszolgáltatott helyzetben lévő idősek, fogyatékossgal 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 részint a fejezetben, részint az egyes külön, tematikus (gyermekjogi, illetve nemzeti-jogi) fejezetekben szól a Beszámoló.

1. Az emberi méltósághoz fűződő joghoz való sokrétű kapcsolódása okán egy olyan ügy ismételt említése szükséges, amelyről a 2016-os évben részletesen szólt a biztosi beszámoló, a jelzett alapjogi visszásságokat azonban a jogalkotó sajnálatos módon azóta sem orvosolta. A tranz emberek (azok a személyek, akik nemi identitása nem egyezik meg a külső nemével, azaz elsődleges, illetve másodlagos nemi jegyeivel) több szempontból is sérülékeny, kiszolgáltatott csoporthoz tartoznak, identitásuk szerinti nemük elismerése pedig több módon is szorosan kapcsolódik az emberi méltósághoz való joghoz. A nemi identitás ugyanis az emberi személyiség lényeges vonásaként az emberi méltóság immanens részeként tiszteletben és védelemben részesül. A jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás esetében pedig az egyén általános személyiségi jogból folyó cselekvési szabadságának és önrendelkezési jogának

az ad különös súlyt, hogy az a személyiség lényeges vonásának tekinthető, az emberi mivolt érinthetetlen lényegét képező identitásának (nemi identitás) az érvényesítésére irányul. Emellett a nem- és névváltoztatás ténye a magánszféra részeként védendő. Az eljárás hozzáférhetősége továbbá más alapvető jogokat, így a tisztességes eljáráshoz való jogot, illetve az életkori határok függvényében a gyermeki jogokat is érinti, valamint szorosan kapcsolódik a jogállamiság követelményének érvényesüléséhez.

Az előző beszámolóban ismertetett, AJB-883/2016. számú jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy a nem jogi elismerésére vonatkozó, az emberi méltóság és az önrendelkezés érvényesülése szempontjából is kiemelt jelentőségű eljárásban a világos kereteket, garanciákat, feladatkört és felelősséget megállapító jogi szabályozás teljes súlyos visszásságot idéz elő. Az alapjogi biztos több ajánlást is megfogalmazott az emberi erőforrások minisztere felé. Felkérte arra, hogy fontolja meg olyan törvényi, azzal összefüggő rendeleti szabályozás előkészítését, amely a tisztességes eljáráshoz való jog garanciái, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése mellett, a nemi megerősítő beavatkozásoktól különválasztva biztosítja a transz személyeknek a nemi identitásuknak megfelelő nem és név választását, megváltoztatását. E szabályozás megalkotására azonban a mai napig nem került sor, így a jelzett – az emberi méltóságból eredő, az identitás lényegi elemére vonatkozó önrendelkezési jog gyakorlását ellehetetlenítő – alapjogi visszásság továbbra is fennáll, és haladéktalan jogszabályi rendezést tesz szükségessé. A jogsértő helyzetet az is fokozza, hogy a korábban – megfelelő jogszabályi háttér hiányában is – működő, a nem és név jogi megváltoztatását lehetővé tévő eljárások szünetelnek a jelentés kiadása óta, az érintett transz emberek által benyújtott kérelmeket – épp a jogi szabályok hiányára hivatkozva – nem bírálják el.

2. Az AJB-1306/2017. számú ügyben a panaszos magánszemély a régi Btk. azon rendelkezésének vizsgálatát kérte, amely az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésből történő feltételes szabadságra bocsáthatóság vizsgálatának legkorábbi időpontját (azaz az alsó határát) tartotta alkotmányosan aggályosnak. A biztos vizsgálatot indított és jelentésében megállapította, hogy a törvényi kötelező alsó határ nem sért és nem is veszélyeztet alapvető jogokat, ellenben a törvényben a felső határ meghatározásának hiánya alkotmányos aggályokat vet fel.

Az ombudsman rámutatott, hogy mivel a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének vizsgálatára vonatkozóan törvényben előírt legkorábbi időpont egy minimumot jelez, az ítélkező bíróság a törvényi minimumon túli időpontot is meghatározhat. A generális maximum, azaz a felső határ nélküli törvényi rendelkezés magában hordozza annak lehetőségét, hogy a bíróság a feltételes szabadulás legkorábbi időpontját el nem évülő bűncselekmény esetén 30 évnél későbbi, egyéb esetben pedig a minimum 20 évnél későbbi

időpontban jelölje meg. Az új Btk. ezzel szemben tartalmaz egy generális maximumot az ítélező bíró számára, amelyet 40 évben állapított meg a jogalkotó. A büntetés-végrehajtási jogi szabályozás ezzel összhangban a feltételes szabadság lehetőségéből kizárt, életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték esetében bevezette a kötelező kegyelmi eljárást, amelynek keretében meg kell vizsgálni – többek között – az elítélt feltételes szabadságra bocsáthatóságát, amikor a szabadságvesztésből már 40 évet kitöltöttek.

A biztos szerint mindezek alapján aggályokat vet fel, hogy a régi Btk. alapján történő ítélezés magában hordozza annak veszélyét, hogy az elítélt feltételes szabadságra bocsátása vizsgálatának legkorábbi időpontját a bíró akár 40 éven túli időpontban is meghatározhatja. A jelentés kitért arra, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága egy 2017-es magyar ügyben hozott ítéletében kifejtette: a szabadon bocsáthatóság 40 év eltelte után történő vizsgálata nem felel meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerinti kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmából eredő azon elvárásnak, hogy biztosítani kell az elítéltnak a szabadulás valódi reményét.

A vizsgálat keretében az ombudsman megkereste az igazságügyi minisztert, aki válaszában jelezte, hogy a bírói gyakorlatban valószínűleg nem kerül sor a régi Btk. hivatkozott rendelkezésének olyan alkalmazására, amely az elítéltet az új Btk. előírásához képest hátrányosabb helyzetbe hozná. Tekintettel azonban arra, hogy a régi Btk. hivatkozott rendelkezésének alkalmazása a jövőbeni ítélezések során nem zárható ki, és e rendelkezés a strasbourgi esetjog értelmében is felveti az emberi méltósághoz való jognak, az embertelen büntetés tilalmának, a jogbiztonság követelményének sérelmét, a biztos a jelentésben az igazságügyi miniszter kodifikációs szintű intézkedésére tett javaslatot. Ezzel egyidejűleg a jelentést az OBH elnöke részére is megküldte a biztos.

Az igazságügyi miniszter elsősorban gyakorlati érveket felsorakoztató válaszában jelezte: a régi Btk. alapján történő jövőbeni ítélések tekintetében álláspontja szerint nincs reális veszélye az alapjogsértő ítélezésnek, illetve az esetleges jogsérelem az általános jogorvoslati szabályok alapján orvosolható lenne. A régi Btk. alapján korábban elítélt olyan személyek tekintetében pedig, akiknek a feltételes szabadságra bocsáthatóságát a bíróság – a törvényi felső határ hiánya miatt – 40 éven túli időpontban jelölte meg, a miniszter szerint az érintett elítéltek csekély létszámára (két fő) figyelemmel általános szabályozás elfogadására nincs szükség. A miniszter szerint ugyanis ezek az esetek az egyéni kegyelem intézményével esetleg kezelhetőek.

Az ombudsman erre válaszul kifejtette, hogy alkotmányosan nem igazolható az a jogi szabályozás, amely a jogbiztonságból eredő kiszámíthatóság, pontosság, előre láthatóság követelményének nem felel meg és a jogalkalmazói mérlegelés függvényévé teszi a szabályozással érintett személyek emberi méltósághoz fűződő jogának, valamint az embertelen büntetés

tilalmának garantált érvényesülését. Ezért a biztos fenntartotta azon javaslatát, hogy szabályozási szinten szükséges feloldani a jelentésben felvázolt alkotmányos aggályokat, függetlenül attól, hogy a szabályozás praktikusán az elítéltek hány százalékát érintheti.

3. A *rendőrségnek* valamennyi eljárása során fokozott figyelemmel kell lennie az emberi méltóság tiszteletére, tekintettel az e hatóság rendelkezésére álló széles körű, az alapjogok korlátozását is lehetővé tevő jogosítványokra, kényszerítő eszközökre, a személyes szabadság elvonásának lehetőségére. Ezen ügyekben a jogállamiság követelménye és a személyes szabadság alapjoga mellett az emberi méltóság sérelme is gyakorta felmerül az ombudsman tapasztalatai szerint.

3.1 Az AJB-3288/2017. számú jelentésben a biztos hivatalból indított vizsgálatot a rendőrségi kényszerítő eszközök alkalmazásának gyakorlatával összefüggésben. A vizsgálatot az indokolta, hogy a korábbi években érkező panaszokkal érintett eljárásokban többször felmerült, hogy a rendőrség bilincshasználata nem felel meg a rendőrségi törvény követelményeinek, hiányzik a bilincs alkalmazásának jogalapja, sérül az arányosság és a fokozatosság elve. Az átfogó vizsgálat a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság alárendeltségében működő rendőrkapitányságok által 2015 szeptemberében alkalmazott kényszerítő eszközökre terjedt ki. A vizsgált időszakban az érintett hat kapitányság területén összesen 63 olyan intézkedést fogantatosítottak, amikor az eljáró rendőrök kényszerítő eszközt is alkalmaztak, 45 alkalommal került sor testi kényszer és 60 alkalommal bilincs használatára. Az intézkedés alá vontak egy esetben sem éltek a panaszhoz való jogukkal, az előjárói ellenőrzések mindig jogszerűnek ítélték a kényszerítő eszköz alkalmazását.

A kényszerítő eszközök használatának jogalapjával összefüggésben az ombudsman megállapította, hogy a vizsgált esetek több mint felében probléma merült fel. A jelentésben leírtak szerint az intézkedés alá vont személy az esetek jelentős részében aktuálisan nem tanúsított olyan magatartást, amely indokolta volna a kényszerítő eszköz használatát, a leírt magatartásban egy mozzanat sem utalt a kényszerítő eszköz okaként megjelölt ellenszegülésre, szökés, támadás vagy önkárosítás megakadályozásának szükségességére. Máskor az intézkedő rendőr csak egy-egy, az intézkedés alá vont állapotára utaló szóval támasztotta alá a testi kényszer vagy a bilincs használatát. Ilyenek voltak például: „erősen ittas”, „zavart”, „ideges”, „kiszámíthatatlan”, „labilis”.

A biztos hangsúlyozta: ezek az aktuális állapotok sokféle konkrét cselekvéssel járhatnak együtt, önmagukban viszont nem alapozzák meg a kényszerítő eszköz használatát. Hasonlóak voltak azok az esetek, amikor az intézkedés alá vont magatartása a szökés oly távoli veszélyét hordozta

csak, amely önmagában véve, egyéb szökési kísérletre utaló körülmény hiányában nem alapozta meg a bilincshasználatot. Ilyenek például a következők: „a menekülési útvonalat fürkészte”, „a terep adottságai” miatt vagy „a szökési irányokat kémlelte”. A biztos megállapította, hogy a kényszerítő eszközök jogszabályi feltételek hiányában történő alkalmazása a vizsgálat alatt érintett időszak során összesen 32 esetben az intézkedés alá vont személyek személyes szabadsághoz való jogával és az emberi méltósághoz való alapjoggal összefüggő visszásságot okozott.

Az arányosság és a fokozatosság követelményével kapcsolatban a biztos megállapította, hogy az intézkedés alá vont személy ellenszegülése több alkalommal nem érte el, vagy nem állapítható meg egyértelműen, hogy elérte azt a mértéket, amely a bilincs alkalmazását indokolta volna. A testi kényszer és bilincs egymást követő alkalmazása esetén sok jelentésből nem derült ki, hogy az enyhébb kényszerítő eszköz alkalmazása után miért volt szükség a súlyosabb eszköz használatára. Az intézkedő rendőrök sok esetben a bilincselést megelőzően nem alkalmaztak enyhébb kényszerítő eszközt, testi kényszert és e jelentések nem tartalmaztak utalást sem arra, hogy a rendőrök a testi kényszer alkalmazását a helyszínen mérlegelték, de annak sikerét eleve kizárták volna. A jogszerűen alkalmazott kényszerítő eszközök használatakor az arányosság vagy a fokozatosság elvének figyelmen kívül hagyása 9 esetben az intézkedés alá vont személyek személyes szabadsághoz és az emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A kényszerítő eszközök használatának dokumentálásával és az előjárói ellenőrzésekkel kapcsolatban a biztos megállapította, hogy a használatról minden esetben a rendőrségnél rendszeresített formanyomtatvány kitöltésével készült jelentés, így az említett kötelező tartalmi elemek nem hiányoztak. Előfordulnak azonban a jogszabályi hivatkozások tekintetében tipikus hibák (elmarad a testi kényszerre vonatkozó jogszabályhely feltüntetése, nem pontos a jogszabályi hivatkozás). Megállapította továbbá, hogy a kapitányságok formailag eleget tettek ugyan a Szolgálati Szabályzatban foglalt azon előírásnak, amely szerint az előjáró köteles kivizsgálni a kényszerítő eszköz alkalmazásával összefüggő követelmények teljesülését, azonban ez nem jelenti a kivizsgálási kötelezettség érdemi megvalósulását. A kivizsgálásokról készített dokumentumok sematikusak, kitöltésük formálisnak, szükségszerű adminisztrációnak tűnik. A kényszerítő eszközök alkalmazásának dokumentálása során ezért a hibás jogszabályi hivatkozások a jogbiztonság követelményét sértik, az intézkedés érdemi kivizsgálásának hiányosságai, rutinszerű elvégzése miatt pedig az intézkedés alá vont személy személyi szabadsághoz és emberi méltósághoz való joga sérül, ugyanis felátlatlanul maradnak az elkövetett jogszabálysértések.

A biztos felkérte a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy gondoskodjon arról, hogy továbbképzések alkalmával az irányítása alá tartozó

szervezet teljes állományában tudatosuljon, hogy jogalap nélkül nem alkalmazhatnak kényszerítő eszközöt, illetve döntéseiknek maradéktalanul meg kell felelniük az arányosság és a fokozatosság követelményeinek. Kezdeményezte, hogy a kényszerítő eszközök alkalmazásának kötelező parancsnoki kivizsgálása minden esetben érdemi legyen, ne szorítkozzon a formanyomtatványok szükségszerű kitöltésére, a kényszerítő eszközök használatáról készített rendőri jelentések ne legyenek hiányosak, tartalmazzák a kényszerítő eszköz használatát alátámasztó magatartás leírását és annak jogszabályi alapját. A rendőrfőkapitány a biztos kezdeményezések elfogadásáról és az annak megfelelő intézkedések megtételéről tájékoztatta a biztost. Jelezte azt is, hogy a Belügyminisztériumnál „A kényszerítő eszközök alkalmazásának szabályos dokumentálása” tárgyában az állomány megfelelő képzése iránti igényt nyújtottak be, amely elfogadásra, visszaigazolásra került.

A biztos a kényszerítő eszközök alkalmazásának szabályozása kapcsán megállapította, hogy problémákat vet fel a kísérés során történő bilincselés. A kísérés során is csak azokban az esetekben alkalmazható a bilincs ugyanis, amikor a rendőrségi törvényben foglalt négy feltétel valamelyike teljesül. A Szolgálati Szabályzat előírása értelmében azonban, ha a kísért személy veszélyessége ezt indokolja, a kísért személyt meg kell bilincselni. A jelentés kiemelte, hogy ezért a Szolgálati Szabályzat túlterjeszkedik a rendőrségi törvényben taxatív szabályozott esetkörökön, a bilincselést a veszélyesség esetére lehetővé tevő rendelkezése nem felel meg a bilincselés alapjául szolgáló rendőrségi törvény taxatív felsorolásának, ezzel megsértve a jogállamiság követelményét.

Az ombudsman ezért felkérte a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a vonatkozó rendelkezések összehangolását annak érdekében, hogy a kísérés során való bilincselés lehetősége kizárólag a törvényben meghatározott feltételek esetén legyen alkalmazható. A belügyminiszter a megállapítással nem értett egyet, és válaszában kifejtette: a biztos jogértelmezésével szemben álláspontja szerint a Szolgálati Szabályzat épp ezzel a kiegészítéssel illeszkedik a rendőrségi törvény rendelkezéseibe, biztosítva az állami büntetőhatalom monopóliumának gyakorlását.

3.2 Az AJB-4035/2017. számú ügyben szintén a kísérés során történt bilincseléssel összefüggésben állapított meg visszásságot a biztos. A panaszos azt sérelmezte, hogy a rendőrség bilincsben, rögzítő övvel és vezető szíjjal szállította őt vissza a gyermekotthonba, ahonnan egy nappal azelőtt távozott. A biztos az ügyben vizsgálatot indított. A feltárt tényállás alapján a rendőrfőkapitány a panaszos igazoltatása során megállapították, hogy a körözési nyilvántartás szerint a panaszos előző nap engedély nélkül távozott a gyermekotthonból, ezért körözés alatt áll. Előállították, majd átkísérték a gyermekotthonba. Kiderült, hogy a panaszossal szemben a következő in-

tézkedéseket foganatosították: igazoltatás, személyi szabadságában korlátozott személy átvizsgálása, gyermekotthoni elhelyezés hatálya alól magát engedély nélkül kivonó személy előállítás. A biztos a vizsgálat során megállapította, hogy ezeknek az intézkedéseknek megvolt a jogalapjuk.

Az átkísérési utasítás szerint az otthonba történő kísérést két rendőrnek kellett végrehajtania, akiknek a panaszost tájékoztatniuk kellett arról, hogy szökés, támadás, ellenszegülés esetén kényszerítő eszközt fognak alkalmazni. Az utasítás arra is kiterjedt, hogy a kísérés során bilincset, bilincstre szerelt vezetősíjat és bilincsrögzítő övet kell alkalmazni. Az átkísérés végrehajtásáról szóló jelentés szerint az átkísérés 35 percet vett igénybe, a rendőrök kézbilincset, vezetősíjat és bilincsrögzítő övet alkalmaztak. A panaszost így adták át a gyermekotthon nevelőjének.

A rendőrségi törvény szerint a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy önkárosításának, támadásának, szökésének megakadályozására és ellenszegülésének megtörésére. A törvény tehát taxatív módon felsorolja azokat a magatartásokat, amelyek esetén lehetőség van a bilincselésre. Egyéb esetekben, törvényi felhatalmazás hiányában, nem kerülhet bilincselésre sor. A rendőrségi dokumentáció nem tartalmaz arra vonatkozó utalást, hogy a panaszos az előállítás vagy az átkísérés során ellenállást tanúsított volna, szökést kísérelt volna meg, sőt, hangsúlyozta, hogy együtt fog működni. A biztos szerint a panaszos magatartása nem adott okot a bilincselésre, arra a törvényben meghatározott feltételek hiányában került sor, az érintett kiskorú aktuális magatartásának értékelése helyett mintegy automatizmusként.

A vizsgálat feltárta, hogy a panaszos az intézkedés során azon túl, hogy együttműködési szándékát hangoztatta, kifejezetten kérte a rendőröket, hogy a gyermekotthonba való belépés előtt vegyék le róla a bilincset. Megaláznak érezte ugyanis, hogy bilincsből és vezetősíjjal kísérik vissza társai és nevelői közé. A vizsgálat során kapott információ szerint a rendőrök vezetősíjjal, derekához rögzített bilincseléssel kísérték keresztül a panaszost az otthon udvarán. Az épület ajtajánál a nevelő határozottan kérte a rendőröket, hogy távolítsák el a bilincset, mert a gyermekekben ez a látvány félelmet kelthet (3–18 éves gyermekek élnek az otthonban), miközben a jelen lévő gyerekeket elküldte a bejárattól és a folyosóról. A rendőrök a nevelő kifejezett kérésére az épület bejárati ajtaja előtt levették a bilincset, majd átadták a panaszost a nevelőnek. A biztos jelentésében rámutatott, hogy a kényszerítő eszköz indokolatlan használata olyan helyen történt, ahol azt bármelyik nevelő, az otthonban lakó gyermek láthatta, azt a panaszos megaláztatásként élhette át. A biztos megállapította, hogy a törvényi feltételek hiányában, indokolatlanul és mindenféle törvényi jogalap nélkül, automatikusan, ráadásul mások előtt, megalázó módon végrehajtott bilincselés sértette a panaszos testi integritáshoz és emberi méltósághoz fűződő jogát.

A biztos felkérte a rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a jelentés ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét arra, hogy intézkedéseik során – kiemelten bilincs alkalmazásakor – a Szolgálati Szabályzatot maximálisan betartva, azt a rendőrségi törvénnyel együtt értelmezve és az arányosság követelményét érvényesítve járjanak el.

A címzett szerv a jelentésben foglaltakkal nem értett egyet, álláspontja szerint jogszerű volt nevezettel szemben a bilincs használata, mivel a panaszos ellen eltűnés miatt lett elrendelve körözés, így a szökésétől tartani lehetett, függetlenül attól, hogy a rendőri jelentésben nem található utalás arra vonatkozóan, hogy az előállítás, valamint átkísérése során szökést kísérelt volna meg. Mindazonáltal a vezető az alapjogi visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az általa irányított szervezeti egység állományának figyelmét felhívta az érintett jogszabályok együttes értelmezésére és az arányosság követelményének betartására. A biztos válaszában a megtett intézkedéssel egyetértett, azonban hangsúlyozta, hogy mivel a panasszal kapcsolatban vizsgált közokirat (rendőri jelentés) semmiféle utalást nem tartalmazott a szökés veszélyére, fenntartja azon álláspontját, hogy a panaszossal szemben használt bilincselésnek nem volt jogalapja.

3.3 Az AJB-1667/2017. számú ügyben is kényszerítő eszköz rendőrségi alkalmazása kapcsán merült fel visszásság. A panaszossal szemben egy Pest megyei rendőrkapitányság rendőrei intézkedtek, mivel felmerült az ittas járművezetés gyanúja. Az eljáró rendőrök a panaszost először közlekedésrendészeti intézkedés és igazoltatás alá vonták, majd átvizsgálták és előállították, ezen túl azonban a panaszossal szemben kényszerítő eszközt (bilincset) is alkalmaztak. A biztos az ügyben vizsgálatot indított, amelynek során megállapította, hogy az intézkedéseknek megvolt a jogalapjuk, az előállítás hossza pedig nem haladta meg a törvényes, illetve szükséges és lehetséges időtartamot, e szempontból tehát az arányosság követelménye nem sérült.

Jelentésében az ombudsman ugyanakkor rámutatott arra is, hogy a rendőrség a bilincselést megelőzően nem alkalmazott enyhébb kényszerítő eszközt, testi kényszert. A rendőri jelentés nem tartalmazott utalást sem arra, hogy a járőr a testi kényszer alkalmazását a helyszínen mérlegelte volna. A biztos ezért megállapította, hogy az eljáró rendőrök a kényszerítő eszköz alkalmazása során a fokozatosság garanciális elemét figyelmen kívül hagyták. A kényszerítő eszköz alkalmazásával kapcsolatban a rendőri jelentés egyértelműen azt jelöli meg, hogy a bilincs alkalmazására a szökés megakadályozása érdekében került sor. A rendőri jelentés tartalma alapján azonban arra lehet következtetni, hogy a panaszos intézkedéskori magatartása nem utalt szökési szándékra. Az ombudsman szerint így a vizsgált esetben nem volt a bilincselésnek jogalapja. A törvényi feltételek hiányában végzett bilincseléssel, továbbá a kényszerítő eszközök alkalmazása során

tanúsítandó arányosság és fokozatosság követelményeinek figyelmen kívül hagyásával az eljáró rendőrök a panaszos emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásságot okoztak.

A rendőrség nyilatkozata szerint a panaszos a rendőri intézkedéssel szemben nem élt panasszal. A megküldött dokumentumok, így az előállítás során az élelmezéssel, sérüléssel és tájékoztatással kapcsolatos nyilatkozat és az előállítás időtartamáról szóló igazolás szerint azonban éppen ellenkezőleg történt: az előállított élt a panaszhoz való jogával, a panaszokat azonban a rendőrség nem vizsgálta ki. Az ombudsman megállapította, hogy a jogorvoslathoz való jog kiüresítését jelenti, ha az intézkedés alá vont megkapja a szükséges tájékoztatást arról, hogy panasszal élhet, ebben nem is akadályozzák, azonban a panaszát a rendőrség nem veszi figyelembe, azt eleve el sem bírálja. A rendőrség megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, a tisztességes eljáráshoz való jogot, és sérült a panaszos jogorvoslathoz való joga is.

Az ombudsman felkérte az érintett rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a jelentés ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő érintett személyi állomány figyelmét a kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatos törvényi garanciák fontosságára, illetve azok maradéktalan betartására, továbbá gondoskodjon arról, hogy a jövőben minden, rendőri intézkedés ellen benyújtott panasz kivizsgálása megtörténjen. A rendőrkapitány a kezdeményezéseket elfogadta, azok végrehajtásáról gondoskodott, a beadványozó ügyében a panaszeljárást lefolytatta.

4. 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 kegyeleti jog tehát az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, az *emberi méltósághoz való jog részleges továbbélését* jelenti a halál bekövetkezte után. Bár alapvetően a tudományos kutatás szabadsága volt a kiindulópontja, tárgyából eredően mégis érinti a kegyeleti jog érvényesülését is az AJB-366/2017. számú jelentés, amelyben a biztosnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy milyen elvek szerint szükséges biztosítani egy elhunyt történelmi szereplőről készített fényképfelvétel tudományos kutatás céljára történő hozzáférhetővé tételét.

A panaszos beadványában arról számolt be a biztosnak, hogy az érintett személy egyetlen túlélő hozzátartozója hozzájárulásának birtokában, tudományos kutatás céljaira az 1956-os forradalom egyik forradalmár szereplőjének a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás archív állományában tárolt fényképadataihoz és személyi igazolvány kísérelő adatlapjaihoz kívánt hozzáférni. Sérelmezte, hogy ezt a kérését jogsértő módon megtagadták az érintett

hatóságok, így a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEKKH), majd a Nemzeti Emlékezet Bizottság Hivatala (a továbbiakban: NEBH). A panaszos beadványával eredetileg a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz fordult, de a Hatóság elnöke a beadványt – az érintett szervek megkeresését követően – az alapvető jogok biztosához tette át. A biztos vizsgálatot indított, megkereste a KEKKH és a NEBH vezetőjét, valamint az igazságügyi minisztert. Az időközbeni szervezeti, illetve hatásköri változásokra figyelemmel a megkeresésekre a belügyminisztertől, az igazságügyi minisztertől és a NEBH vezetőjétől érkezett válasz.

Az ombudsman jelentésében megállapította, hogy a nyilvántartási törvény a kutatók részére nem ad lehetőséget arra, hogy közvetlenül hozzáférjenek a történeti állományban tárolt képmáshoz és a személyi igazolvány kísérő adatlapjaihoz. A biztos arra is felhívta a figyelmet, hogy a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás történeti, illetve archív állományából tudományos kutatások céljára történő adatszolgáltatás jelenlegi szabályozása nem biztosítja megfelelően a tudományos kutatás szabadságának érvényesülését. Hangsúlyozta: azzal együtt, hogy a tudományos kutatás nem korlátozhatatlan alapjog, az elhunyt személyek adatai tekintetében a hozzáférés korlátozásának nem lehet alkotmányos alapja. Az információs önrendelkezési jognak, a személyes adatok védelméhez való jognak ugyanis az érintett elhunytát követően nincs jogosultja. Így a hiányos szabályozás a tudományos élet szabadságát sérti, és a konkrét ügyben akadályt képezte annak, hogy a KEKKH közvetlenül teljesítse a tudományos kutatók adatszolgáltatási kérelmét.

Az alapjogi biztos ugyancsak megállapította, hogy a Nemzeti Emlékezet Bizottságról szóló törvény rendelkezéseire figyelemmel nem lett volna törvényi akadálya annak, hogy a kutatók által benyújtott adatszolgáltatási kérelmet a NEBH teljesítse, oly módon, hogy az adatokat a NEBH kéri le a KEKKH nyilvántartásából, és azokat továbbítja a kutatók részére. Erre figyelemmel az adatszolgáltatást kezdeményező kutatóknak a tudományos kutatás szabadságához fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott az, hogy a kutatóknak a NEBH előtt előterjesztett, a NEBH által a KEKKH számára továbbított adatszolgáltatási kérelmét elutasították.

A biztos kezdeményezte a NEBH főigazgatójánál és a Belügyminisztérium nyilvántartások vezetéséért felelős helyettes államtitkáránál, hogy az ügyben beérkezett adatszolgáltatási kérelemmel kapcsolatos döntéseiket vizsgálják felül, valamint – szükség esetén egymással együttműködve – tegyék meg a tudományos kutatás szabadságával is összhangban álló intézkedéseket. Az érintettek az ombudsmani ajánlást elfogadták és annak eleget tettek. A biztos a szabályozás hiányosságaiból következő visszásságok megelőzése érdekében felkérte továbbá a belügyminisztert és az igazságügyi minisztert, hogy tekintsék át a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás

történeti, illetve archív állományához tudományos kutatás céljából történő hozzáférés szabályozását, és fontolják meg e jogszabályoknak a tudományos kutatás szabadságának minél teljesebb körű érvényesülése érdekében történő módosítását. A belügyminisztertől kapott tájékoztatás szerint az ügyben a jogi szabályozás áttekintéséhez a kutatásért felelős tárca vagy az adatvédelmi hatóság moderálásával indokolt a kormányzati egyeztetéseket lefolytatni. Végleges kormányzati álláspont kialakítására még nem került sor.

Egyenlő méltóság, egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség

A méltósághoz való jog egyik funkciója az egyenlőség biztosítása. Amint azt az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta: az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségeiből és miért annyit. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés-mentes bánásmóddhoz való jogot. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy Magyarország az alapvető jogokat 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.

A sérülékeny társadalmi csoportokat az államnak az esélyegyenlőséget célzó intézkedésekkel is védenie kell. Az egyenlő bánásmód követelménye mellett így az Alaptörvény az esélyegyenlőség előmozdítását is állami feladattá teszi. Kimondja, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékosággal élőket. Az esélyegyenlőséget szolgáló, pozitív diszkriminációs intézkedések korlátjának az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az egyes alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség mint cél, mint társadalmi érdek megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.

1. Az AJB 1145/2017. számú ügyben a csecsemőgondozási díj igénybevételének szabályozásával összefüggésben kérte a panaszos a biztos vizsgálatát. Diszkriminatívnak tartotta ugyanis, hogy a hatályos jogszabályok alapján egyedülálló apaként azért nem jogosult csecsemőgondozási díj igénybevételére, mivel a gyermek édesanyja nem egészségügyi okból, hanem saját döntése okán esik ki a gyermek neveléséből. Az ombudsman a jelzett prob-

léma kapcsán hivatalból indított vizsgálatot, amelyben az EMMI család- és ifjúságügyért felelős államtitkártól kért tájékoztatást.

A biztos jelentésében megállapította, hogy a csecsemőgondozási díj egy családtámogatási forma, az Alaptörvényben foglalt, a gyermekvállalás támogatására irányuló állami szerepvállalás egyik megnyilvánulása, amely összefüggésben áll az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésében deklarált, a családok védelmére vonatkozó állami szerepvállalással is. Ez egy olyan biztosítási jellegű ellátás, amely a szülési szabadság 168 napjára jár és célja a szülési szabadság során kieső jövedelem pótlása. Ha a gyermek anyja a szülést követően jelen van a gyermek életében, a jogalkotó koncepciója – biológiai, fejlődéslélektani okokból – azon az előfeltevésen alapul, hogy elsődlegesen ő az, akinek a jelenléte kívánatos és támogatandó a gyermek első heteiben, így e támogatás igénylésére is elsődlegesen ő jogosult.

A biztos rámutatott, hogy az egészségbiztosítási törvény értelmében a csecsemőt gondozó, vér szerinti apa két esetben jogosult csecsemőgondozási díjra: amennyiben a gyermeket szülő nő egészségi okból kerül ki a háztartásból, illetve az anya halála esetén. A gyermeket örökbefogadási célból nevelésbe vevő férfi ehhez képest további esetekben is jogosult e juttatásra, így egyebek mellett abban az esetben is, ha a csecsemőt egyedül vette örökbefogadási céllal nevelésbe.

A biztos hangsúlyozta, hogy a jelenlegi jogalkotói koncepción belül észszerű az a megoldás, amely értelmében a csecsemőgondozási díjra elsődlegesen a szülő nő, azaz az édesanya jogosult, amennyiben ő a szülést követően is jelen van gyermeke életében. Vannak azonban olyan esetek, amikor az édesanya a kezdetektől nem vállal részt a gyermek nevelésében, mivel bármilyen okból kikerül a családból. Ilyen esetben pedig egységesen elvárható, hogy a kieső anya helyébe lépő személyeket – e körben különösen is a vér szerinti apát – mind egymással, mind a kiesett anyával azonos helyzetbe hozza a jogalkotó, azaz ne legyen különbségtétel annak alapján, hogy miért esik ki az anya. Ezen esetekben ugyanis a biztos szerint a csecsemőt ténylegesen gondozásba vevő személyek egymással összehasonlítható helyzetben vannak. A szabályozás pedig akkor marad alkotmányos keretek között, ha ezeket az eseteket a jogalkotó azonos módon kezeli, azaz nem tesz észszerű ok nélkül különbséget a jogosulti kör meghatározása során sem az anya kiesésének oka, sem a családi státusz (apaság ténye, illetve örökbefogadó vagy vér szerinti apa) alapján.

A biztos hangsúlyozta, hogy – amint az az államtitkár válaszából is kitűnt – nincs észszerű oka annak, hogy a jogalkotó az anya (a törvényben meghatározott két esetkörön kívüli) kiesése esetén a csecsemőt gondozó, vér szerinti apát kizárja a juttatásra jogosultak köréből. A szabályozás ezáltal közvetlenül családi státuszon, közvetve pedig nemi hovatartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetést valósít meg, ezáltal sérti az egyenlő bánásmód követelményét. Mindezek alapján a biztos kezdeményezte a szabá-

lyozás olyan módosítását, hogy a csecsemőgondozási díj igénybevételére – más feltételek megléte mellett – a gyermeket egyedül nevelő, vér szerinti apák is jogosulttá váljanak függetlenül attól, hogy a gyermek vér szerinti anyja miért került ki a családból.

A miniszter a jelentésben megfogalmazott szempontokkal egyetértett, és ígéretet tett arra, hogy megvizsgálja az egészségbiztosítási törvény módosításának lehetőségét annak érdekében, hogy a gyermeket egyedül nevelő, vér szerinti apa is jogosulttá válhasson – az egyéb jogosultsági feltételek teljesülése esetén – a csecsemőgondozási díjra az anya helyett azon esetekben, ha az anya nincs a háztartásban. A szaktárca által ígért jogszabálmódosítás 2018. január 1-jével lépett hatályba.

2. 2017-ben is több panasz érkezett a biztoshoz, ahol a panaszosok a lakás-célú támogatások nyújtása kapcsán fogalmaztak meg az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos aggályokat.

2.1 Az AJB-4830/2017. számú ügyben a panaszos a lakásépítési kedvezmény szabályozásával összefüggő panasszal fordult az ombudsmanhoz. Ebben leírta, hogy férjével megelőlegező kölcsön formájában, két születendő gyermek vonatkozásában lakásépítési kedvezményt vettek igénybe családi házuk építéséhez 2007-ben. A gyermekvállalásra rendelkezésre álló határidő alatt a panaszos összesen négy sikertelen terhességen esett át, és mindössze egy gyermekük született. Leírta, hogy a velük történtek fényében nem tartja érthetőnek, hogy a jogszabály kizárólag a reprodukciós eljárásokban való sikertelen részvétel esetén tartalmaz mentesülési lehetőséget, csak ilyen esetben tekintenek el az állam által megfizetett kamatok és más költségek megfizetésétől.

Az alapjogi biztos a jelzett probléma kapcsán hivatalból indított vizsgálatot és a jelentésében rögzítette, hogy a lakás-célú állami támogatásokról szóló kormányrendelet arra az esetre rendelkezik a kamat és egyéb költségek megfizetése alóli mentesülésről, ha a gyermekvállalás a reprodukciós eljárások során vagy azokkal összefüggésben hiúsult meg. A kormányrendelet a méltányosság gyakorlását, a mentesülés taxatív módon meghatározott esetkörein túlmutató egyéni körülmények mérlegelését ugyanakkor a jogalkalmazó számára teljes mértékben kizárja.

A biztos kiemelte, hogy a lakásépítési kedvezmény mint állami támogatás ex gratia juttatásnak minősül, amely miatt a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosult kör, mind a juttatás mértéke és egyéb jellemzői meghatározása tekintetében. A visszafizetés alóli mentesülés esetkörei tekintetében a jogalkotónak a fentiekből eredően szintén széles mérlegelési lehetősége van. A mentesülés így tehát mindaddig megfelel az alkotmányos követelményeknek, amíg a mentességben részesülők kiválasztása során

a jogalkotó észszerű indokokat követ, nem sérti más, összehasonlítható helyzetben lévők egyenlő méltóságú személyként kezeléshez való jogát.

A jelentés rámutat, hogy a jogalkotó célja világos és észszerű, a támogatás hozzáférhetőségének és a visszafizetése alóli teljes vagy részleges mentesülésnek az esetkörei az igénybevevők számára előzetesen hozzáférhetőek. Mindazonáltal nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a gyermekvállaláshoz kapcsolódó egészségügyi körülmények, a gyermekek megszületését ellehetetlenítő akadályok az orvostudomány mai állása szerint is igen változatos és előre kevéssé kiszámítható képet mutathatnak. A biztos szerint a többszöri sikertelen terhesség mögött is állhat olyan egészségügyi ok, amely miatt nem teljesíthető a gyermekvállalás, és ez utóbbi körülmény is megalapozhat a reprodukciós eljárások sikertelenségéhez hasonló mentesítési feltételt. A szabályozás alkotmányosságának feltétele, hogy a jogalkotó által alkalmazott mérlegelés ne legyen önkényes, annak észszerű oka legyen. Jelen esetben a jogalkotó által a részleges mentesülés okai vonatkozásában tett különbségtétel a gyermekvállalás adott határidőn belül, önhibán kívüli teljesíthetlenségének okain alapul, amelyek közül a jogalkotó csak meghatározott okokat von be a mentesülés esetköreibe. Az ombudsman arra jutott, hogy e megoldás a jogalkotó szándékaitól függetlenül nem felel meg az egyenlő bánásmód követelményének, hiszen nincs tekintettel a lehetséges élethelyzetek sokszínűségére, és köztük észszerű ok nélkül tesz különbséget.

A biztos megállapította, hogy a jogalkotói célt, azaz az önhibájukon kívüli gyermekvállalási ígéretüket teljesíteni nem tudó személyek méltányos mentesítését és egyben az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését a kormányrendelet jelenlegi rendelkezéseiben felsoroltaknál szélesebb esetkör meghatározása szolgálná – akár taxatív módon, akár a méltányosság esetköreinek kiterjesztése útján, akár általános jogalkalmazói mérlegelést lehetővé téve, akár egy példálózó felsorolással segítve azt. A biztos ezért a vonatkozó jogi szabályozás ilyen tartalmú módosítására tett javaslatot a szabályozás előkészítéséért felelős nemzetgazdasági tárca irányába. A nemzetgazdasági tárca a jelentésben kifejtett érvekkel egyetértett, és végül jelezte: egy olyan megoldás kodifikációjára kíván majd javaslatot tenni, amelynek értelmében azon házaspárok is élhetnének a visszafizetés alóli részleges mentesülés lehetőségével, akik a támogatási szerződés megkötését követő legalább három alkalommal történt terhességmegszakadás miatt nem tudták a vállalt gyermeket, illetve gyermekeket a világra hozni.

2.2 2017-ben is több panasz érkezett a biztoshoz annak kapcsán, hogy az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó támogatásokat szabályozó kormányrendelet kizárta az adó-visszatérítési támogatás igénylői köréből a nyugdíjas személyeket. Amint azt a 2016. évről szóló beszámoló már ismertette, a biztos az AJB-5330/2016. számú ügyben azonos tartalmú panasz

alapján vizsgálatot folytatott, amelynek során megállapította, hogy a nyugdíjas személyek adó-visszatérítési támogatásból történő kizárása észszerű ok nélkül hátrányosan érinti az e körbe tartozó személyeket, családokat, ezáltal az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot valósít meg, ezért kezdeményezte a szabályozás megfelelő tartalmú módosítását.

A nemzetgazdasági miniszter 2016 decemberében azt a tájékoztatást adta, hogy a szabályozás következő módosításakor kezdeményezni fogja az adó-visszatérítési támogatás jogosultsági feltételeinek kiterjesztését, hogy a támogatást az öregségi nyugdíjban részesülő személyek is igénybe tudják venni. A tárgyévben több hasonló tartalmú panasz is érkezett a biztoshoz, így ismét áttekintette a jogszabályokat, és tájékoztatást kért az ígért módosítás tervezett időpontjáról, amelyre válaszul a miniszter azt a tájékoztatást adta, hogy arra várhatóan 2017 második félévében kerül sor. 2017 decemberében – a beérkezett további panaszokra figyelemmel – a biztos ismét a szaktárca tájékoztatását kérte. A miniszter ekkor ismételten ígéretet tett arra, hogy kezdeményezi a visszásság orvoslását a kormányrendelet következő módosítása során. A miniszter egy további panaszügy kapcsán arról is tájékoztatta a biztost: álláspontja szerint nincs akadálya annak, hogy az öregségi nyugdíjban részesülő személyekkel összefüggésben kifejtett érvekkel összhangban az adó-visszatérítési támogatás igénybevételének a lehetősége az öregségi nyugdíjban részesülő személyek mellett a szolgálati járandóságban részesülő személyekre is kiterjedjen.

3.2.2.

A szociális jogok

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 benne 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 visszasságok mellett nagyobb, akár rendszerszintű aggályokat jeleznek.

A tárgyév kapcsán ismét arra a folyamatos, hosszú évek óta tartó, változó intenzitású tendenciára lehet utalni, hogy a panaszbeadványok jelentős része közvetve vagy közvetlenül a panaszosok szociális helyzetével, egészségi állapotával és az ellátórendszerrel függött össze, azok többségét ugyanakkor a biztos hatáskör hiányában nem vizsgálhatta. A panaszok továbbra is tartós elszegényedési folyamatról, a kiszolgáltatottság más dimenzióban való újratermelődéséről árulkodnak, a szociálpolitika egyre szűkülő eszköztárával pedig nem képes valódi, hosszú távú segítséget nyújtani a szegénységben, tartósan a létminimum alatt élők problémáinak javításához. A lelegezetebbek nem vagy esetlegesen jutnak hozzá segítséghez és támogatásokhoz.

A szociális biztonsághoz és a munkához 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. A szociális biztonság joga egyfajta államcélként foglal magába, a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti. Az állam alkotmá-

nyos feladata a szükséges intézményrendszer létrehozása, fenntartása és működtetése, amihez hozzá kell tenni, hogy az alkotmánybíróági gyakorlat következetes abban, hogy a megélhetési minimum garantálása mögött mérceként ott van az emberi méltósághoz való jog védelme is.

Az ombudsmani gyakorlatot nézve mindig is nehéz volt pontosan definiálni azt, 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 lehetőségének 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.

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 gyarapodásához. 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 ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglalja 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, struktúrájával, hagyományaival. Az államnak el kell ismernie a munkához való jogot és 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 – az ismertetett karaktere folytán is – csak kivételesen jelenik meg szempontként a munkához való jog érvényesülése.

1. Az AJB-283/2017. számú ügyben a hosszú ideje egészségügyi problémákkal küzdő, regisztrált álláskereső panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert sérelmezte, hogy törölték az álláskeresők nyilvántartásából, majd ezt követően megszüntették a megélhetését biztosító ellátása, a foglalkoztatást helyettesítő támogatás (FHT) folyósítását is. Álláspontja szerint erre azért került sor, mivel korábban kiközvetítették közfoglalkoztatási munkára, ahol az előzetes foglalkoztatási vizsgálaton az orvos munkavég-

zésre alkalmatlannak minősítette. Az ügyben folytatott vizsgálat befejezését közvetlenül megelőzően egy országgyűlési képviselő is az ombudsmanhoz fordult annak érdekében, hogy felhívja a figyelmet arra a gyakorlatra, mely szerint az egészségügyi okból munkavégzésre alkalmatlannak minősített álláskeresők ellátását az illetékes szervek megszüntetik.

A vizsgálat feltárta, hogy a hatályos szabályozás szerint aktív munkahelykeresőnek az a személy tekinthető, aki 30 napon belül képes és kész munkába állni a járási hivatal által felajánlott megfelelő munkahelyen, vagy az önmaga által talált olyan munkahelyen, ahol a heti munkaidő eléri a legalább 16 órát. Ennek megfelelően – amennyiben a foglalkoztathatósági orvosi szakvélemény az álláskeresőt nem foglalkoztathatónak minősíti – az illetékes foglalkoztatási osztályok kötelesek az álláskeresőt a nyilvántartásból törölni. A szakvélemény érvényességi ideje alatt mindaddig nem vehetik álláskeresőként nyilvántartásba, amíg újabb szakvéleménnyel igazolni nem tudja, hogy munkavégzésre alkalmas és 30 napon belül képes és kész munkába állni. Az ellátás folyósításának megszüntetéséről ugyanakkor a szociális hatáskörben eljáró szerv dönt a szociális törvény alapján. Eszerint pedig meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személynek, akit az állami foglalkoztatási szerv – neki felróható okból – törölt az álláskeresők nyilvántartásából.

Az ombudsman hangsúlyozta, hogy az álláskeresők nyilvántartásába történő regisztráció, valamint törlés feltételeit a vonatkozó jogszabály egyértelműen meghatározza. Törlésre – többek között – akkor kerülhet sor, ha a körülményeiben bekövetkezett változás miatt az álláskereső már nem tekinthető a külön jogszabályban meghatározott aktív munkahelykeresőnek. Mindezek alapján nem felel meg a jogállami követelményeknek az a joggyakorlat, hogy az esetleg már hosszú ideje egészségügyi problémákkal küzdő, regisztrált álláskeresőket minden előzetes értesítés nélkül a körülményeikben bekövetkezett változásra hivatkozással, a foglalkoztatási szerv kérelmére készített foglalkoztathatósági szakvélemény alapján töröljék a nyilvántartásból. Annál is kevésbé, mivel a foglalkoztathatósági vizsgálat nem egy részletes, a meglévő munkaképességeket feltáró vizsgálat, hanem tulajdonképpen annak megállapítása, hogy az álláskereső személy egészségromlása mennyiben befolyásolja a munkavégzést. A biztos megállapította, hogy a foglalkoztatási szerv azon eljárása, amely alapján a szociális, mentális vagy egészségügyi problémával küzdő álláskeresőket azon ok miatt utalja foglalkoztathatósági vizsgálatra, hogy az annak eredményeként kapott szakvélemény alapján törölje őket az álláskeresők nyilvántartásából, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A jelentés kiemeli, hogy a fenti eljárás azért is különösen aggályos, mivel a foglalkoztathatósági szakvélemény érvényességi ideje – két év – alatt az érintett személy mindaddig nem vehető az álláskeresők nyilvántartásába, amíg

újabb szakvéleménnyel igazolni nem tudja, hogy munkavégzésre alkalmas, azaz 30 napon belül képes és kész munkába állni. Ezen feltétellel azonban a szociális, mentális vagy egészségügyi problémával küzdő álláskeresőket gyakorlatilag végleg kizárják abból a lehetőségből, hogy ismételten regisztrált álláskereső legyenek, hiszen nem valószínű, hogy ellátatlanul, megfelelő szakmai segítség nélkül az állapotukban olyan javulás állhatna be, amely alapján egy újabb vizsgálat során foglalkoztathatóknak minősítsék őket.

Az álláskereső nyilvántartásába történő regisztráció számos ellátásra való jogosultság előfeltétele. A szociális törvény szerint ugyanis meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak az FHT-ra jogosult személynek, akit az állami foglalkoztatási szerv – neki felróható okból – törölt az álláskereső nyilvántartásából. A nyilvántartásból való törléssel tehát a rászoruló nem csak a foglalkoztatási szerv által folyósított ellátását, hanem a szociális ellátásra való jogosultságát is elveszítheti. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a jelenlegi hatósági joggyakorlat nem felel meg az alkotmányos követelményeknek. A szociális törvény ugyanis kizárólag abban az esetben rendeli el az FHT megszüntetését, ha a törlésre a jogosult magatartása miatt került sor. A jelentés rögzíti, hogy semmiképpen sem értékelhető számára felróható magatartásként az a körülmény, hogy a rászoruló álláskereső önhibáján kívüli egészségügyi ok miatt alkalmatlan a munkavégzésre. Bár a jogalkotót a szociális jogok területén széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének, feltételeinek a meghatározása tekintetében, azok nem határozhatóak meg önkényesen, a jogosult számára teljesíthetetlen módon.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, valamint az ügyben illetékes kormányhivatal vezetőjét, hogy vizsgálja felül az FHT-ra való jogosultság megszüntetésének a gyakorlatát, és csak azokban az esetekben döntsenek az ellátás megszüntetéséről, amikor az igénylőt valóban a számára felróható, szankciós okból törölték az álláskereső nyilvántartásból. Emellett felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy mielőbb kezdeményezze a mentális, szociális vagy egészségügyi problémával küzdő álláskereső közfoglalkoztatásba történő bevonásához szükséges jogszabály-módosításokat, illetve a vonatkozó jogszabályok olyan tartalmú módosítását, amelyek garanciát jelentenek arra, hogy az egészségügyi okok miatt nem foglalkoztatható álláskereső az álláskeresői nyilvántartásból való törlésükkel nem veszítik el a szociális ellátásra való jogosultságukat.

A jelentésre adott válaszában az emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatta a biztost, hogy a kormányhivatalok egységes joggyakorlatának biztosítása érdekében két ízben is elektronikus tájékoztató levelet küldött a fővárosi és megyei kormányhivatalok kormány megbízottjai, valamint a gyámügyi és igazságügyi főosztályok vezetői részére, amelyben felhívta a figyelmüket arra, hogy az FHT folyósítását kizárólag akkor lehet megszünt-

tetni, ha az ügyfél az álláskereső nyilvántartásából neki felróható okból került törlésre. Mindemellett kezdeményezni fogja a szociális ellátások igénylésének és megállapításának szabályairól szóló jogszabályok olyan tartalmú módosítását, hogy azok a szociálisan rászoruló személyek, akik foglalkoztatásra nem alkalmasak, illetve közfoglalkoztatásuk nem lehetséges, olyan szociális ellátásra válhassanak jogosulttá, amelynek nem eleme az állami foglalkoztatási szervvel történő együttműködés.

A nemzetgazdasági miniszter egyetértett a jelentésben foglaltakkal, és arról tájékoztatta a biztost, hogy a mentális, szociális vagy egészségügyi okból foglalkoztatásba be nem vonható álláskereső foglalkoztathatóságának növelését szolgáló célok megvalósítása és az ahhoz szükséges jogszabály-módosítások előkészítése érdekében tárcája szakmai munkacsoportot állított fel, amely az érintett tárcákkal együttműködve megkezdte az egyeztetést. Ennek keretében, azért, hogy a rászoruló személyek ne veszítsék el a szociális ellátásukat, egyértelműen definiálni kívánják, hogy milyen szempontok alapján tekinthető valamely álláskereső aktív munkahelykeresőnek, illetve – ha az álláskereső nyilvántartásából törölték – arra felróható magatartása miatt került-e sor

2. Az AJB-473/2017. számú ügyben a nyugdíjas panaszos elektronikus úton küldött beadványában arról számolt be, hogy hiába volt rendezett aktív évei alatt a társadalombiztosítási járulék fizetése, mivel jelenleg nincs állandó bejelentett lakcíme, az egészségügyi ellátások igénybe vételekor biztosítás nélküliséget jelez az őt ellátó orvosnak a központi rendszer. Mivel panaszos helyzete nem volt egyedi, hanem nagyszámú, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyt érintett, a biztos az egyedi eset vizsgálatán túl saját hatáskörben folytatta vizsgálatát az állandó lakcím hiányában korlátozott társadalombiztosítási ellátásban részesülők jogi helyzetének feltárásával kapcsolatban.

A biztos a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelőt (NEA) kérte fel válaszára. A válaszból egyértelművé vált, hogy a probléma sem a NEA, sem a Nemzetgazdasági Minisztérium, sem az Emberi Erőforrások Minisztériuma előtt nem ismeretlen, és nemcsak az állandó lakhellyel nem rendelkező nyugdíjasokat érinti, hanem jóval szélesebb kört, közel 35 ezer állampolgárt.

A jelentésben feltártak szerint egyes jogviszonyok esetében az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság további feltétele, hogy az érintett személy belföldinek minősüljön. A társadalombiztosítási törvény alapján belföldi az a személy, aki Magyarország területén a lakcím nyilvántartási törvény szerint bejelentett lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár. Így a jogosulti jogviszony bejegyzésére magyarországi lakóhely hiányában nincs lehetőség, az egészségügyi szolgáltatásra járulékfizetéssel sem sze-

rezhetnek jogosultságot. A biztos rámutatott, hogy alkotmányossági aggályokat vet fel, hogy a két törvény a jogviszony rendezettsége szempontjából jelentős kérdésben eltérő fogalmat alkalmaz (belföldi – állandó lakcím), a valóságban lakhellyel rendelkező, de azt rajtuk kívül álló körülmények miatt bejelenteni nem tudó állampolgárok a jogszabály szigorú értelmezése esetén csak térítés ellenében vehetnék igénybe az egészségügyi szolgáltatást. Ennek a csaknem 30 ezer embernek nagy része a valós státuszát tekintve de facto megfelel annak a feltételnek, hogy lakóhelye van. A biztos megállapította, hogy a bizonytalan, eltérő fogalomhasználat a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A vizsgálat feltárta, hogy az érintettek vonatkozásában egy államtitkári leirat szabályozta, hogy ún. eltérített piros lámpát kapjanak a jogviszony ellenőrzésekor, és természetben egészségügyi szolgáltatást igénybe veheszenek. A biztos jelentésében megállapította, hogy a kérdéskörnek pszeudonorma útján való rendezése sérti a jogállamiság elvét. A bizonytalan, méltánytalan jogi helyzet kezelésére ugyanis a jogalkotó olyan informális jogértelmezés kiadásával reagált, amely kiszámíthatatlanságot generál, illetve amely nem a jogalkotás garanciális szabályainak betartásával kerül kibocsátásra. A nemzetgazdasági miniszter válaszából derült ki egyértelműen, hogy a hivatkozott „államtitkári körlevél” az EMMI „normatív utasítása”, amellyel a belföldinek nem minősülő, a törvényben felsorolt jogviszonnyal rendelkezők a jogviszony ellenőrzésekor ún. eltérített piros lámpát kapnak. Így arra kérte a biztos az emberi erőforrások miniszterét, hogy a hivatkozott minisztériumi utasítás tartalmáról tájékoztasson, illetve fejtsse ki az utasítás alkalmazásának indokait, körülményeit a jelentésben foglalt megállapítások figyelembe vételével, így különösen azzal, hogy az mennyiben feleltethető meg a jogalkotási törvényben meghatározott feltételeknek. Válaszában az emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatta a biztost, hogy a visszás helyzet megszüntetésének érdekében zajlott szakértői egyeztetések után készült el az államtitkári levél, amely tartalmazza a társadalombiztosítási törvény módosítási javaslatait, melyet megküldtek a nemzetgazdasági minisztériumnak, de a javasolt módosítások nem kezdődtek el. Az ebből adódó hátrányok enyhítése érdekében a probléma érdemi megoldásáig is szükséges az érintett személyek számára az egészségügyi szolgáltatások igénybevételenek lehetővé tétele. Ennek okán született meg ez az áthidaló megoldás. Mindemellett az egészségügyi államtitkárság sem tartotta elfogadhatónak, hogy ez a több ezer állampolgárt érintő kérdés ne legyen megfelelő jogi keretek között szabályozva. A kérdés rendezése kapcsán eredmény azóta sem született.

A biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy fontolja meg a társadalombiztosítási törvény által meghatározott belföldiség fogalmának módosítását annak érdekében, hogy azon személyeket, akik az egészségügyi

szolgáltatásra jogosultság meghatározott konjunktív feltételei közül az egyiknek de jure, a másinak de facto egyébként eleget tesznek, a be nem jelentett állandó lakhely miatt meghíúsuló belföldi jogállás hiánya okán a jogviszonyuk ellenőrzése során ne érje hátrány.

A nemzetgazdasági miniszter válaszában arra az álláspontra helyezkedett, hogy a lakóhellyel rendelkező és annak bejelentésére jogszabály alapján köteles állampolgárok, akik ennek bármilyen okból nem tesznek eleget, nem jogkövető polgárok. Álláspontja szerint a kért jogszabály-módosítás e „jogellenes állapot” fenntartását segítené elő, e személyeknek pedig megvan az elvi lehetőségük a lakcím bejelentésére, amivel megfelelhetnének a törvényben foglalt feltételeknek, és akkor jogviszonyuk rendezett lehet, ezért a biztos jogszabály-módosítás előkészítésére irányuló ajánlását nem fogadta el. Érveit azon nehézségek felsorolásával kívánta alátámasztani, amelyek az esetleges jogszabály-módosítás esetén terhelnék a rendszert. Így pl. a tartózkodási hely bejelentését ugyanúgy elmulasztanák a nem jogkövető állampolgárok, illetve, hogy a belföldiség nem lehetne ellenőrizhető az egészségügyi szolgáltatás igénybe vételekor, és nehezen lenne kiszűrhető, hogy olyan személyek is igénybe vegyék az ellátást, akik nem Magyarországon élnek.

A biztos azzal egyetértett, hogy formális értelemben a jogszabályi előírást be nem tartó magatartás minősíthető nem jogkövető magatartásként, tartalmi oldalról ugyanakkor nem lényegtelen, hogy az elvi lehetőségen túl az érintett állampolgárok vajon milyen okból nem tartják be, nem tudják betartani az adott rendelkezést. Ennek a komplex, szociológiai, az egyes állampolgárok jogtudatosságának mértékéhez, fejlettségéhez, érdekérvényesítő képességéhez köthető okai vannak. A gyakorlatban a hajléktalanság vagy annak látszata, a területi szintű lakcímkártyával rendelkezés mindenképp az adott személy marginalizálódását jelzi, aminek elkerülése érdekében inkább választják a lakcím nélküliséget az egyes polgárok. Hasonlóan kiszolgáltatott helyzetben vannak azon bérlők, akiknek a lakás tulajdonosa informálisan vagy formálisan „megtiltja” a bejelentkezést a bérleti jogviszony megszüntetésének kilátásba helyezésével, vagy ellehetetleníti azzal, hogy nem hajlandó velük írásban lakásbérleti szerződés kötni. Hangsúlyozta, hogy jelentésében az informális normatív jogi aktussal történő irányítás jogállamiságot sértő mivoltát emelte ki. Ajánlását továbbra is fenntartotta, azzal, hogy a cél, azaz az érintettek hozzáférése az egészségügyi ellátáshoz teljes mértékben méltánylandó. A választott forma tekintetében ugyanakkor nem hagyhatta figyelmen kívül, hogy a jogállamot nem lehet nem jogállami eszközökkel szolgálni.

A nemzetgazdasági miniszter mindezek ellenére továbbra sem látta indokoltnak a módosítás kezdeményezését. 2017. július 26-án a Belügyminisztérium, az EMMI és a NEA képviselőinek közös részvételével tartott szakértői egyeztetésen elhangzottakra alapozva hozta meg döntését.

Az egyeztetés jegyzőkönyvét a biztos kérte a tárca vezetőjétől, de kérése ellenére nem kapta 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 megélhetéshez 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 alapjogait érintő vizsgálatokról a leginkább veszélyeztetett csoportok jogainak védelme kapcsán olvashatnak.

1. Az AJB-260/2017. számú ügyben megjelölés keretében, 2017 első félévében a Vas megyei Markusovszky Egyetemi Oktató Kórház működését érintően folytatott a biztos átfogó hivatalbóli vizsgálatot. A Hivatal munkatársai 2016. május 12-én keresték fel a Kórházat, ahol a főigazgatóval és az orvosigazgatóval folytattak munkamegbeszélést, majd felkeresték – többek mellett – a Pszichiátriai Osztályt. Ennek működése kapcsán kiderült az, hogy a sürgősségi gyógykezelés esetén nem töltenek ki felvételi kérelmet. A kórház nem alkalmazza megfelelően a sürgősségi és az önkéntes gyógykezelésre, illetve azok elhatárolására vonatkozó szabályokat. A főigazgató arról számolt be, hogy nem minden beutalás jár automatikusan korlátozó intézkedéssel. A korábban már ismert, vagy olyan személyiségű beteget, aki bár sürgősséggel érkezik, de verbálisan megnyugtatható, illetve kezelésébe beleegyezik, semmilyen módon nem kell korlátozni. E kijelentés arra engedett következtetni, hogy az észlelő, illetve beutaló orvos véleményét felülbírálják az osztályon, azonban mindezt nem a vonatkozó szabályok alapján teszik.

A megküldött egészségügyi dokumentáció alapján a Kórház a sürgősséggel beérkező betegek esetében szinte soha nem értesíti a bíróságot (nyolcból mindössze egyetlen esetben történt meg a bíróság értesítése és

a szemle), azonban haza sem bocsátják őket. A sürgősségi gyógykezelés, illetve kötelező gyógykezelés és az önkéntes gyógykezelés nem megfelelő elhatárolása ugyanakkor további, a korlátozási gyakorlat terén megnyilvánuló igen jelentős határelmosódáshoz vezet. A betegdokumentációk önkéntes felvételi kérelmet az egyértelmű jogszabályi rendelkezések ellenére jellemzően nem tartalmaznak, a dokumentációban helyenként utalások szerepelnek, mint pl. „elfogadja, hogy kicsit itt maradjon”, „felvétele beleegyezése mellett történik”, azonban ez nem felel meg a rendelet pszichiátriai betegek intézeti felvételével kapcsolatos szabályainak.

A megküldött anyagban fellelhető egyetlen önkéntes felvételi kérelem adattartalma sem felel meg a jogszabályban előírtaknak. Mivel az osztályon nincs zárt részleg, így olyan betegeket is bezárva tartanak, azaz korlátoznak személyes szabadságukban, akik esetében ennek semmilyen törvényes (és szakmai) alapja nincs. Nem változtat a helyzet súlyosságán az sem, hogy ezek a betegek „kikéredzkedhetnek”. A betegjogi képviselőt az alkalmazott korlátozásokról csak hetente egyszer értesítik, addig gyűjtik az adatlapokat, holott a törvény haladéktalan értesítést ír elő. A korlátozásokat ráadásul nem is megfelelően dokumentálják. Jogszabályi hiányosságból eredő probléma emellett, hogy a pszichiátriai zárt részleg fogalma nincs meghatározva jogszabályban, így annak személyi, illetve tárgyi minimumfeltételei sem rögzítettek. A jelentés rámutat, hogy mindez a korlátozó intézkedések alkalmazása számának növekedéséhez vezethet, valamint a betegek több alapjogának megvalósulása szempontjából is aggályokat vethet fel.

A biztos megállapította, hogy sérül a pszichiátriai betegek tisztességes eljáráshoz, a hatékony jogorvoslathoz, a személyes szabadsághoz való joga, valamint az emberi méltósághoz való joga. A Kórház által folytatott felvételi gyakorlat a vonatkozó jogszabályokkal ellentétes, a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz továbbá az is, hogy a pszichiátriai zárt részleg fogalma, valamint azok személyi és tárgyi minimumfeltételei nem rögzítettek jogszabályban. Az alapjogi biztos ezek orvoslására javaslatot tett az emberi erőforrások miniszterének, a gyakorlati problémák megoldása érdekében ajánlással fordult a Kórház vezetéséhez, valamint a fenntartót felkérte, hogy tegye lehetővé a megfelelő épület biztosításával, átalakításokkal azt, hogy a veszélyeztető, közvetlen veszélyeztető magatartású betegek megfelelően elkülöníthetőek legyenek a többi betegtől, elősegítve ezzel a korlátozások szükséges és arányos alkalmazásának lehetőségét. Felhívta továbbá az IJSZ vezetőjének figyelmét: figyelmeztesse az illetékes betegjogi képviselőt arra, hogy a korlátozó intézkedésekről kiállított adatlapokat nem elegendő hetente egyszer átvennie, azok részére történő haladéktalan továbbítását kell ösztönöznie.

A Kórház főigazgatója minden, a Kórház számára tett ajánlást elfogadott. Az IJSZ vezetője a válaszában arról írt, hogy a jelentésben foglalt visszássá-

gok jövőbeni elkerülése érdekében a területileg illetékes betegjogi képviselő az intézmény egészségügyi dolgozói számára tájékoztató előadásokat fog tartani a betegjogok maradéktalan érvényesítésének biztosítása érdekében. A korlátozó intézkedések alkalmazásáról a betegjogi képviselőt a jövőben elektronikusan haladéktalanul értesítik. Az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) főigazgatója a biztos jelentésére adott válaszában a Kórházat érintő jelentős, a zárt és nyílt részleg külön történő kialakítására irányuló fejlesztésről számolt be. A projekt keretében uniós forrás bevonásával 100%-os támogatás intenzitással valósul meg. A projekt kedvezményezettje az ÁEEK, a szerződött támogatás összege 2,3 milliárd forint, az ÁEEK irányítása alá tartozó 14 intézményben valósulnak meg a fejlesztések. Az e projekt keretében megvalósuló felújítási munkák prioritásként a Kórház telephelyét is érintik, a kétemeletes épület földszintjén és első emeletén tervezetten számos jelentős fejlesztés megvalósul.

A válaszadó egészségügyért felelős államtitkár álláspontja szerint a jelentésben feltárt visszasságok jelentős része nem a szabályozás hiányosságából adódott. A betegek differenciált elhelyezése, illetve a már veszélyeztető magatartást nem tanúsító betegek személyi szabadsághoz való jogának biztosítása is megoldható lenne véleménye szerint a jelenlegi szabályozás mellett is, bizonyos szervezési változtatásokkal. Mindazonáltal az Egészségügyi Szakmai Kollégium Pszichiátriai és Pszichoterápia Tagozatával egyeztetve a fentiek mellett szükségesnek látják a pszichiátriai betegek ellátását szabályozó egészségügyi jogszabályok felülvizsgálatát, pontosítását, különösen a zárt részleges feltételeit illetően. Az egészségügyért felelős államtitkár tájékoztatta a biztost, hogy a minimumfeltételekről szóló rendelet átfogó felülvizsgálata, amely a pszichiátriai szakmát is magában foglalja, jelenleg folyamatban van.

2. Az AJB-354/2017. számú ügyben egy férfi fordult beadványával a biztoshoz, amelyben az élettársa elhalálózásának körülményeivel kapcsolatos aggályairól számolt be. Ennek nyomán a konkrét ügyben, illetve általánosságban, az élettársakat az egészségügyi jogszabályok alapján megillető jogosítványok gyakorlásával összefüggő kérdések merültek fel, így a biztos átfogó vizsgálatot indított. A vizsgálat célja az volt, hogy az egészségügyi ellátások esetében az élettársi státusz meghatározásával, illetve megállapíthatóságával, alkalmazhatóságával összefüggő alapjogi kérdéseket járja körül. Világossá vált ugyanis, hogy az egészségügyi intézmények gyakorlata során elismerten jelentős eltérések vannak, sőt a jogalkalmazók nemegyszer maguk is bizonytalanok.

A kiindulópontot az egészségügyről szóló törvény azon rendelkezése jelenti, amely az élettársat egyértelműen közeli hozzátartozóként definiálja, a közeli hozzátartozó élettárs számára pedig számos jogosítványt biztosít. Többek között az egészségügyi dokumentáció megismerésének jogával összefüg-

gésben kimondja, hogy a beteg halála esetén törvényes képviselője, közeli hozzátartozója, valamint örököse – írásos kérelme alapján – jogosult a halál okával összefüggő vagy összefüggésbe hozható, továbbá a halál bekövetkezését megelőző gyógykezeléssel kapcsolatos egészségügyi adatokat megismerni, az egészségügyi dokumentációba betekinteni, azokról kivonatot, másolatot készíteni, saját költségére másolatot kapni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a beteg sorsára komoly hatással lévő döntés meghozatalára is jogosítvánnyal bírhat az élettárs. E jogosítványok gyakorlása esetében láthatóan több feltétel megvalósulását is vizsgálnia kell az egészségügyi szolgáltatóknak. A konkrét ügyben azt kellett megítélni, hogy élettárs-e a hozzájuk az egészségügyi dokumentáció megismerése iránt forduló panaszos.

A jelentés szerint már önmagában az is kérdés, hogy milyen élettárs-fogalmat kell használni az Eütv. hatálya alá tartozó jogviszonyok és helyzetek vonatkozásában, a törvény ugyanis nem határozza meg az élettárs fogalmát. A polgári törvénykönyv meghatározása alapján élettársi kapcsolat áll fenn két olyan, házasságkötés nélkül közös háztartásban, érzelmi és gazdasági közösségben együtt élő személy között, akik közül egyiknek sem áll fenn mással házassági életközössége, bejegyzett élettársi életközössége vagy élettársi kapcsolata, és akik nem állnak egymással egyenes ági rokonságban vagy testvéri kapcsolatban. E feltételek meglétének teljes körű valószínűsítése egy egészségügyi szolgáltató esetében nyilvánvalóan lehetetlen feladat volna. Mindezek alapján jelenleg a törvény által biztosított jogaikkal élni kívánó közeli hozzátartozó élettársak, valamint a joggyakorlásukban őket segíteni hivatott egészségügyi szolgáltatók egyaránt nehéz helyzetben vannak. Az egyik megoldás, hogy a beteg – még nyilatkozattételre alkalmas állapotban – megnevez közeli hozzátartozó élettársként az egészségügyi szolgáltatóknak valakit, és ekkor már csak az illető személyazonosságát kell ellenőriznie a szolgáltatóknak. A második eset pedig az, ha az élettársi minőség vélelmezett, nyilvántartással vagy közokiratban foglalt nyilatkozattal igazolt élettárs esetében. Minden más esetben már kérdéses, hogy az egészségügyi szolgáltatóknak milyen feltételek fennállása esetén van joga hitelt érdemlően valószínűsíteni az élettársi kapcsolat fennállását (bizonyításra ebben az esetben értelemszerűen nincsen lehetőség).

Az egészségügyi szolgáltatók gyakorlata, belső szabályozása ennek megfelelően heterogén. A vizsgált eset is igazolja, hogy ugyanazon feltételek fennállása mellett az egyik szolgáltató elfogadja az élettársi közösség fennállását, míg a másik nem. Az IJSZ tájékoztatása szerint, ha a beteg nem tudott nyilatkozni, vagy halála után került be az intézménybe, nyilvántartással igazolt élettársak esetén vélelem áll fenn az élettársi kapcsolat fennállása mellett. Azon élettársak esetében, akik nem nyilvántartással igazolt élettársak vagy közokiratban nem nyilatkoztak kölcsönösen élettársi kapcsolatuk fennállásáról, az intézmények gyakorlata eltérő abban, hogy önmagában az élettárs nyilatko-

zatát elfogadják-e, vagy nyilatkoztatják az elhunyt törvényes képviselőjét, a gyermekét, esetleg lakcímkártyát, a szomszédok általi nyilatkozatot, közüzemi számlát kérnek be. Ennek alapján tehát a különleges adatnak számító, kiemelt védelemben részesülő egészségügyi állapotra vonatkozó adatok más és más feltételek mellett juthatnak harmadik személy birtokába.

A jelentés hangsúlyozta, hogy a betegek önrendelkezési, illetve információs önrendelkezési jogának, illetve az elhunyt esetében a hozzátartozók kegyeleti jogának intézményes védelmébe beletartozik az, hogy a jogalkotónak garanciális szabályokban világos iránymutatást kell adnia arról, hogy kinek, milyen feltételek esetén van joga és lehetősége a beteg, illetve elhunyt személy különleges egészségügyi ellátásával kapcsolatos adatainak megismerésére. Az élettársi kapcsolat mint a törvények által is elismert, de – a házassággal vagy a bejegyzett élettársi kapcsolattal szemben – nem formális aktussal létrejött tényhelyzet igazolása a gyakorlatban köztudomásúan komoly nehézséget jelent, különösen azokban az esetekben, ahol gyors döntés és elbírálás miatt nincs idő hosszas valószínűsítésre; ilyen az egészségügyi ellátás esete.

A vizsgálat megállapította, hogy a tisztességes eljárás jogával és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszás helyzetet idéz elő, hogy szabályozás hiányában az egészségügyi szolgáltatók számára nem egyértelmű, hogy milyen eljárásrend mentén, milyen feltételek együttes fennállása esetén adhatnak adatokat, információkat, engedik a törvény által biztosított jogok gyakorlását a magát a beteg hozzátartozó élettársaként megjelölő személynek. Mindez a helyzet ugyanakkor alkalmas arra, hogy az érintett személyek önrendelkezési jogával, információs önrendelkezési jogával és – elhunyt esetében – a hozzátartozó élettársak kegyeleti jogával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét idézze elő.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze a jelenlegi szabályozási környezet felülvizsgálatát, és annak nyomán tegye meg a szükséges intézkedéseket az élettárs közeli hozzátartozói státuszának az egészségügyi ellátások területén irányadó egyértelmű és világos meghatározásával, megállapíthatóságával összefüggő szabályozás megalkotása érdekében.

Az egészségügyért felelős államtitkártól érkezett válasz szerint a jelentésben vázolt probléma nem esetleges joghézagra, hanem az élettársi kapcsolat fennállásának igazolásával kapcsolatos gyakorlati nehézségekre vezethető vissza. A jelentés ugyanakkor hangsúlyosan az intézményi gyakorlat heterogenitását kifogásolja, e téren pedig az államtitkár véleménye szerint nem csupán a betegjogok, az adatvédelem, az információs önrendelkezési jog érvényesüléséhez, hanem az intézmények működéséhez is segítséget nyújthatna egy, az intézmények belső eljárásrendjeihez illeszkedő központi módszertani útmutató, amely kidolgozására javasolta az IJSZ-t. Az útmutató célja, hogy támpontokat adjon az élettársi kapcsolat fennállásának megítéléséhez

és az intézményi gyakorlat egységesítését eredményezze. Álláspontja szerint a dokumentum a hatályos jogi szabályozás értelmezését is segítheti, valamint objektív és könnyen ellenőrizhető kritériumok ellenőrzésére tehet javaslatot. Ezzel a megoldással álláspontja szerint a rugalmatlan, kevésbé életszerű szabályozás kialakításának veszélye nem áll fenn, ugyanakkor a jogalkalmazás gyakorlata egységesebbé válik, és nő a jobbiztonság. Válaszlevelében a biztos kérte, hogy az államtitkár felkérése nyomán az IJSZ által gondozott központi módszertani útmutatót, annak elkészültével részére küldje meg. A módszertani útmutató elküldésére azonban azóta nem került sor.

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 az oktatáshoz való joggal együtt rendelkezik, hiszen a művelődés klasszikus területe az oktatás. 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 felsőoktatással kapcsolatos 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 ügy 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. Ahogyan korábban, úgy a mostani tárgyévben is a közoktatási és a felsőoktatás területen is voltak olyan fontos vizsgálatok, amelyek nyomán rendszerszintű aggályokat tárt fel a biztos.

1. Az AJB-360/2017. számú ügyben az alapjogi biztos a középfokú nyelvvizsga meglétéhez kötött felsőoktatási felvételi előírásának következményei kapcsán folytatott átfogó vizsgálatot. A jelentés szerint alapjogi szempontból

aggályosan és kellő előkészítés nélkül írták elő a felsőoktatásba való bekerülés egyik feltételeként a nyelvtudás új, szigorúbb követelményét. A kiadott jelentés rögzíti, hogy a gimnázium, illetve részben a szakgimnázium feladata a felsőfokú iskolai tanulmányokra való felkészítés. Mindkét középiskolai típusban az idegen nyelv tanulására vonatkozó szabályokat a Nemzeti Alapterv (NAT), ez alapján a kerettanterv határozza meg, amelyek értelmében a nem emelt szintű idegen nyelv oktatása tekintetében a középiskolákban az érettségi idejére biztosítani kell az első idegen nyelv legalább B1 szintű elsajátítását. A felsőoktatási felvételi eljárásról szóló kormányrendelet alapján 2020-tól alapképzésre, osztatlan képzésre – a törvényben foglalt egyéb feltételek mellett – az a jelentkező vehető fel, aki legalább B2 szintű, általános nyelvi, komplex nyelvvizsgálóval vagy egy azzal egyenértékű okirattal rendelkezik.

A vizsgálat feltárta, hogy az idegen nyelv oktatásának jelenlegi iskolai feltételrendszere és gyakorlata mellett az eddig megismert eredmények alapján a nem emelt szintű képzésben részesült érettségiző tanulóknak elenyésző hányada, 7,5 százaléka tett idegen nyelvből B2 szintű nyelvvizsgálóval egyenértékű emelt szintű nyelvvizsgát, bár a mai felvételi követelmények szerint ezzel többletpontra jogosult. Az iskolai eredményekhez több oktatásszakmai tényező járul hozzá, ezek közül a legfontosabb, hogy a tanulók motiváltak legyenek vagy motiválttá tegyék őket. Rendelkezésre állnak a képzett pedagógusok, de felmerült, hogy képzettségük iskolatípusonként nem megfelelő, a tanítás sok esetben a személyes elkötelezettségen vagy annak hiányán múlik, felszínre került a nyelvtanárok magukra hagyatottsága, valamint magas óraszámok. A vizsgálat egyértelműen rámutatott az idegen nyelvtudás elsajátításához szükséges és jogszabályban előírt tárgyi hiányosságokra, a magas csoportlétszámokra. Mivel e tényezők alapjaiban határozzák meg az egyes évfolyamokra előírt nyelvtudási szintek megtanítását és megtanulását, így az egyes tényezők körében megjelenő hiányosságokon keresztül az idegen nyelv tanításának olyan iskolai akadályai tárultak fel, amelyek alapjogi aspektusból elemezhetőek.

A biztos vizsgálata feltárta, hogy a nem emelt szintű idegen nyelvi képzésben részt vevő gimnáziumi, szakközépiskolai tanulóktól a NAT és a kerettantervek az idegen nyelv elsajátítását B1, a szakgimnáziumi tanulóktól a minimumszinten túl a B2 szint elérhetőségét várják el, azonban 2020-ban a most 9. évfolyamos tanulók számára, akik tovább kívánnak tanulni, a felsőfokú továbbtanulás új követelményszintje a B2 szintű nyelvvizsga. A jelentés szerint az új bemeneti követelmény meghatározása nem vette figyelembe a különböző oktatási szintek egymásra épülésnek követelményét, nem biztosította sem az új tanulmányi követelmények bevezetéséhez szükséges felkészülési időt, sem az idegen nyelv oktatásának feltételrendszerét. Az ombudsman hangsúlyozta azt is, hogy a nem emelt szintű nyelvi képzésben részt vevők középiskolai tanulmányi követelményeinek

az új felsőoktatási felvételi követelményekkel való összhangja érdekében szükséges jogszabályi változtatások során kiemelkedően fontos kérdés a gyermekek pihenéshez és a szabadidő eltöltéséhez, a korának megfelelő játékhöz és szórakoztató tevékenységekhez való joga érvényesülésének biztosítása.

Az ombudsman álláspontja szerint a mindenkori oktatáspolitikai egyik kiemelt célja a diákok nyelvi kompetenciáinak a fejlesztése, ezért a hatékony és a gyakorlatban is jól hasznosítható nyelvtanítás a köznevelés, ezen belül is az iskolák feladata. Ha a felsőoktatás felvételi követelménye a nyelvvizsga, akkor az iskolának biztosítania kell, hogy ezt a diákok reálisan el is érhessék. Ebből következően mindaddig, amíg a nyelvvizsgára való iskolai felkészítés tárgyi és személyi feltételei hiányoznak, alapjogi szempontból visszás helyzetet eredményez a nyelvvizsga megkövetelése a felsőoktatási felvételhez. A biztos továbbá megfogalmazta, hogy mivel a Nemzeti Alaptantervből, illetve a kerettantervből nem következik a diákok nyelvvizsgára való felkészítésének kötelezettsége, annak bevezetése az oktatáshoz való jog sérelmét jelenti.

A biztos rámutatott, hogy visszás helyzetet eredményezett a jogbiztonság követelménye és az oktatáshoz való jog oldaláról az, hogy a 2016/2017-es tanév kezdetét megelőzően hirdették ki a szakgimnáziumokban alkalmazható kerettantervet, így annak e tanévi bevezetését biztosító felkészülési idő nem állt rendelkezésre. A kerettanterv felkészülési idő nélküli bevezetése nemcsak az idegen nyelv oktatásával kapcsolatos helyi feltételrendszer hiányát, hanem a teljes szakgimnáziumi oktatás megkezdésének és befejezésének bizonytalanságát hordozza magában. A bizonytalanság az oktatáshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, valamint a szakirányú felsőoktatásban a jövőben tovább tanulni vágyó fiatalok felkészítését is hátrányosan érintette.

A biztos jelentésében az emberi erőforrások miniszterénél több intézkedést is kezdeményezett. Kérte, hogy a szaktárca mérje fel a nem emelt szintű idegen nyelvi képzést nyújtó iskolákban rendelkezésre álló személyi, tárgyi feltételrendszert, és ennek az eredményére támaszkodva tegyen mielőbbi intézkedéseket a B2 szintű nyelvtudás elsajátításához szükséges iskolai feltételrendszer biztosítása, rendelkezésre állása érdekében; valamint kezdeményezze az idegen nyelvi emelt szintű érettségi követelményrendszerének áttekintését a B2 szintű államilag elismert nyelvvizsga követelményrendszerével való összhang biztosítása érdekében. Kezdeményezte továbbá, hogy a miniszter tegye meg a szükséges intézkedéseket az új felsőoktatási felvételi követelménynek megfelelő köznevelési tárgyú szabályozás módosítása érdekében, miközben legyen figyelemmel a gyermekeknek a pihenéshez és a szabadidő eltöltéséhez való jogának érvényesülésére is. Javasolta az új idegen nyelvi felvételi követelményre vonatkozó rendelkezés hatályba lépése

olyan új időpontjának megállapítását, ami figyelembe veszi az új tanulmányi követelmények bevezetésével kapcsolatos valamennyi jogi és szakmai követelményt (felmenő rendszer, pedagógiai program).

A szaktárca a jelentés kiadását követő többszöri levélváltás során is kitartott amellett, hogy a szabályozás kellő időt biztosít, valamint jelenleg is adottak a személyi és tárgyi feltételek ahhoz, hogy a felvételiző tanulók felkészülten tudjanak a felsőoktatási felvételi eljárásban részt venni. Ennek megfelelően nem tartotta indokoltnak a hatályba lépés időbeli eltolását. Megjelent továbbá az idegennyelv-tanítás hatékonyságának fejlesztéséről szóló kormányhatározat, amelyben a Kormány felhívja az emberi erőforrások miniszterét, hogy készítsen egy 2018–2027 közötti időszakra szóló középtávú stratégiát, és ezzel összefüggő intézkedési tervet, amely hozzájárulhat a tanulók még hatékonyabb idegennyelv-tanulásához. A mindezt megelőző felmérés eredményéről ugyanakkor a szaktárca válaszában nem adott tájékoztatást.

2. Az AJB-363/2017. számú ügyben a biztos segítségét egy édesanya kérte, akinek gyermekét az iskolában egyik tanára bántalmazta, majd amikor ezt szóvá tette, a nem állami fenntartású iskola igazgatója – az iskolaváltoztatásról szóló, gyermeke adataival kitöltött nyomtatvány átadásával – kezdeményezte gyermeke tanulói jogviszonyának megszüntetését és közölte, hogy a gyermeke az őszi szünet után már nem járhat oda. A biztos a jelentésében hangsúlyozta, hogy az emberi méltósághoz való jog a köznevelés intézményeiben is mindenkit megillető alapjog, amely alapján – többek között – tilalmazott a gyermekek, a tanulók testi és lelki bántalmazása, illetve megalázó büntetésben való részesítése, amelyet a köznevelési törvény is tilt. Az iskolákban kötelező és intézményesített ellátást igénybe vevő, kiszolgáltató helyzetben lévő gyermekekről van szó, ami miatt a gyermek a rábízott pedagógustól többletvédelmet igényel.

A biztos eljárásában azt vizsgálta, hogy az Iskola milyen eljárást folytatott le, amikor a szülőtől kapott jelzés szerint a pedagógus megcsavarta a gyermek fülét. A vizsgálat feltárta, hogy az Iskola igazgatója a bántalmazást nem vizsgálta, arra hivatkozással, hogy arról külön beadványt a szülő nem nyújtott be, csak a szülői értekezleten merült fel. Jelezte az igazgató azt is, hogy a bántalmazással érintett pedagógus az írásbeli megkeresés Iskolába való megérkezését megelőző napokban kezdeményezte jogviszonyának megszüntetését. Az igazgató eljárásával kapcsolatosan a biztos rögzítette, hogy a köznevelési intézmény vezetője felel az intézmény szakszerű és törvényes működéséért. Emiatt – függetlenül attól, hogy az igazgatónak milyen formában jut tudomására a testi fenyítés – a bántalmazás lehetőségének felmerülésekor intézkedési kötelezettsége keletkezett a bántalmazás körülményeinek tisztázása érdekében, majd az annak eredményétől függően szükségessé váló további lépések megtételére. A biztos mindezzel össze-

függésben megállapította, hogy az Iskola igazgatója elmulasztotta a tudomására jutott tanár általi vélt vagy valós diákbántalmazás körülményeinek tisztázását, annak megtörténtét vagy meg nem történtét feltárni, e mulasztásával az Iskola igazgatója a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott, valamint figyelmen kívül hagyta a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárás elvét is.

A vizsgálat igazolta a beadványban foglaltakat, miszerint a tanulói jogviszony megszüntetése érdekében az igazgató az iskolaváltoztatásról szóló nyilatkozatot a szülőnek ténylegesen átadta a szülői értekezletet követően. Az igazgató magyarázata szerint az Iskola bizalom hiányában pusztán jóhiszeműen adta ki az iskolaváltoztatási nyomtatványt a szülő részére, hogy a másnaptól kezdődő őszi szünet időtartama alatt tudjon az igényeinek megfelelő iskolát választani. A biztos rámutatott a tanulói jogviszony megszüntetését megelőző eljárás, a tulajdonképpeni eltanácsolás módszerének jogszerűtlenségére. Hangsúlyozta, hogy ugyan az eltanácsolás semmiféle jogi kötőerővel nem bír, de mivel a szülő és az Iskola igazgatójának helyzete nem azonos, ezért a szülővel szembeni rendkívüli nyomásgyakorlásra alkalmas, és ezzel egyben az Iskola a jogilag szigorúan szabályozott eljárásokon kívüli útra terelte az ügyet. A biztos megállapította, hogy az Iskola igazgatója visszaélt az igazgatói hatáskörével, azon túllépve, a felmerült bántalmazás körülményeinek feltárása helyett a szülővel és a tanulóval szemben nyomásgyakorlásként alkalmazta a jog eszközein kívül eső eltanácsolás módszerét, egyben ezzel akadályozta is a törvény által rögzített szabad iskolaválasztás jogát, összességében pedig a jogállamiság elvébe ütközve a panaszos és gyermeke tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő súlyos visszásságot okozott.

A tanulói jogviszony megszűnése, illetve az érintett pedagógus felmondása miatt a biztos a jövőre nézve fogalmazott meg intézkedést, amelynek keretében felhívta az igazgatót a jogszerű eljárások alkalmazására, így a felmerülő bántalmazás kivizsgálásának szükségességére és az eltanácsolás eszközétől való tartózkodására. Az igazgató a jelentésben foglaltakat tudomásul vette.

3. Az AJB-860/2017. számú ügyben a biztoshoz forduló szülők egy egyházi fenntartású Iskola eljárását sérelmezték. Beszámoltak arról beadványukban, hogy az első osztályos gyermekükkel szemben az Iskola több alkalommal is jogszerűtlen módon kezdeményezett fegyelmi eljárást, végül kizárta az iskolából, és érdemi segítséget az Iskola fenntartójától sem kaptak.

A vizsgálat feltárta, hogy az Iskola, illetve a fenntartó figyelmen kívül hagyta az alapvető eljárási garanciákat, alapjogi szempontból súlyosan aggályos és jogszabálysértő módon kezelte az ügyet. A jelentésben megállapítottak szerint az érintett 8 éves tanulót olyan fegyelmi vétségért is

felelősségre vonta az Iskola, amely a fegyelmi eljárás megindítását megelőző 3 hónapon túl történt, a fegyelmi eljárás megindításáról szóló értesítés nem tartalmazta az egyeztető eljárás lehetőségére való felhívást, téves tájékoztatást adott a távolmaradás következményeiről. Senki nem tárta fel azokat az okokat, amelyek a tanulónál kiváltották a fegyelmi vétségeket, nem vették figyelembe a tanuló mentális állapotát. Többek mellett arra sem derült fény, hogy – iskolapszichológus hiányában – az Iskola milyen segítséget nyújtott a tanuló magatartásának megváltoztatásához. Az Iskola a fegyelmi tárgyalás során a pártatlan eljárás lefolytatását nem biztosította, a sérelmet szenvedett pedagógusok végig jelen voltak a tárgyaláson, részt vettek a döntéshozatalban, összeférhetetlenségüket jogszabályi kötelezettségük ellenére sem jelentették be. Az iskolából való kizárás fegyelmi büntetés megállapításakor csak általánosságban indokoltak, nem vették figyelembe a kizárás büntetés kiszabásának jogszabályi feltételeit és elmulasztották a tanulót és szüleit tájékoztatni a határozatban a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségről.

A jelentés az Iskola általi nyomásgyakorlás egész tárházát hozta felszínre, a szabálytalanul lefolytatott egyeztető eljárástól kezdve, ahol a szülő számára átadták a tanuló iskolaváltásáról szóló nyilatkozatot, a fegyelmi eljárás lefolytatásának egyedi jogszerűtlen körülményein át egészen az iskolából kizáró fegyelmi büntetés azonnali hatálybalépéséről szóló döntésig, ehhez járul hozzá az Iskola belső szabályzatainak párhuzamossága, hiányosságai és nem egyértelmű szabályozása. Az elsőfokú fegyelmi eljárás „hibáinak” orvoslására szolgál a másodfokú fegyelmi eljárás, de az Iskola fenntartója fokozta az elsőfokú fegyelmi jogkör gyakorlója által elkövetett hibák és mulasztások miatt kialakult helyzetet. A jogi szabályozást figyelmen kívül hagyva ugyanis olyan személyt bízott meg a fegyelmi eljárás során a másodfokú döntés meghozatalával, aki arra nem rendelkezik hatáskörrel, de ezen a súlyos eljárásjogi aggályon túl – noha ügyvédként tevékenykedik – nem is észlelte az elsőfokú fegyelmi jogkör gyakorlója által elkövetett nyilvánvaló és súlyos jogsértéseket.

A jelentés hangsúlyozza, hogy az iskolai agresszió kérdését szélesebb összefüggéseiben kell vizsgálni, elemezni kell az erőszakos cselekedet okait, az odavezető tényezőket, körülményeket, egyéni szempontokat. Ebben nagy szerepe van a pedagógusok képzésének és továbbképzésének, amely keretében hangsúlyosan kell megjeleníteni az intézményekben előforduló bántalmazások felismerésének, okai feltárásának, kezelésük kérdésének, az iskolapszichológusok iskolákban való tényleges foglalkoztatásának, vagy legalábbis elérhetőségük biztosításának az iskolák számára. A biztos rámutatott arra is, hogy a jogsérelmek jelentős része már a jogalkotás szintjén megelőzhető lenne, például a kihirdetés jogintézményének összhangba hozása a törvényi előírásokkal, a diákönkormányzat véleményezési jogával kapcsolatos szabályozás megalkotása. E körbe sorolható továbbá a fegyelmi

tárgyaláson a tényállás megfelelő tisztázása érdekében a sértettek, a tanúk meghallgatására vonatkozó külön szabályok pótlása is. Felhívta a figyelmet arra, hogy az eljárás alá vont személy egy kisgyermek, aki a hasonló helyzetbe került nagykorú személyekhez képest éppen koránál fogva különösen védett státuszú, ezért esetében még fokozottabb a felelőssége valamennyi intézménynek. Külön is ki kell hangsúlyozni, hogy az eljárás különösen érzékeny helyzetet, kérdést érint, az eljárás alanyai gyermekek, akik az iskolával mint intézményi autoritással szemben alárendelt, függő helyzetben vannak, amely – ahogyan az egyedi ügyben is látható – lehetőséget ad az iskola részéről felmerülő nyomásyakorlásra.

A biztos az emberi erőforrások miniszterénél kezdeményezte, hogy fontolja meg a jelenlegi szabályozás fegyelmi eljárás további garanciát biztosító módosítását; az iskolapszichológusok kötelező létszámának megállapítására vonatkozó szabályozás felülvizsgálatát és a szükséges módosítások előkészítését, a tanulók magatartási problémáinak kezelésével kapcsolatos kurzus elvégzésének kötelező elemként való beillesztését a pedagógusok képzésébe, továbbképzésébe. Az Iskola igazgatójánál kezdeményezte, hogy a fegyelmi eljárás tekintetében kezdeményezze valamennyi belső szabályzatnak a jogszabályokkal való teljes formai és tartalmi összhangba hozatalát, a fegyelmi eljárásokat a jövőben a jogszabályi rendelkezések maradéktalan betartásával és az eljárás céljának egyidejű szem előtt tartásával folytassák le, fokozott figyelmet fordítva az érintettek tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogának biztosítására. A fenntartónál pedig kezdeményezte, hogy a jövőben a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően biztosítsa a másodfokú fegyelmi jogkör, eljárás és a döntéshozatal gyakorlásának személyi feltételeit.

A szaktárca a fentiekkel összefüggésben a nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet kiegészítését látta szükségesnek, melynek nyomán a hatósági ellenőrzések közé bekerül a fegyelmi eljárás megszervezésére, lefolytatására, a döntéshozatalra vonatkozó előírások ellenőrzésének a lehetősége. A szaktárca ezen túl azonban a további fontos ombudsmani kezdeményezéseket többszöri levélváltás után sem támogatta. Az Iskola pedig kifejtette, hogy a jelentés nem foglalkozott a sérelmet okozó gyermek szüleinek felelősségével, illetve a többi gyermek és a pedagógusok jogaival. Véleménye szerint a belső szabályzataik összhangban vannak a hatályos jogszabályokkal, azonban megfogalmazta azt is, hogy iskolájuk nem jogászokat, hanem pedagógusokat alkalmaz, és az iskola nem tekinthető bíróságnak. A fenntartó főigazgatója válaszában – az Iskola véleményével ellentétben – az iskola belső szabályzatainak jelentésben foglaltak szerinti teljes felülvizsgálatáról tájékoztatta a biztost.

4. Az AJB-866/2017. számú ügyben a panaszos a Budapesti Vendéglátóipari és Humán Szakképzési Centrum Gundel Károly Szakképző Iskola személyi

feltételeinek hiánya miatt kérte a biztos segítségét. Sérelmezte, hogy az Iskolában betöltetlen pedagógus álláshelyek következtében hetente 100 tanóra szaktanár általi megtartását nem biztosították, az órákat a tanárok – a magas óraszámú helyettesítések miatt – további helyettesítéssel sem tudták megtartani. Az ombudsman jelentésében hangsúlyozta, hogy a művelődéshez való jog kulcsjog, amely számos más alapjog érvényesülését teszi lehetővé. Így az állam feladata biztosítani a megfelelő intézményrendszer létrehozását és annak működtetését. Az állam köteles minden tanulónak biztosítani a megfelelő minőségű oktatási intézmény látogatásának lehetőségét, amelynek egyik tényezője a személyi feltételek megléte, a pedagógusok intézményben való rendelkezésre állása.

A vizsgálat feltárta, hogy az Iskola a 2016–2017-es tanévet az oktatás szintje valamennyi összetevőjének megváltozása mellett kezdte meg. Az Iskola korábban a Klebelsberg Intézményfenntartó Központhoz (KLIK) tartozott, majd a 2015/2016. tanévtől a Szakképzési Centrum részévé vált. A Szakképzési Centrum élére 2016 júliusában teljesen új vezetés került. Ezzel párhuzamosan a szakképzésben bevezetett és később megjelentetett új kerettanterv alapján kellett az Iskolának elkészítenie a tantárgyfelosztását, amely tartalmazza osztályonként lebontva az egyes tantárgyakhoz rendelt pedagógusokat, illetve ebből látható az esetleges pedagógus hiány. További gondot okozott, hogy az Iskola igazgatója az intézményben a nyáron megüresedett pedagógus álláshelyek betöltését kérte a Szakképzési Centrumtól, a munkáltatói jog gyakorlójától, de az általa a nyáron egyszer meghirdetett pályázatok alapján nem tudták az üres álláshelyeket betölteni. Így a tanévet az Iskola a minimálisan szükséges személyi feltételek hiányában jelentős ellátatlan óraszámmal kezdte meg, amely órákat eseti helyettesítéssel, illetve óraadókkal próbálta biztosítani. Később sem történt meg a tantárgyfelosztás jóváhagyása, ami egyértelműen meghatározta volna a fenntartó által engedélyezett pedagógus létszámot, a Szakképzési Centrum pedig az üres álláshelyekre vonatkozó álláshirdetését csak 2016 novemberében jelentette meg újra, valamint az óraadók szerződéseinek megkötésére sem került sor még mindig.

Mindezek alapján a biztos rögzítette, hogy a Szakképzési Centrum nem biztosította tagintézménye számára a jogszerű működéshez szükséges személyi feltételeket, ehelyett az önálló költségvetéssel nem rendelkező Iskola intézkedéseit hiányolta, valamint kifogásolta a nyugdíjasok visszafoglalkoztatását. Mindezzel az érintett tanulók vonatkozásában az oktatáshoz való jog érvényesülését akadályozta: késlekedett, illetve elmulasztotta a hatáskörébe tartozó intézkedések megtételét, amely számos szaktanár által tartott tanítási óra elmaradásához vezetett. A vizsgálat továbbá feltárta az a problémát is, hogy a törvény az egyes fenntartói jogok átruházását nem jogszabályra bízta, hanem a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal belső szabályzatára, egy normatív utasításra delegálta. Jobgbizonytalanságot

okozott emellett az is, hogy e szervezet szervezeti és működési szabályzata egymásnak ellentmondó szabályozást tartalmaz.

Az ombudsman a nemzetgazdasági miniszternél a szükséges jogszabályváltoztatások előkészítését kezdeményezte, továbbá kérte a fenntartótól a tárgy-felosztás fenntartói jóváhagyását. Kezdeményezte a Szakképzési Centrum főigazgatójánál, hogy soron kívül tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy az Iskolában a szükséges személyi feltételek mielőbb rendelkezésre álljanak. A Nemzetgazdasági Minisztérium a jelentésben tett intézkedéseknek eleget tett. A Szakképzési Centrum ugyanakkor vitatta a jelentésben foglaltakat, és egyet nem értését fejezte ki. Mindezzel kapcsolatosan a Szakképzési Centrum vezetőjének figyelmét a biztos felhívta az Ajbt. rendelkezésére, amely kimondja, hogy ha a vizsgált hatóság a kezdeményezéssel nem ért egyet, akkor a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napon belül köteles azt véleményével ellátva felügyeleti szervéhez felterjeszteni. A felügyeleti szerv a felterjesztés kézhezvételétől számított 30 napon belül köteles állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről a biztost értesíteni. A felügyeleti szerv, jelen esetben a Nemzetgazdasági Minisztérium Szakképzési Centrum egyet nem értésével kapcsolatos válasza sürgetést követően sem érkezett meg.

5. Az AJB-867/2017. számú ügyben az egyedi panaszügy felszínre hozta a többi tanulóval együtt nem oktatható sajátos nevelési igényű tanulók, a pszicho-szociális fogyatékossgal élő és szenvedélybeteg fiatalok tanulásával, oktatásával kapcsolatos problémákat. A jelentés alapját az képezte, hogy a Mű-Hely Alapítvány által fenntartott Zöld Kakas Líceum magán köznevelési intézmény a tanuló akarata ellenére megszüntette a tanulói jogviszonyát, arra hivatkozással, hogy a fiatal szenvedélybetegek részére nyújtott nappali ellátás igénybevételére vonatkozó együttműködési megállapodásban foglaltakat nem tartotta be, mivel megszegte a szociális szolgáltató házirendjét. A biztos rögzítette, hogy a magán köznevelési intézmény esetén törvényi felhatalmazás alapján arra is van lehetőség, hogy a tanulói jogviszony megszüntetésével kapcsolatosan írásbeli megállapodásban rögzítettek szerint eltérjenek a köznevelési törvényben meghatározott tanulói jogviszony megszüntetésére vonatkozó szabályoktól.

A jelentés a tanulói jogviszony megszüntetését tartalmazó írásbeli megállapodás kapcsán hangsúlyozta, hogy annak az iskola és tanulója között kell létre jönnie, mivel a tanulói jogviszony csak az iskola és a tanuló között értelmezhető. A tanulónak az iskolán kívüli harmadik személlyel kötött írásbeli megállapodása nincs hatással a tanulói jogviszonyára, valamint a köznevelésen kívül eső szociális szolgáltatás nyújtására kötött együttműködési megállapodás megszegése sem értelmezhető automatikusan az iskola által úgy, hogy az alkalmas tanulója jogviszonyának egyoldalú megszüntetésére. A biztos visszasságot tárt fel a tanulónak a tanulói jogviszonyának

megszüntetése ellen benyújtott kérelme elbírálásával összefüggésben is. A tanuló kérelmét az iskolához nyújtotta be, az iskola viszont e kérelemre nem adott írásos választ, amelynek tartalmaznia kellett volna az intézkedéssel szemben a tanuló rendelkezésére álló eljárás megindító kérelem benyújtására vonatkozó lehetőséget. A Líceum mulasztása megakadályozta, hogy a tanuló érdemi kérelmet nyújtson be az arra hatáskörrel rendelkező fenntartóhoz, e mulasztással a Líceum ismételten a tisztességes eljárás és a jogorvoslat jogával összefüggő visszasságot okozott.

A jelentés hangsúlyozta azt is, hogy egyre növekszik az iskolarendszertől kikerülő, kiszoruló diákok száma, miközben a hagyományos iskolarendszer nem képes olyan ütemben megújítani eszközkészletét, metodikáit, ahogyan a probléma erősödik. Így kiemelkedően fontos feladat az érintett fiatalok számára a személyre szabott tanulási fejlődési út kidolgozását és menedzselését felvállaló iskolák – és céljaik segítségével a velük együttműködő szervek – tevékenysége. Valamennyi érintett problémáinak kezelése során éppen az ő személyes állapotuk miatt kell azonban különös figyelmet fordítani a köznevelési és szociális szféra működését meghatározó jogszabályok érvényesülésére, így a fiatalokkal kötött együttműködési megállapodásokban foglalt előírások világos és egyértelmű megfogalmazására és az adott megállapodásban foglaltak betartására.

A biztos kezdeményezte a Líceum igazgatójánál, hogy törölje a tanuló bizonyítványából a tanulói jogviszony jogellenes megszüntetésével kapcsolatos bejegyzését, állítsa helyre a panaszos tanulói jogviszonyát, és a jövőben a tanulói kérelmek ügyében folytatott eljárások, a döntéshozatal, valamint a mindezekkel összefüggő tájékoztatás során jogszerűen, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogok maradéktalan betartásával járjon el. Az alapítványok kuratóriumának elnökeitől kérte, hogy a szociális és a köznevelési ágazatra vonatkozó jogszabályok fokozott figyelembe vételével tekintsék át a szenvedélybeteg iskolai oktatásának megsegítésével kapcsolatos együttműködési megállapodásuk tartalmát. Egyben a Megálló Csoport Alapítvány kuratóriumának elnökéhez fordult, hogy a kliensekkel kötött együttműködési megállapodásokban foglaltakat a megállapodásban rögzített szolgáltatás tekintetében érvényesítsék, illetve fordítsanak kiemelt figyelmet a kliensek jogorvoslathoz való jogának biztosítására. A Mű-Hely Alapítvány válaszában jelezte, hogy a jelentés ajánlásait elfogadja, ennek nyomán pedig a Líceum kész a tanulói jogviszony újbóli létrehozására, továbbá áttekintik az Alapítvánnyal kötött együttműködési megállapodásukat. Válaszában a Megálló Csoport Alapítvány az együttműködési megállapodás felülvizsgálatára vonatkozó eljárást megerősítette válaszában.

6. Az AJB-985/2017. számú ügyben egy panaszos egy művészeti középiskola felvételi eljárását sérelmezve fordult a biztoshoz. A beadványában előadta,

hogy a 2014/2015. évi felvételi eljárás során jelentkezett a középiskola színi tanház gyakorlatos színészeti képzésére, ahova azonban nem nyert felvételt. Kifogásolta a középiskola felvételi „döntését”, ezért – a szóbeli meghallgatása után – elektronikus úton fellebbezést nyújtott be a középiskola döntésével szemben. Ezután azonban a gyakorlati oktatási egység vezetője – egyben a városi színház akkori igazgatóhelyettese – arról tájékoztatta, hogy az intézményben egyáltalán nincsen jogorvoslati lehetőség.

A jelentés leszögezi, hogy a képzést meghirdető intézmény joga eldönteni, kit tart alkalmasnak az adott tanulmányok folytatására. A biztos pusztán azt vizsgálhatta, hogy az intézmény a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően járt-e el a felvételi eljárása során. A szóban forgó gyakorlatos színészképzés érettségi végzettséghez kötött iskolai rendszerű szakképzésben szerezhető meg. Az iskolai rendszerű szakképzésre mind a köznevelési törvény, mind a szakképzési törvény rendelkezései is kiterjednek. Az ügy kapcsán az intézményvezető arról tájékoztattott, hogy a szakmai dokumentumok alapján az intézményben nincs felvételi eljárás, így nem kerülhetett sor a jogszabály szerinti figyelemfelhívásra a jogorvoslati kérelem benyújtása tekintetében.

A biztos álláspontja szerint a jogorvoslati felhívás nem hagyható el, sőt azt a jogszabályok alapján a tanulói jogviszony létesítésével kapcsolatos intézményi döntésnek kell tartalmaznia. A határozatot sem az intézményvezető, sem a Szakképzési Centrum főigazgatója nem csatolta, így annak meghozataláról semmilyen formában nem volt tájékoztatás. A fellebbezési kérelemnek minősíthető beadványát a városi színház igazgatóhelyetteséhez nyújtotta be a panaszos, aki válaszában elektronikus úton úgy tájékoztatta, hogy az intézményben nincs jogorvoslati lehetőség. A biztos megállapította, hogy a fellebbezési kérelmet az igazgatóhelyettes nem továbbította az intézmény igazgatójának, aki arról így nem is szerzett tudomást. Rámutatott a jelentés ennek kapcsán arra, hogy ilyen esetekben a szervezeti és működési szabályzatban lefektetett módon biztosítani kell az intézményegységekkel, a gyakorlati képzésben együttműködő intézményekkel való közvetlen kapcsolatot, az információáramlás hatékony megszervezését. Mindez azonban független attól, hogy a felvételi döntésről született-e határozat, amely ellen a panaszos jogorvoslattal élhetett volna. A jogszabályi rendelkezések egyértelműen rögzítik, hogy a felvételtől vagy az elutasításról, azaz a tanulói jogviszony létesítéséről – akár szervez az intézmény írásbeli, szóbeli felvételt, akár csak a korábbi érdemjegyek alapján rangsorol – alakszerű döntést kell hozni. Ebben a döntésben pedig mindig fel kell hívni a felvételiző figyelmét a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségre.

Mindezek alapján az alapjogi biztos megállapította, hogy a középiskola igazgatója a kifogásolt felvételi eljárás során elmulasztotta az alakszerű döntés meghozatalát, amivel a felvételi eljárásban részt vevő panaszos jog-

orvoslathoz való jogával és a tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. A biztos mindezek alapján felkérte a középiskola igazgatóját, hogy a jövőben fordítson különös figyelmet a felvételi eljárás jogszerű lebonyolítására, annak során írásbeli felvételi határozat meghozatalára, egyben a jogorvoslati lehetőség biztosítására. Az intézmény vezetője nem reagált a jelentésben tett megállapításokra.

7. Az AJB-5241/2017. számú ügyben egy nagykorú, de a szakértői bizottság szakértői véleménye szerint sajátos nevelési igényű tanuló több kérdésben is sérelmezte gimnáziumának az érettségi megszervezésével kapcsolatos eljárását. A tanuló informatikai érettségi vizsgája megszervezésének jogszerűségével kapcsolatosan a biztos az Érettségi Vizsgakövetelményeket meghatározó rendelet alapján visszásságot állapított meg. Álláspontja szerint a tanuló érettségire való jelentkezésének elfogadásáról hozott döntésekor a Gimnázium igazgatója nem járt el körültekintően, elmulasztotta ugyanis megvizsgálni, hogy a tanuló által választott egyes érettségi tantárgyak követelményeihez szükséges valamennyi feltételt a tanuló teljesítette-e, a szükséges nyilatkozatokat csatolta-e. A Gimnázium vezetője e mulasztásával a panaszos tanuló tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, hiszen emiatt az érettségi vizsgán nem azt a szoftvert használhatta, amelyet a Gimnázium listájából később – bár hiányos módon – választott. A biztos azt is hangsúlyozta, hogy ugyan a tanuló nem nyújtotta be jelentkezéskor az informatikai érettségivel összefüggésben a választott szoftverekre vonatkozó nyilatkozatot, de ilyent csak akkor tudott volna eleve tenni, ha a vizsgát szervező iskola azt időben a rendelkezésére bocsátja, de erre csak az érettségit megelőzően került sor.

A vizsgálat feltárta, hogy az igazgató nem tett eleget a fogyatékossgal élő személyek oktatásban való esélyegyenlőségét szavatoló előnyben részesítési kötelezettségének, amellyel alapjogi visszásságot okozott. Az igazgató már a tanuló felvétele előtt felhívta leendő tanulójának figyelmét, hogy a szakértői véleményben foglaltakat az érettségivel csak a matematika tantárgy alóli felmentéssel tudja figyelembe venni. Ugyanakkor a szakértői vélemény más tantárgyak vonatkozásában is javaslatot tett más kedvezményekre, például a feladatok megoldásánál többlet idő biztosítására, a szóbeli számonkérés helyett az írásbeli számonkérés preferálására, az igazgató pedig maga is észlelte, hogy tanulója kommunikációs nehézséggel küzd. A CRPD által is rögzített, az egyén igényeihez igazodó oktatás elvének mondott ellent az az intézkedés, mikor az igazgató a kötelező tantárgy helyett választott másik informatika tantárgyra való középiskolai felkészítés helyett olyan tartalmú „mentesítő” nyilatkozatot íratott alá a tanulóval, amely szerint a kedvezőtlen iskolai felkészülési lehetőségek hiányában e tantárgy vizsgájára a tanulóknak magának kell felkészülnie. Személyes véleményében pedig legnagyobb hibának azt

tartotta, hogy „segítettünk valaki olyanon, aki nem érdemelte meg.” Ez utóbbi szubjektív észrevétel a biztos különösen aggályosnak tartotta, és hangsúlyozta, hogy a Gimnázium részéről egy eleve kommunikációs nehézségekkel küzdő, sajátos nevelési igényű tanuló érettségire való felkészítése nem „érdem” kérdése, a kedvezmények megadása pedig nem „kegy” gyakorlása.

Az érettségi vizsga eredményének megváltoztatását a biztos utólag nem kezdeményezhette, ezért a jelentésében a feltárt visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében felkérte a fenntartó ügyvezetőjét, hogy a Gimnázium vezetője és nevelőtestülete számára szervezzen továbbképzést a sajátos nevelési igényű tanulóakra vonatkozó követelmények érvényre juttatása érdekében, a Gimnázium igazgatójától pedig a jövőbeni jogszerű gyakorlat kialakítását kérte.

8. Az AJB-1186/2017. számú ügyben a sportoló gyermekek jogai és a tankötelezettség teljesítésének kérdése került az ombudsmani vizsgálódás középpontjába. Mindennek az előzménye az volt, hogy két, a nemzeti bajnokságban futballozó gyermek szülei fordultak az alapjogi biztoshoz, mert sérelmezték a Magyar Labdarúgó-szövetség (MLSZ) 2016-ban hatályba lépett új Nyilvántartási, Igazolási és Átigazolási Szabályzatában foglaltakat. A szülők véleménye szerint ezzel az MLSZ figyelmen kívül hagyta a gyermekek jogainak érvényesülését, mivel költségtérítés megfizetéséhez kötötte az utánpótláskorú gyermekek átigazolását. A Szabályzat alapvető hiányossága, hogy nem rögzíti egyértelműen, világosan az érintettek jogait és kötelezettségeit, sértve a jogbiztonságot.

Az ombudsman megállapította, hogy a Szabályzat a törvényi szabályoknak ellentmondó, szűkítő rendelkezése a jogállamiság elvét és – a kiszámíthatóság hiánya miatt – a jogbiztonság követelményét is sérti. A Szabályzat ugyanis a törvényben rögzített jogi keretek közötti sportolást csak sportegyesületi tagként és tanulói jogviszony keretében teszi lehetővé, míg sportvállalkozás és alapítványok esetén a törvény által előírt – tartalmilag is meghatározott – sportszerződés megkötése helyett a „sportolói jogviszonyt” nevesíti a sportolási tevékenység alapjául.

Jelentésében a sportoló átigazolásának körülményeit meghatározó rendelkezések áttekintésekor a biztos rámutatott arra, hogy a Sporttörvény az átigazolást előzetes írásbeli hozzájáruláshoz annál a sportolónál köti csak, aki sportszerződés keretében sportol, aki pedig tagsági viszony alapján sportol, annál nincs szükség az átadó sportszervezet előzetes írásos hozzájárulására. Lényeges, hogy mindkét esetben felmerülhet a működési költségtérítés megfizetése, de eltérő szabályokkal. Ha a sportoló sportszerződéssel sportol, akkor az átadó sportszervezet a hozzájárulását a működési költségtérítés megfizetéséhez kötheti. A tagsági viszony alapján sportoló esetén ezzel szemben nincs ilyen megkötés, de az átadó sportszervezet ebben az esetben is igényt tarthat

költségtérítésre a használati jogának átruházása címén, amelynek összege megegyezik a működési költségtérítés összegével. A Szabályzat átigazolási szabályai ugyanakkor nem a sportolás alapját meghatározó jogviszonyra figyelemmel határozzák meg az előzetes hozzájárulás szükségességét, hanem időszakot határoznak meg az összes sportolóra, amikor ők az átadó sportszervezet hozzájárulásának hiányában is átigazolhatnak. Az előzőek ismeretében a biztos a Szabályzat átigazolási szabályaival összefüggésben megállapította, hogy azok a törvény által rögzített rendelkezéseknek nem felelnek meg, sőt azokkal ellentétes szabályokat tartalmaznak, ez a szabályozási mód pedig a jogállamiság elvébe ütközve visszásságot okoz.

A biztos az oktatáshoz való jog érvényesülése és a tankötelezettség teljesítése kapcsán visszásságot állapított meg az amatőr U14–U19 korosztályra vonatkozó szabályzati szabályozása miatt. E szabály értelmében e korosztály szeptember 1-jétől október 15-ig is átigazolhat az oktatási intézmény váltásakor, amennyiben az lakcímváltozást eredményez és az oktatási intézmény, valamint a sportszervezet székhelye ugyanott van. A biztos szerint más esetekben is indokolt az átigazolás lehetővé tétele, hiszen sok esetben az iskolaváltás a tanuló lakcímének változását ugyan nem eredményezi, de a tanuló, illetve a szülők számára indokolatlan terhet jelent az iskolaváltást követően a korábbi sportszervezetenél történő sportolás. Nem hagyható figyelmen kívül az iskolai tanítási év kezdő időpontja, amely minden év szeptemberének első munkanapján kezdődik és emiatt a sportoló gyermek legjobb érdekét az szolgálja, ha az átigazolás a tanítási év kezdetére már lezárul. Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy oktatási intézmény váltására tulajdonképpen valamennyi évfolyamon lehetőség van, különösen 8 és 6 évfolyamos gimnáziumi felvételnél. A működési költségtérítés megfizetésével kapcsolatos rendelkezések kapcsán a biztos megállapította, hogy az amatőr utánpótláskorú labdarúgók átigazolásakor a működési költségek meg nem fizetésének következményei a Szabályzat rendelkezéseiben nem szabályozottak kellő egyértelműséggel, azokra így csak következtetni lehet, ami nem zárja ki a sportszervezetek visszaélészerű joggyakorlását.

A sportolás és a mindennapos testnevelés megszervezésének összefüggése kapcsán pedig visszásságot tárt fel, amennyiben a sportolást és a rendszeres testedzést a Sporttörvény ugyan négyféle sportszervezet keretében biztosítja, amelyek közül a mindennapi testnevelés esetén a tanulók sportolásának biztosítása feltételül a köznevelési törvény csupán az egyik szervezeti formában (egyesületi keretben) preferált sporttevékenységet emeli ki. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a nemzeti köznevelési törvény szűkítő rendelkezése egyoldalú és indokolatlan előnyt teremt a sportegyesületek számára a többi jogszerűen működő sportszervezettel szemben.

A visszásságok orvoslása érdekében a biztos kezdeményezte az MLSZ elnökénél a Szabályzat aggályos rendelkezéseinek felülvizsgálatát és a

Sporttörvénnyel való összhang megteremtését, valamint kezdeményezte az emberi erőforrások miniszterénél, hogy tegye lehetővé valamennyi sportszervezetben sportoló tanuló számára a mindennapos testnevelés heti két órájának jogszerű kiváltását. Az MLSZ elnöke a Szabályzat rendelkezései felülvizsgálatának szükségességét elfogadta, azok konkrét felülvizsgálatának megtörténtét azonban nem jelezte. A szakértárca egyetértett a biztos javaslatával, a törvénymódosításra ugyanakkor még nem került sor.

9. A tárgyévben is számos olyan beadvány érkezett az alapjogi biztoshoz, amelyben egy hallgató a felsőoktatási intézmény működésével, döntésével vagy mulasztásával, a megfelelő tájékoztatás, illetve érdemi jogorvoslat hiányával kapcsolatban fogalmazott meg kifogásokat. Ezek közül is kiemelendő az AJB-1878/2017. számú ügy, amelyben egy doktori tanulmányokat folytató, születése óta fogyatékossgal élő panaszos fordult a biztoshoz, és beadványában a Pannon Egyetem eljárását sérelmezte. Az Egyetem Doktori és Habilitációs Tanácsa ugyanis nem engedélyezte számára, hogy mentesüljön a második nyelvvizsga kötelezettsége alól, emellett az első nyelvvizsga esetében sem tekintettek el a C típusú nyelvvizsga követelményétől. Az Egyetem szerint a felsőoktatási törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet 2015. április 17-én hatályba lépett rendelkezése mindezt nem teszi lehetővé. A doktorandusznak ezért arra van lehetősége, hogy kérje a doktorjelölti jogviszonyának megszüntetését, majd 3 éven belül ismételten jelentkezzen doktorjelöltnek, így elég ideje lesz a nyelvvizsga letételére és a dolgozat elkészítésére.

A biztos az ügy kapcsán megvizsgálta, hogy e nyelvi követelmények alól mentesíthető lett volna-e a panaszos. Kiderítette, hogy a fokozatszerzés eljárása már folyamatban volt, amikor hatályba lépett a mentesítés lehetőségét kizáró kormányrendelet-módosítás. A jelentés kiemeli, hogy a mentességet kizáró rendelkezés hatályba lépése előtt a doktori iskolák eljárására nem volt külön szabályozás. A mentességek megadásáról így az egyetemek a doktori szabályzatukban rendelkezhettek, a vonatkozó jogszabályi környezetből ugyanakkor levezethető volt a mentesség lehetősége. Több felsőoktatási intézmény élt is e lehetőséggel, és megadta a doktori képzésben részt vevő, fogyatékossgal élő doktorandusznak, doktorjelöltnek a mentességet. Az ombudsman ugyanakkor kiemelte: nem foglalhat állást egy szakképzettség megszerzése kapcsán a nyelvi követelmények szükségességéről, a magas szintű nyelvtudás pedig jogos elvárás azokon a szakterületeken, ahol alapkövetelmény a nemzetközi tudományos és publikációs tevékenység.

Az ombudsman megállapította, hogy kiszámíthatatlanná tette az érintettek felkészülését a doktori tanulmányok megkezdése után bevezetett jogszabályváltozás, amely nem biztosította a szabályozás érdemét érintő, kellő felkészülési időt és figyelmen kívül hagyta a szigorúbb nyelvi követelmé-

nyek felmenő rendszer szerinti bevezetését. A biztos szerint a jogi szabályozás hiányosságaira utalnak a konkrét ügyben is megmutatkozó értelmezési nehézségek. A jogi helyzet alkalmas volt arra, hogy sértse a jogbiztonság követelményét és az érintett időszakban doktori képzésben részt vevő, fogyatékossgal élő doktoranduszok, doktorjelöltek tisztességes eljárásához való jogát. A panaszos esetében a fokozatszerzési eljárás megkezdése idején ugyanis a hatályos jogszabályok még lehetővé tették volna, hogy a doktorjelöltet a megfelelő szakértői vélemény birtokában mentesítse az intézmény a nyelvi követelmények alól.

A jelentés rögzíti, hogy a Pannon Egyetem a jogi szabályozás adta lehetőségekhez mérten több méltányos megoldás felkínálásával is megpróbálta orvosolni a helyzetet. A vizsgálat feltárta ugyanakkor, hogy a mentességet kizáró szabályokkal kapcsolatos tájékoztatás sem a Doktori Szabályzatban, sem az Egyetem elektronikus felületein nem volt megtalálható, sem korábban, sem a vizsgálatkor. Az aggályos szabályozás bemutatása mellett az ombudsman hangsúlyozta, hogy az egyetemi képzésekben új vagy többletkötelezettséget megállapítani a belső szabályzatokban is csak a jogbiztonság követelményének betartásával, a felmenő rendszerű alkalmazásával lehet. A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át a doktori képzésre irányadó szabályokat, tegyen lépéseket a fogyatékossgal élő doktoranduszok, doktorjelöltek helyzetének, a képzési követelmények alóli mentesítésük feltételeinek világos rendezésére. A rektortól a biztos kérte, intézkedjen arról, hogy a hatályba lépett új jogszabályi rendelkezésekről az Egyetem belső intézményi szabályzatában, elektronikus felületén naprakész tájékoztatást nyújtson.

A Pannon Egyetem rektora a jelentés tartalmával egyetértett, és tájékoztatta a biztost: annak érdekében, hogy a tájékoztatás és a jogszabályi változások követése folyamatosan biztosított és biztosítható legyen, a Kancellári Kabinetben keresztül biztosítanak jogszabályfigyelést, továbbá a változó jogszabályi környezetre, illetve az azt lekövető belső szabályozási rendszerre havonta megjelenő körlevélben hívja fel az egyetemi polgárok figyelmét.

Az emberi erőforrások minisztere a jelentésre úgy reagált válaszában, hogy a korábbi felsőoktatási törvényhez hasonlóan a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény is ahhoz kötötte, illetve köti a fogyatékossgal élők számára a mentesítést, hogy az nem vezethet az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez. Ebből az következik, hogy az előnyben részesítésre vonatkozó szabályok doktori képzésben történő alkalmazása esetén az alapvető követelmények alól a doktoranduszok és doktorjelöltek sem voltak mentesíthetők, illetve jelenleg sem mentesíthetők a doktori képzésben részt vevők. A doktori képzés céljaként és a fokozatszerzés feltételeiként meghatározottak és a doktori képzésre vonatkozó sajátos eltérő jogszabályi rendelkezések alapján

szakmai álláspontja szerint megállapítható, hogy alapvető követelmény a nemzetközi tudományos és publikációs tevékenységben való aktív részvétel. Ennek pedig szerinte elengedhetetlen feltétele az idegennyelvtudás, amelynek igazolására a vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmében a nyelvvizsga-bizonyítvány szolgál. A miniszter szakmai véleménye szerint a doktori képzésben részt vevők számára sem a panaszos doktori tanulmányai megkezdésekor (2008-ban), sem pedig a fokozatszerzési eljárásának megkezdésekor (2013-ban) nem volt biztosított az alap- és mesterképzésre vonatkozó nyelvvizsga alóli mentesség lehetősége.

A biztos a miniszter válaszára reagálva ismét kiemelte, hogy a mentességet kizáró jogszabályi rendelkezés hatályba lépése előtti jogi környezetben – amikor a beadványozó doktori tanulmányait kezdte – a doktori iskolák eljárására még nem volt külön jogszabályi rendelkezés. Így a mentességek, illetve a kérelmek megadásáról az egyetemi autonómia keretében a felsőoktatási intézmények rendelkezhetek doktori szabályzatukban, és az eltérő intézményi gyakorlat is ezt támasztotta alá, amely sok esetben éppen a nem egyértelmű jogszabályi rendelkezésekre volt visszavezethető. A biztos továbbra is fenntartotta azon álláspontját, hogy a vizsgálat alapját képező panasz esetén a visszás helyzet kialakulását alapvetően a jogalkotó mulasztása, a kellő felkészülési idő biztosítása nélkül hatályba léptetett új, a doktori képzésben a mentességeket, kedvezményeket kizáró szigorúbb követelményeket meghatározó jogszabályi rendelkezés okozta, amely a jelentésben részletezett bizonytalan jogi helyzetet súlyosbítva jogértelmezési nehézségeket teremtett. A biztos arra kérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy ismételten fontolja meg a jelentésben ismertetett szakmai álláspontját.

3.2.3.

A jogállami követelmények és az eljárási garanciák

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. A jogállamiság olyan követelményrendszert támaszt a jogalkotó és jogalkalmazó szervek számára, amelyet eljárásuk minden pillanatában figyelembe kell venniük, amely zsinórmértékül szolgál minden tevékenységükre. A jogállamiság egyrészt az állam működési alapelve, a közhatalom joghoz kötöttségét jelenti, azaz az államnak csak azt szabad megtennie, amit számára a jog kifejezetten megenged (míg a polgárok mindent megtehetnek, amit a jogszabályok nem tiltanak). Maga a jogalkotás is joghoz kötött: jogot csak rögzített formában és 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 akarátát. A jogállamiság másik nagy meghatározó tartalmi követelménye a jogbiztonság. A jogbiztonságból következik a jogrendszer stabilitása, kiszámíthatósága. A jogalanyok, emberek és szervezeteik számára világos szövegű, áttekinthető normák kellene, hiszen csak ekkor várható el, hogy a szabályokhoz igazítják 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 és a lezárt jogviszonyokat a jogbiztonság elve védi: az igazságosságnál ismét előrébb való a stabilitás, azaz bizonyos idő után az állam inkább eltekint a meghaladott kérdések bolygatásától.

Nem véletlen tehát az, hogy az alapvető jogok biztosának gyakorlatában is ez az egyik leggyakrabban hivatkozott alapelv, az ombudsman is számos esetben alkotmányossági álláspontját a jogállamra építi. Végző soron tehát a jogállamra vezethető vissza minden jogterület, alapjog szabályozása is; annak vizsgálata, hogy a szabályozás megfelelő szintű és tartalmú-e.

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, mint az eljárások neuralgikus pontja, nem szerepelt az Alkotmányban, azt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből, illetve a jogbiztonság követelményéből vezette le. Az Alaptörvény XXIV. cikkében rögzíti mindenki jogát ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. Előírja továbbá annak kötelezettségét, hogy a hatóságok a törvényben meghatározottak szerint döntéseiket megindokolják. E rendelkezések gyakorlatilag az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat összefoglalásaként is értelmezhetőek, így az azokban foglalt megállapítások továbbra is hivatkozhatók, mércét jelentenek a hatósági eljárás során. A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének, illetve körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem pedig járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. Lényeges, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog – a jogbiztonság követelményéhez hasonlóan – az ombudsmani gyakorlat során kimunkált értelmezés szerint minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett. A tisztessé-

ges eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható.

A biztos a 2017. évben számos jelentésében foglalkozott a *szociális ellátásokkal* kapcsolatos eljárások vizsgálatával, ahol a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének leginkább az eljárások elhúzódása jelentette az akadályát. Az ombudsman a pénzügyi befizetési kötelezettségek tekintetében az állami adóhatóság ellenőrzését illetően is hasonló megállapításra jutott, míg egy múzeumi belépés esetében az eljárás a jogbiztonság követelményét sértve okozott visszásságot.

1. A biztos az AJB-38/2017. számú ügyben az Őrségi Népi Múemlékegyüttes látogatása kapcsán a 70 év feletti személyek térítésköteles beléptetését vizsgálta. A beadvány szerint panaszostól a belépésnél kérték a belépőjegyet, aki jelezte, hogy tudomása szerint a 70. életévet betöltött személyeknek nem kell belépődíjat fizetniük, ezt azonban a beléptetésnél nem vették figyelembe. A panaszos az Őrségi Nemzeti Park igazgatójához fordult, aki arról tájékoztatta, hogy Múemlékegyüttes üzemeltetésére nem vonatkoznak a muzeális intézményekre irányadó általános szabályok. A panaszos azonban nem fogadta el az igazgató tájékoztatását, az ombudsmanhoz fordult. A Nemzeti Park vezetősége elismerte, hogy félreértés történt, és a Múemlékegyüttes valóban a Földművelésügyi Minisztériumhoz tartozó Igazgatóság kezelésében van, és a 70. életévet betöltött látogatót díjmentesség illeti meg. Kérték a panaszos személyi igazolványának másolatát és ígéretet tettek arra, hogy a megfizetett belépődíjat a panaszos postacímére megküldik. A biztos megkereste a felügyeletet ellátó minisztériumot és tájékoztatást kért a jogszabály értelmezésre és a felügyelete alá tartozó Igazgatóság eljárására vonatkozóan. A földművelésügyi miniszter válasza szerint a 2012. február 8-án kelt működési engedéllyel a kultúráért felelős miniszter muzeális intézménnyé nyilvánította a Múemlékegyüttest. Így rá is érvényes a muzeális intézményekre vonatkozó szabályozás, a muzeális intézményekbe történő beléptetésről is rendelkező, a muzeális intézmények látogatóit megillető kedvezményekről szóló kormányrendelet, amely kimondja, hogy díjtalanul látogathatja a muzeális intézmények állandó és időszakos kiállításait az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgára, amennyiben a 70. életévet betöltötte. A biztos megállapította, hogy a Múemlékegyüttes honlapján több belépődíj- kategóriát különböztetnek meg, de továbbra sem tüntetik fel a 70. életévet betöltött látogatók ingyenes belépését, a nyugdíjasoknak szánt belépőjegy ára 550 Ft/fő, csoportos kedvezmény esetén 500 Ft/fő. Mivel panaszos egyedi ügyében az Igazgatóság saját hatáskörben intézkedett a sérelmes helyzet orvoslásáról és a panaszos nyugdíjas által fizetett belépődíj visszatérítéséről, a biztos további intézkedést nem kezdeményezett. Az ombudsman ugyanakkor rámutatott, hogy nem egyeztethető össze

a jogbiztonság követelményével az a jogalkalmazási gyakorlat, amely szerint belépődíjat szedtek a 70. életévét betöltött nyugdíjas látogatóktól, annak ellenére, hogy a Múemlékegyüttes működései engedélye alapján muzeális intézmény, ahova a vonatkozó jogszabályok szerint a 70. életévét betöltött személyek díjtalanul beléphetnek. A biztos felkérte a földművelésügyi minisztert, hogy biztosítsa a 70. életévüket betöltött személyeknek a díjtalan belépést, és azt is kezdeményezte, hogy a kultúráért felelős emberi erőforrások miniszterével együttműködve juttassák el a jelentést minden egyes muzeális intézményhez a jövőbeni, a jogbiztonság követelményével összefüggésben felmerülő visszas helyzet elkerülése érdekében.

2. Az AJB-394/2017. számú ügyben érkezett panaszbeadvány a Csongrád Megyei Kormányhivatal rehabilitációs ellátás visszamenőleges megszüntetésével kapcsolatos eljárását sérelmezte. A panaszos szerint a komplex felülvizsgálatra panaszos kérése ellenére sem került sor, rehabilitációs ellátását a Kormányhivatal visszamenőleges hatállyal megszüntette, és több havi ellátás visszafizetésére kötelezte. A panaszos beadványa alapján már 2012-ben is eredménytelenül kérte a felülvizsgálatát, a 2014 februárjában esedékes felülvizsgálatára 2016 januárjában került sor. A Kormányhivatal válaszelevele szerint a felülvizsgálatok elhúzódása miatt egyetlen ügyfél ellátása sem szűnt meg azért, mert nem rendelkezett érvényes szakvéleménnyel. Új kérelem esetén intézkedtek a komplex felülvizsgálat elrendelése iránt, a már ellátásban részesülők esetén azonban hivatalból indult eljárások során csak akkor történt komplex felülvizsgálat, ha az ellátásban részesülő megfelelt a jogosultsági feltételeknek. Ez az eljárás hátrányosan érintette a már ellátásban részesülőket. Az ügyben másodfokon eljáró NRSZH határozata az elsőfokú határozat után több mint egy évvel később született meg, az ügyintézési határidő túllépésére azonban nem került sor az ügyintézési határidőből kieső időtartamok miatt. A közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamokat rendkívül széles körben határozza meg, és nem határozza meg a közigazgatási határozatok kötelező elemeként azt, hogy az ügyintézési határidőből kieső időtartamokat az eljáró szerv nevesítse, így a döntésben nem kerül részletezésre, hogy milyen eljárási cselekményekre került sor az ügyintézési határidőbe nem beszámolandó időtartam alatt. Ily módon utólagosan lehetetlen visszakövetni az eljárási cselekményeket, és az ügyfél számára is ellenőrizhetetlen az eljárás menete, a késedelmi kamatra való jogosultsága is, így sérülhet a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog. A biztos megállapította, hogy a Kormányhivatal és az NRSZH mulasztott. Felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a fenti konkrét ügyben született bírósági ítélet alapján vizsgálja meg a rehabilitációs szakigazgatási szervek rehabilitációs ellátások megszüntetésére vonatkozó gyakorlatát.

Kezdeményezte a kormány megbízottnál azt is, hogy vizsgálják felül azokat a határozatokat, amelyek a rehabilitációs ellátások visszamenőleges hatályú megszüntetéséről rendelkeztek. Felkérte az igazságügyi minisztert, hogy tekintse át a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvénynek az ügyintézési határidőre vonatkozó szabályait és fontolja meg az ügyintézési határidőből kieső időtartamokra vonatkozó indokolási kötelezettség bevezetését, hogy az eljáró közigazgatási szervek a határozataikban feltüntetett ügyintézési határidőből kieső időszakok felsorolása mellett azt is részletezzék, hogy milyen eljárási cselekményekre került sor az ügyintézési határidőbe nem beszámítandó időtartam alatt.

3. Az AJB-413/2017. számú ügyben a panaszos a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal elhúzódozó eljárását sérelmezte. A beadvány szerint a rokkantsági ellátás helyett öregségi nyugdíj folyósítását kérte, később a kérelmét többször módosította, feltehetően nem rendelkezett kellő információval annak eldöntéséhez, hogy melyik ellátás kedvezőbb számára. A beadványozó az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte, megfelelt a jogszabályi feltételeknek, az öregségi nyugdíja összege azonban 590 forintra kevesebb lett volna, mint a folyósított rokkantsági ellátásé, így az utóbbit választotta. A rokkantsági ellátáshoz azonban nem járnak azok a kedvezmények, amelyek az öregségi nyugdíjban részesülők számára igénybe vehetők (pl. egyszeri segély, ellátottak utazási utalványa), ezért igényelte utóbb mégis a valamivel kisebb összegű öregségi nyugdíjat. A biztos megállapította, hogy a Kormányhivatal mulasztott, ugyanis egy iratkezelési hiba miatt jelentős késedelemmel hozta meg a döntését. A jelentés szerint a Kormányhivatal eljárása a szociális biztonsághoz való jogot is sértette, mivel a panaszos 2016. január 1-je és 2016. július 31-e között nem részesült sem öregségi nyugdíjban, sem rokkantsági ellátásban. A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át az öregségi nyugdíjban részesülő és az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, rokkantsági ellátásban részesülő személyek részére folyósított kedvezmények körét és fontolja meg annak lehetőségét, hogy az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, rokkantsági ellátásban részesülő személyeket is megilletthessék az öregségi nyugdíjban részesülők kedvezményei. Felkérte továbbá a Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy fordítson fokozott figyelmet az ügyfelek jogainak maradéktalan érvényesülésére, az ügyfelek mindenre kiterjedő tájékoztatására, az ügyek mielőbbi és méltányos befejezésére.

4. Az AJB-1129/2017. számú ügyben egy panaszos a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) Kelet-Budapesti Adóigazgatósága által folytatott adóhatósági eljárást kifogásolta. Beadványában leírta, hogy miután vállalkozását 2009. december 31-én megszüntette, az Igazgatóság négy éven keresztül folytatott ellene adóellenőrzést, amelynek során több mint négymillió forint túlfizeté-

sét végül nem térítették vissza, nem is vezették át, hanem elévülés címén törölték. Az ombudsman a NAV vezetőjének tájékoztatása, az ügyben keletkezett iratok áttanulmányozása alapján arra jutott, hogy jogszabálysértő volt az Igazgatóságának a panaszos folyószámláján fennállt túlfizetés törléséről szóló határozata. Mindaddig ugyanis, amíg a vizsgálat folyamatban van, az adózó visszatérítési, illetve átvezetési kérelmét teljesíteni nem lehet, vagyis az adózó ilyen esetben a vizsgálat befejezéséig a visszaigényelhető, illetve átvezetni kért adótúlfizetés felett nem rendelkezhet. A tisztességes eljáráshoz való jog, jelen ügy vonatkozásában a túlfizetéssel kapcsolatos adózási rendelkezési jogosultság tehát akkor nem sérül, ha az ellenőrzés befejezését követően a valós túlfizetés kiutalása, átvezetése megtörténik. A biztos megállapította, hogy a jogszabálysértő határozattal a hatóság a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. Felkérte az Igazgatóságot, hogy saját hatáskörben vonja vissza a sérelmes határozatot és intézkedjen a hatályos jogszabályoknak megfelelő új határozat meghozataláról. Kezdeményezte a nemzetgazdasági miniszternél, hogy vizsgálja meg: szükségesnek látszik-e a túlfizetés visszaigényléséhez való jog elévülése kezdő időpontjának a szabályozásban történő további részletezése azért, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog követelménye az egyes adózási kötelezettségek megállapítása során is érvényesüljön.

5. Az AJB-1277/2017. számú ügyben a panaszos az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Nyugdíjfolyósító Igazgatóságának elhúzódozó eljárását sérelmezte. A beadványában beszámolt arról, hogy 2016. március 2-án két kérelem-adatlapot nyújtott be a Nyugdíjfolyósítóhoz. Egyik kérelmében saját özvegyi nyugellátásának emelését, a másikban pedig a fia árvaellátását kérte méltányosságból megemelni. A Nyugdíjfolyósító azonban mindkét adatlap alapján, külön iktatószámmon az özvegyi nyugdíj kivételes nyugellátás-emelését bírálta el. A panaszos 2016. május 19-én ügyfélkapun keresztül jelezte, hogy két függő hatályú végzést kapott, de azóta nem történt semmilyen előrelépés. Az ügyirat felülvizsgálata után kiderült, hogy az árvaellátásra vonatkozóan nem történt intézkedés. Ezt pótolva a hatóság 2016. május 30-án függő hatályú végzést hozott, majd május 31-én az ellátás emelésének elutasításáról rendelkezett. A panaszos 2016. június 6-án és szeptember 22-én ügyfélkapun keresztül kérte az elmaradt 10 ezer forint illeték kiutalását. A hatóság erre azonban csak egy tájékoztató levélben válaszolt, amelyben a korábbi kérelme elutasításának okairól tájékoztatta a panaszost. A biztos megkeresésére a Nyugdíjfolyósító újból felülvizsgálta az ügyet, végzésekkel módosították a korábbi határozatot és intézkedtek az elmaradt 10.000 forint illeték kiutalásáról is. Az ügyben a biztos megállapította, hogy a Nyugdíjfolyósító eljárása visszás volt: jelentősen túllépte a jogszabályban meghatározott határidőt, jogellenesen hallgatott, továbbá

nem, illetve későn intézkedett a panaszosnak járó 10.000 forint utalásáról. A biztos felkérte a Nyugdíjfolyósító igazgatóját, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – hívja fel a hatóság munkatársainak a figyelmét a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre, a jogszabályban előírt ügyintézési határidő betartására.

6. Az AJB-3425/2017. számú ügyben a biztoshoz forduló panaszos Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Főosztály adategyeztetési eljárásának elhúzódását sérelmezte. A hatóság hivatalból indított adategyeztetési eljárás keretén belül 2014. szeptember 10-én a végzésében tájékoztatta a panaszost a hatósági nyilvántartásban szereplő adatairól. Az ügyben eljáró ügyintéző ezzel egyidejűleg megkereste a Nemzeti Adó- és Vámhivatalt a panaszos társas vállalkozói időszaka, esetleges járuléktartozása tisztázása érdekében. A panaszos 2014. október 15-én nyilatkozatban észrevételezte a nyilvántartásból hiányzó jogviszonyait, ennek bizonyítására okiratokat is csatolt. Az első fokú határozat meghozatalára 2015. június 3-án került sor, amellyel szemben a panaszos határidőben fellebbezéssel élt. A hatóság ekkor észlelte, hogy a panaszos 2014 októberében tett észrevételei, kifogásai, valamint az általa csatolt iratok vizsgálata elmaradt. A mulasztás kiküszöbölése érdekében a határozatot a hatóság saját hatáskörben felülvizsgálta, de a revizori eljárás, a megismételt ügyintézői szakasz elhúzódása miatt a módosító határozattervezet jelentős késedelemmel, 2016. július 5-én született meg. A hatóság a határozatot 2017. február 7-én postázta a panaszosnak, amely a tértivevény tanúsága szerint két alkalommal „nem kereste” jelzéssel visszaérkezett, és a második sikertelen kézbesítés után a jogszabályi előírásoknak megfelelően további intézkedés nélkül irattárba került. A biztos megkeresése után a határozatot harmadjára is kézbesítette a hatóság a panaszosnak. A biztos megállapította, hogy a hatóság a panaszos ügyében jogsértő módon hallgatott és az eljárása során mulasztott, nem tartotta be a határidőt. A biztos felkérte a kormány megbízottat, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – hívja fel a hatóság munkatársainak figyelmét a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre, a jogszabályban előírt ügyintézési határidő betartására.

A végrehajtási eljárások vizsgálata során a biztos a tárgyévben a végrehajtottával való kapcsolattartás, az árverésre bocsátott ingatlan megtekinthetőségének, illetve az eljárás felfüggesztésének, valamint lezárásának gyakorlati kérdéseivel kapcsolatban adott ki jelentést.

1. Az AJB-994/2017. számú ügyben a panaszos az önálló bírósági végrehajtó mulasztásait sérelmezte, aki a végrehajtási eljárást a követelés kielégítését követő másfél év elteltével zárta csak le. A végrehajtási eljárás lezárásáig a

panaszos ügyeinek vitele során úgy tudott csak eljárni, mintha még a végrehajtás hatálya alatt állna. A panaszos sérelmezte, hogy nem tudott a végrehajtóval közvetlenül kapcsolatba lépni. A vizsgálat feltárta, hogy egyrészt a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló miniszteri rendelet nem szab határidőt a végrehajtónak a végrehajtási eljárás lezárására, másrészt a miniszteri rendelet szabályainak betartása mellett a végrehajtók olyan félfogadási rendet alakítottak ki, amelyben – a telefonos félfogadást is beleértve – hetente csak egy óra, munkaidőn kívüli félfogadási időt biztosítanak a jogi képviselővel nem rendelkező felek számára. Az ombudsman ezért felkérte az igazságügyi minisztert arra, hogy az ügyben bekövetkezett visszásra tekintettel kezdeményezze a miniszteri rendelet mielőbbi módosítását.

2. Az AJB-1830/2017. számú ügyben panaszos az árverések lebonyolításával, illetve az ingatlanok megtekinthetőségével kapcsolatos végrehajtói gyakorlatot kifogásolta. Elmondása szerint két végrehajtási ügyben több alkalommal kérte e-mailben, telefonon és személyesen is, hogy megtekinthesse az árverésre bocsátandó ingatlant. E kérésének azonban nem tettek eleget, annak ellenére, hogy az árverési hirdetmény szerint az ingatlan bármikor megtekinthető volt. A kérdéskörrel kapcsolatban már 2013-ban folyt egy ombudsmani vizsgálat, és az azt lezáró jelentés megállapította, hogy a végrehajtók sok esetben nem teszik lehetővé az árverésre szánt ingatlanok megtekinthetőségét. A megkeresett Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnökének álláspontja szerint az árverésre bocsátandó ingatlanok helyszíni megtekintésének biztosítása nemcsak hogy nem elvárható az eljáró végrehajtóktól, de egyrészt szükségtelen, másrészt sérti az adósok személyiségi jogait is, így szükséges a tárgykörre vonatkozó részletszabályok kidolgozása. Az Igazságügyi Minisztérium bírósági végrehajtásért felelős miniszteri biztosa válaszlevelében kifejtette, hogy a végrehajtási eljárásról szóló törvény nem teremt jogalapot arra, hogy a végrehajtó az árverezésre bocsátott ingatlan megtekintését az ingatlan használatára jogosult akarata ellenében is biztosíthassa. A Magyar Bírósági Végrehajtó Kar (MBVK) hivatalvezetője pedig arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy az elnökséggel egyeztetve az Egységes Végrehajtói Ügyviteli Rendszerben az árverési hirdetmény kiállításakor a megtekintés időpontjánál az elnökség javaslata alapján a „bármikor” kitéltet a következőre javította: „Az ingatlant külső szemrevételezéssel bármikor, belülről pedig közvetlenül a tulajdonossal (bentlakóval) előre egyeztetett időpontban lehet megtekinteni.” A hivatalvezető azt is hozzátette ehhez, hogy e módosításról körlevélben tájékoztatta az önálló bírósági végrehajtókat.

Az ombudsman szerint azonban a fenti intézkedés ellenére is aggályos az árverésre bocsátott ingatlanok megtekintésével kapcsolatos végrehajtói gyakorlat, mivel megalapozottan csak az tud részt venni az ingatlan árverési értékesítésében, aki tisztában van az adott ingatlan jellemzőivel. Ezért el-

engedhetetlenül szükséges, hogy ténylegesen is megtekinthetők legyenek az elektronikus árverési rendszerben szereplő, végrehajtás alá vont ingatlanok. Ehhez azonban értelemszerűen a végrehajtónak kellene biztosítania az árverezni kívánó személyeknek az ingatlanba való bejutást, hogy az ingatlan (ház, lakás, stb.) belső állapotáról, elrendezéséről információt szerezhessenek és megfontolt árverési ajánlatot tehessenek. Teljesen életszerűtlen ugyanis az, hogy egy árverésre bocsátott ingatlan tulajdonosa, illetve lakója lehetővé tegye a megtekintést minden érdeklődő magánszemély részére, mivel a végrehajtási eljárásban lényegében ellenérdekű felek. A végrehajtó pontosan azért rendelkezik a törvény által ráruházott közhatalommal, hogy a végrehajtási eljárás minden elemének, illetve eljárási cselekményének érvényt szerezzen. A biztos így felkérte az igazságügyi minisztert, hogy vizsgálja felül az ingatlanok elektronikus árverési értékesítése során az azok megtekinthetőségére vonatkozó szabályokat, és szükség szerint intézkedjen a szabályozás módosításáról, hogy az árverésre bocsátott ingatlanok megtekinthetősége biztosítva legyen.

3. Az AJB-4217/2017. számú ügyben érkezett panasz alapján a biztos a végrehajtás felfüggesztése hatályának jogalkalmazói értelmezését olyan általános szinten vizsgálándó kérdésnek minősítette, amely természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintheti. Erre tekintettel megvizsgálta az érintett szabályozás gyakorlati megvalósulását. A biztos megállapította, hogy a végrehajtás felfüggesztésének tárgyi hatályát érintő jogszabályi rendelkezések a jól érthetőség jogbiztonságból eredő követelményének megfelelnek, továbbá az MBVK által képviselt jogértelmezés egyezik a jogalkotói szándékkal és az egyúttal következetes gyakorlatra utal. A végrehajtási eljárások tisztességes lefolytatásának igénye és a jogbiztonság követelménye ugyanakkor megkívánják annak hangsúlyozását, hogy a végrehajtási eljárás felfüggesztése arra kötelezi a végrehajtót, hogy a bíróság, illetve a törvény eltérő rendelkezése hiányában minden végrehajtói intézkedéstől tartózkodjon. A tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogbiztonság maradéktalan érvényesülése és a végrehajtási eljárások során az esetleges visszasságok elkerülése érdekében ezért a biztos felkérte az MBVK hivatali szerveinek vezetőjét, hogy hívja fel a bírósági végrehajtói állomány figyelmét a végrehajtás felfüggesztésének tárgyi hatályát érintő szabályok jelentőségére, a jelentésben részletezett szempontoknak megfelelően.

A 2017. évben az alapvető jogok biztosa több alkalommal vizsgálta *a közszolgáltatást végző szervek működését* abból a szempontból is, hogy az irányadó jogszabályoknak megfelelően működnek-e. Több alkalommal a jogállamiság elvének sérelmét állapította meg, amikor a közüzemi tevékenység ellátása során a szolgáltató törvényt sértett vagy a törvény kereteit túllépte.

1. Az AJB-395/2017. számú ügyben az ombudsman a kéményseprők tevékenységét vizsgálta, mivel a hozzá forduló panaszos kifogásolta a tényleges jogorvoslat hiányát az önkormányzati és a katasztrófavédelmi szervek eljárásával szemben. Sérelmezte a panaszos azt is, hogy a szolgáltató ezt követően két alkalommal is a társasház nyilvános faliújságján személyes üzeneteket küldött számára az éves kéményellenőrzés meghirdetésére szolgáló formanyomtatványon. Mivel az alapjogi biztos sokéves vizsgálati tapasztalata szerint a panaszosok gyakran kifogásolják, hogy a szolgáltató a legújabb szabványokra hivatkozva írja elő újabb műszaki megoldások elvégzését, fontosnak tartotta a szabványosítással kapcsolatos alapelv, az önkéntesség rögzítését. Az önkéntesség választási lehetőséget biztosít a szabvány alkalmazása vagy mellőzése tekintetében. A szabványok a jogszabályokban előírt általános követelmények teljesítésére adnak egy lehetséges megoldást. A szabványokban foglaltaktól tehát el lehet térni, ha legalább azzal egyenértékű más megoldást alkalmazunk és az egyenértékűséget bizonyítani tudjuk. Felhívta a szolgáltató figyelmét arra, hogy az egyébként jól és biztonságosan működő műszaki megoldások megváltoztatását előírni csupán a legújabb szabványra való hivatkozással nem lehet.

A biztos arra jutott, hogy a katasztrófavédelmi igazgatási szerv a panaszos által kezdeményezett hatósági eljárás lefolytatása helyett a panasztörvényre hivatkozva tájékoztató levéllel zárta a vitás ügyet, amelyhez nem fűződik joghatás, és ami a jogorvoslat lehetőségét is kizárta. A jelentés szerint a vizsgált hatósági eljárásban érdemi jogorvoslatról nem lehetett beszélni, így a panaszos tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joga sérült. A biztos felkérte az érintett katasztrófavédelmi igazgatóság vezetőjét, hogy intézkedjen: amikor a hatóság nem a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény szerint indult eljárás keretében, hanem panasz vagy közérdekű bejelentés alapján jár el, a tényállás teljes körű feltárása és a megfelelő jogszabály alkalmazása maradéktalanul megtörténjen. Kezdeményezte emellett a vizsgálattal érintett közüzemi szolgáltató igazgatójánál, hogy a magyar szabványokra való hivatkozás során a jelentésben feltárt és a törvényben rögzített alapelvi megállapításoknak megfelelően járjon el.

2. Az AJB-532/2017. számú ügyben a biztos a közszolgáltatási díjtartozás miatti letiltás végrehajtását vizsgálta egy panasz kapcsán. A panaszost minden, általa ismert előzmény nélkül arról tájékoztatta Budapest Főváros Kormányhivatala, hogy a Díjbeszedő Faktorház Zrt. jelzalogot jegyeztetett be az ingatlanára, és a nyugdíját is megterhelték. Kiderítette, hogy kéményseprő-ipari közszolgáltatással összefüggésben keletkezett díjhátralékról van szó, amelyet a díjtartozáshoz képest, a behajtással összefüggésben keletkezett jelentős összeggel is megterhelték. Az elmúlt években a kéményseprő-ipari közszolgáltatást érintő fizetési kötelezettségével összefüggésben semmiféle csekk vagy

levél nem jutott el a panaszoshoz. A Szolgáltató a panaszos megkereséséből értesült arról, hogy a számlákat évek óta rossz címre állították ki és postázták. A Szolgáltató a panasz kivizsgálása során megállapította, hogy – feltehetően informatikai hiba miatt – a rendszerükben téves cím, rossz irányítószám és az „utca” helyett „út” megnevezés szerepelt. A hiba feltárását követően a számlák korrekcióját megkezdték, a panaszost pedig tájékoztatták arról is, hogy mi a teendője a számlakorrekcióval kapcsolatos eljárás során. Mivel a Szolgáltató tudomásszerzés után a téves címre kiállított számlák korrekciójáról haladéktalanul intézkedett, a biztos a Szolgáltató eljárása kapcsán nem tárt fel olyan súlyos más szabálytalanságot, amely az intézkedését igényelte volna. Az ombudsman megállapította, hogy a Díjbeszedő a panaszos nevére szóló, ám rossz – de létező másik – kézbesítési címre küldte a számlákat, fizetési felszólításokat tartalmazó leveleit, majd a közjegyző fizetési meghagyását a postai szolgáltató a személyes kézbesítést igénylő könyvelt küldemények értesítőjét nem helyezhette volna olyan levélszekrénybe, amelyen lévő adatokból a panaszos mint címzett nem volt egyértelműen azonosítható. Kiemelte, hogy a postai szolgáltató a jogszabályokban rögzített eljárásrend megsértésével a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot idézett elő. A biztos kifejtette, hogy minden további eljárási cselekménynek, különösen a kézbesítéshez fűződő jogkövetkezmények hatályba lépésének előfeltétele a kézbesítés szabályszerűsége. Ennek az a funkciója, hogy a fél értesüljön a rá nézve jelentős eljárási cselekményekről és a jogi helyzetére kiható döntésekről. Ez ad lehetőséget számára, hogy a döntéssel összefüggésben eljárási jogait gyakorolja, kötelezettségeit határidőben teljesíteni tudja. A jogorvoslati jog hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a kötelezettség megismerésének tényleges lehetősége. Annak hiányában ugyanis az érintettet elzárják annak a lehetőségétől is, hogy mérlegelhesse jogi helyzetét és dönteni tudjon arról, hogy élni kíván-e jogorvoslati jogával vagy sem.

A panaszos a közszolgáltatási díjtarozását a tudomásszerzését követően haladéktalanul rendezte, de nem ismerte el, hogy a téves számlázás és kézbesítés következtében felszámolt költségeket is neki kellene állnia. A Díjbeszedő Faktorház Zrt. azonban az ajánlás ellenére fenntartotta álláspontját a panaszos jogi felelőssége tekintetében és a letiltott többletköltség visszautalásától elzárkózott. Jelezték, hogy az adatokat időközben javították, és úgy ítélik meg, hogy a korábbi hibás címzésből eredő jogkövetkezményeket a panaszosnak kell viselnie. A biztos a jelentésében foglalt jogi álláspontját fenntartotta, de további ombudsmani intézkedésre nem látott lehetőséget.

3. Az AJB-1135/2017. számon az ombudsman egy tűzvédelmi hatósági eljárással kapcsolatos ügyet vizsgált. Az ügyben a panaszos azért fordult a biztoshoz, mert társasházukban – a lakók előzetes értesítése nélkül – átfogó

tűzvédelmi ellenőrzést tartottak. Ennek eredményeként pedig „jogerős végzéssel” arra kötelezték a társasházat, illetve a hajdani szemétdobóhoz tartozó helyiségeket tárolóként használó tulajdonostársakat, hogy azokat ürítsék ki, és az abban való tárolást szüntessék meg. A kiürítés indoka az volt, hogy a helyiség használata eltér a használatbavételi engedélyben foglaltaktól. A tűzvédelmi hatóság kötelezését a panaszos azért is sérelmezte, mert a közös tulajdonban, illetve használatban lévő helyiségek szemétdobó funkcióját már több évtizede megszüntették és azokat csak tárolás céljára átalakították. A vizsgálati anyag figyelembevételével a biztos megállapította, hogy az elsőfokú tűzvédelmi hatóság végzésével a használatbavételi engedélytől eltérő használatot – rendeltetés megváltoztatását – tiltotta meg. A helyiségek tárolásra való használata és az e célra történő, a tűzvédelmi szempontokat kielégítő átalakításokra való hivatkozása a hatóságoknál csak akkor merült fel, amikor a panaszos a végzésben foglalt kiürítésre való kötelezés miatt jogorvoslással élt. A biztos megállapította, hogy sérült a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga, mivel az elsőfokú tűzvédelmi hatóság végzésében nem a használatbavételi engedélyben szereplő használat ellenőrzését, hanem a megváltozott rendeltetésből adódó használat, a tárolás szabályainak megfelelő tűzvédelmi követelményeket kellett volna ellenőriznie, és a végzésben meg kellett volna jelölnie, hogy a tűzállósági teljesítménykövetelmény figyelembevételével mely hiányosságok megszüntetése esetén lehet a helyiséget tárolásra használni.

Több ombudsmani vizsgálat foglalkozott adott jogterület szabályozásának megfelelőségével.

1. Az AJB-46/2017. számú ügyben egy civil szervezet a szabálysértési eljárás keretében elrendelhető közvetítői eljárást érintő alapjogi aggályaiával összefüggésben kereste meg a biztost. A beadvány három tárgykör alkotmányossági szempontú vizsgálatát kérte az ombudsmantól: ezek a közvetítői eljárás lefolytatására rendelkezésre álló törvényi határidő hossza, a közvetítői eljárás elrendelésére való jogosultság az előkészítő eljárásban, valamint a közvetítői eljárás elrendelése a bíróság elé állítás során. A vizsgálat feltárta, hogy a közvetítői eljárás határidejének szabályozása gyakorlati nehézségeket okoz, továbbá a normatív rendelkezések és a joggyakorlat nincsen egymással összhangban. Az ombudsman így felkérte a belügyminisztert, hogy tegyen lépéseket az érintett szakmai szervezetek jogalkalmazói tapasztalatainak megismerésére. Kezdeményezte, hogy mindezek ismeretében mérlegelje a szabálysértési törvény olyan módosítását, amellyel egyfelől a közvetítői eljárás határideje meghosszabbítására alapot adó tényezők köre a megállapodás teljesítése körében a vagyoni, jövedelmi helyzeten túl más szempontokkal is bővíthet. A biztos jelezte, hogy indokolt lenne másfelől a

közvetítői megállapodást megelőző, felek közötti megbeszélés szervezésével kapcsolatos technikai problémák felmerülése, ennek nyomán az igazolási kérelem előterjesztése okán is helyet adni a közvetítői eljárás határideje meghosszabbításának.

2. Az AJB-372/2017. számú ügyben egy sértetti jogi képviselő panasszal fordult a biztoshoz a sértett büntetőeljárás jogi helyzetét érintő alkotmányos anomáliákkal összefüggésben. A panaszos álláspontja szerint a hatályos büntető eljárásjogi sértett fogalom nem felel meg az európai uniós követelményeknek. Az ombudsman megállapította, hogy a jogalkalmazó szervek értelmezésében a passzív alannyal nem rendelkező bűncselekmények esetében sértetti fellépésre nincs jogi lehetőség. A gyakorlatban ezért nem kap kellő figyelmet az, hogy a büntetőeljárás törvény szerinti sértett-fogalomba annak megfogalmazása szerint beleérthető lenne az a személy is, akinek a bűncselekmény közvetlenül kárt okozott, azaz a joga, jogi érdeke annak kapcsán egyébként sérült. A vizsgálat feltárta, hogy a sértett törvényi fogalmának szűk jogalkalmazói értelmezése a jövőben is előidézhet majd olyan helyzeteket, amelyekben bizonyos bűncselekmények miatt sérelmet, hátrányt szenvedett személyek sértetti jogosultságokra nem számíthatnak a büntetőeljárásban, és ez mind anyagilag, mind jogi szempontból negatív hatást gyakorolhat rájuk. Az ombudsman szerint mind a hatályos, mind az új büntetőeljárásról szóló törvény szerinti fogalom olyan tág jogértelmezési kereteket szab, amelyek a jogalkotó szándékától és az európai uniós elvárásoktól eltérő, kiszámíthatatlan gyakorlathoz vezethetnek. Ezért arra jutott, hogy a sértett törvényi fogalma alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelményével kapcsolatos visszásságot okozzon, ennek orvoslására pedig a szabályozás mielőbbi felülvizsgálatát kezdeményezte.

3. Az AJB-652/2017. számú ügy panaszosa a természetes vízi halászat jogalkotó általi betiltását, illetve teljes ellehetetlenítését sérelmezte. Az ombudsman megállapította, hogy a jogalkotó az alkotmányos keretek között szabadon dönti el, hogy az Alaptörvény P) cikkének érvényesülése, azaz a biológiai sokféleség fenntartása és megőrzése érdekében milyen intézkedéseket fogad el. Az, hogy a vitatott módosítás az Alaptörvény P) cikkében foglaltak teljesítésére megfelelő eszközt jelent-e, olyan, tartalmában halgazdálkodási szakmai kérdés, amely túlmutat az alapvető jogok biztosa, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes feladat- és hatáskörén.

A jelentés kitért arra is, hogy a jogszabályok által előírt technikai-technológiai követelményeknek való megfelelés okán az érintett halászoknak a bizalomvédelem körében értékelendő beruházásokat kellett megvalósítaniuk, egzisztenciális súlyú döntéseket kellett hozniuk. A törvény azonban két évvel később már koncepcionálisan módosult, a természetes vizeken

kereskedelmi célú halászatot folytató halászok beruházásai határozatlan időre okafogyottá váltak, megélhetésük elnehezült, más jellegű halászati tevékenységet végezhetek csak, ha sikerült munkát találniuk ezen a területen. Azon családok, amelyek megélhetése a vizsgált jogszabály módosítása előtt a halászatához kötődött, azzal sem lehetnek tisztában, hogy a jogalkotó e tilalmat előre nem tisztázott, de határozott időre vagy véglegesen kívánata-e bevezetni. A törvényszöveg azon megfogalmazásából azonban, hogy a kereskedelmi célú halászati engedély „a 2016-os naptári évre, valamint az azt követő naptári évekre nem adható ki”, az a helyes értelmezés, hogy ezt a tilalmat addig kívánják fenntartani, amíg a halállomány védelme indokolja. A fentiek alapján a biztos megállapította, hogy a kifogásolt szabályozás a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság és bizalomvédelem alkotmányos követelménye tekintetében visszásságot okozott.

4. Az ombudsman politikai jogok szabályozását is vizsgálta. Az AJB-649/2017. számú ügyben a panaszos a választási bizottsági határozatok nyilvánosságra hozatalának gyakorlatát kifogásolta. A beadványozó szerint a választási bizottságok határozatainak minden, jogorvoslatra jogosult személy számára való elérhetősége az előző választások alkalmával gyakran nem volt biztosított. Pusztán hirdetményi közzététel esetén a jogorvoslatra jogosultak széles körétől nem elvárható, hogy folyamatosan figyelemmel kísérjék a választási bizottságok hirdetőtábláját, így a választójog gyakorlásával összefüggő jogorvoslati jogosultság kiüresedhet. A biztos az ügyben vizsgálatot indított, és megállapította, hogy a szabályozási hiány a választási bizottsági határozatok internetes közzétételével kapcsolatban megnehezíti a választópolgárok számára a határozatok gyors megismerését, ami bizonyos esetekben – különösen a bárki által megtámadható határozatok esetében – korlátozhatta a választási eljárással összefüggésben a jogorvoslatihoz való jog gyakorlását. A választási bizottsági határozatok közzétételének módjára vonatkozó szabályozás hiánya így felveti a jogbiztonság követelménye és a jogorvoslatihoz való jog sérelmének lehetőségét is. A biztos felkérte a Nemzeti Választási Iroda vezetőjét, hogy tekintse át a választási bizottsági határozatok internetes elérhetőségének a jelentésben feltárt hiányosságait, és e megállapítások alapján fontolja meg jogszabály módosításának kezdeményezését. Az alapjogi biztos a jelentést tájékoztatásul az igazságügyi miniszternek és a Nemzeti Választási Bizottságnak is megküldte.

A jogállamiság elvének érvényesülése a *közlekedés kérdéskörében is felmerült.*

1. Az AJB-1640/2017. számú ügyben a panaszos azért fordult a biztoshoz, hogy vizsgálja meg a közúti járművezetők egészségi alkalmasságának megállapításáról szóló rendeletnek a közúti járművezetők elsőfokú alkalmassági

vizsgálatáról kiállított vélemény indokolására, valamint a véleménnyel szembeni jogorvoslathoz való jogról való tájékoztatásra vonatkozó rendelkezéseit. A panaszos beadványában a rendelet a közúti járművezetők elsőfokú alkalmassági vizsgálatról kiállított vélemény indokolási hiányosságával, valamint a véleménnyel szembeni jogorvoslathoz való jogról történő tájékoztatási kötelezettség szabályozatlanságával kapcsolatban fejtette ki aggályait. Sérelmezte, hogy a rendelet melléklete szerinti adattartalommal kiállított egészségi alkalmassági vélemény sem az első fokon véleményt nyilvánító orvos indokolását, sem a véleménnyel szembeni jogorvoslati lehetőséget nem tartalmazza, az „alkalmas” minősítés kivételével minden más esetben szükséges egy indokolás. Az egészségi alkalmassági vizsgálat eredményének indokolása kérdésében a biztos megállapította, hogy a vizsgálatról kiállított vélemény indokolásának megismerhetősége az elsőfokú vélemény kiállításának folyamata során biztosított, a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése tekintetében visszáságot nem tárt fel.

A jelentés kitért arra, hogy az elsőfokú orvosi megállapítás felülvéleményezését a vélemény kézhezvételétől számított 15 napon belül az első fokon eljáró szervnél lehet írásban kérni. A felülvéleményezés lehetőségéről történő tájékoztatási kötelezettséget, ennek formáját a rendelet nem rögzíti. A közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény szerint a határozatnak tartalmaznia kell a hatóság döntését, a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást. Mindezek azonban a vélemény esetében nem érvényesülnek, így a közúti járművezetők alkalmassági vizsgálatáról kiállított véleménnyel szembeni jogorvoslat lehetőségéről való tájékoztatásra a véleményt kiállító orvos sem a törvény, sem a rendelet alapján nem kötelezett. A biztos megállapította, hogy ebben a vonatkozásban a hatályos jogi szabályozás hiányossága a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszáságot eredményez. Az ombudsman így felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze a miniszteri rendelet olyan tartalmú módosítását, ami előírja a közúti járművezetők alkalmassági vizsgálatáról kiállított elsőfokú véleménnyel szembeni felülvizsgálat lehetőségéről való tájékoztatási kötelezettséget, valamint meghatározza a vizsgálatot végző orvos e kötelezettsége teljesítésének formáját.

2. Az AJB-1906/2017. számú ügy tényállása szerint egy magánszemély 2016-ban meghatalmazta a panaszos ügyvédet, hogy közlekedési hatósági ügyében nyújtson be jogorvoslatot az illetékes hatósághoz. Az ügyvédi iroda alkalmazottja a Kormányablaknál megkísérelte a jogorvoslati iratanyag kézbesítését. A Kormányablak munkatársa a kézbesítő személyt képviseleti jogának igazolására szólította fel. Az ügyvédi irodában asszisztens munkakörben dolgozó

személynek azonban nem volt a saját nevét is tartalmazó meghatalmazása, a felszólításnak ezért nem tudott eleget tenni. A hatóság alkalmazottja a meghatalmazás hiányára hivatkozva nem vette át a jogorvoslati iratanyagot. A biztos jelentésében kifejtette, hogy a panaszos ügyvéd az ügyfele megbízásából, az ő érdekében készítette el a hatósági döntéssel szembeni jogorvoslati kérelmet. Az ügyvédi meghatalmazás kiterjedt a fellebbezési kérelemnek az illetékes hatósághoz történő, törvényes határidőn belüli eljuttatására is. A jelentés rögzíti, hogy a jogorvoslati jog akadálytalan érvényesüléséhez fűzött érdek nagyobb súllyal bír, mint az az igény, hogy a közreműködő hatóság kivédje az esetleges megbízás nélküli ügyvitelt. A közigazgatási hatósági eljárás alapelvei nem a hatóságot védik az ügyfelektől, hanem a hatósághoz forduló ügyfelek jogainak érvényesülését hivatottak szavatolni. A képvisellett kapcsolatos szabályok sem a hatóságot óvják, hanem az ügyfelet, aki a képviseleti jog címzettje. A hatósághoz intézett érdemi írásbeli jognyilatkozatot nem feltétlenül az teszi, aki a hatósághoz eljuttatja azt. A célba juttatással megbízott személynek az ügghöz való viszonyulása indifferens, mivel ő csupán kézbesítő. A releváns meghatalmazás és jognyilatkozat a kézbesített iratanyagban található. A hatóság csak abban az esetben tudja mérlegelni a benyújtott kérelem törvényességét, ha magát a kérelmet egyáltalán befogadja. A közreműködő hatóságnak az ügyfél beadványát érdemi vizsgálat nélkül elutasító vagy egyébként az eljárást megszüntető végzésével szemben jogorvoslati jogot kell biztosítani. Az eljárás befejezéséről szóló formalizált döntés hiányában – de következményeinek beálltával – az ügyfél elesik a jogorvoslati jog gyakorlásának lehetőségétől. Az ombudsman megállapította, hogy a vizsgált ügyben a Kormányablak a meghatalmazó ügyfél tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogával, a jogállamiságból fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy nem fogadta be a meghatalmazással rendelkező ügyvéd által kézbesítettetni kívánt, jogorvoslati kérelmet tartalmazó beadványt.

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 – tekintettel alkotmányos szerepkörére – csak kivételesen vesz részt, jogalkotási javaslatok megfogalmazásával, jogszabály-tervezetek alapjogi szempontú véleményezésével azonban érdemben befolyásolhatja a jogszabályok előkészítését.

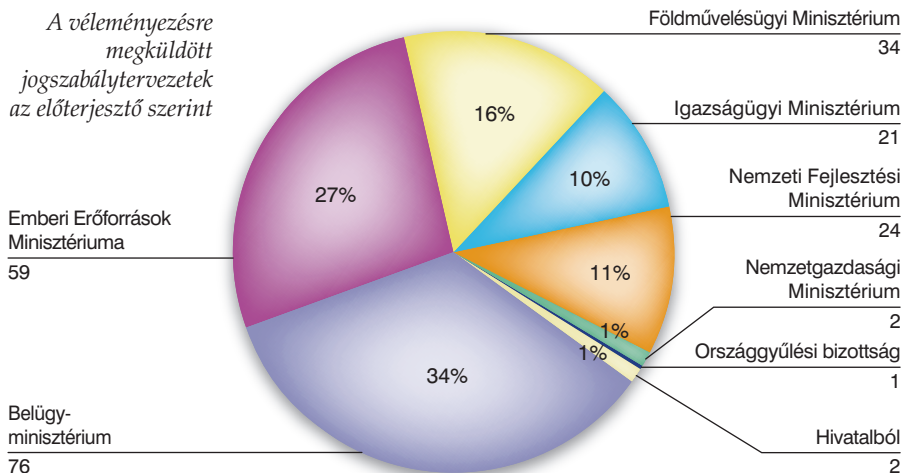
Az országgyűlési biztosok az intézmény létrejötte óta javasolhatták a jogalkotási jogosult szervnél a jogszabály kiadását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését, ha egy hatóság tevékenységével összefüggésben feltárt visszásság a norma fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére vagy az adott kérdés 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.

A jogszabálytervezetek véleményezése

A jogalkotási törvény rendelkezése 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.

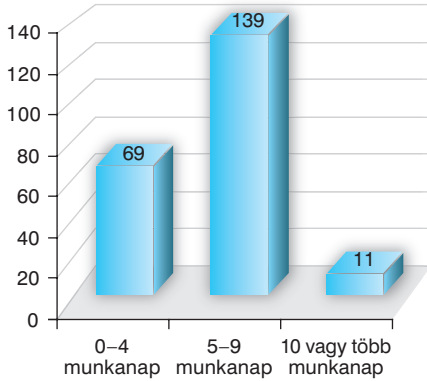
2017-ben az alapvető jogok biztosa 219 jogszabálytervezetet véleményezett, ezen belül 2 előterjesztésről hivatalból alakította ki az álláspontját. Ez hasonló a 2016. év számadatához, akkor 212 előterjesztés véleményezésével segítette a jogalkotást. A jogszabálytervezetek több mint harmada a belügyi tárcától, közel negyede az Emberi Erőforrások Minisztériumától érkezett, egyes minisztériumok egyetlen előterjesztésükről sem kérték az alapjogi biztos véleményét.



2017-ben is folytatódott az a gyakorlat, 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, részére meg nem küldött előterjesztést hivatalból véleményezett. Így a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényjavaslat kapcsán hangsúlyozta: a civil társadalom fogalmi eleme, hogy tevékenységével befolyásolja a közéletet, a társadalmi döntéshozatalt. Mindegyik szervezet a saját értékválasztása, eszmeisége mentén hat a társadalomra, a különböző szellemi irányzatok léte a pluralizmus szükségszerű velejárója. A pluralizmus pedig olyan alkotmányos elv, amelyet az Alaptörvény – a jogállamiság, a demokrácia, a hatalmi ágak elválasztása, az emberi méltóság és az egyenlőség elvein keresztül – is vall. A határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslattal összefüggésben pedig a jogalkotás során érvényesítendő alkotmányossági követelményekre hívta fel a figyelmet.

Az előterjesztéseket – a korábbi évekhez hasonlóan – 2017-ben is jellemzően nagyon szűk határidővel küldték meg véleményezésre, és a határidő meghosszabbítására vonatkozó eseti kéréseket a minisztériumok nem minden esetben méltányolták. 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. Mindössze két munkanapos határidőt biztosított például a belügyi tárca arra, hogy a biztos



Véleményezésre biztosított határidő

véleményezze az egyes belügyi tárgyú törvények módosításáról szóló törvény hatálybalépése miatti kormányrendelet-módosításokról szóló előterjesztést.

A jogszabály-előkészítő szaktárcák által követett gyakorlat tételesen ellentmond annak, hogy a Kormány ügyrendje alapján a kormányzati előterjesztéseknek 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 soronkívülség vált általánossá, 2017-ben pedig a minisztériumok a véleményezések közel harmadában nem tartották be az egyeztetésnek a Kormány által meghatározott szabályait.

Az előterjesztőknek azért kötelességük lehetőséget biztosítani az ombudsman számára véleménye kifejtésére, hogy az alapjogi biztos felhívhassa a figyelmet a jogalkotás során érvényesítendő alkotmányossági szempontokra. A rövid véleményezési határidők azonban megnehezítik az érdemi véleményalkotást. 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.

Az ombudsman 2017-ben az előterjesztések közel 50 százalékában fogalmazott meg érdemi véleményt. Ez egyrésztől kodifikációs hiányosságokra, jogtechnikai problémákra való figyelemfelhívást jelentett, de esetenként a biztos 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 jogszabály-tervezeteket – átdolgozásuk esetén is – csak kivételesen küldték meg visszamutatás céljából, ami nehezíti annak áttekintését, hogy figyelembe vették-e az alapjogi biztos észrevételeit.

Pozitív példaként említhető, hogy a bírósági peres és nemperes eljárásokra adott általános meghatalmazások közhiteles nyilvántartásáról szóló előterjesztés kapcsán figyelembe vették az ombudsman véleményét és egyértelműsítették a meghatalmazás időbeli hatályának módosítására vonatkozó szabályokat.

A jogalkotó elfogadta az alapvető jogok biztosának véleményét az ügyvédi tevékenységről szóló törvény több rendelkezése kapcsán is.

A belügyi tárca hatályon kívül kívánta helyezni azt a rendelkezést, amely szerint a rendőrség arról a kiskorúról, akinek eltűnését bejelentették, valamint arról, aki a szülői felügyelet vagy a gyámság, illetve a nevelőszülőknél vagy gyermekotthonban történő elhelyezése alól engedély nélkül kivonta magát, haladéktalanul tájékoztatja a gyámhatóságot. Az ombudsman e jogalkotói szándékkal kapcsolatban gyermekvédelmi szempontú aggályait fejezte ki, és a véleményét figyelembe véve a hivatkozott rendelkezés hatályban maradt.

Az igazságügyi tárca előkészítette a büntetőeljárásról szóló törvény módosítását, amelynek tervezete a fiatalkorú terheltek általános büntetőeljárás jogi szabályozásában főszabálynak tekintett bírói tanácsban történő ítékezés helyett a kizárólag határozással kapcsolatos bűncselekmény miatt indult büntetőeljárásban az egyesbíró eljárását követelte volna meg. A véleményezés során a biztos aggályait fejezte ki, és olyan szabályozásra tett javaslatot, amelyben a bíróság összetételét érintő garanciák állampolgárságtól függetlenül, egységesen valamennyi fiatalkorúra kiterjednek. A büntetőeljárásról szóló törvény e rendelkezéseit végül olyan normaszöveggel fogadták el, amely összhangban áll a biztos által megfogalmazott állásponttal.

Az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló törvénytervezet véleményezése során a biztos javasolta a végrehajtási eljárás felfüggesztésére okot adó, méltányolható körülmények tárgykörében a mögöttes szabályozással, vagyis a bírósági végrehajtásról szóló törvénnyel való összhang megteremtését. A jogalkotó figyelembe vette a biztos észrevételeit, és becsérték-forgalmi érték változása miatti módosítási lehetőségét kiterjesztette a zálogjoggal nem terhelt ingatlanokra.

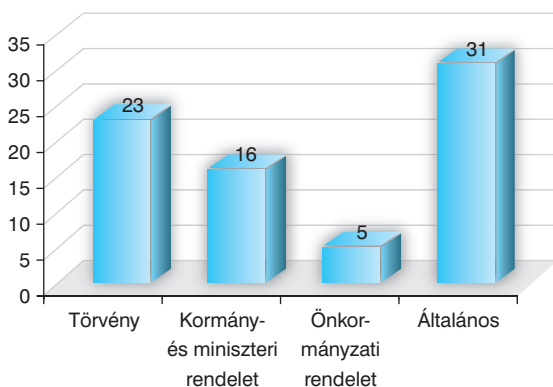
A tartós ápolást végzők időskori támogatásáról szóló előterjesztés véleményezése során a biztos jelezte, hogy előfordulhat olyan személyi kör, amelynek tagjai a korábbi évtizedekben ápolási díj helyett meghatározott ideig gyermekgondozási segélyt vettek igénybe és emiatt nem tudják majd igénybe venni a tartós ápolást végzők időskori támogatását. A jogalkotó a biztos észrevételét alapul véve fogadta el a törvénymódosítást.

A jogszabály-tervezetek ombudsmani véleményezésekor kiemelt figyelmet kap az egységessé vált intézmény integrált szemléletének érvényre juttatása. Ezt segíti elő, hogy a vélemények előkészítésében a biztos és biztoshelyettesek, valamint a Hivatal főosztályai együttműködnek, így az egyes szakterületek szempontjai komplex módon, egymást kiegészítve jelenhetnek meg. Ennek a belső szakmai egyeztetésnek részese az OPCAT Főosztály is, miután a nemzeti megelőző mechanizmus nemzetközi egyezményben meghatározott feladata a fogva tartást érintő jogszabály-tervezetek véleményezése.

A vélemények előkészítésekor fontos kérdés, 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 gondoságot az is kifejezi, hogy az érdemi észrevételek több mint fele 2017-ben – mint ahogyan az előző évben is – a gyermekjogi, környezetvédelmi vagy nemzetiségi jogi szabályozáshoz kapcsolódott.

3.3.2.

Kezdeményezés jogszabály módosítására



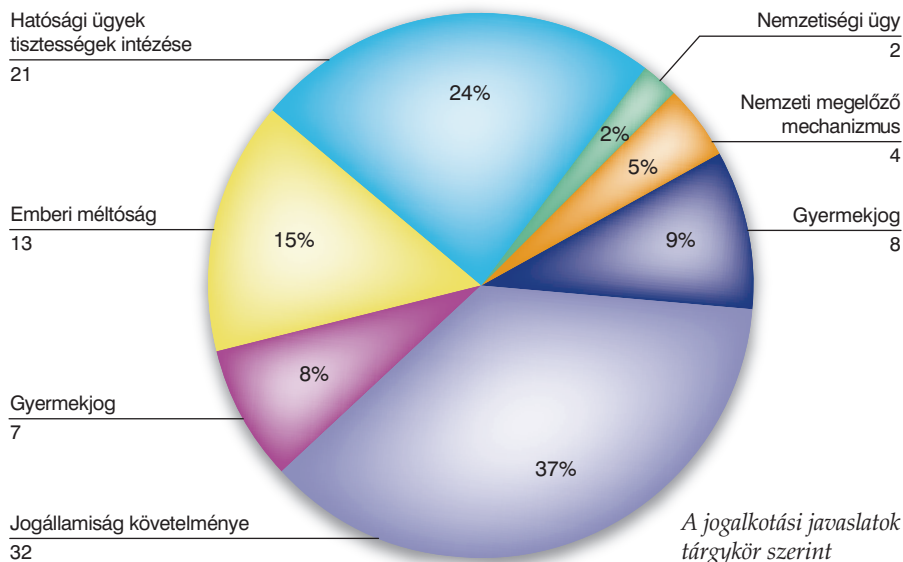
Jogalkotási javaslatok jogforrási szint szerint

Az ombudsman 2017-ben 134 jelentést adott ki, amelynek mintegy 70 százalékában, 97 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, az ombudsman 23 esetben törvény, 16 alkalommal kormány- vagy miniszteri rendelet, 5 ügyben önkormányzati rendelet módosítását kezdeményezte, 31 jelentésében pedig nem konkrét jogszabály, hanem egy adott szabályozás általános jellegű felülvizsgálatára tett javaslatot.

A jogalkotási javaslatok tárgykörei azt támasztják alá, hogy az integrált intézmény hatékonyan látja el az egyes alkotmányos jogok védelmét.

Az ombudsman, javaslattételi jogával élve, a jogszabály kiadására jogosult szervezet, a törvények esetében a feladatköre alapján érintett minisztériumot hívta fel a feltárt visszasság orvoslása érdekében 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. Ennek ellenére 2017-ben számos esetben késett a minisztérium válasza, sőt az is előfordult, 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 biztosítsanak elegendő időt 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 javaslatokra.

Az Ajbt. 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 években megfogalmazott azon jogalkotási javaslatai közül, amelyek megvalósítását az érintett minisztérium nem támogatta, e beszámolóban az alábbiakat terjeszti az Országgyűlés elé.

Az ombudsman 2016-ban arra kérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy – hasonlóan a szociális, az oktatási és a büntetés-végrehajtási intézetekhez – jogszabályban határozza meg a minimális kórházi élettér nagyságát. A biztos megállapította, hogy az egy betegre jutó elegendő élettér biztosításával kapcsolatos jogszabályi előírások hiánya alkalmas arra, hogy a kórtermek

„emberraktárákká” alakulásával a betegek emberi méltóságával összefüggő visszásságot okozzon. A miniszter a jogalkotási javaslattal nem értett egyet.

Az alapvető jogok biztosa 2012-ben az autópálya-használattal összefüggésben az autópálya kezelője által kiállított fizetési felszólításokkal szemben előterjesztett panaszok ügyintézése keret-, és részlet-szabályainak kidolgozását érintő intézkedésekre kérte fel a nemzeti fejlesztési minisztert. A miniszter a javasolt intézkedéseket 2013-ban még nem tartotta megvalósíthatónak, 2017-ben azonban az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet módosításáról szóló 58/2017. (XII. 29.) NFM rendelet megalkotásakor a jogalkotó részben figyelembe vette az ombudsman ajánlásait. A jelentésben feltüntetett intézkedéseken kívül egyéb – az autópálya használattal kapcsolatos – rendelkezések is módosításra kerültek, ugyanakkor az alapvető jogok biztosa e tárgyban továbbra is fenntartja a javaslatait, különösképpen a jogorvoslat menetének szabályozását érintően.

A biztos 2016-ban javasolta a földművelésügyi miniszternek, hogy gondoskodjon a Kvt-ben meghatározott regionális környezetvédelmi programokra vonatkozó rendelkezések felülvizsgálatáról, a jogrendszer egységének megfelelő módosításának előkészítéséről, mivel a regionális környezeti programok készítésére hivatott regionális fejlesztési tanácsok 2012-től megszűntek, a jogutód megyei önkormányzatok, illetve a regionális fejlesztési ügynökségek pedig nem látják el a regionális környezetvédelmi programok készítésének feladatát. A javaslatot a miniszter elfogadta, azonban a Kvt. módosításai során elmaradt a válaszlevélben megígért jogalkotás.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg az elektronikus úton vezetett betegségregiszterekbe továbbított adatok esetében a kapcsolati kódot kezelő szervként az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér működtetőjeként a kijelölt szervtől elkülönült más szerv kijelölését. A miniszter álláspontja szerint a kapcsolati kódot kezelő szerv kijelölésének szabályozása kellően rugalmas, a jogalkotási javaslattal megfelelő módosítást nem tartotta indokoltnak.

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 alapvető jogok biztosának normakontrollt indítványozó jogköréről

Az Alaptörvény értelmében az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztos kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény lehetőséget ad arra, hogy a biztos kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, az Alaptörvény értelmezését, valamint a kihirdetéstől számított harminc napon belül az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartásának vizsgálatát.

3.4.1.

Az alkotmánybírósági indítványokról

Az Alkotmánybíróság 2017-ben négy, korábban benyújtott ombudsmani indítvány alapján hozott döntést. A testület *két döntésében osztotta a biztos indítványában kifejtett alapjogi aggályokat.*

A biztos még 2016 decemberében indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz Ásotthalom Nagyközség Önkormányzata rendeletével összefüggésben. E rendeletében az önkormányzati jogalkotó a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes közterületi magatartásnak minősítette a műezzin tevékenységét, az egész testet és fejet, valamint részben vagy teljes egészében az arcot is elfedő ruhadarabok viselését, valamint bármilyen olyan „propaganda-tevékenység” megvalósítását, ami a házasságot nem férfi és nő kapcsolataként mutatja be, továbbá a családi kapcsolat alapjaként nem a házasságot, illetve a szülő–gyermek viszonyt ismeri el. Az Alkotmánybíróság a 7/2017. (IV. 18.) AB határozatban a támadott rendelkezést *a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal megsemmisítette*, figyelemmel arra, hogy az több alapjog, így a lelkiismereti és vallásszabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága közvetlen korlátozását célozza.

Az Alkotmánybíróság a 30/2017. (XI. 14.) AB határozatban egy, az indítvány benyújtását követően részben módosított szabályozás alkotmányosságát ki-

fogásoló indítványról döntött. A biztos 2013-ban benyújtott indítványában kifejtette: több szempontból aggályosnak tartja azt a felhatalmazást, amellyel élve az önkormányzatok a szociális támogatás feltételeként előírhatják és ellenőrizhetik a kérelmező lakókörnyezetének belső állapotát, rendezettségét. Kezdeményezte annak felülvizsgálatát is, hogy automatikusan ki lehet-e zárni a közfoglalkoztatásból az érintetteket a tankötelezettség teljesítésével, a lakókörnyezet rendezettségével kapcsolatos mulasztás miatt.

Az Alkotmánybíróság döntésében hangsúlyozta: az indítványban a szociális juttatásokkal összefüggésben felmerült kérdések az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése alapján értelmezhetők, amely szerint Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése értelmében a törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.

A testület hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XIX. cikkének (3) bekezdése alapján sem írható elő akármilyen feltétel, hiszen *a szociális intézkedések területén biztosított széles jogalkotói mozgástérnek is az Alaptörvény keretei között kell maradnia*. E tekintetben minimum korlát az, hogy nem lehet előírni olyan feltételeket, amelyek vélt vagy valós közérdekre hivatkozással az egyén szabadságát vagy lehetetlen feltételek megkövetelésével az állam szociális biztonság nyújtására irányuló kötelezettségét kiüresítenék. Az Alkotmánybíróság rámutatott továbbá arra, hogy a lakókörnyezet rendezettsége biztosításaként a magán- és családi élet belső színterének, azaz az intim szférának a vizsgálata nem értelmezhető a „közösség számára hasznos tevékenység” előírásaként. Ez ugyanis a magánszférához való jog olyan korlátozását jelenti, ami semmilyen, alkotmányjogilag értékelhető összefüggésben nem áll a szociális ellátással, és nem járul hozzá az Alaptörvény O) cikkében deklarált „mindenki felelős önmagáért” elvárás megvalósulásához sem.

A közfoglalkoztatotti jogviszonyból történő, életvezetési okokból történő kizárással összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: nincs semmiféle észszerű oka annak, hogy erre a személyi körre különleges életvezetési előírásokat írjon elő a jogalkotó. A *„vagyonhiányos helyzet” szerinti rejtett diszkrimináció* esete áll fenn amiatt, hogy ténylegesen csak a kiszolgáltatott anyagi helyzetben élőkre vonatkozik az a törvényi előírás, amely a munkavégzéstől független (lakókörnyezeti) feltételek teljesítését írja elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését sértő helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó a kizárási szabályait a közfoglalkoztatási jogviszonyba kerülés előfeltételeként is alkalmazni rendelte.

A testület a 29/2017. (X. 31.) AB határozatban az ún. *kettős juttatás tilalmával* összefüggésben benyújtott ombudsmani indítvány tárgyában döntött. Az indítvánnyal érintett szabályozás értelmében 2013. július 1-jétől szüneteltetik a közszférában nyugdíj mellett dolgozók nyugdíjának folyósítását mindaddig,

amíg a munkaviszonyuk fennáll. A biztos szerint a nyugdíjszabályok ilyen változtatása szemben áll a tulajdonhoz való joggal, a vagyoni értékű jogok védelmével, ezért kérte a módosítás megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) Nagykamarájának Fábián kontra Magyarország ügyben 2017. szeptemberi döntésével összhangban – az ombudsmani indítványban és az EJEB Kamarája által hozott döntésben kifejtett érveket nem osztva – elutasította a biztos indítványát.

Az Alkotmánybíróság a 3020/2017. (II. 17.) AB határozatban elutasította azt a 2013-ban benyújtott ombudsmani indítványt, mely szerint ellentétes a jogállamiság követelményével, valamint sérti a tisztességes eljárás jogát, hogy a médiatörvény a médiahatóság eljárását akadályozó szervezetre kivetett bírságon túl, ismételt jogsértés esetén kötelező jelleggel előírja a jogsértő vezető tisztségviselőjének bírságolását is. Az indítvány az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlotta annak hivatalbóli vizsgálatát is, hogy a médiatörvényben az eljárási bírsággal összefüggésben kialakított szabályozás összhangban áll-e a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményeivel, nem áll-e fenn jogalkotói mulasztás a médiaszolgáltatási díjra vonatkozó szabályozás tekintetében. Az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre történt indítványozói „figyelemfelhívásra” vonatkozóan megjegyezte, hogy az *indítványozó – amint arra az indítványában is hivatkozott – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását nem kérheti az Alkotmánybíróságtól. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a hivatkozott indítványi elemek elbírálását mellőzte.*

Már a 2015. évről szóló beszámoló jelezte azt, hogy egyes esetekben felmerülhet, hogy egy jogszabály alaptörvény-ellenessége kizárólagosan annak hiányosságaiból adódik, e hiányosságok pedig egy adott rendelkezés megsemmisítésével nem orvosolhatóak, de nincs is olyan jogszabályi rendelkezés, amelynek megsemmisítését az erre jogosult személyek releváns módon az Alkotmánybíróságtól kérhetnék. Mindezek alapján szükséges az Országgyűlés figyelmébe ajánlani annak a megfontolását, hogy a mulasztásban megjelenő alaptörvény-ellenesség vizsgálatának a kezdeményezését törvényben biztosított, önálló, új jogkörként az erre kvalifikált indítványozói kör, így különösen az alapvető jogok biztosa részére is tegyék lehetővé. Ezt a felvetést a fenti alkotmánybírói határozatra hivatkozással is, ismét szükséges a jogalkotó figyelmébe ajánlani.

3.4.2.

A tárgyévben benyújtott kúriai indítvány

Az Alaptörvény értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Az Ajbt. 2013. január 1-jétől az intézkedések között rendelkezik arról, hogy ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli,

hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszáságot az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

Az önkormányzatok a szabálysértési törvény felhatalmazása alapján a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében rendeletben kijelölhetik a közterület meghatározott részeit, ahol az *életvitelszerű közterületi tartózkodás* jogellenesnek minősül. E rendeletek közvetlenül érintik a hajléktalan személyek jogainak érvényesülését. Amint azt a 2016. évről szóló beszámoló is tartalmazza, az AJB-3093/2016. számú ügyben az alapvető jogok biztosa *Zalakaros Város Önkormányzata életvitelszerű közterületi tartózkodásra vonatkozó rendelete egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatát kezdeményezte a Kúriánál* egy civil szervezet beadványa nyomán, mivel azok álláspontja szerint sértik a szabálysértési törvény és a jogalkotási törvény rendelkezéseit.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5040/2016/3. számú határozatában az indítványban kifejtett érvekkel jelentős részben egyetértve megsemmisítette a rendelet egyes rendelkezéseit. A Kúria elvi jelleggel összegezte az életvitelszerű közterületi tartózkodásra vonatkozó szabályozással szemben a korábbi gyakorlatában rögzített elveket. A helyi önkormányzatok rendeletben kijelölhetik közigazgatási területükön a közterületek azon részeit, ahol az életvitelszerű tartózkodás jogellenes, ehhez jogkövetkezményt fűzhetnek. E *rendeletalkotási lehetősége azonban nem korlátlan*: nem jelölhető ki az adott település valamennyi közterülete, illetve a terület kijelölése *legitim cél* – a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme – érdekében kell, hogy történjék. A szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezését *megszorítóan kell értelmezni*, azaz a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott, ahol a védendő értékek kifejezetten, tényszerűen igazolhatóan érvényesülést kívánnak, ahol az életvitelszerű tartózkodás és az azzal szükségképpen, elkerülhetetlenül együtt járó körülmények kifejezetten összeegyeztethetetlenek a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelmének szempontjaival. A Kúria hangsúlyozta továbbá: *fokozott elvárás a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom*. A szabályozásnak egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el szankcionált jogsértést, ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. Fontos tehát a közterület egyértelmű lehatárolása: nem megengedhetőek a helyi jogalkotásban az olyan megfogalmazások, amelyek bizonytalanná teszik annak a közterületnek a lehatárolását, relativizálják a tilalmazott közterület kiterjedését, amelyen a hajléktalan ember életvitelszerű tartózkodása szabálysértést valósít meg

A konkrét ügyben, az önkormányzati rendelet *„közparkokat, zöldterületeket”* tiltott zónaként kijelölő rendelkezése kapcsán korábbi gyakorlatával

összhangban kifejtette: a közterület egyértelmű lehatárolása mint kritérium nem érvényesül. Az egyértelműség követelménye érvényesülésének hiánya hatványozottan áll fenn a „zöldterület” elnevezésben. E megfogalmazásban a tilalom mögött álló, a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelmében megnyilvánuló legitim cél nem mutatható fel. A Kúria megjegyezte továbbá, hogy *a hajléktalan személyeknek a településen lévő valamennyi zöldterületről való kitiltása nem egyeztethető össze az emberi méltóság védelmével sem.* A nyilvános sportpályákat és egyéb sportlétesítményeket tiltott zónának tekintő rendelkezés kapcsán a Kúria rögzítette: a *„nyilvános sportpályák”* megfogalmazás megfelel az egyértelműség és a lehatárolás követelményének, azonban nem igazolható, hogy mely védett érték áll a szabályozás mögött. Az *„egyéb sportlétesítmények”* fogalom a tiltott terület pontos meghatározása és lehatárolása követelményének nem felel meg, ebben az esetben a pontos meghatározás hiánya a jogalkotási törvénybe ütközik. A Kúria kifejtette továbbá, hogy a *„szociális, kulturális intézmény”* tiltott területként való jelölése mögött állhat a szabálysértési törvényben megjelölt közegészségi és/vagy kulturális értékek védelme, ugyanakkor e megfogalmazás mégsem egyértelmű a norma címzettjei számára, egy hajléktalan személy ugyanis nem feltétlenül lehet tisztában a középület szociális vagy kulturális funkciójával. Osztotta a Kúria a biztos álláspontját a tekintetben is, hogy *„a közhasználatra szolgáló, nyilvánosság számára megnyitott terület”* is általános, meghatározásra szoruló fogalom, amelynek példálózó felsorolással történő *„pontosítása”* nem felel meg az egyértelmű lehatárolás követelményének, így a jogalkotási törvénybe ütközik. A Kúria tehát az érintett rendelkezések megsemmisítéséről döntött.

Az AJB-931/2017. számú ügyben a Kúria Önkormányzati Tanácsa a biztos beadványa alapján vizsgálta a Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testület 17/2015. (V.29.) számú, a közösségi együttélés helyi szabályait meghatározó önkormányzati rendeletét. A biztoshoz forduló panaszos aggályosnak tartotta különösen azt, hogy a közterületek rendjére vonatkozó szabályok között található rendelkezések közigazgatási bírság kiszabásával fenyegetik azokat a személyeket, akik közterületen állatot etetnek, valamint közterületnek nem minősülő ingatlanon vadon élő vagy kóbor állatot etetnek, ide nem értve az énekesmadarak madáretetőből történő etetését. A biztos megkereste a kormányhivatalt, melynek vezetője azt a tájékoztatást adta, hogy törvényességi felügyeleti eljárás keretében jogszabálysértést nem állapítottak meg a rendelettel összefüggésben. A biztos ezért az érintett rendelet egyes rendelkezéseinek felülvizsgálatát kezdeményezte a Kúriánál. A rendelet értelmében az a személy, aki közterületen állatot etet, közterületnek nem minősülő ingatlanon vadon élő vagy kóbor állatot etet, ide nem értve az énekesmadarak madáretetőből történő etetését, kétszázezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható.

A szabálysértési törvény által meghatározott köztisztasági szabálysértésnek minősül az, ha *valaki közterületen, a közforgalom céljait szolgáló épületben vagy közforgalmú közlekedési eszközön szemetel, ezeket beszennyezi, a felügyelete alatt lévő állat által e helyeken okozott szennyezés megszüntetéséről nem gondoskodik.* A biztos kifejtette: az önkormányzatok a helyi közügyek intézése keretében, önkormányzati igazgatási hatáskörben – *magasabb szintű jogszabály által nem szabályozott körben, a helyi közösség tagjai vonatkozásában és a helyi sajátosságokra figyelemmel* – állapíthatnak meg együttélési rendszabályokat. Az egyik alapvető korlát, hogy a közösségi együttélési szabályok körében nincs lehetőség a szabálysértési törvény által megállapított tényállásokat részben vagy egészben ismétlő, azokat kiegészítő, szűkebb körre konkretizáló vagy éppen kitágító, részben vagy egészben felülíró tényállások megalkotására. A biztos utalt az Alkotmánybíróság azon megállapítására is, amely szerint az önkormányzati rendeletben meghatározott tényállásoknak összhangban kell lenniük a magasabb szintű jogszabályokkal, mindenekelőtt a szabálysértési törvényben foglaltakkal. Az *eltérő normatartalom és jogkövetkezmény* ugyanis arra vezethet, hogy a jogalkalmazó diszkrecionális döntésén múlik, az adott cselekményt melyik jogszabályi rendelkezés alapján ítéli meg, és nem zárható ki az ugyanazon cselekmény miatti kétszeres büntetés sem.

A jogalkotási törvény értelmében a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. Így a szabálysértési törvényben foglaltak indokolatlan, részleges tartalmi duplikációja ellentétes a jogalkotási törvény rendelkezéseivel is. Emellett, ha az önkormányzati rendelet a szabálysértési törvénytől eltérő jogkövetkezménnyel szabályoz egyes magatartásokat, közvetlenül a szabálysértési törvény sérelme is megvalósul. A biztos kifejtette indítványában azt, hogy a közterületi állatetetés tiltó szabályozás nem áll összhangban a jogalkotási törvényben rögzített normavilágosság követelményével sem: a túl általános megfogalmazás a jogalkotó deklarált célján túlmutatóan is lehetőséget biztosít a szankcionálásra, hiszen ez alapján elvben az is büntethető, aki a kutyáját a parkban sétálva jutalomfalattal kínálja. Az általános megfogalmazás következtében az is előfordulhat, hogy valakit állat etetéséért bírságnak meg, még akkor is, ha adott esetben nem veszélyezteti sem a köztisztaságot, sem mások épségét. A fentiek okán a biztos a rendelet közterületi állatetetés tiltó szabályainak kúriai felülvizsgálatát kezdeményezte.

Az önkormányzati rendelet a *vadon élő vagy kóbor állatot közterületnek nem minősülő területen történő etetését* is tiltja. A biztos e rendelkezés kapcsán is a normavilágossággal összefüggő aggályokat fogalmazott meg. Rámutatott, hogy a közösségellenesség fogalma nem foglalhat magában olyan cselekményeket, amelyek semmilyen módon nem zavarják a környezetet, mint például egy magánház saját teraszán gyümölcs vagy tej adása egy arra tévedt – külön jogszabály alapján védettséget is élvező – sünnel. A magánterületen

történő állapotetés csak akkor sérti a közösségi együttélés szabályait, ha másokat zavaró módon történik. A kifogásolt rendelkezésből azonban mindez nem következik egyértelműen, így a biztos annak megsemmisítését is kezdeményezte a jogalkotási törvénybe való ütközés miatt. A biztos indítványában jelezte, hogy a kifogásolt rendelkezések túlterjeszkednek az önkormányzati törvény által adott felhatalmazás keretein; a törvény ugyanis kizárólag olyan magatartások tiltására ad felhatalmazást, amelyek tényleges kihatással vannak a közösségi létre. A Kúria az ombudsmani indítványban kifejtett érvekkel egyetértve a Köf.5026/2017/3. számú határozatában megsemmisítette az érintett rendelkezéseket.

Az AJB-591/2017. számú ügyben a beadványozó *Tihany Község Önkormányzata Képviselő-testületének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló rendeletének* a jogellenesen végzett különleges személyszállító szolgáltatás címet viselő rendelkezéseit sérelmezte. A panaszos szerint aggályos, hogy a különleges személyszállító szolgáltatást nyújtó járművel végzett személyszállítási szolgáltatás feltételeiről, a kisvonat várakozóhelyek létesítésének és igénybevételének rendjéről szóló helyi önkormányzati rendelet szabályainak megszegését az önkormányzat a közösségi együttélés szabályaival ellentétes magatartásnak jelöli meg, ezt ekként szankcionálja, és így akár 2 millió Ft-ig terjedő bírsággal is sújtható az üzembentartó. A panaszos arra is hivatkozott, hogy a kisvonat lassú járműnek minősül, és ha érvényes forgalmi engedéllyel rendelkezik, a közúti forgalomban részt vehet, azonban ha a közúti szabályokat nem tartja tiszteletben, közúti szabálysértést követ el, így a közösségi együttélés rendeletben előírt szankció többes és egyúttal tiltott szankcionáláshoz is vezethet.

Az ügyben indított vizsgálat eredményeként a biztos megállapította, hogy a személyszállítás olyan államigazgatási tárgyú kör, amellyel kapcsolatban az önkormányzatnak van ugyan szabályozási jogköre, ám az nem az önkormányzati törvényen, hanem a személyszállítási törvényen alapul. Ez utóbbi azonban nem hatalmazza fel az önkormányzatot arra, hogy a tárgyi hatálya alatt közösségi együttélést sértő magatartást állapítson meg, így az önkormányzat túlterjeszkedett a törvényben kapott felhatalmazáson. A vizsgálat során a biztos megállapította azt is, hogy az önkormányzati rendelet egyes rendelkezései ellentétesek a Ket.-tel, a szabálysértési törvénnyel, valamint a közúti közlekedésről szóló törvénnyel. Mindezekre tekintettel az ombudsman kezdeményezte a Kúriánál az önkormányzati rendelet érintett rendelkezéseinek a megsemmisítését.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5032/2017/4. számú döntésében az ombudsman indítványát *megalapozottnak találta és az önkormányzati rendelet érintett rendelkezéseit – törvénysértésre hivatkozva – megsemmisítette*. A Kúria a határozatában kimondta egyfelől, hogy a Ket.-től való eltérés önkormányzati rendeletben nem szabályozható, továbbá a jogbiztonság érdeké-

ben ugyanazon tárgyban a jogalkotó csak kifejezett felhatalmazás útján ad teret a helyi jogalkotásnak. Másfelől, a Kúria döntése arra is kiterjedt, hogy ugyanazon tárgykörre vonatkozóan van-e helye a hátrányos jogkövetkezmények párhuzamos szabályozásának. Ennek során a jogalkotásról szóló törvény szerinti általános tilalomból indult ki, amely szerint azonos vagy hasonló életviszonyokat szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni, és a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos. A Kúria álláspontja szerint meghatározott cselekmény ugyanazon felelősségi alakzata tekintetében a többes szankcionálás sérti a jogbiztonság elvét, mivel a hatóság a cselekmény megítélése vonatkozásában „válogathat” a szankciók között. A Kúria ezzel egyidejűleg megállapította, hogy amennyiben teljesen azonos a tényállás és a felelősségi alakzat is, akkor a jogalkotásról szóló törvény párhuzamos szabályozást tiltó rendelkezésébe ütközik a szabályozás; ha pedig nem teljesen azonos, de nem tisztázott, hogy pontosan mi az eltérés alapja és indoka, akkor a szintén a jogalkotási törvényben rögzített normavilágosság követelménye sérül.

3.5.

Az ombudsman OPCAT NMM 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 CXLIII. a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről (Optional Protocol to the Convention Against Torture – OPCAT) szóló törvény 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, amely-



OPCAT látogatás a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság fogdájában (2017. október 19.)

ben 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 2017. évben a Főosztályon jelentős szakmai elismertségnek örvendő személyek dolgoztak: jogászok, pedagógusok és pszichológusok. A Főosztály munkatársai más főosztályok munkatársaival, a dietetikus szakmát képviselő külső szakértőkkel 2017-ben nyolc fogvatartási helyet látogattak meg az alábbiak szerint:

1. BRFK Központi Fogda (2017. február 8.)
2. Márianosztrai Fegyház és Börtön (2017. március 13–14.)
3. Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. (2017. március 28.)
4. Bács-Kiskun Megyei Platán Integrált Szociális Intézmény (2017. május 16–17.)
5. Tolna Megyei Balassa János Kórház Pszichiátriai Osztálya (2017. május 31. – június 1.)



OPCAT utóvizsgálat a Bács-Kiskun Megyei Platán Integrált Szociális Intézményben (2017. május 16–17.)

6. Csongrád Megyei Aranysziget Integrált Szociális Otthon Nagymágo-csi Kastélyotthona (2017. szeptember 12–14.)
7. Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság fogdája (2017. október 19.)
8. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet (2017. november 28–30.)

Az OPCAT magyar nemzeti megelőző mechanizmus mellett működő Civil Konzultációs Testület 2017. évi első ülése (2017. szeptember 5.)



A látogatási helyszín kiválasztásánál a Civil Konzultációs Testület javaslati és 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 2017. évi OPCAT NMM tevékenység fókuszában a fogvatartási helyeken zajló *élelmezés* állt. A látogatásokat 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 fogvatartási helyeknek. Az NMM 2017-ben egy alkalommal a nemzetközi elvárásoknak megfelelően utóvizsgálatot is végzett, és erről tájékoztatta a partnereit.

Az NMM a 2017-es év folyamán a következő jelentéseket tette közzé a honlapján:

1. Jelentés a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönről (AJB-679/2017 – a látogatás éve: 2016)
2. Jelentés az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetéről (AJB-766/2017 – a látogatás éve: 2016)
3. Jelentés a Baranya Megyei Bóly-Görcsöny Egyesített Szociális Intézményről (AJB/1383/2017 – a látogatás éve: 2016)
4. Jelentés a Szombathelyi Büntetés-végrehajtási Intézetéről (AJB/793/2017 – a látogatás éve: 2016)
5. Jelentés a Bács-Kiskun Megyei Platán Integrált Szociális Intézmény utóvizsgálatáról (AJB/3772/2017 – a látogatás éve: 2017)

A jelentések nyilvánosságra hozatalát követően az alapvető jogok biztosa a hatóságokkal és a fenntartókkal dialógust folytatott. Kiemelendő, hogy a Hivatal az OPCAT NMM tevékenységére továbbra sem kapott elkülönített költségvetési támogatást, azaz a működéshez szükséges anyagi fedezetet a meglévő költségeiből kellett kigazdálkodnia. Az éves beszámoló lezárásáig a fenti látogatások tapasztalatai alapján összesen öt új OPCAT NMM jelentés készült el. A biztos a törvényi rendelkezésnek megfelelően a 2017-ben végzett OPCAT NMM tevékenységéről is külön éves jelentést készít. Az éves jelentés címezte az Országgyűlés és az ENSZ Kínzás Megelőzési Albizottsága (SPT), de az NMM éves jelentést más hazai és nemzetközi szervezetek is megkapják.

A Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön

Az AJB-679/2017. számú ügyben az NMM 2016. július 19–21-ig a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben tett helyszíni látogatást. A látogatás a kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság (a továbbiakban: CPT) magyarországi látogatásairól készült jelentéseiben tett megállapításokat is figyelembe vette.

A Sátoraljaújhelyi Bv. Intézet biztosítja a hosszúidős speciális részleg (HSR), azaz a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés végrehajtásának feltételeit. A látogatáskor az intézetben elhelyezett fogvatartottak közül 8-an – a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének kizárásával – ténylegesen életfogytig tartó büntetésüket, további 8 fogvatartott pedig – a feltételes szabadságra bocsátás jövőbeni reményével – életfogytig tartó szabadságvesztés büntetését töltötte. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés büntetését töltő 8 személy közül 6-an, a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségével életfogytig tartó szabadságvesztés büntetését töltő 8 személy közül ketten a HSR-en kerültek elhelyezésre. Az elítéltek közül további 41 személy 20, 19, 18, 16, 15, 14, 12, 11, illetve 10 évig tartó szabadságvesztés büntetést kapott. A Sátoraljaújhelyi Bv. Intézet az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt fogvatartottak számára a rendszeres foglalkoztatás és sporttevékenységek biztosításával nyújt kereteket az élet értelmes eltöltéséhez.

A fogdán a zárka alapterületére, illetve a Sátoraljaújhelyi Bv. Intézet egyéb zárkaiban az egy fogvatartottra jutó léterre vonatkozó, a jogszabályokban előírt minimális négyzetméter követelmény több helyiségben nem teljesült. A HSR-en történt elhelyezés felülvizsgálatára vonatkozó egyéniesített indokolás hiánya a fogvatartottak tisztességes eljáráshoz fűződő jogát sértette. A zárkákban a WC szeméremfallal történő leválasztása az élettértől – különösen a kétszemélyes zárkákban – a megalázó bánásmód tilalmának gyakorlati érvényesülését gátolja.

A Sátoraljaújhelyi Bv. Intézetnek az utcára néző ablakain kilátás gátló volt, ami akadályozta a természetes fény bejutását és a szellőzést, a nyári hőségben elviselhetetlenné tette a zárkában való tartózkodást. A természetes fény és a szellőzés biztosításának hiánya a jelentés értelmében a fogvatartottak tekintetében az embertelen bánásmóddal összefüggő viszásságot okozott.

A Sátoraljaújhelyi Bv. Intézetben nem dolgozott főállású orvos. A fogvatartottak általános orvosi ellátását szerződéssel foglalkoztatott orvos végezte. Az egészségügyi osztályvezető pozíciója 3 éve betöltetlen volt. Az egészségügyi osztály vezetését megbízottként a vezető ápoló látta el. A pszichológusok havi átlagban 80–100 közötti létszámban tudtak a fogvatartottakkal foglalkozni. A HSR-en elhelyezett fogvatartottakkal a pszichológusok próbáltak minden hónapban beszélni, őket külön kérés nélkül is meglátogatták.

A Sátoraljaújhelyi Bv. Intézet területén a látogatás napján 244 személy dolgozott az Adorján-Tex Kft. által üzemeltetett textilüzemben, 84 személy költségvetési munkahelyen (konyhán, házi műhelyben, a Prec-Cast Kft. alumínium alkatrészeket sorjázó üzemében) tevékenykedett. A vizsgálat során kiderült, hogy komoly feszültséget okoz a dolgozó fogvatartottak körében, hogy a munkavégzésükért járó díjazásból a jogszabályban előírt levonásokat követően alig maradt a szükségleteikre, élvezeti cikkekre fordítható összeg.

A fogvatartottnak a jogi képviselőjével történő kapcsolattartásának korlátozása, az ezzel kapcsolatos panasz elutasítása és a határozat nem helytálló indoklása a fogvatartottnak a tisztességes eljáráshoz fűződő jogával, valamint a jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. Az NMM felhívta a Sátoraljaújhelyi Bv. Intézet figyelmét arra, hogy a fogvatartottnak a jogi képviselőjével történő kapcsolattartása nem korlátozható, másrészt a fogvatartotti panaszok elbírálása során a jobbiztonság követelményének megfelelő, egyéni indokolást tartalmazó határozatokat kell hozni. A kapcsolattartás tiszteletben tartásához fűződő joggal összefüggő visszásságot valósított meg a telefonálás olyan magas költsége, hogy az a fogvatartottnak a jövedelméből csak igen rövid időtartamban volt fedezhető.

A látogatócsoport a szabadidős programlehetőségek tekintetében visszásságra utaló körülményt nem észlelt, de felhívta a Sátoraljaújhelyi Bv. Intézet figyelmét arra, hogy a hosszú idejű szabadságvesztését töltő fogvatartottak nagy számára figyelemmel a tevékenységek körének széles választási lehetőségét folyamatosan fent kell tartani és lehetőség szerint tovább kell bővíteni.

Az NMM összesen 12 ajánlást fogalmazott meg, 7 ajánlást a Sátoraljaújhelyi Bv. Intézet parancsnoka részére, 4 ajánlást a belügyminiszter és egy ajánlást az emberi erőforrások minisztere figyelmébe. A címzettek – az emberi erőforrások minisztere részére tett ajánlás kivételével – valamennyi javaslatot elfogadták. A miniszter elutasító válaszát az NMM tudomásul vette.

Az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet

Az AJB-766/2017. számú ügyben az NMM 2016. február 16–18 között látogatott el az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetbe (IMEI), ahol a látogatás idején 215 ápolott tartózkodott. Az IMEI-ben igen nagy alapterületű, 60 m²-t meghaladó méretű kórtermek is használatban voltak, és azokat zsúfoltság jellemezte. Aggodalomra adott okot, hogy nem volt megfelelő számú akadálymentesített zuhanyzó és mellékhelyiség, és volt olyan „akadálymentes” WC, ahová nem fért be a kerekesszék. A zuhanyzók penészfoltosak voltak, az illemhelyek előtt reggelente sorban állás alakult ki, és nem működött megfelelően a melegvíz-ellátó rendszer.

A Neuro-pszichiátriai Osztályon szigorú dohányzási tilalom működött, nem volt kialakítva a jogszabályi előírásoknak megfelelő, zárt légterű dohányzóhely. Más osztályokon emellett a dohányzóhelyiségek szellőzése nem volt megfelelő. A szakszemélyzet (orvosok, pszichológusok, ápolók) körében létszámhiány volt tapasztalható. Az elégtelen munkakörülmények miatt felmerült a kiégés veszélye. A személyzet tagjainak továbbképzési lehetőségei közül hiányzott a hazai jog részévé vált nemzetközi emberi jogi egyezményekre (OPCAT, CRPD) vonatkozó képzés.

Aggodalomra ad okot, hogy az IMEI-ben olyan fogyatékossgal élő személy is töltött szabálysértési elzárást, akinek esetében a jogszabály szerint nincs helye e szankció alkalmazásának.

A látogatók fogadására csak pénteki napokon, délelőttönként, 14 éven aluli gyermekek esetében pedig csak havonta egyszer volt lehetőség. A beutaltak a rezsimszabályok szerinti gyakoriságban és időtartamban kezdeményezhetnek telefonhívást, azonban a készülékek nem visszahívhatóak. Az IMEI a betegeknek számos programot biztosított, azonban az akadálymentesség hiányában a szabad levegőn tartózkodás nem volt elérhető. Kiderült, hogy a beutaltak rendkívül ingerszegény környezetben élnek, és számukra szinte semmilyen szabadidős program sem volt elérhető.

Családi befogadás hiányában nem volt megoldott a kényszergyógykezelt betegek adaptációs szabadságra bocsátása, valamint azok elbocsátása sem, akiknek a kényszergyógykezelésére már nincs szükség. A helyzet javítása érdekében a biztos olyan típusú bentlakásos ellátás biztosítását szorgalmazta, amely összhangban áll a CRPD előírásaival. A vizsgálat feltárta, hogy a belső panaszmechanizmus súlyos hiányossága volt, hogy a betegjogi képviselő nem járt rendszeresen az IMEI-be, őt a megkérdezett ápoltak egyáltalán nem is ismerték.

A bántalmazások, az esetleges bántalmazók elleni eljárások megindítása kapcsán ellentmondásos információk jutottak a látogatócsoport tudomására. A jelentésben a biztos hangsúlyozta, hogy az IMEI-nek mindent meg kellene tennie a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés megelőzése érdekében, az ápoló- és őrszemélyzet figyelmét rendszeresen fel kell hívni arra, hogy az ápoltak bántalmazása elfogadhatatlan és felelősségre vonást von maga után.

A vizsgálat során az is kiderült, hogy a kényszerítő eszközök, illetve a korlátozó intézkedések alkalmazásának dokumentálása hiányos volt, és az illetékes szervek értesítésére sem minden esetben került sor. A látogatáskor az IMEI-ben különleges biztonságú zárka, illetve körlet nem működött, és magánelzárást sem alkalmaztak. Az elkülönített, nem egészségügyi személyi korlátozás alatt álló személyekről az intézmény nem adott át dokumentációt, így tisztázatlan volt, hogy ők milyen jogalapon, mennyi időt töltöttek elkülönítésben. Az IMEI élelmezési gyakorlata nem volt összhangban sem a fekvőbeteg-ellátó intézmények esetében biztosítandó étkeztetésre vonatkozó jogszabályi előírásokkal, sem a beutaltak életvitelével és egészségi állapotával.

A biztos a jelentésben összesen 76 ajánlást fogalmazott meg, amelyből 24 ajánlás a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának, 4 az országos tisztifőorvosnak, 41 az IMEI főigazgató főorvosának, míg egy az integrált jogvédelmi biztosnak az intézkedését kezdeményezte. A biztos 4 ajánlásban a legfőbb ügyész útján az illetékes ügyész vizsgálatát kezdeményezte,

2 ajánlásban pedig az igazságügyi minisztert hívta fel jogszabály módosítására, illetve előkészítésére.

A biztos a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának, illetve az IMEI főigazgató főorvosának címzett, a nagy létszámú kórtermek átalakításával kapcsolatos, illetve a beutaltak saját ruha viselésének lehetővé tételére vonatkozó két-két ajánlásra adott válaszait tudomásul vette. Az érintett szervek további ajánlásokkal kapcsolatos észrevételeit, megtett intézkedéseit elfogadta. A jelentés utóélete, illetve a fogvatartási helyszín jövője szempontjából kiemelten fontos intézkedés volt, hogy az igazságügyi miniszter létrehozott egy, a feltárt, rendszerszintű problémák megoldásának lehetőségeit kereső szakmaközi munkacsoportot.

A Baranya Megyei Bóly-Görcsöny Egyesített Szociális Intézmény

Az AJB-1383/2017. számú ügyben az NMM 2016. november 8–9-én a Baranya Megyei Bóly-Görcsöny Egyesített Szociális Intézményben (továbbiakban: Intézmény) tett helyszíni látogatást.

Az Intézmény nagyszámú, értelmi fogyatékosággal élő, halmozottan sérült személy – közöttük sok gyermek – élethosszig tartó gondozását biztosítja. Számos ellátott csak helyzetváltoztatásra képes, sokan közülük nem tudtak önállóan étkezni, legtöbbjük inkontinencia termékeket használt.

Az NMM felhívta a figyelmet arra, hogy a gyermekeket Intézménybe kerülésük esetén koruknak és érettségi fokuknak megfelelően meg kell hallgatni, és véleményüket figyelembe kell venni, mindezt pedig dokumentálni kell. A jelentés felhívta az Intézmény figyelmét arra, hogy amennyiben az ellátott járásra és kommunikációra képes, minden esetben lehetővé kell tenni, hogy a gondnokság alá helyezésre vagy a gondnokság felülvizsgálata, megszüntetésére vonatkozó bírósági eljárás tárgyalásán részt tudjon venni, és a bíró őt személyesen is meghallgathassa.

Az Intézménynek otthont adó kastélyépület felületes tisztasága, a nem megfelelő szellőztetés az ellátottak jogait sérti. Az Intézményben a jogszabályban előírt, egy főre jutó 6 négyzetméter lakóteret a szobák mérete és a szobákban elhelyezett ellátottak száma alapján több lakószobában nem biztosították. A szobák túlszűfoltak voltak, a bennük elhelyezett akár 9, 10, 11 vagy 12 ágy mellett szabad lakó- és mozgástér gyakorlatilag alig jutott az ellátottaknak és látogatóiknak. A nappali tartózkodás céljára szolgáló szoba biztosítása a közös életteret jelentette, de nem helyettesíthette az egyes ellátottak számára szolgáló személyes mozgásteret. A zsúfoltság, illetve az ellátottak kicsi mozgásteret, a sokágyas szobák kialakítása az érintett ellátottak esetében a megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszasságot okozott.

A kisméretű saját életter mellett az ellátottak magán- és intimszférája azáltal is sérült, hogy nem voltak személyes tárgyaik. Az NMM felhívta a figyel-

met arra, hogy fel kell kelteni az ellátottak érdeklődését és igényét aziránt, hogy személyes tárgyaik, illetve fényképeik legyenek, azokhoz kötődjenek, és szűkebb környezetükben, polcaikon elhelyezzék őket. Az ellátottakat arra is ösztönözni kell, hogy tágabb környezetükre vonatkozóan nyitottak legyenek, választójogukkal erre vonatkozó külön kérelem nélkül is élni tudjanak, a mozgó urna útján szavazzanak.

Az Intézmény ebédlőjében étkeztek azok az ellátottak, akik képesek voltak önállóan enni. A többiek a saját szobájukban – aki tudott, az asztalnál – étkeztek. Volt olyan ellátott, akit etetni vagy szondával táplálni kellett. Az ellátottak számára alap étrend vagy többféle speciális étrend keretében napi ötszöri étkezés volt biztosított. Az NMM tapasztalata alapján az ellátottak minden esetben komolyan igényelték a személyes foglalkozást. A zene, az őket körülvevő gondoskodás, az ápolók figyelme mind nélkülözhetetlen része az emberhez méltó élet megteremtésének.

Az Intézmény a jogszabályban előírt kötelező alkalmazotti létszámnormák betartása és a KLIK által fenntartott fejlesztő iskola mellett sem tudott az ellátottak számára olyan rendszerességgel foglalkozást biztosítani, ami a halmozott fogyatékossgal élő gyermekek számára fejlődést, a felnőtteknek pedig az egészséges életvitel fenntartását, figyelmük többirányú lekötését jelenthette volna. A mozgásterapeuták és a foglalkozás-szervezők száma nem érte el a jogszabályban ajánlott létszámot. Az Intézménynek a látogatás idejekor egyáltalán nem volt saját orvosa, illetve a szakszemélyzet tekintetében is létszámhiánnyal küzdött.

Az NMM megállapította, hogy a nagyszámú, járni nem tudó, helyzetváltoztatásra képes ellátott intenzív és rendszeres mozgásterápiát igényel ahhoz, hogy mozogni tudjon, és életfunkciói megfelelően működjenek. Ehhez a meglévőnél nagyobb számú mozgásterapeuta foglalkoztatása lenne szükséges. Indokolt lenne továbbá, hogy az Intézmény saját orvost foglalkoztasson.

A jelentés rámutatott arra is, hogy az ellátottak életének kiteljesedéséhez az intimszférájukat is tiszteletben kell tartani. Ehhez meg kell teremteni a jelenlegi kastélyépületben is a megfelelő körülményeket, hogy a látogatóikkal meghittent együtt tudjanak lenni. A partnerkapcsolatokban élő ellátottak örömteli szexuális életének az is feltétele, hogy ehhez az Intézmény arra alkalmas intimszobát biztosítson. Az ellátottak számára az Intézmény jelenti az élet kizárólagos színterét, ami indokolja, hogy a környezetük kialakításakor az ő javaslataikat, véleményüket is figyelembe vegyék. Ösztönözni kellene emellett őket arra, hogy az életkörülményeik jobbá tételére vonatkozó javaslataikat megosszák az ellátottjogi képviselővel és az Intézmény vezetőjével.

Az NMM a jelentésben feltárt visszasságok nyomán összesen 22 ajánlást tett: 15 ajánlást az Intézmény vezetőjének, 3 ajánlást fenntartóként a Szo-

ciális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatója számára, míg 3 ajánlást az integrált jogvédelmi biztos részére fogalmazott meg, és a foglalkoztatás-szervezői létszámnormák tekintetében egy javaslattal az emberi erőforrások miniszteréhez fordult. A címzettek az NMM valamennyi ajánlását teljesen vagy részben elfogadták. Az emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatta a biztost, hogy a vonatkozó jogszabályban megtartották az ajánlott létszámnormákat, mert ezek alapján az intézmények maguk döntenek el, hogy szükséges-e ilyen munkakörben dolgozó személy alkalmazása.

A Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet

Az AJB-793/2017. számú ügyben az NMM 2016. július 26. és 28. között látogatott el a Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetbe, mely az ország egyik legnagyobb fogvatartotti létszámmal működő büntetés-végrehajtási intézete, emellett a két hazai PPP szerződés alapján működő büntetés-végrehajtási intézet egyike. A Szombathely külterületén található, 1476 fő befogadására alkalmas Szombathelyi Bv. Intézetben sem túltelítettség, sem túlszűfolttság nem volt tapasztalható. Az elhelyezkedés kapcsán ugyanakkor lényeges, hogy az intézmény megközelítését nehezíti a tömegközlekedési lehetőségek hiánya.

A tárgyi körülmények általánosságban megfelelőek voltak, azonban aggodalomra adott okot a megvilágítást és szellőzést hátrányosan érintő kilátás gátlók alkalmazása. Egyes fogvatartottak pedig a tisztítószerek biztosításának hiányára, a zuhanyzás rövid időtartamára és a víz szabályozhatatlan hőfokára vonatkozó panaszt is megfogalmaztak. A fogdakörleten található zárkákban biztosított élettér és a berendezés az előírásoknak megfelelt, de az elkülönítésben levő személyek számára a tetőn kialakított „sétaudvar” nem volt a napi testmozgás céljára megfelelő.

A távolság miatt a személyes kapcsolattartás a fogvatartottak egy része számára ellehetetlenült, ezért sokan érintkeztek hozzátartozóikkal főként vagy akár kizárólag telefonon és levélben. Aggodalomra adott okot, hogy több fogvatartott – bevizsgálásra beszedett, illetve ellopott – mobiltelefonja hiányában nem tudott kapcsolatot tartani hozzátartozóival, és ezzel összefüggő panaszukat nem vizsgálták ki megfelelően. Aggályos volt továbbá, hogy a Házi rend szövege és a Szombathelyi Bv. Intézet gyakorlata nem felelt meg a büntetés-végrehajtásról szóló törvény által rögzített, a hatóságokkal, törvényben meghatározott jogvédő szervezetekkel, illetve védővel való levelezésre vonatkozó garanciális előírásoknak.

A Szombathelyi Bv. Intézetben voltak betöltetlen orvosi státuszok, de a fogvatartottak a rájuk irányadó rendelési napon el tudtak jutni orvoshoz, sürgős esetekben pedig szakápolók látták el őket helyben. A látogatócsoport tagjai több fogvatartottól arról értesültek, hogy amennyiben nincsen

pénz a letéti számlájukon, az orvos nem ír fel gyógyszert. A mozgáskorlátozott személyek elhelyezésére is alkalmas betegszoba a helyszínen tapasztaltak szerint nem volt akadálymentes. Az intézetben önálló Pszichológiai Osztály működik. A fogvatartottak tisztában voltak azzal, hogy nem csak a befogadás során, hanem később is van lehetőség pszichológussal konzultálni. A látogatás tapasztalatai alapján az öngyilkosságot megelőző, preventív tevékenység hatékony ellátását akadályozta a személyi állomány alacsony létszáma, a pszichés egyensúlyvesztés és a kockázati csoportba soroltak egyenlőtlen eloszlása, a zuhanyzó kialakítása továbbá lehetővé teszi önakasztási kísérletek megvalósítását. Bár a Szombathelyi Bv. Intézetben viszonylag gyakran előfordult önkárosító magatartás, a személyi állomány nem minden tagja rendelkezett ezzel kapcsolatban megfelelő ismeretekkel, az ilyen helyzetek kezeléséhez szükséges készségekkel. Az illegális szerhasználat megakadályozása körében az új pszichoaktív anyagok azonosítása okozott nehézségeket, ezek ugyanis a hagyományos módszerekkel nehezen felderíthetőek.

A Szombathelyi Bv. Intézetben biztosított reintegrációs tevékenységek (munkáltatás, oktatás, szabadidő szervezett eltöltése) elmaradtak a fogvatartotti igényekhez képest, különösen az egyes speciális fogvatartotti csoportokba tartozó személyek (fiatalkorúak, nők, külföldiek) esetében. A külföldi fogvatartottaknak az örökkel való hatékony, eredményes kommunikációját és oktatásban való részvételét a helyszíni tapasztalatok szerint elsősorban nyelvi korlátok akadályozták.

Különös aggodalomra adott okot, hogy még az egészségügyi szakszemélyzet tagjai sem voltak tisztában azzal, hogy ki minősül fogyatékosággal élő személynek. A személyi állomány nem rendelkezett a fogyatékosággal élő személyek kilétére és speciális igényeire vonatkozó hiteles információkkal. Mindez pedig kétségesse teszi, hogy a gyakorlatban megfelelően érvényesül a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének biztosítása.

A személyi állomány körében az állománytáblázatban meghatározotthoz képest 6%-os volt a létszámhiány. A mindennapi feladatok ellátása során nehézséget jelentett a dolgozók – elsősorban a felügyelői állomány – túlterheltsége és az őket érő jelentős mértékű stressz. Ez befolyásolja a reintegrációs foglalkozások színvonalát, továbbá kihatással van a személyi állománynak a fogvatartottakkal szemben tanúsított magatartására, valamint hátrányosan befolyásolhatja a fogvatartottak közötti erőszak megelőzésének eredményességét is.

A feltárt visszasságok orvoslása érdekében az alapvető jogok biztosa az érintett szervekhez és hatóságokhoz fordult. A jelentésben 35 ajánlást fogalmazott meg, ebből 20 ajánlás a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának szolt, míg 14 ajánlás a Szombathelyi Bv. Intézet parancsnokának intézkedését kezdeményezte. Emellett egy ajánlásban az emberi erőforrások

miniszterét kérte fel jogszabály módosítására a biztos. Az érintett szervek ajánlásokkal kapcsolatol észrevételeire, megtett intézkedéseire vonatkozóan az alkotmányos párbeszéd folyamatban van.

A Bács-Kiskun Megyei Platán Integrált Szociális Intézmény

Az AJB-3772/2017. számú ügyben az NMM 2017. május 16–17-én a Bács-Kiskun Megyei Platán Integrált Szociális Intézményben (a továbbiakban: Platán Otthon) tett helyszíni látogatást. Az NMM 2015. június 23-án látogatott az akkor Egészségügyi és Szociális Intézmények Igazgatósága Platán Otthon néven működő intézménybe, és a vizsgálatról készített jelentésben számos ajánlást tett az Intézmény, valamint az akkori fenntartó részére. A 2017-es utánköveto látogatás célja az volt, hogy az Intézménnyel történő ismételt kapcsolatfelvétel útján megvizsgálja a korábban megfogalmazott ajánlások megvalósulását és feltárja a továbbra is fennálló visszasságokat.

A Platán Otthon 100 férőhelyén a látogatás időpontjában 94 fogyatékos-sággal élő személy számára biztosított ellátást és gondozást. Az Intézményen belül a fogyatékos-sággal élő személyek otthona a látogatás időpontjában felújítás alatt állt. A halmozott fogyatékos-sággal élő ellátottak részére elhelyezést biztosító C-szárny a felújítás miatt – a nap bizonyos szakában – le volt zárva. A lezárás azt jelentette, hogy a bútorokat a napközben folyó munkálatok alatt festőfóliával letakarták, de egy takarítást (porszívózást) követően a lakóknak este már itt kellett aludniuk.

A Platán Otthonban a jogszabályban előírt, egy főre jutó 6 négyzetméter lakótér a szobák mérete és a szobákban elhelyezett ellátottak száma alapján több lakószobában nem volt biztosított. A szobák nem mindegyike volt zárható. A szobák bútorzata (ágyak, szekrények, asztalok, székek) elhasználdott volt, a szekrények egy részét lehetett csak kulccsal zárni. A szekrényajtók többnyire rossz állapotban voltak, néhol hiányoztak. A Platán Otthonban nem biztosították a jogszabályban előírt számú kádat és zuhanyzót, a férfi ellátottak számára pedig a jogszabályban előírt számú illemhelyet. Az NMM megállapította a diétás étlap és a nyersanyag-kiszabati ív hiányosságát, valamint azt is, hogy az étlapot nem jól látható helyen függesztették ki.

A 2015-ös jelentésben tett megállapítás és ajánlás ellenére az NMM arról győződött meg, hogy a háziorvos nem látja rendszeres időközönként valamennyi ellátottat, és a pszichiáter nem ellenőrzi rendszeresen az anti-pszichotikumot vagy antidepresszánt szedő ellátottak állapotát. A 2015-ös jelentés az eseti pszichiátriai gyógyszerek alkalmazásának gyakorisága tekintetében nem észlelt „szokatlan” mértéket. Az utóvizsgálat során közreműködő orvos szakértő azt állapította meg, hogy a Platán Otthonban zajló gyógyszerelés, „a meghatározott tünet-együttesekre alkalmazott

gyógyszermennyiségek rendelése elfogadhatatlan”. A modern pszichiátriában már nem használt brómkészítmény alkalmazása az ellátottak emberi méltósághoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott. A Platán Otthon a 2015-ös jelentés megállapításai ellenére sem dokumentálta a jogszabályoknak megfelelően az ellátottak részére a szükség esetén adagolt, nyugtató hatású készítmények alkalmazását. A 2015-ös látogatás feltárta, hogy az ellátottak többsége tájékoztatáson alapuló beleegyezés hiányában szedte a gyógyszereit. Sok ellátottnak a betegségéről és az általa szedett gyógyszerekről továbbra sem volt ismerete.

A korlátozó intézkedés elrendelésének és alkalmazásának szabályzatát a jogszabályoknak mindenben megfelelő tartalmát ki kell dolgozni, és emellett indokoltnak tűnt a személyzet számára a korlátozó intézkedések alkalmazására vonatkozó továbbképzés szervezése is.

Alapjogi szempontból aggályos volt a külső programok elmaradása, a szabadidős tevékenységek változatosságának csökkenése és ezzel összefüggésben az ellátottak életerének beszűkülése. Az ellátottak szeméremérzetét sérti, és a megalázó bánásmód tilalmába ütköző visszásságot okozott, hogy a folyosóról belátás nyílt a fürdőbe, és az, hogy az ellátottak sok esetben egymás előtt tisztálkodtak. Intim szoba nem volt a Platán Otthonban. A beleegyezés nélkül történő fogamzásgátlás az emberi méltósághoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az NMM a jelentésben rámutatott, hogy annak érdekében, hogy az ellátottak a körülményeikkel kapcsolatos panaszait megfogalmazzák, biztatni

Az OPCAT magyar nemzeti megelőző mechanizmus mellett működő Civil Konzultációs Testület 2017. évi 2. ülése (2017. november 7.)



kell őket arra, hogy az ellátottjogi képviselővel az Intézményben ottlétekor találkozzanak és az ellátással kapcsolatos véleményüket elmondják. Az Intézményben továbbá panaszládát kell kihelyezni, és a panaszláda rendeltetését az ellátottak számára el kell magyarázni. Az NMM összesen 29 ajánlást fogalmazott meg a Platán Otthon vezetője és a fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság főigazgatója részére.

Összegzésként kiemelendő, hogy a tárgyévben lezajlott nyolc látogatás során – egyetlen helyszín kivételével – az OPCAT által előírt rendelkezések maradéktalanul teljesültek, az NMM látogatócsoport tagjai a többi helyszínen akadálytalanul és korlátlanul hozzáfértek a fogvatartási helyekhez, a személyi szabadságuktól megfosztott személyekhez, valamint a fogvatartáshoz kapcsolódó dokumentumokhoz. A hatóságok és a fenntartók alapvetően együttműködően álltak az NMM munkájához, bár néhány esetben az ombudsman látogatása a személyzet körében meglepetést okozott, kifogásolták az adott helyszín fogvatartási helyszín voltát. Néhány látogatás alkalmával a személyi állomány tagjainak figyelmét külön fel kellett hívni a bizalmas beszélgetések lehetővé tételére, azonban ez a körülmény érdemben nem befolyásolta az NMM akadálytalan működését. Az NMM tevékenység lényegi eleme a hatóságokkal folytatott párbeszéd. Több alkalommal előfordult, hogy az ombudsman OPCAT NMM feladatkörben született jelentései nemcsak hatósági, hanem társadalmi dialógus középpontjába is kerültek, így elmondható, hogy az NMM jelentéseinek nem elhanyagolható mértékű generális prevenció hatása is van.

3.6.

A közérdekű bejelentők védelmével kapcsolatos tevékenység

Az Ajbt. és a Pkbt. különböző feladatokat határoz meg a biztos számára a közérdekű bejelentések kezelésével kapcsolatban. 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 bejelentés nyilvántartó elektronikus rendszer üzemeltetése

A 2017. évben a közérdekű bejelentések megtételére szolgáló elektronikus rendszeren keresztül 328 db beadvány érkezett az AJBH-hoz. A törvényi definíció figyelembe vételével 190 db, azaz a beadványok közel 60%-a volt ténylegesen közérdekű bejelentésnek tekinthető. A nem közérdekű beadványok az Ajbt. szerint panasznak minősülnek, ezeknek azonban csak kb. 6%-a volt vizsgálható az Ajbt. szabályai szerint, a többi – hatáskör hiányára tekintettel – elutasításra került.

A bejelentők közel 90%-a kérte, hogy személyes adataik kizárólag az AJBH részére legyenek hozzáférhetőek. Anonimitás kérése mellett papír alapon történő ügyintézésre nincs törvényi lehetőség, ezért ez utóbbi esetben érdemi ügyintézésre csak akkor van mód, ha a bejelentő az AJBH felhívását követően igénybe veszi az elektronikus rendszert. Az elektronikus rendszer használatára az AJBH ügyfélszolgálatán is lehetőség van.

A közérdekű bejelentések tárgya a korábbi évekhez hasonlóan rendkívül szerteágazó, így – a teljesség igénye nélkül – tömegközlekedési társaságok működése, önkormányzatok gazdálkodása, pályázati pénzek felhasználá-

sa, illegális szemét-elhelyezés, közlekedési jelzések nem megfelelő állapota, élővíz/talajvíz szennyezés, hulladék égetés, zajhatás kifogásolása, internetes megtévesztés, adathalászat, BKK gyakorlata, P+R parkolók elégtelen száma, újonnan bevezetett parkolási díjak, önkormányzati rendeletek kifogásolása, cégek, magánszemélyek adózást elkerülő magatartásának bejelentése, nyári zenei fesztiválok zajhatásának kifogásolása, koldusmaffia terjeszkedését jelző, valamint korrupciós jellegű bejelentések is előfordultak.

2017-ben a leggyakrabban megkeresett eljáró szervek a következők voltak:

1. Emberi Erőforrások Minisztériuma
2. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság
3. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
4. Nemzetgazdasági Minisztérium
5. Budapest Főváros Kormányhivatala
6. Budapesti Rendőr-főkapitányság
7. Pest Megyei Kormányhivatal
8. Földművelésügyi Minisztérium
9. Somogy Megyei Kormányhivatal
10. Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala

A bejelentések kivizsgálását követően megállapítható, hogy a beadványok körülből az esetek 65%-ában megalapozottak. Ezen ügyekben az eljáró szervek gondoskodnak az adott körülmény orvoslásáról, a veszélyeztetett társadalmi érdek érvényesítése érdekében. Az AJBH-hoz benyújtott közérdekű bejelentések kivizsgálása kapcsán, a teljesség igénye nélkül – a publikus kivonatban feltüntetett ügyazonosító megjelölésével – a következő esetek említhetőek.

A 1344046 számú ügyben bejelentő megírta, hogy a forgalmiban élt környezetvédelmi besorolás kiigazítása rendkívül körülményes és hosszadalmas hatósági ügyintézés von maga után (adatbázisból adatkikérés, gyártó közvetlen megkeresése, a helyes besorolás feltüntetése érdekében műszaki szemle a közlekedési hatóságnál, eljárási költség befizetése, a vizsgáló helyen sorban állás, fényképezés). A bejelentő kérte, hogy a motorkód alapján az adatbázis nyilvános hozzáférhetőségét biztosítsák, a felmerült költségeket a vértlen gépjármű-tulajdonosoknak térítsék vissza. Az eddig nem javított besorolás esetén ingyenes jármű visszahívási eljárásban történjen meg a korrekció, legkésőbb a következő műszaki vizsgakor. Az eljáró Nemzeti Fejlesztési Minisztérium előadta, hogy egy adott jármű környezetvédelmi osztályba sorolása sok esetben nem lehetséges önmagában a motorkód ismeretében, mert az nem feltétlenül jellemzi az adott jármű valamennyi környezetvédelmi tulajdonságát. Sok esetben a jármű megtekintése során a beszerelt részegységek beazonosítása, valamint első forgalomba helyezésének pontos dátuma és helye is fontos a helyes besorolás megállapításához,

ezért az ügyfelek korrekt – joghatás kiváltására alkalmas – tájékozódását elősegítő nyilvános, valamennyi gyártmányra, típusra kiterjedő adatbázis létrehozása nem lehetséges. A közlekedési hatóság az említett okok miatt ezért visszahívási akciót sem tud kezdeményezni, hiszen ahhoz előbb sok esetben látnia kellene az adott jármű valamennyi fizikai tulajdonságát, hogy megállapíthassa a hibás besorolás tényét.

A 1347068 számú ügyben bejelentő természetvédelmi és világörökség-védelmi szempontból sérelmezte, hogy a 2017. évi szinkronúszó VB helyszínén épülő gyalogoshíd építése során szükségessé válhat fák csonkítása, ágak eltávolítása. Budapest Főváros Kormányhivatala tájékoztatta bejelentőt, hogy a Budapesten megrendezendő Úszó-, Vízilabda-, Műugró-, Műúszó- és Nyíltvízi Világbajnokság megvalósításához szükséges létesítményfejlesztés megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 452/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet 6/A. § szerint a világbajnoksággal összefüggésben a budapesti, 29732/11 helyrajzi számú ingatlanon ideiglenes úszómedence és kapcsolódó létesítményei építési engedély, örökségvédelmi engedély és örökségvédelmi bejelentés nélkül elhelyezhetők. A jogszabályi előírás alapján a hatóságnál nem volt e tárgykörben folyamatban eljárás. A bejelentés alapján a kormányhivatal azonban tájékozódott a helyzetről, és a kedvező kertészeti tervezői megoldásnak köszönhetően a gyalogoshíd fölé hajló fágákat szakszerűen megemelték. A verseny időszakában a fa gyökérzetének védelméről is gondoskodnak kalodázással. Az értékes idős fák ágainak sérelme és eltávolítása nélkül történt meg a gyalogoshíd kialakítása, amelyről fotódokumentáció is készült.

A 1344053 számú ügyben bejelentő megírta, hogy Baján a térségi vízellátás korszerűsítési, vízminőség javítási program végeredményével a lakosság elégedetlen; a víz fogyasztásra alkalmatlan. A korszerűsítés céljából végrehajtott uniós projekt rosszabb vízminőséget hozott és a bejelentő álláspontja szerint szakszerűtlen és felelőtlen uniós pénzköltés valósult meg. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal válaszában kifejtette, hogy a Baja Városi Vízműnél a múlt évben készült el az új víztisztító technológia, a próbaüzem a múlt év végén zárult le. A hatóság 2016. december 13-án adta ki a vízjogi üzemeltetési engedélyhez a szakhatósági állásfoglalást. A kormányhivatalhoz 2017-ben több lakossági bejelentés érkezett Baja város közüzemi vízminőségével kapcsolatban. Megállapítást nyert, hogy a vízminőségre vonatkozó panaszok jogosak, megalapozottak voltak. A kormányhivatal 2017. január 25-én akkreditált laboratóriummal elvégeztette Baja város vízhálózatát lefedő 12 db vízminta levételét. A vízvizsgálati eredmények alapján megállapítható volt, hogy a minták 50 %-ában a mangán tartalom (ami a víz fekete elszíneződését adja) meghaladta a vonatkozó jogszabályban előírt határértéket, a szolgáltatott víz kifogásolt minőségű. A Népegészség-

ügyi Főosztály a rendelkezésre álló vízvizsgálati eredmények alapján határozatban kötelezte a Bajavíz Kft.-t a szükséges intézkedések megtételére. A határozatban foglaltak szerint az üzemeltető megkezdte azokat a rövidtávú, gyors intézkedéseket, amelyek a vízminőség helyreállítását szolgálják; a visszatérő vízminőségi probléma megakadályozása, illetve a megfelelő vízminőség folyamatos biztosítása érdekében intézkedési tervet készít, illetve az ez alapján történő műszaki beavatkozások megtételét elvégzi.

A 1344862 számú ügyben bejelentő megírta, hogy az ún. címhelyi kézbesítés esetén – jogszabályi kötelezés hiányában – az értesítőket semmilyen rendszerben nem rögzíti a posta. Bejelentő álláspontja szerint ilyen esetekben közigazgatási úton nincs lehetőség jogorvoslatra, valamint a békéltető testületi eljárás a szolgáltató alávetési nyilatkozatának megadása nélkül eredménytelen lesz. Válaszában az eljáró NFM tájékoztatása szerint a postai szolgáltatók és köztük a Posta számára is a küldemények kézbesítési szabályait törvény, valamint kormányrendelet írja elő. A könyvelt postai küldemény személyes átadásának sikertelen megkísérlése esetén a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény rendelkezése alapján a postai szolgáltatónak értesítőt kell hátrahagynia a címen. Az értesítő címhelyen történő hátrahagyása tehát abban az esetben kötelező a postai szolgáltató számára, ha a könyvelt küldemény címhelyen történő személyes kézbesítési kísérlete nem vezetett eredményre. Amennyiben a felhasználó a könyvelt küldemény kézbesítési kísérlete miatt panasszal él, a postai szolgáltató vizsgálja a címhely és az itt sikertelenül megkísérelt kézbesítés körülményeit. Álláspontja szerint amennyiben a címzett arra hivatkozik, hogy nem kapta meg az értesítőt, ezt önmagában az sem cáfolná, ha a postai szolgáltató valamilyen eszközzel rögzített módon bizonyítaná az elhelyezés megtörténtét, hiszen az értesítő címzett részéről való átvételét a postai szolgáltató nem tudja igazolni. Ugyanakkor a postai szolgáltató szerződéses kötelezettsége csupán az értesítő elhelyezéséig terjed, azt követően az értesítőről való tudomásszerzés esetleges elmaradása már nem írható a terhére. A postai szolgáltatások nyújtására, így ezen belül a könyvelt postai küldemény személyes átadásának sikertelen megkísérlése esetén elhelyezendő értesítőkre vonatkozó szabályozás jelenleg is megfelelően biztosítja a postai szolgáltatás igénybe vevői számára, hogy éljenek a kézbesítés körülményeire vonatkozó esetleges panasztételi, illetve véleménynyilvánítás jogukkal, és az ilyen panaszokat a postai szolgáltatók és köztük a Posta is a fogyasztóvédelmi jogszabályoknak megfelelő módon vizsgálja ki és válaszolja meg.

A 1347599 számú ügyben bejelentő álláspontja szerint a Mosonszentmiklósi Polgármesteri Hivatal jegyzője kiküldetései évek óta nem megalapozottak, nem felelnek meg a jogszabályi követelményeknek. Utazásai célja nem derül ki a kiküldetési rendelvevényekből és számos esetben nem a megfelelő nyomtatványon kerül elszámolásra. Mindemellert az érintett napokon a

jegyző mindig a hivatalban tartózkodik, tehát fiktív utakról van szó. A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal a Mosonszentmiklósi Polgármesteri Hivatal gazdálkodását érintően súlyos jogszabálysértéseket tárt fel.

Az útnyilvántartás szerinti költségtérítés kifizetése nem felel meg a gépjármű-üzemeltetési szabályzatnak, és több, a vonatkozó jogszabályok szerint kötelező nyilatkozat nem volt megtalálható az iratanyagban, ezért a kifizetések jogszerűsége sem ítéltető meg. A lakcím helyett a tartózkodási hely szerepelt az elszámolásokon. További súlyos szabálytalanságként tekintett a kormányhivatal arra, hogy a munkába járás költségtérítéseinek kifizetési utalványain a jegyző a teljesítést igazoló, az utalványozó és a kötelezettségvállaló, és nincs pénzügyi ellenjegyző. A kormányhivatal álláspontja szerint a jegyző sorozatosan megsértette az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 60. § (1) bekezdését, amely szerint a kötelezettségvállaló és a pénzügyi ellenőrző ugyanazon gazdasági esemény tekintetében azonos személy nem lehet. Megállapításra került, hogy keveredik a saját tulajdonban lévő gépkocsi hivatalos használatért kapható átalány vagy megtett utak figyelembe vételével történő költségtérítés, illetve a kiküldetési rendelvény alapján történő költségtérítés. A kormányhivatali ellenőrzés során felmerült annak gyanúja, hogy a kiküldetések hamisak, ténylegesen nem történtek meg, kifizetésükre jogalap nélkül került sor. Az útnyilvántartások engedélyezője és igazolója a polgármester, így az ő felelőssége is felmerült az ügyben. A kormányhivatal további, kisebb súlyú jogszabálysértéseket tárt fel és egyéb megállapításokat tett, amelyek nyomán eljárást kezdeményezett az ügyészségen, és a közérdekű bejelentés kivizsgálását lezárta. A Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság szintén a közérdekű bejelentés eredményeként indított nyomozást csalás vétsége miatt, ami a közérdekű bejelentés lezárásakor is zajlott.

A 1346611 számú ügyben bejelentő álláspontja szerint aggályos a XIV. kerületi kormányablak gépjármű osztályának ügyfélfogadási és belső munkakiosztási gyakorlata. 2017. április 28-án az ügyintézők csak belsős anyagokat készítettek az osztályvezető utasítására, ezzel jelentősen megnövelve a várakozási időt. Budapest Főváros Kormányhivatala az adott napi munkavégzésről azt a tájékoztatást adta, hogy aznap 50 ügyfél érkezett, a gépjármű-kereskedők 52 db kérelmet nyújtottak be, és az előző napról 35 db kérelem maradt feldolgozatlanul. A szakterületen 6 fő dolgozik, 4 fő két műszakban dolgozott a kérdéses napon, de a nyitást követő és a zárást megelőző egy órában csak két ügyintéző dolgozott. Az adott napon 410 ügyfél jelent meg, de nem volt lehetőség más szakterületről átcsoportosítani ügyintézőket, így az ügyfelek kiszolgálása mellett a gépjármű-kereskedők kérelmeinek feldolgozása és a háttérosztályok hivatalból indult vizsgálataihoz kapcsolódó ügyek járműnyilvántartásba rögzítését látta el a két ügyintéző a bejelentő által kifogásolt időpontban. A kormányhivatal a korrupcióval kapcsolatos vádakot

nem találta megalapozottnak, évek óta csak a műszakvezetéssel is megbízott ügyintézőnél adhatják le kérelmeiket és vehetik át az elkészült anyagokat a gépjármű-kereskedők.

3.6.2.

Az eljárásra jogosult szervek intézkedéseinek felülvizsgálata

Az alapvető jogok biztosa további jogosítványokkal is rendelkezik a közérdekű bejelentésekkel összefüggésben. A közérdekű bejelentés – arra jogosult által történt – kivizsgálását követően a bejelentő – az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében – beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, 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 kérelem alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálja a közérdekű bejelentés megfelelő intézését. Ennek keretében az érintett szervezet megkeresésére kerülhet sor, tőle tájékoztatás, valamint az ügy kapcsán releváns dokumentumok becsatolása kérhető. Ha szükséges, az eljáró szerv képviselőjének személyes konzultáció keretében történő meghallgatására, illetve ha az ügy körülményei indokolják, helyszíni vizsgálatra is sor kerülhet. Ha a biztos a lefolytatott vizsgálat alapján 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, valamint az azt kivizsgáló szervek eljárásához kapcsolódó vizsgálatok legfontosabb adatai, jellemzői nyomon követhetőek. Az adatok elemzése alapján következtetések vonhatók le azzal kapcsolatban, hogy az adott szervek által 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 felülvizsgálata iránti kérelem 69 esetben érkezett az AJBH-hoz. A lezárt ügyek közül 35 ügyben nem állapított meg a biztos az alapvető jogokkal összefüggésben visszásságot a közérdekű bejelentés intézése során. 8 ügyben fordult elő, hogy a vizsgált hatóság eljárása nem felelt meg mindenben a vonatkozó jogszabályok előírásainak, ezáltal sérült a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog.

Az ügyek egy részében panaszosok az eljáró szerv részéről a válaszadás hiányát, illetve annak késedelmét kifogásolták:

Az AJB-1825/2017. számú ügy előzményeként a bejelentő közérdekű bejelentéssel fordult a Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz. A NAV Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Adóigazgatóságán személyesen előadott bejelentésében je-

lezte egy gazdasági társaság mulasztásait, valamint egy magánszemély adófizetési kötelezettségzegését, amelyek miatt kérte az adóhatóságtól a szükséges intézkedések megtételét és adatainak zártan történő kezelését. Bejelentő sérelmezte, hogy a NAV nem adott tájékoztatást a 2015. április 1-jén benyújtott, majd 2015. szeptember 30-án kiegészített bejelentései kivizsgálásáról és annak eredményéről. Bejelentő kifogásolta továbbá, hogy kifejezett kérése ellenére sem kezelték zártan az adatait. Az ombudsman megállapította, hogy a NAV a közérdekű bejelentés érkezésétől számított 8 napon belül nem tette át a bejelentést a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervekhez, valamint a késedelmes áttételről nem küldött tájékoztatást a bejelentőnek. Megállapította továbbá, hogy a hatóság – azáltal, hogy a 2015. április 1-jén előadott bejelentésben foglaltak tekintetében az eljárás lezárásáról szóló 2015. június 4-ei levelében nem tért ki arra, hogy a vizsgálatot csak az egyik részterület vonatkozásában zárta le – tájékoztatói kötelezettsége részbeni elmaradásával a jogbiztonsághoz és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő alapvető jogokat sértette.

A NAV az adóhatósági eljárások során az ügyintézők írásbeli nyilatkozatát kérte a személyes adatok kezelése tekintetében, amelyek alapján megállapította, hogy a közérdekű bejelentő személyes adatainak zártan kezelése megvalósult. Az ombudsman megállapította, hogy a bejelentő adatait a NAV zártan kezelte és az adatok a bejelentő beleegyezésével kerültek továbbításra az eljárásra jogosult szervek felé. Intézkedésként az ombudsman felhívta a NAV vezetőjét a jövőbeni helyes joggyakorlat megfelelő kialakítására.

Az előző ügyhöz hasonlóan a tájékoztatói kötelezettség nem megfelelő volta miatt állapított meg visszásságot a biztos az AJB-850/2017. számú ügyben is, ahol szintén a NAV eljárását vizsgálta felül.

Az AJB-1123/2017. számú ügyben a bejelentő beadványában a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala által működtetett Kormányzati Ügyfélvonalon, 2016. február 5-én e-mailben benyújtott közérdekű bejelentése kivizsgálásának elhúzódását sérelmezte. Közérdekű bejelentésében azt kifogásolta, hogy többször jelezte a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatala felé, hogy a hivatal ügyintézése során nem tartja be a Ket. 28/A. § (3) bekezdésének rendelkezéseit, amely szerint az ügyféllel folytatott kommunikáció során „több igénybe vehető kapcsolattartási forma közül a hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság szempontjai alapján választ, előnyben részesítve az elektronikus utat.” Álláspontja szerint a járási hivatal több ízben megsértette a hivatkozott rendelkezést. Az ombudsman megállapította, hogy a KEKKH eljárása, amely során a bejelentő 2016. február 5-én küldött és közérdekű bejelentésként rögzített beadványát nem továbbította a Pkbt. 1. § (5) bekezdése alapján 8 napon belül az eljárásra jogosult szervhez, és így a bejelentés elbírálására rendelkezésre álló 30 nap eredménytelenül telt el, visszásságot okozott az érintett jogbiztonsághoz,

tisztességes hatósági eljáráshoz és petíciós joghoz fűződő alapvető jogaiban. Megállapította továbbá, hogy a Kormányzati Ügyfélvonal munkatársai tévesen hivatkoztak a Pkbt. 2/A. § (3) bekezdésére, mivel az nem határozza meg azokat a személyes adatokat, amelyek a bejelentő, panaszos azonosításához szükségesek. Tekintettel arra, hogy a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszere különleges szabályai között a Pkbt. 4. § (4) bekezdésében jelöli meg az azonosításhoz szükséges adatokat – amely a közérdekű bejelentő neve és lakcíme – indokolatlan és az eljárás során irreleváns ezen adatokon felül további személyes adatok bekérése akár panasz, akár közérdekű bejelentés rögzítése, továbbítása során. Az ezzel ellenkező joggyakorlat sérti az érintettek jogbiztonsághoz, tisztességes hatósági eljáráshoz és petíciós joghoz fűződő alapvető jogait. Végül leszögezte az ombudsman, hogy a Kormányzati Ügyfélvonalhoz beérkező levelek leválogatása és visszaigazolása során, azok közérdekű bejelentésként vagy panaszként való rögzítését követően minden esetben szükséges a beadványok KEKKH által rögzített iktató- vagy hivatkozási számának bejelentő felé való továbbítása. Ennek alapján később az ügyfél és a Kormányzati Ügyfélvonal munkatársai is vissza tudják keresni a konkrét bejelentéseket. Az ezzel ellentétes gyakorlat során ugyanis sérülhetnek az ügyfelek jogbiztonsághoz, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a petíciós joghoz fűződő alapvető jogai. A biztos felkérte a belügyminisztert, hogy intézkedjen a jelentésben feltárt, alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy kiemelt figyelmet fordít a jövőben – a KEKKH beadványát követően, a 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat 1. melléklete 3. e) pontja alapján a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások nyújtásával összefüggő feladatokat ellátó – a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. panasz- és közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatára.

Az AJB-846/2017. számú ügyben az ombudsman megállapította, hogy a petíciós jog, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelméhez vezetett az, hogy Göd város polgármestere a bejelentő által tett közérdekű bejelentések vonatkozásában a tájékoztatási kötelezettségének nem tett eleget. A bejelentő több tárgykörben, így a lakóhelye előtti útszakasz felújításával kapcsolatban is tájékoztatást kért, de erre nem kapott választ, és csak ismételt beadványaira válaszolt a polgármester. Mivel beadványaira csak részben kapott választ, az ombudsmantól kérte a közérdekű bejelentései kivizsgálásának felülvizsgálatát. A beadvánnyal összefüggésben felmerült a fent hivatkozott alapjogok sérelmének a gyanúja, ezért a biztos vizsgálatot indított. A bejelentő beadványaiban foglaltak közül az ombudsmannak csak egy tárgykörben, az útszakasz felújításával kapcsolatos felvetése tekintetében állt fenn a vizsgálati lehetősége. A vizsgálat során a biztos megkereste a polgármestert, és az ügyre vonatkozó tájékoztatását kérte. A megküldött iratokból kiderült,

hogy az első beadvány megválaszolására nem került sor, és csak a bejelentő ismételt beadványát válaszolta meg a polgármester. Fentiek alapján a biztos megállapította, hogy aggályos, és ezért a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot idézett elő az, hogy az első beadvány kapcsán a polgármester a Pktb. 2. § (4) bekezdésében biztosított 30 napon belüli tájékoztatási kötelezettségének nem tett, a második beadvány tekintetében pedig nem teljes körűen tett eleget. Fentiekkel összefüggésben az alapvető jogok biztosa felkérte Göd város polgármesterét, hogy intézkedjen a jelentésben feltárt, alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

A vizsgált ügyek egy másik részében az elektronikus rendszer nem megfelelő használata, és ezáltal a bejelentők felé fennálló tájékoztatási kötelezettség elmulasztása miatt marasztalta el a biztos az érintett szerveket:

Az AJB-3942/2017. számú ügyben egy nevének elhallgatását kérő bejelentő a biztos által üzemeltetett védett elektronikus rendszeren keresztül közérdekű bejelentést nyújtott be, kifogásolva, hogy Karád településen a Báthori és Baross utca kereszteződésében, valamint az Attila utca templom felőli végén lévő elsőbbségadás kötelező tábla elkopott. Mivel a bejelentő 2 év elteltével sem kapott választ a beadványai érdemi elbírálásáról, a Hivatalhoz fordult és kérte az eljárás kivizsgálását. A beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság sérelmének a gyanúja, ezért az ombudsman vizsgálatot indított, amelynek során megkereste a Karádi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét. A beadvány, a megkeresésre kapott válasz, valamint a vonatkozó jogszabályok alapján megállapítható volt, hogy az eljáró szerv – így a jelen vizsgálat alapját képező ügyben a jegyző – részére az elektronikus rendszer első használatához a Hivatal postai, tértivevényes levél útján ún. regisztrációra felhívó levelet küldött, amelyben a www.ajbh.hu oldalon 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 az AJBH munkatársaival történő többszörös, telefonos egyeztetések ellenére sem tett eleget tényállás-tisztázási és intézkedési kötelezettségének, és az elektronikus rendszeren keresztül a bejelentő tájékoztatását is elmulasztotta. A felülvizsgálati eljárásban a jegyző arról tájékoztatta a biztost, hogy a bejelentés nem megalapozott, mivel a táblákról csak néhány kisebb foltban jött le a festék. Egyebekben a táblákat a Somogy Megyei Közútkezelő Kht. helyezte ki, és

mivel az érintett útszakaszok országos közlekedési utakat érintenek, a táblák cseréje és karbantartása is a Kht. kötelessége. A Magyar Közút Nonprofit Zrt. Somogy Megyei Igazgatóságának képviselője viszont azt az információt adta, hogy azok országos közutat nem kereszteznek, így a táblák cseréje nem a Zrt. feladata. Időközben a bejelentő az elektronikus rendszerben újabb bejelentést tett, miszerint a községben – korábbi bejelentése ellenére – 2 éve nem gondoskodott az önkormányzat a közlekedési táblák karbantartásáról. Bejelentő törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását kérte a Somogy Megyei Kormányhivaltól annak megállapítására, hogy az önkormányzat működtet-e útellenőri szolgálatot, tervszerűen végez-e útellenőrzést, továbbá az 5/2004. (I.28.) GKM rendelet szerinti nyilvántartásokat vezet-e. Az ügyben eljáró Somogy Megyei Kormányhivatal helyszíni szemle keretében megállapította, hogy a beadványban jelzett közlekedési táblák elkoptak, azok cseréje indokolt. Megállapította továbbá, hogy az önkormányzat nem működtet útellenőri szolgálatot, ezért a kormányhivatal figyelemfelhívással élt az önkormányzat felé. A biztos felkérte a jegyzőt, hogy intézkedjen a vizsgált ügyben a közlekedési táblák állagmegóvásáról, továbbá a jelentésben feltárt, alapvető jogokat érintő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Egyes felülvizsgálati ügyekben az eljárási kifogások mellett a bejelentők sérelmezték a vizsgálat eredményét is:

Az AJB-1875/2017. számú ügy előzményeként a bejelentő 2014. február 20-án a Püspökszilágyon „porított-zúzott aszfaltból épített” járdával kapcsolatban, majd 2014. február 25-én ugyanitt a csatornázási munkák után végzett „porított-zúzott aszfaltból készített” úttest ügyében fordult közérdekű bejelentéssel a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséghez, majd jogutódjához, a Pest Megyei Kormányhivatalhoz, végül az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőséghez. Az alapvető jogok biztosához írt beadványában azt sérelmezte, hogy az ügyben eljáró hatóságok nem adtak érdemi választ a porított-zúzott aszfalt veszélyes hulladéknak minősülésével, felhasználásával, annak szakmai és környezetvédelmi előírásoknak való megfelelésével kapcsolatban feltett kérdéseire. Az ügyben a biztos megállapította, hogy a Főfelügyelőség az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt, mivel nem teljesítette válaszadási kötelezettségét, ezzel a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott. Az ügy érdemi vizsgálata során az ombudsman megállapította, hogy a Felügyelőség mulasztást követett el, amikor nem tájékoztatta írásban a közérdekű bejelentőt a bejelentés vizsgálatának lezárásáról – függetlenül a bejelentő későbbi, hatósági eljárásban

feltételezett ügyféli minőségétől, illetve az annak megindításáról szóló tájékoztatástól –, és ezzel a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal, valamint a petíciós joggal összefüggő visszásságot okozott. Ugyancsak aggályosnak találta a Felügyelőség és a Főfelügyelőség a közérdekű bejelentés alapján lefolytatott eljárásában az intézkedési, kivizsgálási kötelezettségeinek a közérdekű bejelentésben foglalt tényállás szempontjából részleges, illetve késedelmes teljesítését a jogbiztonság, az egészséges környezethez való jog és a petíciós jog szempontjából. Intézkedésként a biztos felkérte a jogutód Kormányhivatalt a jövőbeni helyes joggyakorlat megfelelő kialakítására.

Az AJB-640/2017. számú ügyben a bejelentő a püspökszilágyi lakosok egy csoportjának a nevében közérdekű bejelentést nyújtott be a NFM-hez. Beadványában a minisztériumnál vizsgálat indítását kezdeményezte a 2011–2014. években az Izotóp Tájékoztató Társulással létrejött támogatási szerződések ügyében, Püspökszilágy településre vonatkozóan. A bejelentő 2016. március 1-jén a Hivatal online panaszbenyújtás felületén benyújtott kérelmében a közérdekű bejelentése intézését kifogásolta. Panaszában kérte felülvizsgálni a minisztérium Pkbt. szerinti eljárását. Sérelmezte, hogy a minisztérium válasza nem terjedt ki az általa lefolytatott vizsgálat megállapításaira és eredményére. A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy a minisztérium bejelentőnek írt, vizsgálatát lezáró válaszleveléből nem derül ki, hogy a minisztériumnak volt-e hatásköre a közérdekű bejelentés vizsgálatára. A tájékoztatás nem volt egyértelmű a tekintetben sem, hogy a bűncselekmény gyanújának megállapítására a támogatási szerződések felülvizsgálatát követően következtetett-e a minisztérium. Ahogy a válasz arra sem terjed ki, hogy a támogató, Központi Nukleáris Pénzügyi Alap kezelő szervének vizsgálata, ellenőrzési jogosítványai a vonatkozó jogszabály szerint hány év időtartamra vonatkoztak. A több püspökszilágyi lakos nevében eljáró bejelentő részére a Pkbt. szerint előírt tájékoztatási kötelezettségének a NFM nem tett teljes körűen eleget. Ezzel a minisztérium a petíciós joggal, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott. A biztos felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy intézkedjen a bejelentő valamennyi megválaszolatlan kérdésére figyelemmel a szükséges, beleértve a hatáskör meglétére vagy hiányára utaló, jogszabályokkal is alátámasztott, illetve a Pkbt. 2. § (4) bekezdésének megfelelő teljes körű tájékoztatásáról.

A közérdekű bejelentések intézésének felülvizsgálata tárgykörben idén első alkalommal érkezett olyan panasz a biztoshoz, amely a közérdekű bejelentő veszélyeztetettségére, a szabályozás hiányosságaira hívta fel a figyelmet:

Az AJB-1873/2017. számú ügyben a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság egy névtelen közérdekű bejelentés kivizsgálásával össze-

függésben a közérdekű bejelentő veszélyeztetettségét feltételező beadvánnyal fordult a biztoshoz. A NAIH-hoz érkezett beadványban a bejelentő egy, a Nyugat-magyarországi Egyetem tulajdonában álló Kft. ügyvezető igazgatójának – a munkavállalók ellen irányuló – feltételezett jogellenes megfigyelő tevékenysége miatt tett bejelentést. A NAIH az ügyet a Nyugat-magyarországi Egyetemhez áttette. Ezt követően a Soproni Rendőrkapitányság tájékoztatta a NAIH-ot, hogy a Btk. 226. § (1) bekezdésébe ütköző és az (1) bekezdése szerint minősülő rágalmozás vétségének megalapozott gyanúja miatt, ismeretlen tettes ellen nyomozás van folyamatban.

A NAIH beadványában kifejtette, hogy véleménye szerint a jelen ügyben megállapítható a közérdekű bejelentő veszélyeztetettsége, álláspontja szerint a fennálló helyzet során alkalmazandó a Pkbt. 11. § szakasza, amely alapján minden, a közérdekű bejelentő számára hátrányos intézkedés, amelyre a közérdekű bejelentés miatt kerül sor – a 3. § (4) bekezdésében foglalt intézkedések kivételével – jogellenesnek minősül akkor is, ha egyébként jogszerű lenne. A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy a Pkbt. 19. §-ában rögzített felhatalmazás alapján megalkotandó rendelet vonatkozásában az igazságügyi miniszter mulasztásos helyzetben van, ami a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének megsértésével, valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggően visszasságot okoz, és különösen sérti az érintettek petíciós joghoz fűződő alapvető jogait, valamint további visszás helyzeteket generálhat. Mivel a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényben meghatározott támogatások körét a jogalkotó egy évtizeddel korábban már rögzítette a Pkbt. közérdekű bejelentő védelmére vonatkozó részletszabályok 19. §-ában, ezért a biztos megállapította, hogy ha a jogalkotó elegendőnek vélte volna ezeket a támogatásokat, nem telepíti a közérdekű bejelentő védelmét szolgáló részletszabályok rendeletalkotási jogkörét az igazságügyi miniszter hatáskörébe. Ebből következően a Pkbt. 19. §-ban szereplő „támogatások folyósítása” kitétel kiüresedett, amelyből adódóan e jogszabályi utalás tisztázatlansága, tartalmi kibontatlansága jogértelmezési bizonytalanságot, egyben a jogbiztonságot sértő további visszás helyzeteket okozhat. Intézkedésként a biztos felkérte az igazságügyi minisztert, hogy a fennálló tisztázatlan jogszabályi környezet feloldásához szükséges intézkedéseket tegye meg.

Az érintett szervek az ismertetett valamennyi ügyben elfogadták a biztos ajánlását.

3.7.

A nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálati eljárása

Az alapvető jogok biztosa az Nbtv.-ben meghatározottak szerint – 2015. február 1-jétől – az alapvető jogokat érintő visszasságok 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 betekinthez, 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 visszasságot 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.

2017-ben három, nemzetbiztonsági vizsgálatot érintő állampolgári panasz kivizsgálásának lezárására került sor. A panaszok alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz, az emberi méltósághoz, a magánszféra tiszteletben tartásához, a jogorvoslathoz való jog és a petíciós jog sérelmének a gyanúja, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme is. Az ombudsman vizsgálatot indított, amelynek során helyszíni vizsgálatot is tartott az Alkotmányvédelmi Hivatalban.

Két esetben a panaszosok a lezajlott nemzetbiztonsági ellenőrzés, illetve felülvizsgálati eljárás lefolytatását sérelmezték, továbbá azt, hogy az Nbtv. 71/C. § (1) a–d) pontjaiban meghatározottak alapján készült biztonsági szakvéleményt nem kapták meg, az abban foglaltakról – az időközben minősített adatok miatt – csak szóbeli tájékoztatást kaptak, így álláspontjuk szerint az

Nbtv. 72/D. §-ában biztosított jogorvoslati lehetőség – a szakvéleményben foglaltak megismerésének hiányában – az eljárás során kiüresedett.

A két ügyben született, AJB-1033/2017. számú jelentésben az ombudsman megállapította, hogy az Nbtv. biztonsági szakvéleményben foglalt jogorvoslati jogosultságról való tájékoztatásra vonatkozó szakaszainak értelmezési nehézségéből fakadóan, illetve az Alkotmányvédelmi Hivatal korábbi gyakorlata miatt sérülhettek az érintettek tisztességes hatósági eljáráshoz és jogorvoslathoz fűződő alapvető jogai. A vizsgálat során a biztos megkereste az eljárásban érintett szerveket, és az ügyre vonatkozó tájékoztatásukat kérte. Az Alkotmányvédelmi Hivatal főigazgatója megírta, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzést kezdeményező szerv tájékoztatási eljárását az Alkotmányvédelmi Hivatal a jövőben azzal segíti elő, hogy olyan új formátumú, kockázati tényezőt megállapító biztonsági szakvélemény-iratmintát fog alkalmazni, amelyben jól láthatóan, elkülönítve kerülnek megjelenítésre az ellenőrzöttel nem közölhető minősített adatok, a közölhető megállapítások, illetve a jogorvoslati jog tartalmára történő felhívás. Ezzel összefüggésben a biztos megállapította, hogy az Nbtv. fent hivatkozott szakaszainak értelmezési nehézségéből fakadóan, illetve az Alkotmányvédelmi Hivatal korábbi gyakorlata miatt – amely során a Hivatal a biztonsági szakvélemény kísérelőiratában nyújtott iránymutatást a minősített adat megfelelő közlésére vonatkozóan, de a kísérelőirat nem tartalmazott külön utalást, felhívást a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásra vonatkozóan – sérülhettek az érintettek tisztességes hatósági eljáráshoz és jogorvoslathoz fűződő alapvető jogai.

Az ombudsman a jelentésben felkérte az Alkotmányvédelmi Hivatal főigazgatóját, hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal belső eljárásrendjében tervezett változtatások során fordítson kiemelt figyelmet arra, hogy a biztonsági szakvélemények kezdeményező felé történő továbbítása során minden esetben hívja fel a figyelmét a kezdeményezőnek az Nbtv. 71/C. § (1) d) pontja szerinti jogorvoslati jogosultságról történő tájékoztatásra, valamint kérte a főigazgatót, hogy az Alkotmányvédelmi Hivatal belső eljárásrendjében tervezett és végrehajtott változtatásokról, azok tartalmáról tájékoztassa.

Az Alkotmányvédelmi Hivatal az ajánlásban foglaltakat teljesítette.

A harmadik, AJB-635/2017. számú felülvizsgálati ügyben a panaszos sérelmezte a nemzetbiztonsági ellenőrzés során alkalmazott eszközöket, valamint az ennek eredményeként bekövetkezett, munkaköréből való felmentését, illetve szolgálati jogviszonyának szüneteltetését. Azt is kifogásolta, hogy a vizsgálat eredményéről, a kockázati tényezőket megállapító iratból nem kapott példányt, illetve nem ismerhette meg a megállapított kockázatok pontos tartalmát. A biztos megállapította, hogy a nemzetbiztonsági felülvizsgálati eljárás, illetve annak eredménye ellen kérelmezett jogorvoslati eljárás során az érintett szervek a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően jártak el, így az eljárás során alapvető jogokkal összefüggésben visszásságot nem állapított meg.

3.8.

Az ombudsman ellen indított perről

Ahogy arra már a bevezetőben is utaltunk, részletesen is szeretném kifejteni az AJBH elleni keresettel összefüggő jogi álláspontunkat.

Az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus munkatársai 2016-ban a szokott módon előre be nem jelentett látogatást tettek egy budapesti gyermekotthonban, amit – igazodva az OPCAT terminológiájához – a továbbiakban fogvatartási helyként nevezek meg. A jelzett látogatásra a nemzetiségi biztoshelyettes asszony is elkísérte a vizsgálócsoportot. Megjegyzem, hogy az OPCAT NMM több mint hároméves működése során ez volt az egyetlen intézmény, ahol a vezető megpróbálta megghiúsítani, illetve akadályozni a munkatársaim tevékenységét. A jelentés később elkészült, a Hivatal a szokott módon nyilvánosságra hozta, és felkerült a honlapunkra is.

A történet ettől a ponttól vett furcsa fordulatot. A Gyermekotthon 2017. március 10-én benyújtott keresetlevelében hárommillió forint sérelemdíj, másfél millió forint vagyoni kártérítés és annak járulékai megfizetésére, továbbá nyilvános bocsánatkérésre kérte kötelezni az AJBH-t.

Kérte továbbá az AJB-1603/2016. számú ügyben kiadott jelentés azon pontjainak a törlését, amelyekben a felperes szerint az AJBH a média igénybevételeivel valótlannul állította és híresztelte, hogy a Gyermekotthon lakói a prostitúció veszélyének, túlszűfolttségnek és egyéb erőszaknak vannak kitéve. A vagyoni kártérítést azért kívánta érvényesíteni, mert két gazdasági társaság visszalépett a Gyermekotthon támogatásától.

Először is tekintsük át a kereset által érintett jogszabályokat.

Magyarország Alaptörvénye

30. cikk (1) *Az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti.*

(2) *Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszáságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.*

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

2:42. § (1) *Mindenkinek joga van ahhoz, hogy törvény és mások jogainak korlátai között személyiségét, így különösen a magán- és családi élet, az otthon, a másokkal való – bármilyen módon, illetve eszközzel történő – kapcsolattartás és a jóhírnév tiszteletben tartásához való jogát szabadon érvényesíthesse, és hogy abban őt senki ne gátolja.*

2:43. § *A személyiségi jogok sérelmét jelenti különösen d) a becsület és a jóhírnév megsértése;*

2:45. § (1) *A becsület megsértését jelenti különösen a más személy társadalmi megítélésének hátrányos befolyásolására alkalmas, kifejezőmódjában indokolatlanul bántó véleménynyilvánítás.*

(2) *A jóhírnév megsértését jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó és e személyt sértő, valótlan tényt állít vagy híresztel, vagy valós tényt hamis színben tüntet fel.*

2:51. § (1) *Akit személyiségi jogában megsértenek, a jogsértés ténye alapján – az elévülési időn belül – az eset körülményeihez képest követelheti a) a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását; b) a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől; c) azt, hogy a jogsértő adjon megfelelő elégtételt, és ennek biztosítson saját költségén megfelelő nyilvánosságot; d) a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását és a jogsértéssel előállított dolog megsemmisítését vagy jogsértő mivoltától való megfosztását;*

(2) *Ha közigazgatási jogkörben eljáró személy sért személyiségi jogot, az (1) bekezdésben foglalt szankciókat a közhatalmi jogkört gyakorló jogi személlyel szemben kell érvényesíteni. (...)*

2:52. § (1) *Akit személyiségi jogában megsértenek, sérelemdíjat követelhet az őt ért nem vagyoni sérelemért.*

(2) *A sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire – különösen a sérelemdíjra köteles személy meghatározására és a kimentés módjára – a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni, azzal, hogy a sérelemdíjra való jogosultsághoz a jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkeztének bizonyítása nem szükséges.*

(3) *A sérelemdíj mértékét a bíróság az eset körülményeire – különösen a jogsértés súlyára, ismétlődő jellegére, a felróhatóság mértékére, a jogsértésnek a sértettre és környezetére gyakorolt hatására – tekintettel, egy összegben határozza meg.*

6:548. § (1) *Közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható.*

(2) *Közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy tartozik felelősséggel. Ha a közhatalmi jogkör gyakorlója nem jogi személy, a kárért az a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik.*

Lássuk az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (Ajbt.):

1. § (1) *Az alapvető jogok biztosa – az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatásköre mellett – az e törvényben meghatározott feladat- és hatásköröket gyakorol.*
2. § (6) *Az alapvető jogok biztosa ellátja a 2011. évi CXLI. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus feladatait.*
11. § *Az alapvető jogok biztosa eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható.*
28. § (1) *Az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.*
- (2) *Az alapvető jogok biztosának a jelentése nyilvános. A nyilvánosságra hozott jelentés nem tartalmazhat személyes adatot, minősített adatot, a törvény által védett titkot és hivatás gyakorlásához kötött titkot.*
- (4) *Az alapvető jogok biztosának a beadványt elutasító döntésével, valamint a jelentésével szemben jogorvoslatnak nincs helye.*
- 39/B. § (1) *A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése érdekében az alapvető jogok biztosa a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási helyen (a továbbiakban: fogvatartási hely) szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot – a 18. § (1)-(7) bekezdésére tekintet nélkül – beadvány és felmerült visszasság hiányában is rendszeresen vizsgálja.*
- (3) *A helyszíni ellenőrzés során az alapvető jogok biztosa a) a fogvatartási helyekre és a vizsgált hatóság egyéb helyiségeibe korlátozás nélkül beléphet, b) a fogvatartási helyek számára és földrajzi helyére, valamint a fogvatartási helyeken lévő, szabadságuktól megfosztott személyek számára, a velük való bánásmódra és fogva tartásuk körülményeire vonatkozó összes iratba korlátozás nélkül betekinthez, azokról kivonatot és másolatot készíthet, c) a vizsgált hatóság munkatársát és a szabadságától megfosztott személyt is beleértve bármely ott tartózkodó személyt meghallgathat.*
- 39/C. § *A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítéséről az alapvető jogok biztosa évente átfogó jelentést készít, amelyet a Hivatal honlapján közzé kell tenni.*

Az AJBH ellenkérelmében a per megszüntetését (Pp. 157. §) kérte arra hivatkozva, hogy a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítani (az ombudsmani jelentések kötelező erővel nem bíró megállapításai és a megfogalmazott javaslatok nem adnak alapot személyiségi jogi per indítására, az alapvető jogok biztosának jelentésére alapított követelések bírói úton nem érvényesíthetők); a személyiségi jogi jogsértés nem áll fenn, mert

- hiányzik a jogellenesség (az alapvető jogok biztosa az Alaptörvényen és nemzetközi egyezményen alapuló feladatkörében eljárva folytatott helyszíni ellenőrzést a Gyermekotthonban, törvényi kötelessége volt, hogy a megállapításait és a feltárt visszasságok orvoslása érdekében megfogalma-

zott javaslatait jelentés formájában nyilvánosságra hozza, tehát a jogellenesség fel sem merülhet)

- nem áll fenn a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség (a biztosi jelentés nem közigazgatási határozat, ezért a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség kérdése fel sem merülhet)
- hiányzik a felróhatóság (az alapvető jogok biztosa a szaktevékenységre irányadó szabályok szerinti magatartást tanúsított, a lehető legnagyobb gondossággal járt el, vagyis a helyszíni ellenőrzés és a jelentés a vonatkozó jogszabályok, belső utasítás és nemzetközi módszertan szerint készült)
- a keresetlevélben sérelmezett mondatok nem voltak jóhírnév sértők (nem voltak alkalmasak arra, hogy olyan kedvezőtlen irányban befolyásolják a Gyermekotthonnal kapcsolatos értékítéletet, ahogyan azt felperes állítja, a kifogások jelentős része a jelentésben megfogalmazott javaslatokra irányul, amely legfeljebb vélemény-nyilvánításnak minősülhet a személyiségi jogok állított megsértése szempontjából; a Gyermekotthon mint intézmény működése közügy, ekként a közéleti szereplőkkel kapcsolatos vélemény-nyilvánítási szabályok alkalmazása megalapozott)
- a keresetlevélben megfogalmazott vagyoni kár megalapozatlansága (a felperes nem jelölte meg, hogy megalapozottan remélte-e azt a támogatást, amelytől állítása szerint visszalépett a támogató, illetve ha ténylegesen elesett a támogatás összegétől, akkor sincs ok-okozati kapcsolat a biztosi jelentés és a támogatástól való esetleges visszalépés között, a kártérítés összegszerűsége semmilyen módon nem megalapozott)
- a biztos nem tartozik polgári jogi felelősséggel amiatt, hogy a jelentéséről milyen módon számol be a sajtó (a keresetlevélben sérelmezett kijelentések nem a biztosi jelentésben olvashatók, hanem azokat egyes sajtóhíradások fogalmazták meg, és a támogatástól elállást tartalmazó levelek egyértelműen úgy fogalmazzák, hogy a sajtóhírekre alapozták a döntéseiket)

A bíróságnak a Pp. 157. § a) pontja alapján meg kell szüntetnie a pert, mert a Pp. 130. § (1) f) pontja alapján a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítani. A felperes által az AJBH-val szemben megjelölt igény ugyanis bírósági úton nem érvényesíthető.

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében az „alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el”, aki a 30. cikk (4) bekezdése értelmében, „évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek”.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a „parlamentari ellenőrzés szervei – köztük a parlamenti biztosok hivatalai – a mai parlamentáris rendszerű állam parlamenti ellenőrzésének olyan intézményei, amelyek feladata, hogy a végrehajtó hatalom tevékenysége során a törvények uralmát és az állampolgárok jogvédelmét biztosítsák.” [17/1994. (III. 29.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság az országgyűlési biztosok intézményéről kifejtett fenti

álláspontja az Alaptörvény hatálybalépésével létrejött jogutód alapvető jogok biztosára is irányadó.

Az alapvető jogok biztosa a nemzeti megelőző mechanizmus (a továbbiakban: NMM) feladatait az Alaptörvényben meghatározott alapjogvédelmi tevékenységén túlmenően, nemzeti emberi jogi intézményként, a 2011. évi CXLIII. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (a továbbiakban: OPCAT) megfelelően köteles ellátni.

Az alapvető jogok biztosa mint NMM eljárására elsősorban az OPCAT előírásai, illetve a Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen, vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottság (a továbbiakban: Megelőzési Albizottság) „tanácsai”, másrészt az Ajbt. III/A. fejezet rendelkezései irányadóak.

Amennyiben a biztos az NMM feladatainak teljesítése körében jár el, eljárására az Ajbt.-nek az alapvető jogok biztosának eljárására és intézkedésére vonatkozó általános szabályait (Ajbt. III. fejezet) akkor kell alkalmazni, ha az Ajbt. III/A. fejezet arról eltérően nem rendelkezik.

A nemzeti megelőző mechanizmus zavartalan és független működtetésének biztosítására Magyarország nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettséget. Az OPCAT jelentésekkel szembeni bírói jogorvoslat, illetve a jelentés megállapításainak vagy javaslatainak bíróság általi szankcionálhatósága (akár magánjogi jogkövetkezmények alkalmazásával is) azt eredményezné, hogy Magyarország nem tesz eleget a vállalt nemzetközi kötelezettségének.

Az alapvető jogok biztosa mint független parlamenti ellenőrző szerv, illetve nemzeti megelőző mechanizmus által kiadott jelentés személyiségi jogsértő vagy károkozó jellegének bírói vizsgálatára nem látunk lehetőséget, a Fővárosi Törvényszéknek a pert meg kell szüntetnie, mivel a felperes által előterjesztett követelés bírói úton nem érvényesíthető.

Az ombudsman és az ellenőrzés alatt álló szerv viszonya speciális közjogi, alkotmányjogi szabályozás alatt álló jogviszony, nem pedig a Ptk. 1:1. § hatálya alá eső magánjogi jogviszony. Közjogi jogviszonyok esetén magánjogi jogkövetkezmények levonására csak a magánjog szabályainak kifejezett rendelkezése alapján van lehetőség. Ilyet az ombudsman eljárása esetére a magánjogi szabályok nem tartalmazzak, míg az alapvető jogok biztosának jelentésével szemben a bírósági (vagy egyéb) jogorvoslati lehetőséget kifejezetten kizárja a vonatkozó szabályozás [Ajbt. 28. § (4)]. A bíróság sem jogosult arra, hogy a jelentés felülvizsgálatára, illetve megállapításainak vagy javaslatainak visszavonására, módosításra kötelezze az alapvető jogok biztosát. [Ajbt. 11. §]

A biztos tevékenysége nem minősül a Ptk. értelmében közigazgatási tevékenységnek, erre tekintettel sem vizsgálható a felperesi kereset. A Ptk.-t az alkotmányos renddel összhangban kell értelmezni [Ptk. 1. § (2)]. A visszásság megállapítása, azzal kapcsolatos javaslattétel az ombudsman diszkrecionális

jogkörébe tartozik, ennek korlátozása a bíróság által nem merülhet fel. A kereseti kérelem érdemi vizsgálatával a bíróság ezen hatáskörét túllépné (ahogyan megfordítva a bíróságot sem vizsgálhatja, bírálhatja felül az ombudsman).

Az alapvető jogok biztosának jelentése semmilyen módon nem tartozik a Ptk. tárgyi hatálya alá tartozó magatartások közé, ezért az azt kifogásoló felperesi kérelem személyiségi jogi vagy kártérítési perben nem vizsgálható. Nem teljesíthető a kereseti kérelem – kifejezett jogszabályi felhatalmazó rendelkezés hiányában –, hogy sérelemdíj vagy kártérítés fizetésére, nyilvános elégtétel adására, az ombudsmani jelentés módosítására, egyes megállapításainak felülbírálatára, illetve a jelentésből való törlésére kötelezze a bíróság az alapvető jogok biztosát.

A jogellenesség hiánya:

A jogellenesség a személyiségi jogi jogkövetkezmények megállapításának és a sérelemdíjnak egyaránt feltétele [Ptk. 2:52. § (2), 2:53. §, 6:519. §]. A biztos nem csak, hogy kifejezett jogszabályi felhatalmazás birtokában, hanem jogszabályi kötelezettségét teljesítve járt el, OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusként, a 2011. évi CXLIII. törvénnyel kihirdetett nemzetközi egyezmény és az Ajbt. III/A. fejezet alapján. Ezzel egyben Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettség teljesítésére irányult eljárása.

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

Az NMM ajánlásainak, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozásán túlmenően célja az is, hogy a szabadságuktól megfosztott személyek elhelyezési körülményeit és a velük való bánásmódot javítsa. Az alapvető jogok biztosának az NMM feladatainak ellátása körében végzett látogatásokról szóló jelentéseiben megfogalmazott intézkedések nem csak a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzését, hanem a szabadságuktól megfosztott személyek más alapvető jogaival összefüggő visszasság, illetve az azok veszélyét eredményező körülmények és bánásmódok megszüntetését és megelőzését is szolgálják.

Az említett szerepfelfogás az Alkotmánybíróság azon joggyakorlata, amely szerint az államnak az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége nem merül ki abban, hogy azok megsértésétől tartózkodnia kell, hanem magában foglalja azt is, hogy az alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről is gondoskodnia kell. Az Alkotmánybíróság döntése mindenkire, így az alapvető jogok biztosára is kötelező. Az említett okból,

az NMM feladatainak ellátása során is vizsgálja az alapvető jogok biztosa, hogy a látogatással érintett hatóság (fogvatartási helyszín) valamennyi, az alapvető jog érvényesüléséhez szükséges feltételről megfelelően gondoskodott-e.

Amennyiben a hatóság az említett kötelezettségét nem, vagy hiányosan teljesíti, az alapvető jogok biztosa köteles – az alapvető jog érvényesülésének veszélyére hivatkozva – az alapvető jog érvényesüléséhez szükséges intézkedéseket kezdeményezni, megállapításairól jelentést készíteni és azokat nyilvánosságra hozni.

A biztosi jelentésben megfogalmazott megállapítások és javaslatok akkor sem tekinthetők a Ptk. alkalmazása szempontjából jogellenes véleménynyilvánításnak, ha az érintett szerv azokat magára nézve sértőnek tartja.

Nem áll fenn a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség. A biztos az Országgyűlés alapjogi ellenőrző szerve, valamint ellátja a 2011. évi CXLI. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus feladatait. Az alapjogi biztos nem közigazgatási jogkörben jár el, eljárását nem a Ket., hanem az Ajbt., illetve az OPCAT egyezmény határozza meg.

Az alapvető jogok biztosa mint NMM által javasolt intézkedések végrehajtása nem kötelező. Ezzel szemben az Ajbt. az intézkedések címzettjei számára kötelezővé teszi, hogy a vizsgálat során feltárt visszasságoknak, illetve azok veszélyének felszámolását célzó kezdeményezésekre érdemben reagáljanak. Az Ajbt. a válaszadásra nyitva álló határidőket is megállapítja. Az említett előírásokat az NMM feladatainak teljesítése körében is alkalmazni kell.

Az alapvető jogok biztosának jelentése ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet nem állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot nem igazol, így az hatósági ellenőrzésnek sem tekinthető. Az említett okból, az alapvető jogok biztosa az NMM feladatainak ellátása körében kiadott jelentése kapcsán, közhatalom hiányában, közigazgatási szervként (PK. 42.) nem vonható felelősségre.

A felperes által is idézett Kúria PK. 42. sz. állásfoglalás alapján a közhatalom gyakorlása körébe a szervező-intézkedő tevékenység tartozik, a biztosi vizsgálat és javaslattétel e tekintetben nem minősül közhatalom gyakorlásának. Megalapozatlan az a felperesi álláspont, hogy a biztos jelentése közigazgatási határozatnak minősülhetne, hiányzik ugyanis annak legfőbb ismérve, a jogi kötelező erő, az elmarasztalt személlyel szembeni végrehajthatóság, kikényszeríthetőség (vö. Ket. IV. és VIII. fejezet – Ajbt. 31.-38. §).

A biztos nem közhatalmat gyakorol, hanem tevékenységének lényege éppen a közhatalom gyakorlásának külső ellenőrzése. Ezekre tekintettel a közigazgatási jogkörben okozott személyiségi jogi sérelemre, illetve károkozásra vonatkozó szabályok [Ptk. 2:51. § (2), 6:548. §] nem alkalmazhatók, általános magánjogi szabályok szerint a biztos – a fentiekben kifejtettek alapján – nem felel.

Felróhatóság hiánya:

A bírói gyakorlat egyértelmű abban a kérdésben, hogy vonatkozó szakmai szabályok betartása esetén a kártérítési, személyiségi jogi felelősség alól felróhatóság hiányában mentesül az eljáró személy [Ptk. 6:519. §].

A Nemzeti Megelőző Mechanizmus működését, eljárását, vizsgálatát egyértelműen szabályozzák az irányadó jogi rendelkezések (a 2011. évi CXLI. törvénnyel kihirdetett Jegyzőkönyv IV. rész, Ajb. III/A. fejezet), és a vonatkozó szakmai szabályok, így különösen az irányadó ENSZ ajánlás (Guidelines on national preventive mechanisms, United Nations CAT/OP/12/5). Az eljárás mindenben ezen előírásoknak megfelelően kerül lefolytatásra.

A Nemzeti Megelőző Mechanizmus feladatainak végrehajtására a Hivatalban egy külön főosztály alakult 2015. január 1-jén (OPCAT NeMM Főosztály). A Főosztály tagjai a szakmájukban elismert szakértők. A helyszíni ellenőrzésre a biztos által engedélyezett éves látogatási terv alapján került sor.

A helyszíni ellenőrzések módszertana az Európa Tanács Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésére Létrehozott Európai Bizottságának (CPT) gyakorlatán alapszik. Emellett a Főosztály tagjai több alkalommal vettek részt nemzetközi konferenciákon, hogy a módszertani fogásokat finomítsák.

A Nemzeti Megelőző Mechanizmus – a nemzetközi standardoknak megfelelően az alapvető jogok biztosa által is követett – ellenőrzési módszere, hogy a látogatásai során bizalmas beszélgetéseket folytat a szabadságuktól megfosztott személyekkel. A helyszíni ellenőrzési munka alapegysége az az állítás, amit a meghallgatott fél a bizalmas interjúhelyzetben tesz (allegáció).

A hitelesség és az érvényesség jegyében az így szerzett információkat – a személyi szabadságától megfosztott személy kilétének felfedése nélkül – az NMM munkatársai más, a helyszínen tartózkodó személytől származó információval összemérik (double check).

A háromszögelés módszerével, szükség esetén az allegációkat harmadik forrásból is meg kell erősíteni (pl. dokumentumelemzés, fénykép, videófelvétel, műszeres mérés). Ez a módszer egyrészt társadalomtudományi szempontból magalapozott, másrészt a nemzetközi tapasztalatokon nyugszik. A látogatás végén az NMM munkatársai a meglátogatott intézmény vezetőségének visszajelzést adnak a releváns tapasztalataikról, és a vezetők véleményét is meghallgatják és felhasználják. A látogatás után a részt vevő NMM munkatársak részjelentéseket készítenek. Az NMM jelentés előadója köteles felhasználni a részjelentéseket. A jelentés előadója minden alkalommal jelen van a látogatáson is. A Főosztály tagjain kívül az NMM külső szakértőket is igénybe vesz a munkájához.

Egyes esetekben nincs szükség az információk ellenőrzésére, vagy nem lehetséges az allegációk megerősítése. Ezekben az esetekben az állítások

vagy nem jelennek meg a jelentésekben, vagy körültekintő megfogalmazással szerepelnek bennük.

A jóhírnév sérelme akkor következhet be, ha a valótlan tény állítása, híresztelése vagy valós tény hamis színben való feltüntetése alkalmas arra, hogy a társadalmi megítélést hátrányosan befolyásolja.

Az Ajb. 18. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a visszásság valamely hatóság tevékenységével vagy mulasztásával előidézett alapjogsérelem vagy annak közvetlen veszélye.

A jelentés azokat a megállapításokat foglalja össze, amelyet a helyszíni vizsgálat feltárt a Gyermekotthonban. Ezek a tényszerű megállapítások és javaslatok a gyermeki jogokkal kapcsolatos visszásság közvetlen veszélyére utalnak. Szemben a felperesi keresetlevélben foglaltakkal, a jelentés nem állította, hogy „az intézmény lakói drogoznak”, „gyermekprostitúció áldozatai lettek”, „egymás közötti erőszak zajlik”, „túlzsúfoltság” van, hanem az ilyen jelenségek közvetlen veszélyére és a gyermeki jogokkal összefüggő visszásságok ellen való intézkedések szükségességére hívta fel a figyelmet.

A jelentés megállapításai tehát nem alkalmasak arra, hogy hátrányosan befolyásolják a gyermekotthon társadalmi megítélését, tehát nem sérthették a felperes jóhírnévhez való jogát.

Az ombudsmani vizsgálat célja kifejezetten az volt, hogy ellenőrizze, a felkeresett intézmény (a vonatkozó terminológiai szerint fogvatartási hely) eleget tesz-e a kínzás és más megalázó vagy embertelen bánásmód tilalmának, illetve az alapjogok biztosítására vonatkozó kötelezettségének, és amennyiben nem, úgy intézkedésekkel segítse a vonatkozó követelmények maradéktalan érvényesülését.

Az ombudsmani megállapítások és javaslatok tehát nem sértették a felperes jóhírnevét, hanem éppen ellenkezőleg, azt szolgálták, hogy a Gyermekotthon működése kedvező irányba változzon, és ezáltal az eddigieknél is pozitívabb kép alakulhasson ki arról a közvéleményben.

Az ombudsmani jelentésnek nincs kötelező ereje, az intézkedésre tett javaslatok az ombudsman értékelését tükrözik, ezért jogi értelemben nem minősülnek tényállításnak, hanem inkább a vélemény-nyilvánítással rokoníthatók, ezért sem alkalmasak a jóhírnév megsértésére.

A felperes keresetlevelében olyan állításokat tulajdonít az alapjogi biztosítónak, amelyek a sérelmezett formában nem szerepelnek a jelentésben és nem is bírnak olyan tartalommal, ahogyan azokat a felperes értelmezni próbálja.

A Gyermekotthon alkotmányos keretek között való működése közügy, ebből következően az alapjogi biztos jelentésének nyilvánosságra hozatala a közügyek szabad megvitatása körébe tartozó kérdés, a jóhírnév sérelme ezért sem állapítható meg.

Most – a 2017. évi tevékenységünkről készített beszámoló zárásakor – itt tartunk, és nagy várakozással tekintünk a bíróság precedens értékű ítélete elé.

4.

A nemzetiségi jogok védelmezőjének beszámolója

4.1.

Bevezető gondolatok

A hat éves nemzetiségi biztoshelyettesi mandátum negyedik éve, 2017 is arról tanúskodik, hogy a Magyarországon élő nemzetiségi közösségek jogainak hivatali visszaélésekkel szembeni védelmében a rendelkezésre álló jogi keretek között kollégáimmal együtt a lehető leghasznosabb tevékenységet kívántuk végezni.

A következő oldalakon adatokkal, grafikonokkal szemléltetjük a beszámolási időszak történéseit: a számok arra utalnak, hogy a nemzetiségi biztoshelyettesi intézmény ismertsége, az intézmény iránti bizalom továbbra is növekvő tendenciát mutat. A panaszoknak és megkereséseknek nem pusztán a mértéke nőtt, hanem az érintett nemzetiségi jogterületek szerkezete is változott: egyre több a klasszikus nemzetiségi jogokat érintő kérdés. Kézenfekvő következtetésnek tűnik ezért, hogy a nemzetiségi törvény és a nemzetiségi biztoshelyettesi feladat- és hatáskört rendező jogszabály együttes olvasata pozitív képet mutat: a jelzett jogszabályok alapján működő nemzetiségi jogvédelem egyre hatékonyabban tud hozzájárulni a hazai nemzetiségi közösségek jogainak érvényesítéséhez.

Nem elégedhetünk meg azonban a pusztán adatokkal. Bár a számok és tények makacs dolgok, a lényeg mégis az emberi tényező: a nemzetiségi közösségek érdekében végzett, növekvő mennyiségű és változó szerkezetű munka mögött emberek vannak. A nemzetiségi közösségek tagjai, akik magyar állampolgárként egyrészt – a kapcsolódó jogokat zökkenőmentesen gyakorolva – nemzetiségi identitásukat kívánják megélni és megerősíteni, másrészt pedig esetenként a származásukkal is összefüggésbe hozható hátrányos megkülönböztetést is kénytelenek elszenvedni. Emellett fontos azoknak a szakembereknek, nemzetiségi szószólóknak, nemzetiségi önkormányzatok, szervezetek vezetőinek is a szerepe, akik a nemzetiségi jogvédelemben nagy empátiával és szakmai igényességgel járnak el.

A bármely alapon való megkülönböztetés elleni fellépés, kiegészülve a nemzetiségi oktatás, a nemzetiségi önkormányzás, a nemzetiségi média, a nemzetiségi élethelyzeteket érintő döntéshozatalban való részvétel igényével, több célt szolgál, de ezek eredőjében nem állhat más, mint a nem-

zetiségi közösségek felnövekvő ifjú generációinak felkészítése egy sokszínű és inkluzív társadalomban való hasznos és érdemi részvételre. Ehhez azonban a saját nemzetiségi jogok és a kapcsolódó jogvédelmi rendszer, illetve eszközök ismerete, az ezekről való tájékozódás igénye és a tájékoztatás szükségessége egyaránt hozzátartozik.

A következő oldalakon olvasható 2017-es beszámoló pillanatfelvétel csupán: a 2018-ban 25 éves nemzetiségi törvény működése során felmerült jogalkalmazási, helyenként jogalkotási hézagokat, koherenciazavarokat villantja fel a biztoshelyettes perspektívájából. Szeretettel ajánlom ezért nemzetiségi honfitársaim, szakértő kollégáim, a jogalkotásban és jogalkalmazásban dolgozók, valamint minden érdeklődő számára.

Szalayné Sándor Erzsébet

4.2.

A biztoshelyettes tevékenységének jogszabályi háttere

Magyarország Alaptörvénye – a nemzetközi sztenderdeknek és a hazai jogtörténeti fejlődésnek megfelelően – kiemelt figyelmet szentel a hazai nemzetiségeknek és jogaik védelmének. A szabályozás eszmei-ideológiai alapját a preambulum deklarációi adják, az egyéni és közösségi jogok foglatatát a XXIX. cikk rendelkezései jelentik, míg a jogvédelem egyik kiemelt garanciáját az alapvető jogok biztosáról és helyetteseiről szóló 30. cikk teremti meg. A korábbiakhoz hasonlóan a nemzetiségi biztoshelyettes beszámolója két szempontból elemzi a magyarországi nemzetiségek jogainak védelmével kapcsolatos munkát: egyrészt a szabályozás érvényesülésével, másrészt az annak vizsgálatát végző biztoshelyettesi tevékenységgel foglalkozik.

1. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok ’tiszteletben tartására és védelmére’ a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.” Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”. A nemzetiségek kultúrájának, önazonosságának megőrzésére irányuló szabályok megalkotásánál a törvényhozó

széles döntési jogosultsággal rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a korlátait azonban az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg (45/2005. (XII. 14.) AB határozat).

A jogalkotó a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. Az Njt. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze, és széles körben biztosítsa.

2. Az Njt. 8. §-a szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és megteszi a külön törvény szerinti szükséges intézkedéseket. A „külön rendelkezéseket”, vagyis a biztoshelyettes feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés c) pontja értelmében az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott, Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesítésére. Ennek elősegítésére a nemzetiségi biztoshelyettes folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

Az ombudsmanhelyettes közjogi helyzetére, illetve komplex feladat- és hatáskörére tekintettel a következőkben három különálló, ám organikusan összetartozó fejezetben mutatjuk be elméleti és protokolláris munkáját, valamint a panaszügyekkel kapcsolatos gyakorlati tapasztalatait.

4.3.

A biztoshelyettes tevékenysége

Az Ajbt. igen szűkszavúan rendelkezik az ombudsman és a nemzetiségekért felelős ombudsmanhelyettes közös munkájáról, ezek a szabályok is nagyrészt a konkrét panaszügyek megoldásával kapcsolatosak. A törvény felhatalmazása alapján Székely László, az alapvető jogok biztosa az intézmény szervezeti és működési szabályzatában meghatározta a helyettesek jogvédelmi tevékenysége során rendelkezésre álló hatásköröket és jogi eszköztárat.

A fentiekre tekintettel – az elmúlt évhez hasonlóan – az SZMSZ rendelkezései alapján tekintjük át, hogy 2017-ben a biztoshelyettes milyen keretek között, illetve milyen módon és mértékben élt a rendelkezésére álló szakmai lehetőségekkel.

4.3.1.

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

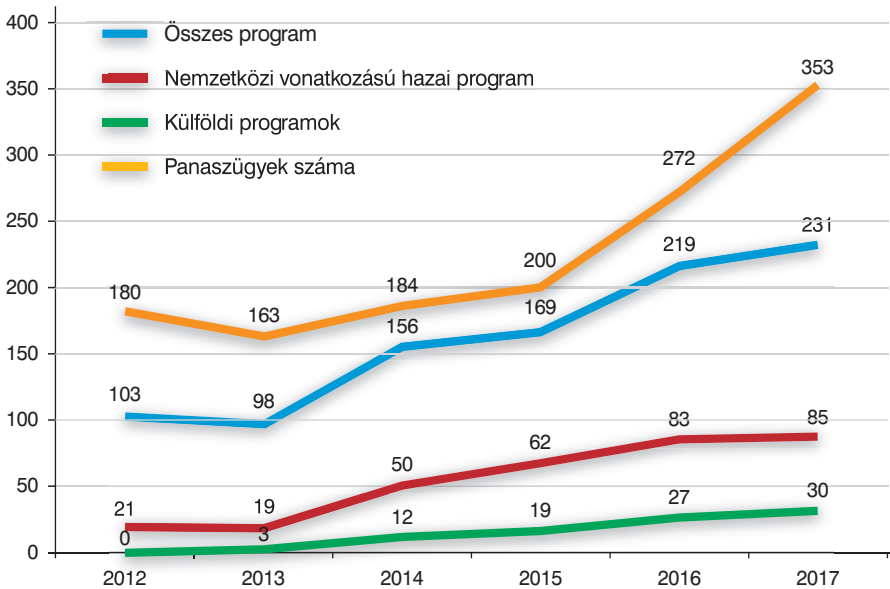
„a) figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét.”
(SZMSZ 12. §)

A folyamatos szakmai kapcsolattartás, információszerzés- és feldolgozás az ombudsmanhelyettes kiemelt feladata, amely valamennyi egyéb tevékenység alapjául szolgál, és elengedhetetlen a szakmai munka érdemi megalapozásához. Ennek megfelelően a biztoshelyettes törekedett arra, hogy jelen legyen a közösségek mindennapi életében, és nyomon kövesse, gyűjtse és rendszerezze a hazai nemzetiségek jogainak érvényesülésével, ezzel párhuzamosan pedig a nemzetiségi közösségek aktuális helyzetével és a nemzetiségi közélettel kapcsolatos információkat.

A programok számában a biztoshelyettesi intézmény megalakulása óta folyamatos emelkedés tapasztalható, külön kiemelendő, hogy 2017-ben a korábbi évhez képest a biztoshelyettesnek és munkatársainak 30%-kal többször sikerült találkozniuk a közösségek tagjaival.

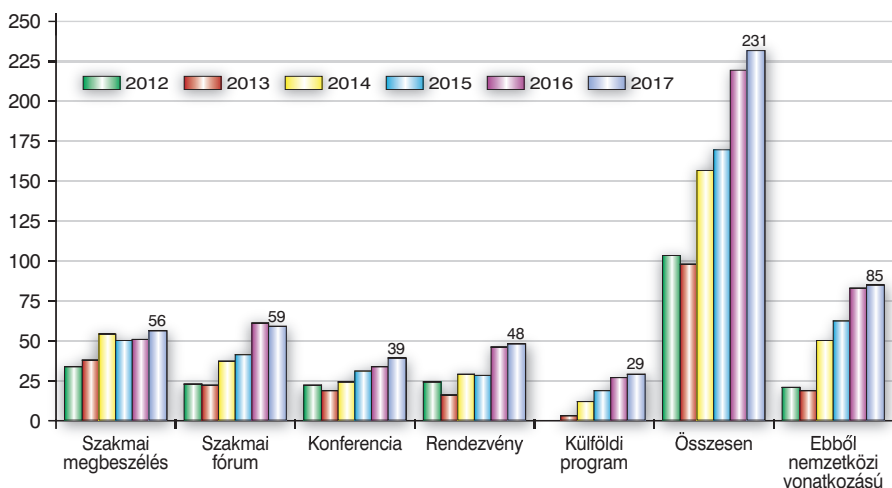
Fontos azt is megjegyezni, hogy az ombudsmanhelyettes szakmai programjai a közvetlen interakciónál jelentősen szélesebb körben fejtik ki a hatásukat. Ahogyan az az alábbi ábrán is megfigyelhető, a szakmai aktivitás erősödésével párhuzamosan egyre többen fordultak a biztoshelyetteshez nemzetiségi témájú panaszukkal, beadványukkal. Az összefüggés különösen szembeűnő, ha például a panaszok területi vonatkozásait is figyelembe vesszük: az ombudsmanhelyettes Tolna és Veszprém megyében tett látogatásait követően, valamint egy Heves megyei vizsgálata kapcsán a beadványok száma rövid idő alatt a korábbiak sokszorosára nőtt. (Az ügyekkel kapcsolatos részletesebb elemzés a következő fejezetben olvasható.) A komplex folyamat eredményeként Szalayné Sándor Erzsébet hivatalba lépése, vagyis 2013 októbere óta a szakmai programok és a nemzetiségi tárgyú panaszbeadványok száma egyaránt a duplájára nőtt.

Titkársági programok száma és alapvető típusai, valamint a panaszügyek száma (2012–2017)



A programok típus szerinti bontásából kirajzolódik, milyen fontos szerepet töltenek be a munka során a közvetlen kapcsolatfelvételek: a személyesebb hangvételű, korlátozott létszámú szakmai megbeszélések és fórumok a titkársági munka közel felét (49%) tették ki. A konferenciák és egyéb rendezvények esetében elsősorban a közösséggel ápolott kapcsolatok megerősítésén volt a hangsúly, ezek jelentették az események 37%-át. 2017-ben a fentiekén túl minden nyolcadik programra (12%) külföldi út során került sor. A biztoshelyettes azonban nem kizárólag ekkor járt el nemzetközi ügyekben: a tevékenység közel 37%-ában olyan témák szerepeltek, amelyek a hazánkban

Titkársági programok száma (2017), valamint típusai és változásai (2012–2017)



elő nemzetiségek anyaországaihoz vagy az egyenlő bánásmód érvényesítését célzó nemzetközi intézményekhez kapcsolódtak.

A 2012–2017 közötti időszakot vizsgálva megállapítható, hogy az események száma programtípusonként is évről évre növekszik, jelentősebb emelkedés az elmúlt évben – 2016-hoz hasonlóan – a szakmai fórumok és rendezvények esetén volt tapasztalható.

A szakmai megbeszélések során egy nemzetiségi szervezet vagy egy konkrét probléma(kör) szűkebb körű szakmai megtárgyalására nyílt lehetőség. Az elmúlt évhez hasonlóan a biztoshelyettes továbbra is aktív kapcsolatot tartott fenn és rendszeres egyeztetéseket folytatott a nemzetiségi közélet érintett résztvevőivel, valamint a nemzetiségi jogalkotásért és jogérvényesülésért felelős partnerekkel.

A szakmai fórumok jellemzően átfogó nemzetiségi kérdések megvitatásának színterei voltak. A megbeszélésekhez hasonló közvetlenebb kommunikációs helyzetben lehetőség nyílt egyszerre több szervezet munkatársainak bevonására, illetve szomszédos tudományterületek szakértőinek véleményük kifejtésére. A találkozások során számos



*Szakmai megbeszélés
a szlovén mintagazdaságban
– Felsőszőlnök*



Szakmai fórum a Veszprém megyében működő nemzetiségi önkormányzatok vezetőivel – Városlőd, Iglauer Park

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 konferenciákon való részvétel a biztoshelyettes munkájának bemutatása mellett a szélesebb szakmai közvéleménnyel való kommunikációra és a társadalmi szemléletformálásra is kiváló lehetőséget adott. 2017-ben a konferenciák jelentős része a nemzetiségi nevelés-oktatás helyzetével, a nemzetiségek nyelvi jogainak gyakorlásával, valamint a roma integrációs törekvésekkel függött össze. (A továbbiakban a roma és cigány megneve-



A nemzetiségi felsőoktatás helyzetéről szóló EMMI konferencia – Budapest



*Nemzetiségi tanévnyitó a Nicolae Bălcescu Román Gimnázium,
Általános Iskola és Kollégiumban – Gyula*

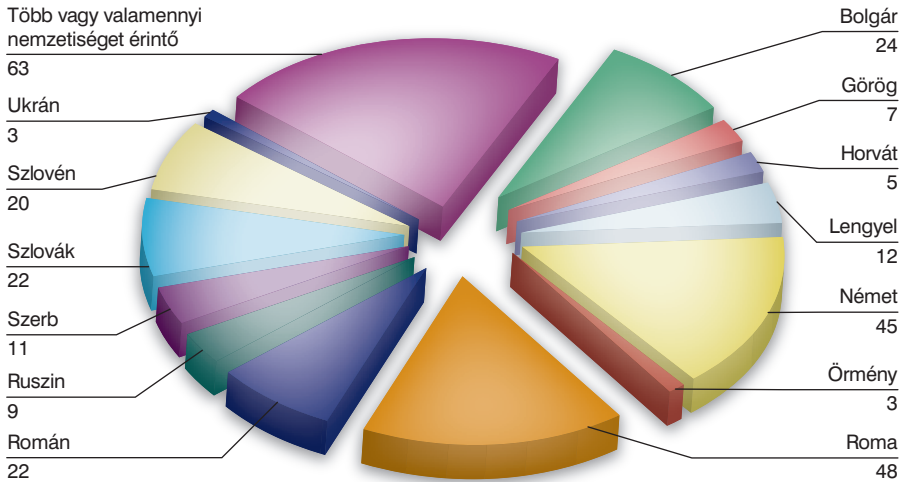
zést – a hazai szakirodalmi terminológia és az egyes csoportok öndefiníciós igényeit figyelembe véve – szinonimaként használjuk.)

A biztoshelyettest és titkársága tagjait a hazai nemzetiségek 2017-ben is számos és igen sokszínű kulturális rendezvényen várták, amelyen az adott nemzetiség kiemelkedő eseményét ünnepelheték meg közösen.

A biztoshelyettes programjainak tervezése során az elmúlt évben is különösen fontos volt, hogy minden nemzetiségre elegendő időt és figyelmet szentelhessen. Ennek megfelelően – ahogyan az alábbi ábrán is látható – valamennyi hazai közösséggel intenzív kapcsolatban állt munkája során,



*Ünnepi
szentmise
a rendszeres
szlovén misék
10. évfordulója
alkalmából –
Szentgotthárd*



Titkársági programok megoszlása az érintett nemzetiségek szerint (2017)

a nemzetiségek szerinti megoszlás pedig 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.

4.3.2.

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„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.” (SZMSZ 12. §)

A biztoshelyettes a nemzetiségek és a többségi társadalom tagjai számára egyaránt folyamatosan információval szolgál a hazai közösségek helyzetéről. Ennek kiemelt csatornáit 2017-ben a következők voltak:

1. aktív médiajelenlét;
2. saját médiafelületek: a közösségi háló;
3. megye látogatások és helyszíni vizsgálatok;
4. társadalmi szemléletformálás, emberi jogi oktatás;
5. gyermekkonzultációk.

4.3.2.1. Aktív médiajelenlét

A biztoshelyettes nemzetiségi közösségeket érintő médiahasználattal kapcsolatban kialakított stratégiája kétirányú. Egyrészt fontosnak tartja a közösségek számára szolgáltatott információkat, ezzel párhuzamosan ugyanakkor hangsúlyozza a többségi társadalom tájékoztatását is a hazai nemzetiségek ügyeivel kapcsolatban.

Az elmúlt évekhez hasonlóan egyszerűbb feladatnak bizonyult a nemzetiségi közösségek tagjainak megszólítása: valamennyi nemzetiség saját médiafelülettel rendelkezik, amely tájékozódási pontot és univerzális információforrást jelent számukra. A hazai nemzetiségi sajtó rendszeresen foglalkozott a biztoshelyettes tevékenységével, különösen az adott közösséget érintő ügyek és az ombudsmanhelyettes által szervezett rendezvények, illetve események kapcsán. A hazai fórumon megjelenő írásokat, dokumentumokat gyakran az anyaországi médiumok is átvették, így a biztoshelyettes tevékenysége sok esetben nemzetközi nyilvánosságot is kapott.

A nemzetiségi biztoshelyettes 2017-ben 17 közleményben – 4 alkalommal az ombudsmannal közösen, 13 alkalommal önállóan – tájékoztatta a nyilvánosságot a nemzetiségi területen végzett tevékenységéről, és hívta fel a figyelmet a közösségeket érintő kiemelt eseményekre vagy általános emberi jogi témákra. A 2016-os Riói Olimpia alkalmából kiadott, nemzetiségi olimpikonokat bemutató arcképcsarnok mintájára 2017-ben az '56-os forradalom és szabadságharc nemzetiségi származású alakjaival ismertette meg a közvéleményt az ombudsmanhelyettes.

A biztoshelyettes négy sajtótájékoztatót tartott az év során, ezek közül érdemes kiemelni a korábban már említett Tolna és Veszprém megyei látogatásokat követő sajtótájékoztatók és interjúk jelentőségét, ezek során ugyanis a biztoshelyettes az adott megyében, illetve régióban élő nemzetiségeket érintő konkrét kérdésekkel kapcsolatban is rövid úton tájékoztatni tudta a helyi média képviselőit.

2017-ben is számos interjúfelkérés érkezett az ombudsmanhelyetteshez, ezek jellemzően a nemzetiségi portfólió aktuális ügyeihez, így a nemzetiségi nevelés-oktatás helyzetéhez, a szegregáció és integráció témájához és a nemzetiségi választásokkal kapcsolatos kérdésekhez kapcsolódtak.





*Interjúk
a vajdasági
ombudsmannel
folytatott
megbeszélések
után – Újvidék*

4.3.2.2. Saját médiafelületek: a közösségi háló

2017-ben befejeződött egy korábban elindított, nagyszabású projekt, amely az ombudsmanhelyettes kezdeményező típusú média-megjelenésének tervezését és kiépítését szolgálta. Ennek központi eleme az AJBH hivatalos honlapjának (ajbh.hu) részeként, de attól tematikusan elkülönülve létrehozott nemzetiségi ombudsmanhelyettes honlapja (nemzetisegijogok.hu) lett. A felület elsősorban a nemzetiségi közösségek tagjaihoz szól, azzal együtt, hogy a célcsoportra szabott egyirányú tájékoztató jellegű fórumként is szolgál a Magyarországon élő nemzetiségek számára, a nemzetiségeket érintő legfontosabb híreket, rendezvények meghívóit vagy már megvalósult rendezvények beszámolóit, nemzetiségi civilek projektjeit összegyűjtve és kommunikálva. A felület emellett a nem nemzetiségi származású érdeklődőknek szánt oktató, tájékoztató, érzékenyítő szerepet is betölti. A honlapra felkerülő tájékoztató anyagok segítségével nem csak a szakmai érdeklődők, de a gyerekek és a fiatalok is online formában tudhatnak meg többet a hazai nemzetiségeink helyzetéről és jövőképéről, valamint a biztoshelyettesi munkához kapcsolódó témákról.

A honlaphoz kapcsolódóan három közösségi médiafelület segít eljuttatni a friss információkat az érdeklődőkhöz. Bár a tartalom és a célcsoport diverzitása egyaránt komoly kihívás, egyben azonban egyedi lehetőség is a biztoshelyettes számára.

A témák széles spektrumára és a speciális célcsoportok – különösen a fiatalabb korosztály – szerteágazó igényeire, illetve technikai elérési lehetőségeire tekintettel a nemzetiségi biztoshelyettes 2016 márciusában elindította önálló Facebook profilját (facebook.com/ombudsmanhelyettes). A profil aktív felhasználóinak száma havonta átlagosan 2000 fő volt. Ezek a személyek az oldallal kapcsolatos interaktív tevékenységet folytattak, vagyis a tetszésnyilvánítás mellett hozzászólásokkal gazdagították a kommunikációt, vagy új

tartalmakat töltöttek fel. Az oldalhoz kapcsolódó bejegyzések átlagosan 50 ezer felhasználóhoz jutottak el havonta, a legintenzívebb időszakban, októberben és decemberben az elérések száma egyaránt 80 ezer volt. A felület elsősorban magyar felhasználók látogatják, ám nem kizárólag belföldről: Romániából, Szlovákiából, Belgiumból és Németországból is jelentős számban érdeklődnek iránta. A magyar mellett a német, román, lengyel, szlovén, horvát és bolgár nyelvű felhasználóktól érkező hozzáférések száma is jelentős volt, a teljes forgalom mintegy 12%-a. 2017-ben 9 felhasználó szeretett volna panaszt tenni a Messenger rendszeren keresztül, ez a korábbiakhoz képest jelentős újdonság volt.

A nemzetközi szakmai körök és külföldi partnereink megszólítása érdekében 2017 januárjában elindult a nemzetiségi ombudsman Twitter fiókja (@MinorityOmbud) is. Az elmúlt egy év tapasztalatai szerint a felület a hazai hírek és a nemzetközi közvélemény közötti hubként funkcionál: a nemzetiségi és emberi jogi írások és egyéb közlemények kölcsönös megosztása egy információs hálót hozott létre, amelyen az információk a szakmai közösség közel 160.000 tagjához juthattak el.

2017 decemberében jött létre az ombudsmanhelyettes Instagram oldala ([instagram.com/ombudsmanhelyettes](https://www.instagram.com/ombudsmanhelyettes)). A fentiekől eltérően célja kevésbé a szakmai hírek disszeminációja, jellemzően inkább a mindennapi munka személyesebb oldalát igyekszik megmutatni és pillanatképeket rögzít a nemzetiségek életéből. A felület követőinek száma egy hét alatt elérte az 50 főt, és folyamatos bővülésre számítunk 2018-ban is.

Mindhárom felület maradéktalanul beváltotta a hozzájuk fűzött reményeket, amelyet a felhasználói aktivitás mellett más mérhető adatok is visszaigazolnak: ahogyan fent is jeleztük, a biztoshelyettes ismertségének további növekedésével többen keresték meg a titkárságot problémáikkal, panaszügyeikkel, valamint jelentősen nőtt a szakmai szereplésre való felkérések száma is.

4.3.2.3. Megyelátogatások és helyszíni vizsgálatok

A fentiek mellett a kapcsolatteremtés ritkább, de kiemelten fontos és összetett formája a megyelátogatás volt.

Az alapvető jogok biztosa és két helyettese évente két alkalommal több napos helyszíni látogatást tesznek Magyarország egy-egy megyéjében. A látogatások elsődleges célja az, hogy közvetlenül szerezhessenek információkat, benyomásokat és tapasztalatokat az alapjogok érvényesüléséről Magyarország egy-egy régiójában. E találkozók azonban az adott megye vezetői, közigazgatási szakemberei, az ott működő egyes intézmények munkatársai és nem utolsósorban az ott élő nemzetiségi közösségek tagjai számára is jó alkalmat kínálnak arra, hogy közvetlen információkat kapjanak az AJBH működéséről, a biztos és helyettesei munkájáról.

A megyelátogatások során a biztos és helyettesei találkoznak a megyei kormány megbízottal és a kormányhivatal főigazgatójával, majd jegyzői értekezletet tartanak a megyében található települési önkormányzatok jegyzői számára. Ezek az értekezletek alkalmat kínálnak arra, hogy a nemzetiségi biztoshelyettes felhívja a részt vevő jogi szakemberek figyelmét a nemzetiségi jogok érvényesítésével kapcsolatos igazgatási feladatok fontosságára, illetve a jegyzők által a nemzetiségi jogok biztosításával és érvényesítésével kapcsolatban felmerülő kérdésekre is érdemi választ adjon.

A nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettes a megyelátogatások alkalmával rendszeresen felkeres több, nemzetiségi oktatást folytató, illetve a nemzetiségi identitás ápolásában fontos szerepet játszó kulturális vagy egyházi intézményt, ahol az intézmény vezetői mellett a diákokkal, illetve az adott nemzetiségi közösség tagjaival is találkozik. Azokon a területeken, ahol a roma nemzetiséghez tartozó személyek szegregált telepeken is laknak, a biztoshelyettes programjának rendszeres eleme e telepek felkeresése, az ott élőkkel való találkozás.

2017-ban az ombudsman és helyettesei Tolna és Veszprém megyékben tettek látogatást. Mindkét megye népes és igen aktív német nemzetiségi közösségnek ad otthont, így a találkozások többsége is a német nemzetiségi önkormányzatok és intézmények vezetőivel zajlott.

Tolna megyei látogatása keretében a biztoshelyettes felkereste a Magyarországi Német Színházat (Deutsche Bühne Ungarn), amely az egyetlen professzionális német nyelvű színház hazánkban. A találkozó során megtudhatta, hogy a tavaly felújított 80 férőhelyes színház éves repertoárjának összeállításakor kiemelt szempont volt a német közösség térben és időben meg-

mutatkozó sokszínűsége. Ennek érdekében a hagyomány és az innováció egyaránt fontos szempont: a magyarországi németiség kulturális és nyelvi történetének megőrzése, illetve bemutatása mellett kiemelt szerepet kap



Látogatás a Magyarországi Német Színházban (Deutsche Bühne Ungarn) – Szekszárd

az anyaországi kortárs szerzők műveinek színpadra vitele, a fiatalok bevonása és a folyamatos műfaji kísérletezés is. A német nemzetiség szórványos elhelyezkedése okán kiemelkedő fontosságúnak tartják az iskolai és a tájelőadásokat is.

A nemzetiségi biztoshelyettes Gyönkön a Tólnai Lajos Német Nemzetiségi és Kéttannyelvű Gimnáziumot kereste fel, ahol immár kétszáz éve folyik német nyelvű oktatás. A megbeszélésen az intézményvezetőn és az igazgatón kívül részt vett a polgármester, a nemzetiségi önkormányzat elnöke, az óvoda és az általános iskola vezetője, illetve több környező település polgármestere, intézményvezetője, valamint nemzetiségi pedagógusa. A beszélgetés során a szakemberek, illetve a helyi közélet szereplői egyértelműen kinyilvánították, hogy kiemelten fontosnak tartják a német nemzetiségi identitás és nyelv megőrzését intézményeikben. Gyönkön a biztoshelyettes megtekintette a német nemzetiségi tájházat, és találkozott a helyi Német Nemzetiségi Egyesület elnökével és tagjaival is.

A látogatás második napján az ombudsmanhelyettes a Szekszárdi Német Nemzetiségi Egyesület székházában a szekszárdi német közösség képviselőivel tárgyalt. A Szekszárdi és a Tolna megyei Német Nemzetiségi Önkormányzat, illetve az egyesület elnökein kívül a találkozón részt vett több német nemzetiségi nevelést-oktatást végző intézmény vezetője is. A problémaorientált – többek között a nemzetiségi önkormányzatok és intézmények működésére, finanszírozására, a nemzetiségi pedagógusképzésre fókuszáló – beszélgetés résztvevői és a biztoshelyettes megállapodtak,

Szakmai fórum a Bonyhádi Német Nemzetiségi Önkormányzatok és helyi intézmények vezetőivel – Bonyhád



hogy az ősz folyamán folytatják az eszmecserét a Szekszárdon zajló, német nemzetiségi közösséget érintő munka tapasztalatairól.

A nemzetiségi biztoshelyettes Tolna megyei programja Bonyhádön zárult, ahol a német nemzetiségi önkormányzat, valamint a helyben működő kulturális egyesület elnökeivel és tagjaival találkozott. Bonyhád nemzetiségi összetétele ma is sokszínű, meghatározó azonban a német nemzetiségi közösség jelenléte, valamint a hagyományaik, illetve az anyanyelvi értékek megőrzéséért folytatott munka.

Az ombudsmanhelyettes 2017 novemberében Veszprém megyében látogatott a hazai németek által létrehozott és fenntartott Iglauer Parkba, amely turisztikai értéke mellett kiemelten fontos a német közösség kulturális élete szempontjából is. A városi intézményben megbeszélést folytatott a Veszprém megyei német nemzetiségi közösség választott tisztségviselőivel, oktatási és kulturális intézményeinek vezetőivel és a civil szervezetek képviselőivel is.



Szakmai fórum a Veszprém megyében működő német nemzetiségi önkormányzatok és intézmények vezetőivel – Iglauer Park, Városlőd

Ugyanezen a napon találkozott a Fekete Sereg Ifjúsági Egyesület elnökével és önkénteseivel a közösség bázisán, Nagyvázsonyban, ahol az – Uruguatól Vietnamiig szinte a világ minden országából érkező – nemzetközi önkéntesek hátrányos helyzetű, elsősorban roma fiatalok életének és lehetőségeinek kibontakoztatásáért dolgoznak a zene, művészet, nyelvtanítás és folyamatos figyelő jelenlét segítségével. A nemzetközi önkéntes program keretében arra is lehetőség nyílik, hogy többek között roma fiatalok is eljussanak más országokba és földrészekre önkéntes tevékenységet folytatva.



Találkozó a Fekete Sereg Ifjúsági Egyesület vezetőjével és önkénteseivel – Nagyvázsony

A biztoshelyettes a veszprémi megyeházán egyeztetéseket folytatott a Veszprém Megyei Jogú Város nemzetiségi önkormányzatainak és a területi nemzetiségi önkormányzatoknak a vezetőivel. A beszélgetés során elsősorban a helyi és a települési nemzetiségi önkormányzatok közötti együttműködés eredményeiről és problémáiról, a feladatalapú támogatás kérdéseiről, a nemzetiségi nevelés-oktatásról és a közelgő országgyűlési választások kihívásairól esett szó.



*Szakmai fórum
a veszprémi
és a Veszprém megyei
területi nemzetiségi
önkormányzatok vezetőivel
– Veszprém*

Programja utolsó állomásaként a biztoshelyettes az ügynevezett Pokoli Toronyként elhíresült, korábban munkásszállóként működő speciális szegregátumba látogatott el, ahol a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Vertikális közösségi rehabilitációs projektjének eredményeiről és kihívásairól egyeztetett a program vezetőivel, majd bekapcsolódott egy zenés játszóházi programba, ahol a gyermekek a nagyvázsonyi nemzetközi önkéntesek segítségével élményterápiás foglalkozáson vettek részt a helyben működő Tanodában.



Élményterápiás foglalkozás a Pokoli Toronyban – Veszprém

A megjelölés a záróeseménye a biztos és helyettesei részvételével a megyeszékhelyen rendezett sajtótájékoztató volt, ahol az országos és a helyi média képviselői kaptak tájékoztatást a látogatás céljáról és eredményeiről, illetve tehettek fel kérdéseket.

4.3.2.3. Gyermekkonzultációk

2017-ben a nemzetiségi biztoshelyettes három olyan, gyermekrészvétellel megvalósuló program szakmai lebonyolításában vett részt, amelyekben aktív szerepet kaptak a hazai nemzetiségi közösségek 12–16 év korú gyermekei: az Európa Tanács 2016-ban kiadott Gyermekjogi Stratégiája alapján több olyan pilot projekt is indult, amelyek a gyermekek „digitális önképét” és az online térben betöltött szerepükkel kapcsolatos véleményüket kívánták feltárni. 2017 áprilisában a fiatalok és a biztoshelyettes titkárságának munkatársai a gyermekjogok a digitális környezetben témakört, a nyár folyamán a romákat sújtó online előítéletek és sztereotípiák hatásait, novemberben pedig a gyermekbarát digitális társadalom kérdését járták körbe.

2017. április folyamán az Európa Tanács „Child Participation in the drafting of the Guidelines for Member states to Empower, Protect and Support Children in the Digital Environment” projekt keretében különböző tagállamokban élő, eltérő társadalmi és etnikai csoportokból származó gyermekekkel fókuszcsoportos beszélgetéseket tartottak gyermekjogi szakértők. A program célja az volt, hogy az Európa Tanács Gyermekjogi Bizottsága által kidolgozandó, a gyermekjogok online környezetben témáját érintő irányelv

elkészítéskor a gyermekekkel folytatott konzultációkon megfogalmazott üzeneteket becsatornázza. A magyarországi projektet a Reményt a Gyermekeknek Közhasznú Egyesület (REGY) valósította meg, roma és nem roma gyermekekből álló csoportokkal. Tekintettel arra, hogy 2016-ban a REGY és a nemzetiségi ombudsmanhelyettes stratégiai partnerekként dolgoztak az Európa Tanács No Hate Kampányának magyarországi megvalósításában, a közös munka kézenfekvő volt. A magyarországi roma közösségek sokszínűségére tekintettel a biztoshelyettes munkatársai két különböző közösséget kerestek meg a projekt keretében: a konzultációk az Újpesti Tanoda és a Hodászi Görögkatolikus Cigány Egyházközség tanodájának növendékeivel kerültek megrendezésre. A nemzetiségi közösségi jogok szempontjából kiemelten fontos és érdekes volt a hodászi közösség roma gyermekeivel való konzultáció, hiszen az itt élő gyerekek beszélik és használják a romani nyelvet (cerhari dialektus) és a közösség szokásaira és hagyományaira élő kultúraként tekintenek, így a konzultáció során a nemzetiségek kulturális jogainak gyakorlása és a nemzetiségek anyanyelv-használati jogának témakörei is előtérbe kerülhettek. A hodászi gyermekek üzenetükben a digitális környezetben terjedő sztereotípiák és előítéletek, valamint gyűlöletbeszéd elleni fellépést szorgalmazták, valamint hangsúlyozták a megkülönböztetés tilalmának fontosságát. Az Újpesti Tanoda egy inkluzívan működő intézmény, ennek köszönhetően a roma és nem roma gyermekek egyaránt jelentkeztek a programra. Az érintettek az internethez és különböző applikációkhoz való ingyenes hozzáférés megvalósítását kérték az Európa Tanácstól. A harmadik konzultációt nem roma gyerekekkel, a budapesti Klebelsberg Kuno Általános Iskola és Gimnáziumban szervezték meg.

Az év második felében a „V4 Children for a Digital Society” projekt keretében a visegrádi országokban élő fiatalok véleményét mértük fel arról, hogyan lehetne a digitális társadalmat gyermekbaráttá tenni. A program koordinátora ebben az esetben is a REGY volt, amely civil partnerei segítségével – és a Visegrádi Alap támogatásával – valósította meg a konzultációkat és a nemzetközi konferenciát. A hazai stratégia elkészítését követően a fiatalok nemzetközi konferencián találkozhattak a visegrádi országokból érkező kortársaikkal, közösen regionális tervezeteket készítettek a V4-es országok döntéshozói számára. A nemzetiségi biztoshelyettes a szakmai támogatáson túl igyekezett a hazai nemzetiségi közösségeket, különösen a lengyel és szlovák nemzetiségi gyermekeket bevonni a konzultációs folyamatba. Mind a hazai, mind pedig a nemzetközi program során jelen voltak a budapesti Szlovák Tanítási Nyelvű Óvoda, Általános Iskola, Gimnázium és Kollégium tanulói is. Mellettük részt vettek a korábbi májusi konzultáció résztvevői, többek között a budapesti Klebelsberg Kuno Általános Iskola és Gimnázium tanulói is.

A gyermekrészvétellel megvalósuló programok harmadik eseménye a „Children Consultations for the development of child friendly resources in

the framework of Dosta! campaign” projekt hazai megvalósításához kapcsolódó konzultáció volt. A program az Európa Tanács „Dosta! – Enough! Go beyond prejudice, meet the Roma!” (Elég! Lépj túl az előítéleteken, ismerd meg a romákat!) kampányához kapcsolódott, amely a romákat sújtó előítéletek és sztereotípiák ellen kíván fellépni. Ennek keretében 2017 utolsó negyedében Albániában, Magyarországon és Spanyolországban gyermekkonzultációkat rendeztek, hogy a roma és nem roma gyermekekből álló 20 fős gyermekcsoportok elkészíthessék javaslatukat a gyermekbarát kampány tartalmi elemeire vonatkozóan. A konzultációs folyamat 12–15 éves korú gyermekek bevonásával történt: a roma közösséget és egyéneket érintő előítéletekről, sztereotípiákról, diszkriminációról, cigány/romaellenességről, valamint az ezek elleni fellépés lehetőségeiről beszélgettek a résztvevők, illetve foglalmazták meg és készítették el javaslatukat a gyermekbarát kampányhoz. A program eredményeként a fiatalok egy kis videót is készítettek, amely azt kívánta hangsúlyozni, hogy mennyire fontos fellépni a kirekesztő magatartásokkal szemben, és hogy a barátság ereje fölülírja az előítéleteket. A fiatalok javaslatot tettek a kampányszlogenre is (Belülről mindenki egyszínű), és elkészítették a Dosta! kampány logójának gyermekbarát változatát is. A program fontos eleme volt, hogy roma és nem roma gyerekek közösen dolgozzanak és foglalmazzák meg a véleményüket.



*Életkép az első
gyermekkonzultációról
– Hodász*

A gyermekkonzultációk eredményeiről szakemberekkel és az érintett gyermekekkel 2017. május 25-én és november 20-én szakértői kerekasztal-beszélgetésekre került sor az AJBH-ban, amelyen civil és kormányzati szervezetek egyaránt magas szinten képviseltették magukat. A megbeszélések lehetőséget teremtettek arra, hogy a konzultációk eredményeinek bemutatásán túl a szakemberek megoszthassák észrevételeiket és javasolataikat a témával kapcsolatban. Az érintett fiatalok, illetve az adott intézmények

képviselői a beszélgetések alkalmával személyesen is beszámoltak a konzultációs folyamatokról, továbbá bemutatták a képviselt csoport üzenetét a szakemberek számára.

4.3.2.4. Szakmai és társadalmi szemléletformálás, emberi jogi oktatás

A nemzetiségi biztoshelyettes és titkárságának munkatársai az év folyamán számos alkalommal tartottak előadásokat, illetve végeztek emberi jogi oktatást nem-formális módszerekkel. Az események során az ismeret átadása mellett elsődleges szempont volt az interaktivitás: a hallgatóság bevonása, az új tudás aktív beépítése és az ösztönzés annak átadására. A korábbi évektől eltérően a biztoshelyettes már nem csak a fiatalokat szólította meg, hanem a pedagógusoknak, intézményvezetőknek, civil aktivistáknak és jogász kollégáknak is új ismereteket közvetített. Az alábbiakban a teljesség igénye nélkül néhány ilyen alkalomról számolunk be.

*Beszélgetés
az „Ember a tisztség
mögött” című
rendezvénysorozat
keretében – Budapest*



- Szalayné Sándor Erzsébet a Nemzeti Ifjúsági Tanács felkérésére középiskolás és egyetemista fiatalokkal beszélgetett az „Ember a tisztség mögött” című rendezvénysorozat keretében, ahol a résztvevők eddigi személyes és szakmai életútjáról, ombudsmanhelyettesi és nemzetközi szakértői tevékenységéről kérdezték, de az este folyamán szóba kerültek hazánk nemzetközi kisebbségvédelmi kötelezettségei, a külföldi magyarok helyzete és az emberi jogok európai szintű érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatok is.
- Az ombudsmanhelyettes és munkatársa részt vettek a III. Erdélyi Jogászgyűlésen, amelynek idén a székelyföldi Gyimesközéplek adott otthont. Az esemény a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem és az Erdélyi Magyar Jogászok Társasága szervezésében valósult meg. Szalayné Sándor Erzsébet „A nemzetközi monitoring eljárások szerepe a kisebbségi jogérvényesítésben” címmel tartott előadást a résztvevőknek, amelyet

kerekasztal-beszélgetés követett a nemzetközi monitoring eljárásokról, a kisebbségi nyelvhasználat realitásairól, valamint a romániai magyar jogi szaknyelv jelenlegi állapotáról és jövőjéről.

- Ősszel a Szekszárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat és a szekszárdi Wunderland Óvoda meghívására a nemzetiségi nevelés-oktatás jogi helyzetéről tartott előadást német pedagógus és önkormányzati képviselő kollégáknak a „Kindergartenwesen – Német nemzetiségi ovi-ügyek” című regionális német nemzetiségi konferencián. Ezt követően kerekasztal-beszélgetést folytatott az intézményfenntartó nemzetiségi önkormányzatok működtetési tapasztalatairól, a finanszírozási kérdésekről, a nemzetiségi pedagógus utánpótlás helyzetéről, a nemzetiségi nevelés-oktatás jelenéről és jövőéről, valamint számos ombudsmani gyakorlati tapasztalatról.



„Kindergartenwesen – Német nemzetiségi ovi-ügyek” regionális német nemzetiségi konferencia – Szekszárd

Kerekasztal-beszélgetés az uniós egyenlő bánásmód joganyag magyarországi alkalmazásának kérdéseiről – Budapest



- 2017 telén a nemzetiségi ombudsmanhelyettes és a Pécsi Tudományegyetem Európa Központja összefogásával indult újtára egy szakmai konzultáció-sorozat, amelynek célja, hogy az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos jogalkalmazási kérdésekről elméleti és gyakorlati szakemberek cserélhessék ki tapasztalataikat, illetve fogalmazzanak meg javaslatokat az egységes jogalkalmazás irányában. A sorozat a nemzeti és nemzetek feletti jogrendszerek között érvényesülő szinergiát és az uniós tagságból eredő kötelezettségeket kívánja vizsgálni az egyenlő bánásmóddal kapcsolatban, számba véve az eredményeket és az esetleges hiányosságokat, mind a hazai jogalkotásban, mind a bírósági gyakorlatban, illetve a jogvédő intézmények és szervezetek tevékenysége során. Az első alkalom témája „A faji diszkrimináció elleni küzdelem szabályozása uniós jogi kontextusban” volt.
- A nemzetiségi ombudsmanhelyettes munkatársai október és december folyamán két alkalommal is képzést tartottak a rendőri állomány tagjai számára az egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség, valamint kisebbségvédelem témakörében. Októberben a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatóságának kisebbségi kapcsolattartásért felelős vezetői, valamint egy 15 fős látogatói csoport – köztük kiemelkedő közéleti tevé-



Tréning a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság, a BRFK és az ORFK munkatársai, valamint a Baranya megyei roma nemzetiségi vezetők számára – Budapest

kenységet végző roma vezetők, civil partnerek, a BMRK, a BRFK és az ORFK rendőr munkatársai – érkeztek az AJBH-ba egy több lépcsős továbbképzési program részeként. Decemberben a BRFK Terve utcai székházában tartott tréninget a budapesti kerületek kisebbségi összekötői számára az ombudsmanhelyettes titkárságvezetője.

- Az ombudsmanhelyettes és Rézműves Melinda, a hodászi Közművelődési és Vidékfejlesztési Programiroda Egyesület vezetője összefogásával 2017 decemberében nyílt meg az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában a „Hodász – a község, ahol múlt és jövő találkozik” című kiállítás, amely hazánk egyik kulturális és nemzetiségi aktivizmus szempontjából kiemelten fontos roma közösségének hagyományait, közösségi értékeit és jelenlegi projektjeit mutatta be már elkészült demonstrációs anyagok felhasználásával. A település egyben hagyományos roma közösség, amely három nagyobb roma tematikájú kulturális programmal – Hodászi Roma Tájház, „Nagyapám Kincse” program, a „Madzag óvoda” történetét bemutató kiállítás – is rendelkezik.

4.3.3.

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„c) figyelemmel kíséri és értékeli a Kormány társadalmi felzárkózásról szóló stratégiája romákat érintő célkitűzéseinek megvalósulását.” (SZMSZ 12. §)

Bár a szabályzat kifejezetten a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia érvényesülésének folyamatos vizsgálatáról rendelkezik, a roma integrációs politika figyelemmel kísérése rendkívül szerteágazó tevékenység.

A biztoshelyettes és az érintett kormányzati vezetők – így különösen az Emberi Erőforrások Minisztériuma Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság vezetői – között 2017-ben is folyamatos volt a munkakapcsolat: szakértői és vezetői szinten egyaránt sikerült fenntartani és fejleszteni a korábban kialakított, rendszeres egyeztetéseken, kölcsönös bizalmon és a konstruktív szakmai együttműködés szándékán alapuló együttműködést.

Két szakosított konzultációs testület, a Roma Koordinációs Tanács és az Antiszegregációs Kerekasztal ülésein megfigyelőként vett részt a biztoshelyettes, illetve munkatársai, míg az Emberi Jogi Munkacsoport több tematikus munkacsoportjának munkájában önálló résztvevőként volt jelen. Ezek közé tartozott a Romaügyekért felelős Tematikus Munkacsoport mellett a Nemzetiségi Ügyekért, a Véleménynyilvánítás Szabadságáért és az Egyéb Polgári és Politikai Jogokért Felelős Tematikus Munkacsoport. 2017-ben kiemelt téma volt a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók integrációja, az indokolatlan fogyatékosná minősítés megelőzése és megakadályozása, az interszekcionalitás, valamint a helyi és megyei együttműködés szerepe a felzárkózásban. Az ombudsmanhelyettes csatlakozott a Gyűlöletbűncselekmény Elleni Munkacsoport szakmai konzultációs sorozatához is, amelyben a romák elleni gyűlölet-bűncselekmények elemzésében és a látnia elleni intézkedések kidolgozásában is részt vett.

Az integrációs programok gyakorlati megvalósulását a biztoshelyettes személyesen is figyelemmel kísérte, ennek keretében szakmai konzultációkon és helyszíni vizsgálatokon találkozott a területen gyakorlati munkát folytató civil szervezetek tagjaival és helyi szakértőkkel. A találkozások során különösen az oktatás, lakhatási szegregáció, egészségügyi ellátáshoz való korlátlan hozzáférés és a digitális kihívások témái kerültek előtérbe. A biztoshelyettes szoros együttműködést tart fenn a Magyar Máltai Szeretetszolgálattal. A szervezet összetett szakmai profilja, gyakorlati tapasztalatai és kiterjedt szakmai hálózata révén az igények becsatornázása és a lehetséges megoldások kidolgozása hatékony. A gyakorlati ügyeket bemutató fejezetrészen tételesen is elemezzük az együttműködés területeit és eredményeit.



*Helyszíni látogatás
a Pokoli Toronyban
– Veszprém*

4.3.4.

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak
védelmét ellátó biztoshelyettes további feladatkörei

- „f) – h) az átruházott hatáskörben ellátható feladatok köre és
j) – l) a kizárólag közreműködés keretében megvalósítható feladatok köre.”
(SZMSZ 12. §)*

2015. január 1-jétől, amint azt már a korábbi beszámolók is jelezték, az AJBH módosított SZMSZ-ének megfelelően új munkamegosztás alakult ki a nemzetiségi jogi területen, így a nemzetiségi biztoshelyettes átruházott hatáskörben eljárva nagyobb önállósággal végezheti a munkáját.

Az alapvető jogok biztosa a feladatok hatékony ellátásának biztosítása érdekében – az alkotmánybírósági indítvány, az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló indítvány, valamint a jogszabály-veleményezés kivételével – a nemzetiségi jogokkal kapcsolatos egyes ügyek kiadmányozási jogát átruházta helyettesére. Ennek segítségével a biztoshelyettes kiadmá-

nyozhatja azokat a dokumentumokat, amelyek egy vizsgálat lefolytatásához szükségesek, valamint – jellemzően az egyes konkrét panaszügyek zárásához kapcsolódóan – az érintett szervek irányában önállóan élhet a veszélyeztető helyzet megszüntetésével kapcsolatos felhívással, az intézkedés kezdeményezésével, és az ajánlás kibocsátásának lehetőségével. Ugyanakkor a nemzetiségi vonatkozású jelentéseket a biztos és a nemzetiségi biztoshelyettes minden esetben együttesen kiadmányozzák.

A fent jelzett kivételek esetében a biztoshelyettes közreműködhet a feladatkörével összefüggő jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatában, és az ezzel kapcsolatos indítvány előkészítésében, valamint jogszabályok, illetve más kormányzati előterjesztések tervezeteinek véleményezésében.

A közigazgatási egyeztetés keretében az AJBH-hoz megküldött jogszabályok, illetve stratégiai dokumentumok véleményezése, illetve ennek belső koordinálása a Közjogi Főosztály feladata. A biztoshelyettes azonban részt vesz az észrevételezés folyamatában minden olyan esetben, amikor a dokumentum – akár közvetlen, akár közvetett módon – érinti a nemzetiségi jogokat, illetve a roma integrációs szabályozás valamely elemét. 2017-ban erre 30 esetben került sor, a biztoshelyettesi titkárságra eljuttatott dokumentumok többsége a köznevelés és közoktatás, a képzés és a foglalkoztatás területéről érkezett.

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

4.3.5.

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„e) a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmével kapcsolatosan a tudomására jutott visszaesség esetén a Biztos intézkedését kezdeményezi és készíti elő; és i) szükség szerint kezdeményezi a Biztos intézkedését a c), d), e) pontban meghatározott esetekben.” (SZMSZ 12. §)

Azokban az esetekben, amelyeknél nincs lehetőség önálló eljárásra, de szükséges lehet ombudsmani eszközök alkalmazása, a biztoshelyettes kezdeményező és javaslattevő szerepet tölt be.

2017-ben két konkrét ügyben került sor a speciális kezdeményezési jogsultság alkalmazására.

Az egyik hazai alapítvány vezetője a Facebook közösségi felületen osztotta meg tapasztalatát a MÁV-START Vasúti Személyszállítási Zrt. (MÁV-START Zrt.) számlaadási gyakorlatával kapcsolatban. A halmozottan hátrányos helyzetű, többségében roma gyermekek tanulási nehézségeinek és egyéb hátrá-

nyainak csökkentésével is foglalkozó alapítvány a tanodaprogramjuk keretében pályázati forrásból alkalmanként kirándulást és táboroztatást szervez a gyermekeknek. Egy ilyen jellegű program utazásának lebonyolításakor a vasúti társaság megtagadta az alapítvány számára a számlakiállítást, arra hivatkozással, hogy a hátrányos helyzetű gyermekek részére vásárolt diákjegyek kedvezményes jegynek minősülnek, amelyek esetében nem állítható ki számla az alapítvány nevére. A konkrét esetben – az egyébként egyénileg igényjogosult gyermekek kapcsán – az alapítványnak például 80 ezer forint helyett 160 ezer forintot kellett volna kifizetnie az útért, hiszen könyvelésükben kizárólag a társadalmi szervezet nevére kiállított számla alapján számolható el kiadás, a gyermekek nevére kiállított számlák nem fogadhatóak el a vonatkozó jogszabályok szerint teljesítési igazolásnak.

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 33. §-a szerint a személyszállítási közszolgáltatási utazási kedvezmények ellentételezésére szociálpolitikai menetdíj-támogatás vehető igénybe. Szociálpolitikai menetdíj-támogatást a közlekedési szolgáltató jogosult igényelni. Nem vehető igénybe szociálpolitikai menetdíj-támogatás a nevelési-oktatási vagy gyermekvédelmi szakellátási feladatot ellátó intézménnyel jogviszonyban álló gyermek, tanuló, ellátott részére – a tankerületi központ által fenntartott intézmény esetében a tankerület, egyéb esetben az intézmény vagy annak fenntartója által történő vásárlások kivételével – a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek által vásárolt jegyek, bérletek után.

Mindez azt eredményezi, hogy az adott utazás esetén a menetdíj kétszeresét kell a szervezetnek kifizetnie, ha számlát szeretne kiállíttatni, ami viszont elengedhetetlen a pályázati pénz későbbi elszámolásához.

A szolgáltató számlaadással összefüggő gyakorlata minden olyan szervezetet érint, amely pályázati pénzek felhasználásával finanszírozza a programjait, illetve nyújt utazással is járó szolgáltatásokat az egyébként utazási kedvezmények igénybevételére jogosult személyek – diákok, nagycsaládok, nyugdíjasok, egészségügyi problémával rendelkezők, fogyatékossgal élők, mozgáskorlátozottak, stb. – részére. Tekintettel arra, hogy a probléma több sérülékeny csoportot is érint, az ombudsmanhelyettes javasolta az ombudsmani eljárás megindítását, amelyre ennek nyomán sor került. A vizsgálat jelenleg is folyamatban van.

Egy másik esetben egy szélsőjobboldali megemlékezésen történtek kapcsán kezdeményezte a nemzetiségi biztoshelyettes az alapvető jogok biztosának eljárását. Sajtóhíradások számoltak be arról, hogy 2017. február 11-én szélsőjobboldali csoportosulások közel hatszáz képviselője vonult fel a budapesti Városmajorban, hogy megemlékezzen az úgynevezett „becsület napjáról”. A „becsület napja” a magyarországi szélsőjobboldal egyik legnagyobb éves eseménye, amely során a német és magyar alakulatok 1945. február

11-én este Budáról indult kitörési kísérletére emlékeznek. A szélsőjobboldali csoportosulások 1997-ben tartották meg első, az eseményhez kapcsolódó demonstrációjukat. A 2017-es rendezvényen megjelent a Hatvannégy Vármege Ifjúsági Mozgalom is, az egyik szónok az önmagát nemzetiszocialistának valló Tyirityán Zsolt, a Betyársereg vezetője volt. A megemlékezésen részt vevők alakzatban vonultak fel, többen Waffen-SS egyenruhát, SS jelvényt és horogkeresztes karszalagot viseltek. Az egyik megjelent külföldi vendég, a német neonáci Matthias Fischer Szálasi Ferenc köszöntésével zárta felszólalását („Kitartás!”). Tyirityán Zsolt, a Betyársereg vezetője beszédében kifejtette, hogy olyan faji, nemzeti öntudatra van szükség, aminek része, hogy sárba kell taposni azt, aki „ki akar szorítani az életteremből”. Tyirityán a rémtetteiről hírhedt Waffen SS-t is éltette: „Elismerés és tiszteletem a Waffen SS-nek! Dicsőség a Waffen SS-nek!”

Az esemény megrendezésére nem csak a fővárosban került sor, de a Pest megyei Tökön is, ahol horogkeresztes zászlót húztak fel egy villanyoszlopra. A fekete kendővel eltakart arcú felvonulók, a nemzetiszocialista önkényuralmi jelképek tömeges használata, a több száz főnyi résztvevő alakzatban vonulása, az egyenruhák viselése és a nyilvánosan elhangzó gyűlöletbeszédnek külön-külön és együttesen is alkalmasak voltak arra, hogy riadalmat keltsenek másokban, és sértsék számos kisebbségi csoporthoz tartozó személy, valamint a holokauszt-túlélők és leszármazottaik emberi méltóságát.

A rendezvényen a horogkeresztes zászló és karszalag, valamint az SS jelvények használata a Btk. 335. §-a szerinti önkényuralmi jelkép használatának vétségét, míg a beszédek során elhangzottak a Btk. 332. §-ában szabályozott közönség elleni izgatás bűncselekményének gyanúját vetették fel. A rendelkezésre álló információk szerint ugyanakkor az eset kapcsán a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok sem a két helyszínen, sem azt követően semmilyen intézkedést nem fogantatosítottak. Mindezekre tekintettel a nemzetiségi biztoshelyettes javasolta az ügyben hivatalból indított vizsgálat lefolytatását, amellyel az alapvető jogok biztosa egyetértett. A vizsgálat jelenleg is folyamatban van.

4.3.6.

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„m) javaslatot tehet a nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására.” (SZMSZ 12. §)

Bár erre elvben lehetősége lett volna, a biztoshelyettes közvetlenül, saját hatáskörben nem tett javaslatot a nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására vagy módosítására, közvetett módon azonban folyamatosan

közreműködött a joganyag át- és kialakításában. Ebben kiemelt partnerei a nemzetiségi szószólók voltak.

A 2012-ben megújult nemzetiségi képviseleti rendszer kiemelt szereplője az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága lett. Bár a szabályozás tartalmi elemeivel kapcsolatban kezdetben számos szakmai és politikai vita folyt, a gyakorlat bebizonyította, hogy a testület a nemzetiségek érdekeit, illetve jogait érintően törvényalkotást kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munkát ellenőrző hatékony intézménye lett az Országgyűlésnek. A szószólók sikereket értek el a finanszírozás átalakítása, a források kiterjesztése és az átláthatóság garantálása területén is.

A nemzetiségi bizottság több esetben is szakmai megbeszéléseket kezdeményezett az ombudsmanhellyel, valamint figyelembe vette és beépítette a biztos és a biztoshelyettes közös jelentéseinek megállapításait az általa indított jogalkotási eljárások során. Ezek közül négy ügyet külön is érdemes kiemelni.

A nemzetiségi bizottság 2017 májusában és októberében is egyeztetést kezdeményezett a testület által kidolgozott, a Nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt módosító T/18296 számú törvényjavaslatról, amely közel 30 ponton kívánta módosítani az Njt-t. A törvényjavaslat célja az volt, hogy a törvény legutóbbi, 2014-ben végrehajtott – főként választási előírásokat érintő – változtatása után egy szélesebb körű, a nemzetiségek érdekképviseleti szerveinek javaslatait figyelembe vevő és a napi gyakorlattal harmonizáló törvényi szabályozás szülessen. Az Njt. hatálybalépése óta jelentős mértékben változott a hazai nemzetiségi politika jogszabályi környezete és gyakorlati megvalósulása egyaránt. A biztoshelyettes mindkét alkalommal részletes alapjogi indokolással ellátott, tételes és generális megállapításokat egyaránt tartalmazó észrevétel-csomagot juttatott el a testületnek. Az átdolgozott törvényjavaslat szinte kivétel nélkül beépítette a biztoshelyettes észrevételeit, a bizottság pedig megvitatta az egyes átfogó szabályozási felvetéseket. Az Njt. módosításáról szóló 2017. évi CCI. törvényt 2017. december 20-án hirdették ki.

A Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési és kulturális albizottsága 2017. október 26-án tárgyalta meg a kiegészítő nemzetiségi nevelésben-oktatásban részt vevő nemzetiségi tanulók osztályzatainak a beszámításával, a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskolában tanulmányokat folytató vendégtanulók helyzetének szabályozásával kapcsolatos vizsgálatok megállapításait. Az alapvető jogok biztosa és biztoshelyettese a vizsgálatában a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás jelenlegi szabályozásának áttekintésére, a panaszokban felvetett 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. § (10) bekezdése értelmezésének és gyakorlati végrehajtásának nehézségeire, valamint a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet, továbbá a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet – vendégtanuló fogalmával, valamint a vendég-

tanulói jogviszonnyal kapcsolatos – jogértelmezési és jogalkalmazási elmentmondásaira fókuszált. Az ülésen a téma megvitatásában az Emberi Erőforrások Minisztériuma képviselőjében Maruzsa Zoltán államtitkár és Monostori Zoltán főosztályvezető vettek részt. A bizottság végül osztotta az ombudsmanhelyettes álláspontját, és a jogszabályok kollíziójának megszüntetését kezdeményezte az EMMI-nél.

A biztos és biztoshelyettes közös jelentésének összefoglalója a beszámoló kiemelt nemzetiségi jogi ügyei között található.

Az albizottság ugyanezen a napon tárgyalta meg a roma holokauszt oktatásának társadalmi szemléletformáló szerepéről és hazai helyzetéről szóló ombudsmanhelyettesi elvi állásfoglalást is. A dokumentum a holokauszt-oktatás hazai szabályozási környezetének elemzésére, a roma holokauszt formális és nem formális oktatásban való megjelenésének vizsgálatára, a kapcsolódó hazai ombudsmani tevékenységre, valamint a nemzetközi és hazai jó gyakorlatok bemutatására terjed ki. A testület tagjai egyetértettek abban, hogy a roma holokauszt megfelelő minőségű oktatása olyan eszközzé válhat Magyarországon, amely nemcsak azt segítheti elő, hogy a roma és szintő közösségek az Alaptörvényben meghatározott önazonosságuk szabad vállalásához és megőrzéséhez való jogukkal élhessenek, hanem arra is alkalmas, hogy a társadalom tagjaiban kialakítsa és megerősítse azt az értékrendet, amely az emberi jogok tiszteletén alapszik.

A biztoshelyettes állásfoglalásának összefoglalója a beszámoló kiemelt nemzetiségi jogi ügyei között található.

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2016. évi tevékenységéről szóló (B/14301. számú) beszámolót a bizottság 2017. április 25-én tárgyalta. A beszámoló és az elmúlt év gyakorlata alapján a testület tartalmasnak és eredményesnek értékelte a biztoshelyettes hivatala és a Magyarországi nemzetiségek bizottsága együttműködését. A bizottság álláspontja szerint a nemzetiségi jogok védelmét ellátó biztoshelyettes a beszámolási időszakban is kiemelt feladatának tekintette a magyarországi nemzetiségek érdekeit szolgáló jogszabályok hatályosulásának figyelemmel kísérését, értékelését és ellenőrzését. A bizottság jóváhagyólag vette tudomásul, hogy 2016-ban az 50 százalékkal megnövekedett nemzetiségi ügyszám mellett a biztoshelyettes és munkatársai több átfogó vizsgálatot végeztek, folytatták a megjelölőkat, és a hivatalban jelentős nemzetiségi kulturális rendezvényeket szerveztek. A bizottság elismeréssel nyugtázta, hogy Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes asszonyt az Európa Tanács a Kisebbségvédelmi Keretegyezményhez kapcsolódó nemzetközi Tanácsadó Bizottsága állandó független szakértő tagjává választotta. A fentiek alapján az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága egyhangúlag támogatta az alapvető jogok biztos és helyettesei 2016. évi tevékenységéről szóló beszámolójának plenáris ülésen történő elfogadását.

4.3.7.

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak
védelmét ellátó biztoshelyettes

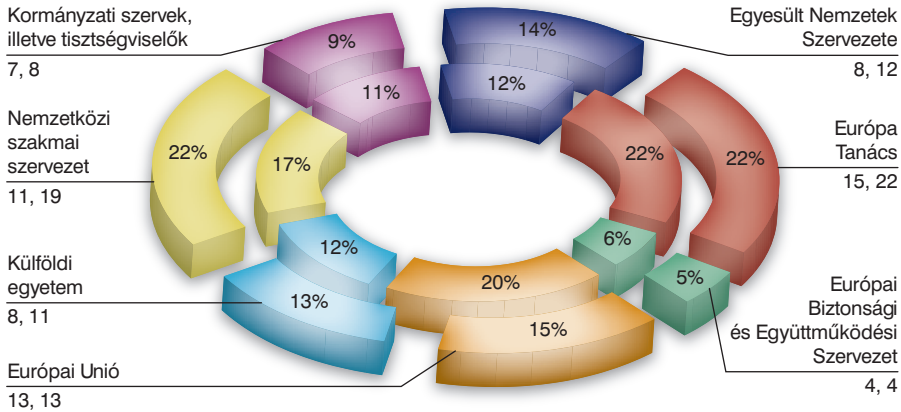
„n) nemzetközi tevékenységével elősegíti a nemzetiségi jogokkal kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását.” (SZMSZ 12. §)

A nemzetiségi jogterület számos lehetőséget kínál a nemzetközi fellépésre, ráadásul ezek a kapcsolódási pontok komplexebbek, mint sok más alapjogi terület esetén. A nemzetiségek anyaországainak kormányzati és társadalmi szerveivel fontos és szükségszerű a folyamatos kommunikáció a hazai közösségek helyzetének javítása érdekében, másrészt számtalan esetben a nemzetközi kisebbségi jogi sztenderdek ellenőrző testületek is a biztoshelyestestől kérnek olyan specifikus szakmai információkat, amelyek munkájukat segíthetik. Ezek a kapcsolatok kölcsönös előnyökkel járnak, hiszen a hazai jogvédelem sok esetben kéz a kézben halad a nemzetközi jogfejlesztő tevékenységgel: más országok vagy testületek eredményei sok esetben közvetlenül is felhasználhatóak a biztoshelyettes munkája során.

A fentiekre tekintettel a nemzetközi szervezetekkel, szakmai testületekkel, szakértőkkel és képviselői szervekkel való folyamatos kommunikáció 2017-ben is kiemelt fontosságú volt a biztoshelyettes munkájában, amit jól jelez, hogy a 231 biztoshelyettesi program közül 85, vagyis az összes esemény 36%-a volt nemzetközi vonatkozású.

Az esetek 61%-ában nemzetközi szervezet munkájával kapcsolatos tevékenység folyt a titkárságon, jellemzően a testületek ellenőrzési mechanizmusainak működéséhez és a stratégiaalkotáshoz kapcsolódó szakértői szintű együttműködés és tárgyalásos folyamatok keretében. A kapcsolattartás fennmaradó 39%-át az információszolgáltatás és a jogszabályban is deklarált „a hazai intézményrendszer értékeinek bemutatásával” összefüggő munka tette ki. Ez jellemzően személyes találkozók, konferencia-, illetve egyetemi előadások sorozatát jelentette.

A 2016. és 2017. évi adatsorokat összehasonlítva megfigyelhető, hogy az ombudsmanhelyettes nemzetközi kapcsolataira a kiegyensúlyozottság és az állandóság jellemző. 2017-ben kevesebb program kapcsolódott az Európai Unióhoz, illetve egyes szerveihez, azonban nőtt az egyéb nemzetközi szakmai szervezetekhez kötődő programok száma. Ez elsődlegesen az őshonos nemzeti kisebbségek, illetve őshonos etnikai csoportok legnagyobb európai ernyőszerzetével, a FUEN-nel (Federal Union of European Nationalities) kialakított szorosabb szakmai együttműködésnek köszönhető. A szervezet kiemelkedő jelentőségű programjáról, a Minority Safepack Initiative-ről a későbbiekben részletesen is beszámolunk.



A nemzetközi kapcsolatok megoszlása a partnerek szerint (2016 és 2017)

A nemzetközi kapcsolatteremtés eszközeit az alábbiakban a következő kategóriák szerint mutatjuk be:

1. nemzetközi delegációk fogadása;
2. hazai rendezésű, nemzetközi tartalmú programokban való közreműködés;
3. nemzetközi fellépés;
4. Minority Safepack Initiative;
5. speciális nemzetközi megbízatás.

4.3.7.1. Nemzetközi delegációk fogadása

Az ombudsmanhelyettes, illetve munkatársai személyes egyeztetést folytattak többek között a következő magas rangú szakértőkkel:

- Michael O'Flaherty – az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének igazgatója;
- Anne Gaspard – az Equinet igazgatója;
- Paul D'Auchamp – az ENSZ Emberi Jogi Főbiztoság regionális európai képviselő-helyettese;
- Peggy Hicks – az ENSZ Emberi Jogi Főbiztos hivatalának igazgatója;
- Sylwia Spurek – a lengyel ombudsman egyenlő bánásmódot felelős helyettese;
- David Maenaut – a Flamand Kormány magyarországi képviseletének vezetője;
- Olav Berstad – a Norvég Királyság budapesti nagykövete;
- Peter Burkhard – a Svájci Konföderáció budapesti nagykövete;
- Gajus Scheltema – a Holland Királyság budapesti nagykövete;
- David J. Kostelancik – az Amerikai Egyesült Államok budapesti nagykövetségének ügyvivője;
- Gyurcsík Iván – Magyarország egykori varsói nagykövete.

4.3.7.2. Hazai rendezésű, nemzetközi tartalmú programokban való közreműködés

- Március 22-én és 23-án került sor az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában az Equinet Gender Equality Munkacsoportjának ülésére, valamint a nők elleni és nemi alapú erőszakkal szembeni küzdelemmel foglalkozó projekt találkozójára. A kétnapos rendezvény szakmai vezetője a nemzetiségi ombudsmanhelyettes volt.
- Október 5-én szakmai egyeztetésre az AJBH-ba látogatott Michael O’Flaherty, az Európai Alapjogi Ügynökség (FRA) igazgatója, akit vezető munkatársai is elkísértek. A hazai delegáció tagjai Székely László ombudsman, Szalayné Sándor Erzsébet és Bándi Gyula biztoshelyettesek voltak. Az eseményen részt vettek a Hivatal érintett szakértői is, akik az ombudsmannak és hivatalának az alapvető jogok európai védelme területén kifejezhető szerepét és lehetőségeit tekintették át.
- Október 30-án Szalayné Sándor Erzsébet tartotta meg a „Visszafejlődés helyett hatékony fellépés: Közös válaszok a nők és lányok erőszakkal szembeni védelme érdekében” című konferenciájának nyitó előadását. A rendezvényt a WAVE (Women Against Violence Europe) Hálózat szervezte.
- A nemzetiségi ombudsmanhelyettes képviselőként dr. Török Tamás titkárságvezető vett részt a Magyar Állandó Értekezlet XVI. ülésén. A találkozó a kárpát-medencei magyar pártok és politikai szervezetek fóruma, ahol a külhoni magyarság legmagasabb szintű képviselői és a Kormány, valamint az ellenzéki pártok képviselői folytattak konzultációt a szomszédos országok nemzetiségi jogi környezetéről, illetve a nemzetközi kisebbségvédelem kérdéseiről. A nemzetpolitikai egyeztetés keretében a résztvevők tárgyalást folytattak a Minority SafePack kezdeményezés helyzetéről, illetve az ezzel kapcsolatosan vállalt egyéni intézkedésekről.
- November 14-én „Nyelvi jogokkal az identitás védelméért” címmel rendezett nemzetközi konferenciát a Külgazdasági és Külügyminisztérium a Re-

Panelbeszélgetés a „Nyelvi jogokkal az identitás védelméért” címmel rendezett nemzetközi konferencián – Budapest



gionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája aláírásának 25. évfordulója alkalmából. A nemzetiségi ombudsmanhelyettes az esemény egyik kiemelt paneljének házigazdájaként a civil társadalom és a nyelvhasználók szerepéről, a fiatalok szerepvállalásáról és a modern információs és kommunikációs technológiák használatáról beszélgetett a résztvevőkkel.

4.3.7.3. Nemzetközi fellépés

- A nemzetiségi ombudsmanhelyettes a Nemzetközi Ombudsman Intézet európai főigazgatójának vendégeként vett részt és tartott előadást Barcelonában „Az emberi jogokkal szembeni kihívások Európában: populizmus, a jogok visszafejlődése és az ombudsman szerepe” című magas szintű szimpóziumon. A közel 40, ombudsmani jogkörben eljáró szakértőnek tartott előadásában a biztoshelyettes összefoglalta a hazai nemzetiségi közösségek helyzetével kapcsolatos munkáját, a roma közösségeket érintő ügyek tanulságait és az Európa Tanács keretében végzett szakértői munkájának tapasztalatait is.
- A nemzetiségi ombudsmanhelyettes és munkatársa részt vettek az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának (FUEN) 62. kongresszusán Kolozsváron, ahol a szervezet vezetője, Vincze Loránt a tagszervezetek képviselői előtt útjára indította a Minority SafePack kezdeményezést. A 32 európai országból származó mintegy 90 tagszervezetével a FUEN az őshonos nemzeti kisebbségek, illetve őshonos etnikai csoportok legnagyobb európai ernyőszervezete, és ezzel közel 60 millió, kisebbségben élő európai polgár képviselője. A kolozsvári kongresszuson a tagszervezetek közel 500 képviselője is megjelent, ami így a 2017-es év egyik legszélesebb reprezentációval rendelkező kisebbségpolitikai találkozója volt.

Nemzetközi egyeztetés a közép-kelet-európai régió ombudsmanjainak együttműködéséről – Újvidék



- A nemzetiségi ombudsmanhelyettes Zoran Pavlović ombudsman és Eva Vukašinović, nemzetiségekért felelős ombudsmanhelyettes meghívására két napos munkalátogatást tett a Vajdasági Ombudsman Hivatalába, Újvidékre. A találkozójuk célja a közép-kelet-európai régió ombudsmanjainak együttműködését elősegítő fórum tervezése és konkrét kialakítása volt. A megbeszélésen részt vettek Szerbia, Horvátország, Románia és Bosznia-Hercegovina ombudsmanjai, illetve ombudsmanhelyettesei is.
- A nemzetiségi ombudsmanhelyettes az ombudsman képviselőjeként részt vett a Visegrádi Országok Ombudsmanjainak találkozásán, amelyet idén Brnóban tartottak. Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia ombudsmanjai 2004 óta évente találkoznak, hogy megvitassák az alapvető jogok védelmének aktuális helyzetét és kihívásait. A 2017-es év központi témája a gyermeki jogok érvényesítése és az interszekcionalitás (a társadalmi nem, etnicitás és osztályhelyzet összefonódása, illetve a többszörös hátránnyal rendelkező személyek vagy csoportok helyzete) volt. A vendéglátó Anna Šabatová cseh ombudsman mellett a találkozón részt vett Adam Bodnar lengyel ombudsman, valamint a szlovák alapjogi biztos képviselőjeként Marián Török hivatalvezető és Ján Glovičko kommunikációs igazgató.



*Az ombudsman kollégákkal,
illetve vezető munkatársaikkal
a tárgyalások szünetében – Brno*

- November 31. és december 2. között az Egyesült Nemzetek Szervezete idén 10. alkalommal tartotta meg Kisebbségügyi Fórumát, amelyre a világ valamennyi országából közel 500 delegált érkezett. Az AJBH mint az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye is képviseltette magát, delegáltja Török Tamás, a nemzetiségi ombudsmanhelyettes titkárságának vezetője volt. A három napos rendezvény témái a kisebbségi gyermekek és fiatalok helyzete, az inkluzív oktatás szerepe, a társadalmi részvétel erősítése, a média és a modern kommunikációs platformok kihívásai, valamint a gyermekeknek a béke és biztonság megteremtésében játszott szerepe, feladatai voltak.

- December 8-án az AJBH és a nemzetiségi ombudsmanhelyettes képviselőjében a Hivatal munkatársai részt vettek az Equinet „Inclusion of and discrimination against migrants in Europe” című brüsszeli konferenciáján. A rendezvény célja az Európai Unióban élő bevándorlók és menedékkérők elleni gyűlölet-bűncselekmények és diszkrimináció természetének tanulmányozása, az ezzel kapcsolatos jogi fellépés lehetőségeinek és az egyenlő bánásmód szervek szerepének megismerése volt. Emellett felmerült, mit tehetnek az Equinettel együttműködő intézmények a nemzetközi, európai uniós és nemzeti szinten a bevándorlók és menedékkérők minél sikeresebb és gyorsabb integrációja érdekében.
- A nemzetiségi ombudsmanhelyettes titkárságának vezetője az AJBH képviselőjében részt vett az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (FRA) konferenciáján, amelyen az intézmény hivatalosan nyilvánosságra hozta kiemelten fontos, az egyenlő bánásmód európai érvényesülésével kapcsolatos szakmai kutatásának eredményeit (EU-MIDIS II.). A bemutatót kísérő szakmai megbeszélések során a szakértők megállapították, hogy az érintett közösségek helyzete az elmúlt tíz évben érdemben nem javult. A 25 200 állampolgár bevonásával készült tanulmány kiemeli, hogy a válaszadók 38 százalékát érte hátrányos megkülönböztetés az elmúlt öt évben Európában: ez különösen az észak-afrikaiakat (45 százalék), a romákat (41 százalék) és a Szaharától délre fekvő országokból származó afrikaiakat (39 százalék) érintette. A hátrányos megkülönböztetés a munkakereséssel összefüggésben volt a legnagyobb (29 százalék).
- 2017. december 11-én Szalayné Sándor Erzsébet nemzetiségi ombudsmanhelyettes, a kolozsvári Babeş–Bolyai Tudományegyetem Jogtudományi Karának tiszteletbeli professzora díszelőadást tartott a BBTE Magyar Tagozatának szakmai találkozóján Kolozsváron. Előadásának címe „A nemzetközi (jogi) kisebbségvédelem színe és fonákja” volt, aktualitását pedig a Kisebbségi Keretegyezmény 2018. február 1-jei „jogi születésnapja”, vagyis alkalmazhatóságának 20. évfordulója adta.



A Babeş–Bolyai Tudományegyetemen tartott díszelőadás után Soós Anna rektorhelyetttel, a Magyar Tagozat vezetőjével

4.3.7.4. Minority SafePack Initiative (MSPI)

Ahogy az a korábbiakban jeleztük, a Minority SafePack Initiative (MSPI) európai polgári kezdeményezést a FUEN indította útjára. Az indítvány előkészítésén 2011 óta dolgozik a FUEN, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség, a Dél-Tiroli Néppárt és az Európai Kisebbségek Ifjúsági szervezetének tagjaiból álló munkacsoport.

A kezdeményezés a polgári érdekérvényesítés Lisszaboni Szerződésben megfogalmazott új jogi eszközén alapul. Segítségével jogalkotási javaslat előterjesztésére kérhető az Európai Bizottság olyan ügyekben, amelyekkel kapcsolatban az Unió hatáskörébe tartozik a jogszabályok alkotása. A polgári kezdeményezést a 28 uniós tagország közül legalább 7-ből származó, legkevesebb 1 millió uniós polgárnak kell támogatnia és a 7 tagállam mindegyikében össze kell gyűjteni a minimálisan szükséges számú aláírást.

Az MSPI célja, hogy arra ösztönözze az EU-t, javítsa a nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmét és erősítse az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségét. Ennek érdekében az aláírók arra kérik az Európai Bizottságot, hogy fogadjon el jogi aktusokat a regionális és kisebbségi nyelvekkel, az oktatással és a kultúrával, a regionális politikával, a részvétellel, az egyenlőséggel, az audiovizuális és egyéb médiatartalommal, illetve a regionális (állami) támogatással kapcsolatos kötelezettségekről.

2017 októberében a magyar Országgyűlés egyhangú, támogató határozatban üdvözölte a kezdeményezést. A Magyarországi nemzetiségek bizottsága által beterjesztett határozat kinyilvánítja: az Országgyűlés védendő alapvető értéknek tekinti az őshonos nemzetiségek létét és fennmaradását, az általuk létrehozott sajátos nyelvi és kulturális gazdagságot, továbbá egyetért a törekvéssel, hogy az őshonos nemzeti közösségek a jövőben is szülőföldjükön boldogulhassanak. Az Országgyűlés „bátorítja a hazai magyar és a nemzetiségekhez tartozó polgárokat, a külhoni magyar nemzetrészek tagjait, hogy aláírásukkal támogassák a Minority SafePack polgári kezdeményezést”, valamint reményét fejezi ki, hogy az aláírásgyűjtés feltételeinek teljesítését követően az Európai Bizottság támogatni fogja a kezdeményező jogalkotási programjának megvalósítását.

A nemzetiségi ombudsmanhelyettes a kezdeményezés kolozsvári megindítása óta támogatja a kezdeményezés sikerességét és figyelemmel kíséri a kampányt.

4.3.7.5. Speciális nemzetközi megbízatás

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1994. november 10-én fogadta el a „Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről” címet viselő dokumentum szövegét. A nemzetközi szerződés 1998. február 1-jén lépett hatályba. Az azóta eltelt húsz év alatt az Európa Tanács jelenlegi 47 tagállama közül 43 állam aláírta, 39 állam ratifikálta is, ezzel a Keretegyezmény az Európa Tanács

égisze alatt kidolgozott és aláírásra megnyitott 222 szerződés sorrendjében az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény mögött a második helyen áll a ratifikációk számát tekintve. A nemzeti kisebbségek védelme számára Európában rendelkezésre álló, változó hatékonyságú nemzetközi mechanizmusok között – a regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartája mellett – a Keretegyezmény központi szerepet játszik.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2016. május 25-i ülésén Szalayné Sándor Erzsébetet, a magyarországi nemzetiségek jogainak védelméért felelős ombudsmanhelyettes, egyetemi tanárt a kisebbségvédelem terén elért több évtizedes tudományos és nemzetközi jogi szakértői tevékenységére tekintettel a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának állandó tagjává választotta.

A Tanácsadó Bizottság feladata, hogy a nemzetiségek jogainak érvényesüléséről szóló egyes országjelentéseket megvizsgálja, és ezek alapján, illetve a szerződésben részes államokban tett helyszíni látogatások tapasztalatai alapján véleményezze az államok által a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény végrehajtása érdekében tett intézkedéseket és ajánlásokat tegyen. A Tanácsadó Bizottság független szakértőkből álló testület, állandó tagjainak száma 18 fő. A tagokat a Miniszteri Bizottság választja ki a Keretegyezményt ratifikáló államok által javasolt jelöltek közül.

Szalayné Sándor Erzsébet mandátuma 2016. június 1-jétől négy évre szól, mely időszak alatt a Tanácsadó Bizottság független és pártatlan állandó tagjaként lehetősége nyílik arra, hogy számos európai államban a nemzeti kisebbségek jogainak tényleges érvényesülését és a különféle kisebbségvédelmi modellek eredményeit felmérhesse, egyúttal aktív résztvevője lehessen az európai szintű kisebbségvédelmi szttenderdek kialakításának.

4.3.8.

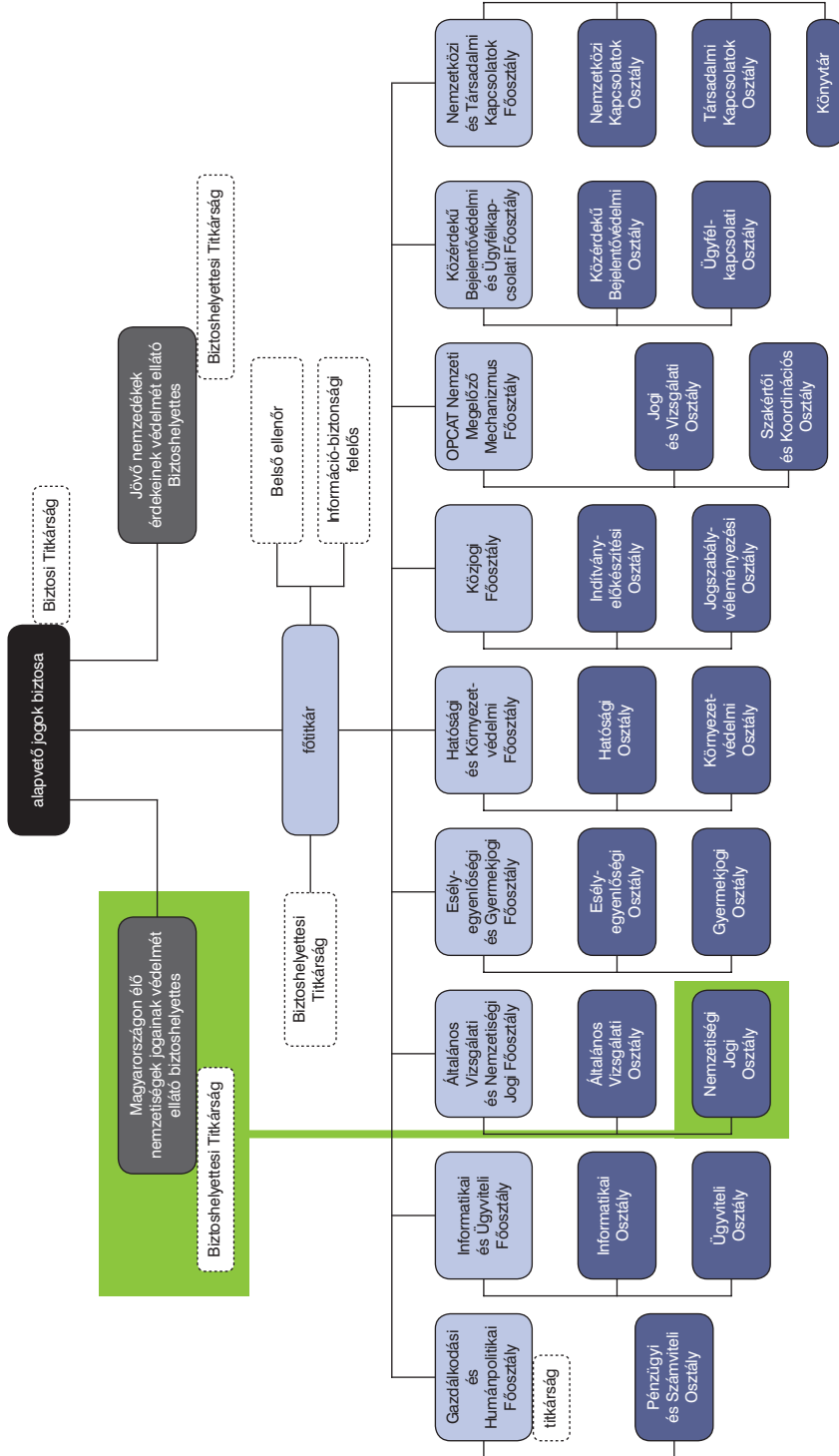
A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„o) véleményt nyilváníthat a Nemzetiségi Jogi Osztály tagjainak kinevezése, felmentése és más munkakörbe helyezése tekintetében” (SZMSZ 12. §)

A nemzetiségi jogterület szakmai felelőseként az ombudsmanhelyettes munkáját saját nemzetiségi titkársága valamint a Hivatal eltérő szervezeti egységéhez tartozó nemzetiségi jogi osztály munkatársai segítik. Az összesen 12 fős közösségben 10 jogász és 1 szociális munkás szakember mellett 1 gépkocsivezető dolgozik együtt.

A biztoshelyettes hatáskörébe tartozó feladatok szakmai, adminisztratív és koordinációs előkészítését, valamint a feladatok folyamatos ellátását a nemzetiségi biztoshelyettes titkársága biztosítja. 2017-ben 7 beosztott kolléga

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala szervezeti felépítése



dolgozott a szervezeti egységben, közülük egy munkatárs félállásban. Velük kapcsolatban a munkáltatói jogokat a biztoshelyettes gyakorolja. A stáb tagjai Benedek György, Iványi Klára, Mohay Ágoston, Rózsás István, Rutai Zsuzsanna, Tordai Edina és Török Tamás főosztályvezető voltak. A titkárság munkáját gyakornokként Kiss Balázs joghallgató (ELTE ÁJK) segítette.

Az Általános Vizsgálati és Nemzetiségi Jogi Főosztály szervezeti egységként működő Nemzetiségi Jogi Osztály feladata a beadványokkal és vizsgálatokkal kapcsolatos szakmai anyagok előkészítése, valamint a biztoshelyettes információszerző és felvilágosító tevékenységében való aktív közreműködés. Örömteli hír, hogy 2016-hoz képest az osztály létszáma 5 főre nőtt, így már 3 fő teljes és 2 fő hat órás munkarendben dolgozó munkatárssal végezte a feladatait. 2018-ben egy eddig tartósan távol lévő kolléga visszatérésevel tovább bővíthet a stáb. A nemzetiségi jogi osztály tagjai felett a munkáltatói jogokat az AJBH főtitkára gyakorolja, kivéve a munkajogviszony létesítésének és megszüntetésének jogát, amely a biztos hatáskörébe tartozik. A biztoshelyettesnek ugyanakkor lehetősége van arra, hogy véleményt nyilvánítson az osztály munkatársainak kinevezésével, felmentésével és más munkakörbe helyezésükkel kapcsolatos döntésekről. A stáb tagjai 2017-ben Horváth Eszter, Kutassy-Nagy Noémi, Sipos Beáta, Szokács-Szabó Barbara és Varjú Gabriella főosztályvezető-helyettes voltak.

4.3.9.

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„p) saját szakmai területére vonatkozóan vizsgálati szempontrendszereket és elvi állásfoglalásokat dolgozhat ki”(SZMSZ 12. §)

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 gyakorlata: a nemzetiségi joggal foglalkozó munkatársak rendszeres találkozóik során közösen is áttekintették az osztály aktuális ügyeit és a konzílium mellett speciális módszertani megoldásokat is kidolgoztak.

A biztoshelyettes jogosult arra is, hogy egyes, a területét érintő kérdések kapcsán elvi állásfoglalásokat adjon ki, ezzel állandó szttenderdeket megállapítva a szélesebb szakmai közösség számára. 2017-ban egy ilyen dokumentum született. A biztoshelyettes minden esetben egyedi ügyet elemezve és a felmerült visszasságokat kibontva adott átfogó jellegű szakmai-módszertani ajánlásokat. A megjelent elvi állásfoglalás címe: A roma

holokauszt oktatásának társadalmi szemléletformáló szerepéről és hazai helyzetéről szóló állásfoglalás (1/2017.), amelynek összefoglalója a beszámoló kiemelt nemzetiségi jogi ügyei között található.

4.3.10. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

*„q) ellátja az egyéb, a törvények vagy a Biztos által meghatározott feladatokat”
(SZMSZ 12.§)*

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

- A biztos 2014 júliusában a nemzetiségek védelméért felelős helyettesét jelölte ki arra, az AJBH-ban működő OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus és az ENSZ mellett működő, független szakértőkből álló Megelőzési Albizottság gördülékeny együttműködését és a folyamatos szakmai kapcsolattartást biztosítsa.
- A nemzetiségi biztoshelyettes minden évben javaslatot tehet a Justitia Regnorum Fundamentum díj egyik díjazottjának személyére. 2017-ban az elismerést Szarka László kapta, aki négy évtizede szenteli életét a kisebbségi lét kérdései kutatásának.
- A biztos a fenti feladatok mellett többször is felkérte helyettesét az AJBH általános alapjogvédelmi tevékenységének hazai és nemzetközi képviselőjére. Ennek keretében külföldi delegációk fogadására, szakértői tárgyalások lefolytatására és előadások megtartására egyaránt sor került. Erről részletesen a beszámoló nemzetközi és társadalmi kapcsolatokat bemutató fejezetben olvashatnak.

4.4.

A nemzetiségi jogi ügyek jellemzői

4.4.1.

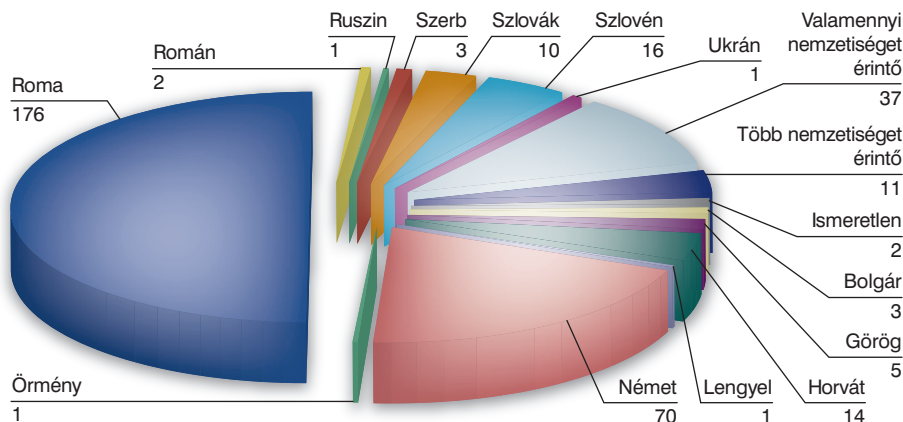
Nemzetiségek szerinti megoszlás

A nemzetiségi biztoshelyettes szakmai irányítása alá tartozó nemzetiségi ügyek (panaszbeadványok, hivatalból indított vizsgálatok) száma az előző évhez hasonlóan tovább növekedett. 2017-ben összesen 353 ügy volt nemzetiségi jogi jellegű, a 2016-os ügyszámhoz képest ez közel 30%-nyi növekedést mutat. Ezekből 118 kifejezetten a nemzetiségi egyéni és közösségi jogok érvényesítésével és érvényesülésével kapcsolatos, míg 235 ügy a nemzetiséghez való tartozás miatti diszkriminációs panaszokat tartalmazott az élet különböző területéről, mint a szociális jogok, nevelés-oktatás vagy a polgári jogi ügyek.

Az ügyszámok emelkedése összefügghet egyrészt a nemzetiségi biztoshelyettesi intézmény nagyobb ismertségével és elfogadottságával, illetve azzal a kezdeményező, aktív magatartással, melynek eredményeként az ombudsmanhelyettes és a munkatársai egyre több nemzetiségi rendezvényen, eseményen jelennek meg. Az ügyszámok növekedésének okaként meg kell említeni az előző fejezetben részletesen ismertetett évenkénti megyelátogatásokat is, amelyeken a biztos és a biztoshelyettesek közösen vesznek részt. A megyelátogatások során a nemzetiségi biztoshelyettes személyesen is találkozik az érintett megye jelentősebb nemzetiségi önkormányzatainak, intézményeinek vezetőivel. A megbeszéléseket, egyeztetéseket követően rögzítésre kerülnek az adott megyében élő nemzetiségi közösségeket érintő problémák, észrevételek, javaslatok azok áttekintése, elemzése, esetleges vizsgálata céljából.

Mint ahogy az eddig leírtakból is egyértelműen kitűnik, a nemzetiségi biztoshelyettes szoros kapcsolatot tart fenn a hazai nemzetiségi közösségek képviselőivel, köztük az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökeivel, illetve a nemzetiségi szószólókkal is.

Több olyan nemzetiségi ügy is volt, amelyekre a nemzetiségi szószólók vagy az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága, illetve annak Köznevelési és kulturális albizottsága hívta fel a nemzetiségi biztoshelyettes



A 2017. évi egyedi panaszügyek, beadványok, hivatalból indított vizsgálatok nemzetiségek szerinti megoszlása

figyelmét, vagy kérte az együttműködését, vizsgálatát az általuk észlelt jogszértés megszüntetése érdekében.

Voltak azonban olyan panaszügyek is, amelyekben az elkészült biztosi, biztoshelyettesi közös jelentés vagy a nemzetiségi biztoshelyettesi állásfoglalás megállapításait és javaslatait a jelzett bizottságok tárgyalták meg, elősegítve ezáltal a szabályozási és jogalkalmazási hiányosságok megszüntetését, illetve megelőzve azok ismételt előfordulását.

A nemzetiségi jogi ügyek nemzetiségek szerinti megoszlását áttekintve az állapítható meg, hogy a legtöbb ügy 2017-ben is roma származású állampolgároktól érkezett, vagy cigány nemzetiségű tematikát érintett. 2016-ban 163 db volt a roma nemzetiséget érintő ügy, 2017-ben ez 176-ra emelkedett. 2017-ben a többi nemzetiségi közösséget érintő ügyek száma is tovább növekedett, a 2016. évi 75 db-ról 127-re. 2017-ben a német, a szlovén, a horvát és a szlovák nemzetiségi közösségeket érintő ügyek száma volt a legmagasabb a cigány nemzetiségre vonatkozó ügyek mellett.

A „több nemzetiséget” érintő ügyek száma 2017-ben is 11 db volt, hasonlóan 2016-hoz. Növekedett azonban a „valamennyi nemzetiségi közösségre” vonatkozó ügyek száma, a 2016. évi 23-ról 37-re. Ezek közé elsődlegesen a nemzetiségi oktatást, a nemzetiségi önkormányzatok és civil szervezetek általános jellegű működését, finanszírozását, illetve az egyes jogszabályok nemzetiségi tartalmú módosítását érintő ügyek sorolhatók.

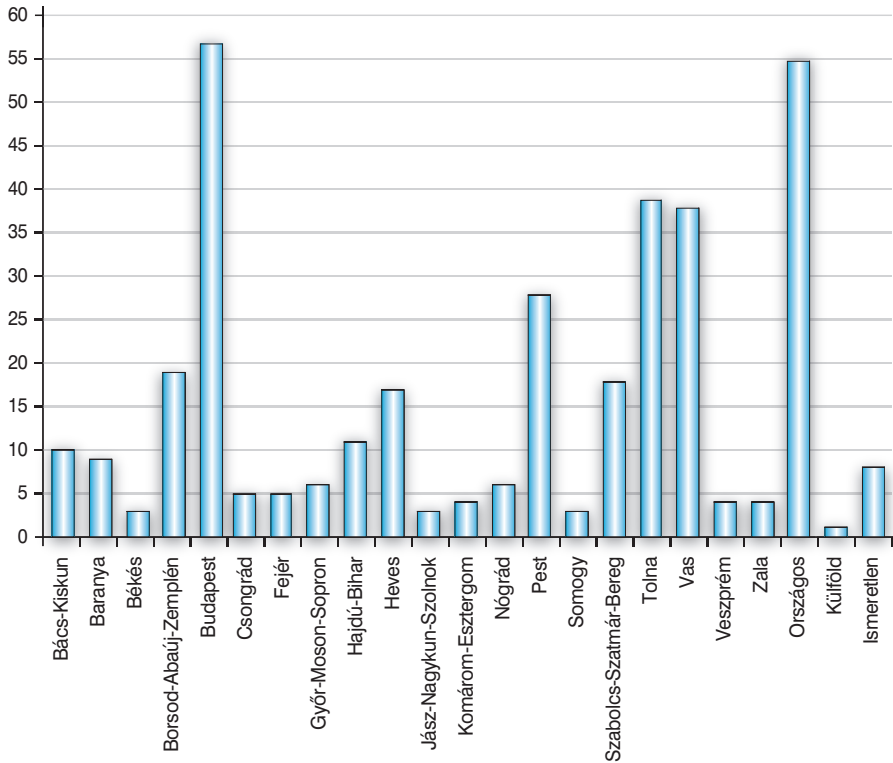
A számadatok jól mutatják az arányokat és a tendenciákat. A roma nemzetiséghez tartozó állampolgárokat érintő magas ügyszám továbbra is azt jelzi, hogy a cigány nemzetiségű lakosok társadalmilag kirekesztett helyzete és legtöbbször ebből fakadó problémái hazánkban változatlanul súlyosak, az is tény azonban, hogy ezek a gondok, nehézségek jelentősen eltérnek a többi nemzetiségi közösséghez tartozó állampolgároktól.

A biztoshelyettes célja 2017-ben is az volt, hogy a nemzetiségi közösségek képviselői és tagjai bizalommal forduljanak hozzá a nemzetiségi jogok érvényesülésével összefüggő visszasság bármiféle gyanúja esetén.

4.4.2.

A nemzetiségi ügyek területi jellegű megoszlása

A 2017. évi nemzetiségi ügyek területi megoszlása



A nemzetiségi ügyek területi jellegű megoszlása elsődlegesen arra mutat rá, hogy honnan, mely megyéből érkezett a legtöbb panaszbeadvány, illetve, hogy elsődlegesen mely térségekre, területekre vonatkoztak a 2017. év nemzetiségű tematikájú ügyei. A beszámoló a 19 megye mellett Budapest fővárost és az „országos” kategóriát külön is nevesíti. A névtelen beadványok ismeretlenként jelennek meg a területi megoszlás bemutatásakor.

2017-ben minden megyéből érkezett beadvány. A legtöbb ügy Budapest fővárost érintette (57 db), de 2016-hoz hasonlóan magas volt az országos ügyek száma (55 db) is.

Budapest kimagasló és Pest megye viszonylag magas aránya arra a – korábbi beszámolóokban már jelzett – tényre hívja fel a figyelmet, hogy az

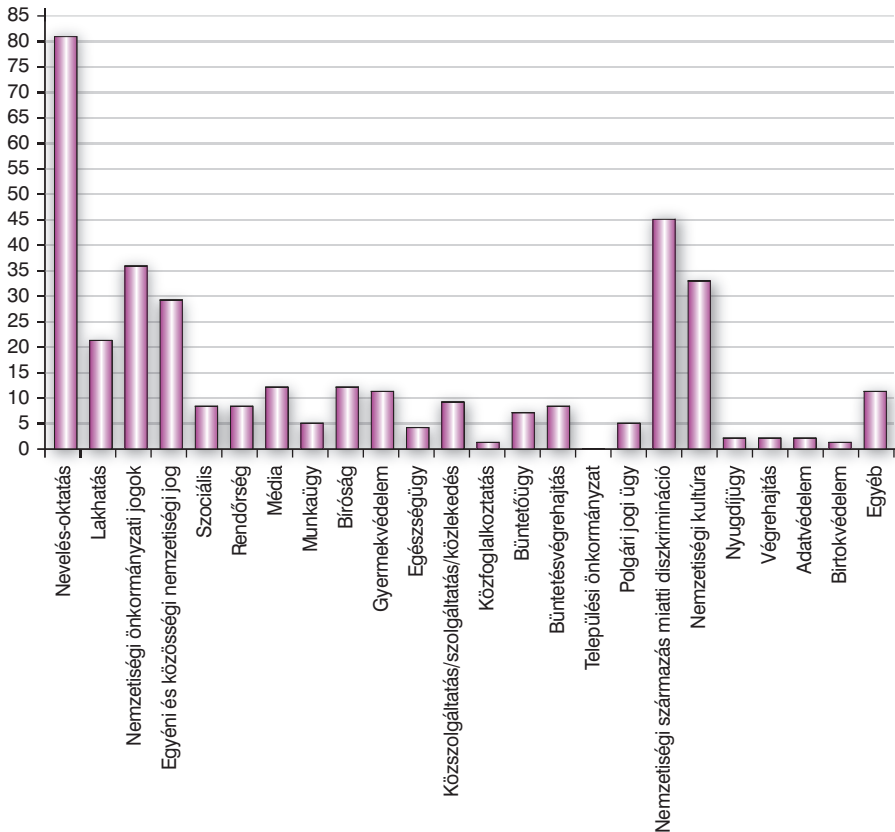
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala nem rendelkezik területi kirendeltségekkel. Feltehetőleg a jelzett térségekben – azok közelsége okán – többen ismerik a biztos és biztoshelyettesek intézményét, és több lehetőségük is van arra, hogy személyesen keressék fel a budapesti székhelyű hivatalt. Az elmúlt évekhez hasonlóan magas volt a Borsod-Abaúj-Zemplén, a Szabolcs-Szatmár-Bereg, továbbá a Heves megyei ügyek száma, innen elsődlegesen, a roma nemzetiségű lakosok területi elhelyezkedése okán cigány származású vagy roma nemzetiségű panaszosok fordulnak a Hivatalhoz, a nemzetiségi biztoshelyetteshez.

4.4.3.

Egyéni panaszok, beadványok, hivatalból indított vizsgálatok típusai

A nemzetiségi ügyek tárgykörök szerinti kategorizálása rálatást biztosít arra, hogy 2017-ben milyen jellegű beadványok érkeztek a biztoshelyetteshez, és milyen típusú ügyekben indított hivatalból vizsgálatot.

A 2017. évi egyéni panaszügyek, beadványok, hivatalból indított vizsgálatok típusai, tárgykörei



A 2017-es év biztoshelyettesi tevékenysége alapján is kitűnnek azok a különbségek, amelyek a nemzetiségi közösségek eltérő problémáit jellemzik. Növekedett az egyéni és közösségi nemzetiségi jogokat, ehhez kapcsolódóan a kulturális és önkormányzati jogokat érintő ügyek száma. A roma nemzetiségű állampolgárok esetében változatlanul magas az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését, illetve a társadalmi státuszukat, életkörülményeiket kifogásoló beadványok aránya. Az ügyek az összetettségük miatt több területhez is tartozhatnak, a kategóriába sorolásuk arra figyelemmel történt, hogy az adott beadvány vagy hivatalból indított vizsgálat – a legjellemzőbb adatai alapján – az érintett tárgykörök közül melyikhez illeszkedik leginkább.

4.4.3.1. Nevelési-oktatási ügyek

2017-ben – az előző évekhez hasonlóan – a neveléssel-oktatással kapcsolatos ügyek száma volt a legmagasabb, több panasz érintette a felsőoktatást is. Kiemelendő a 2017-ben befejezett nemzetiségi pedagógusképzéssel kapcsolatos átfogó vizsgálat, illetve utóvizsgálat, amely a beszámoló kiemelt nemzetiségi jogi ügyei között kerül részleteiben kifejtésre.

A nevelési-oktatási ügyek többsége a nemzetiségi köznevelési intézményrendszer működési hiányosságaival, finanszírozási nehézségeivel foglalkozott. A nemzetiségi közösségek vezetőivel folytatott egyeztetések és a megye látogatások személyes tapasztalatai alapján számos olyan probléma merült fel, amelyek a nemzetiségi nevelés-oktatás jogszabályi környezetét, illetve a jogalkalmazás gyakorlatát érintették.

A nemzetiségi tankönyvek, munkafüzetek, digitális anyagok, illetve egyéb oktatási segédanyagok minőségét és tartalmát 2017-ben is kifogásolta több nemzetiségi közösség képviselője is. A biztoshelyettes álláspontja szerint az egyéni és közösségi nemzetiségi jogok közé is tartozó anyanyelvi oktatáshoz való jog érvényesülésének egyik alapfeltétele a megfelelő minőségű nemzetiségi tankönyvek, illetve a nemzetiségi tanulók nevelését-oktatását segítő eszközök biztosítása. Az elmúlt években a biztoshelyettes az ezzel kapcsolatos problémákat többször is jelezte az EMMI felé. 2017-ben arra kérte fel az egyházi, nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkárt, kísérelje figyelemmel és segítse elő, hogy minden nemzetiségi közösség számára – mind tartalmilag, mind fizikailag – megfelelő minőségű és mennyiségű, a tanulók nevelését-oktatását segítő tankönyvek és eszközök álljanak rendelkezésre.

2017-ben is érkezett számos olyan beadvány, amelyekben a roma nemzetiségű panaszosok a köznevelési intézmények vezetőinek, pedagógusainak a magatartását, előítéletes szemléletű, megkülönböztető eljárását kifogásolták. Ezek közül néhány a nemzetiségi származás miatti diszkriminációval kapcsolatos ügytípusok között kerül említésre.

A Tarnazsadányi Tagiskola épületegyüttesének rossz állapotával és infrastrukturális hiányosságaival összefüggő vizsgálat arra a körülményre hívta fel a figyelmet, hogy az intézmény teljes körű korszerűsítése, felújítása, azaz infrastrukturális fejlesztése az oktatási feltételek jelentős javulásához vezethet az iskolában, ami a hátrányos helyzetű, roma gyermekeket befogadó intézményben a nevelés-oktatás minőségének emelkedését eredményezheti. A jelentés összefoglalása a beszámoló kiemelt nemzetiségi jogi ügyei között részleteiben is bemutatja a vizsgálatot.

4.4.3.2. Egyéni és közösségi nemzetiségi jogi ügyek, valamint a nemzetiségi kultúrával, a nemzetiségi önkormányzati jogokkal kapcsolatos ügyek

2017-ben több olyan panasz és jelzés érkezett a nemzetiségi biztoshelyetteshez, amelyek a nemzetiségi közösségek kulturális autonómiája megteremtésének, kiteljesedésének az akadályaira, hiányosságaira vonatkoztak. Ezek az ügyek többségében a nem roma nemzetiségi közösségeket érintették.

Beadványaikban, illetve a megyelátogatások személyes megbeszélései során a nemzetiségi önkormányzatok elnökei és képviselői az együttműködési nehézségeket emelték ki, továbbá súlyos problémaként jelezték a forráshiányt, a finanszírozási nehézségeket.

Az egyik megyei jogú város nemzetiségi önkormányzatai társulásának elnöke beadványában a 2017. évi feladatalapú támogatások értékelését, valamint a kapott pontszámokat kifogásolta, amelyek az előző évhez képest átlagosan közel felére estek vissza. Azt sérelmezték: nem átlátható számukra, hogy a nemzetiségi önkormányzatok határozatainak pontozása milyen elvek és konkrétan milyen szempontok alapján történt.

A konkrét panasz kapcsán a panaszt benyújtó elnök észrevételeket tett a feladatalapú értékelési rendszer általános jellegű problémáira vonatkozóan is. Hangsúlyozta azonban, hogy nem a nemzetiségi önkormányzatok differenciált támogatását kifogásolja, hanem azt, hogy a közfeladat-ellátói tevékenységüket jelenleg objektív szempontrendszer alkalmazása nélkül értékelhetik. A biztoshelyettes megkereste az EMMI Egyházi, Nemzetiségi és Civil Társadalmi Kapcsolatokért Felelős Államtitkárságának helyettes államtitkárát, akit saját hatáskörben lefolytatandó vizsgálatra, állásfoglalásának kifejtésére kért fel.

A biztoshelyettes megkeresésére indított minisztériumi felülvizsgálati eljárás keretében helyt adtak a települési nemzetiségi önkormányzatok panaszainak, ennek eredményeként az érintett önkormányzatok mindegyike magasabb pontszámot kapott, így magasabb összegű támogatásban is részesülhetett.

Tekintettel arra, hogy a támogatási rendszerrel kapcsolatban 2017-ben több jelzés is érkezett, a biztoshelyettes a nemzetiségi önkormányzatok feladat-

alapú támogatásával összefüggő kérdésekkel, továbbá a tárgykört érintő jogi szabályozással 2018-ban külön vizsgálat keretében foglalkozik.

A megyelátogatások során a biztoshelyettes több nemzetiségi kulturális intézményt is felkeresett, így, mint ahogy már az előző fejezetben a megyelátogatásoknál is részleteztük, többek között a Deutsche Bühne Ungarn – Magyarországi Német Színházat. A nemzetiségi színjátszással kapcsolatban már korábban beérkezett észrevételekre és javaslatokra, illetve a személyes tapasztalataira is figyelemmel a hazai nemzetiségi színjátszás helyzetének áttekintésére és elemzésére átfogó vizsgálatot indított a biztoshelyettes. A nemzetiségi színjátszást, színházakat érintő vizsgálat arra is alkalmat teremt, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2010-ben elkészült, a kisebbségi kulturális jogok érvényesülésének vizsgálatáról szóló jelentés kisebbségi amatőr és hivatásos színjátszás fejezetének tényadatait, megállapításait és javaslatait összevessék a jelenlegi helyzettel, az azóta történt változásokkal, fejlesztésekkel.

Ahogy az arról az előző fejezetben már részletesen is beszámoltunk, 2017-ben a nemzetiségi egyéni és közösségi joghoz kapcsolódóan fontos lépés volt, hogy az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény módosítása tárgyában több, tartalmi és technikai módosításokat tartalmazó törvényjavaslat-tervezetet dolgozott ki. A tervezet különböző változataival kapcsolatban a biztos és a nemzetiségi biztoshelyettes több alkalommal is észrevételt tett.

A biztoshelyettes egyetértett a Magyarországi nemzetiségek bizottságának azzal az álláspontjával, hogy az Njt. hatálybalépése óta jelentős mértékben változott a hazai nemzetiségi politika jogszabályi környezete és gyakorlati megvalósulása, ami indokoltá teszi az Njt. egyes rendelkezéseinek módosítását. A felmerült problémákkal a biztoshelyettes is foglalkozott, a szakértői megbeszélések során ki is fejtette az ezzel kapcsolatos álláspontját, amelyet a bizottság figyelembe is vett a jogalkotás folyamán.

4.4.3.3. Nemzetiségi származás miatti diszkriminációval kapcsolatos ügyek 2017-ben új ügytípusként jelentek meg azok az egyébként szociális, nevelési-oktatási, közszolgáltatási stb. tárgykörhöz is sorolható ügyek, amelyek esetében a hatóság kifogásolt intézkedésével, eljárásával összefüggésben egyértelműen felmerült a nemzetiségi származás miatti közvetlen vagy közvetett diszkrimináció, zaklatás vagy jogellenes elkülönítés gyanúja. Ezért az eljárás során a biztoshelyettes ezekben az esetekben külön is vizsgálta az egyenlő bánásmód követelményének esetleges megsértését. Ez összhangban volt az Njt. II. fejezetének 7. §-ával, amely szerint a nemzetiséghez való tartozás miatt tilos az egyenlő bánásmód követelményének bárminemű megsértése.

Ide kapcsolódó ügy volt többek között a Mezőkeresztes Város Önkormányzatának lapjában, a Keresztesi Krónikában roma nemzetiségi lakosokat érintő

kirekesztő tartalmú írás megjelenésével összefüggő panasz. Az ügyben vizsgálat indult, majd jelentés készült, melynek összegzése a beszámoló kiemelt nemzetiségi jogi ügyei között található. Az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségekért felelős biztoshelyettes – az Egyenlő Bánásmód Hatóság korábbi határozatával egyetértve – megállapította, hogy az adott cikk jogsértő volt, így annak megjelentetése az emberi méltósághoz fűződő joggal, valamint az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot eredményezett.

Egy nevelési-oktatási ügyben a jogellenes elkülönítés gyanúja miatt indult vizsgálat. Az érintett településről a 2017/2018. évi szeptemberi iskolakezdés előtt azzal fordultak az ombudsmanhelyetteshez, hogy a helyi általános iskolában roma származású tanulókból álló felső tagozatos osztályt kívánnak indítani. A szülők véleménye az volt, hogy az elkülönítés megviselheti a gyermekeiket, hiszen egyik pillanatról a másikra kiszakítják őket az addigi megszokott osztályközösségükből, másrészt, úgy gondolták, hogy a szegregáció hátrányosan fogja érinteni tanulmányi előmenetelüket is. A gyermekek ugyanis az alsó tagozaton korábban integrált formában, azaz a nem roma gyermekekkel együtt tanulhattak.

A biztoshelyettes felvette a kapcsolatot az iskolával, és a fellépése nyomán három nap egyeztetést, gondolkodást követően a köznevelési intézmény elvetette a szegregációt eredményező osztály kialakításának a tervét, és szeptemberben a nevelés-oktatás a korábbi formában, az osztályok összetételét megőrizve kezdődhetett el. A jogellenes elkülönítés veszélyének visszásságát tehát az érintett köznevelési intézmény saját hatáskörében eljárva megszüntette.

Közlekedéssel összefüggésben is indult egyenlő bánásmód követelményének megsértése okán vizsgálat. Az egyik panaszos az utazásból történő kizárása miatt tett panaszt. A beadványozó az autóbusszvezető zaklató jellegű megjegyzése, diszkriminatív magatartása okán rendőrséghez is fordult, majd becsületsértés tárgyában bírósági eljárás indult. A bírósági eljárás miatt a beadvány adott tárgykörében hatáskör hiányában a biztosnak és a biztoshelyettesnek nem volt további vizsgálati lehetősége. Az érintett személyek szociális ellátásával, támogatásával összefüggésben azonban súlyos hiányosságok merültek fel, mellyel összefüggésben a biztos és biztoshelyettes folytatta a vizsgálatát. A jelentés összefoglalója a beszámoló kiemelt nemzetiségi ügyei között található.

Az eljáró ügyintéző magatartását, bánásmódját kifogásolta a beadványozó az egyik szociális témájú ügyben. A panaszos anyagi gondjai enyhítése érdekében települési támogatás iránti kérelemmel fordult a kerületi önkormányzathoz. Megítélése szerint az eljáró ügyintéző lekezelő és elutasító módon viselkedett vele, és a beadványát sem akarta átvenni. A panaszos azt feltételezte, hogy az eljáró ügyintéző roma származása miatt bánt vele diszkriminatív módon.

Az ügy kivizsgálása érdekében a biztoshelyettes megkereste a kerületi önkormányzat polgármesterét. A polgármester a válaszlevelében hangsúlyozta, hogy a segítségért hozzájuk forduló rászoruló ügyfelek esetében kiemelten fontosnak tartják a megfelelő kommunikációt. Munkatársaik arra töreksenek, hogy a váratlan helyzeteket, konfliktusokat az ügyfelekkel együttműködve, megfelelő kommunikáció használatával oldják meg. Az ügyfelekkel való kommunikációs, illetve bánásmódot érintő problémákat eseti megbeszélések során, illetve a heti rendszerességgel tartott osztályértekezletek alkalmával megvitatják, egyeztetik.

Az ügyben nem igazolódott egyértelműen az alapjogi visszásság gyanúja, a biztoshelyettes azonban arra hívta fel a polgármester figyelmét, hogy a hivatalban dolgozó ügyintézők munkavégzésük során minden esetben következetesen érvényesítsék az egyenlő bánásmód követelményét.

2017-ben a biztoshelyettes figyelemmel kísérte a 2016. évi beszámolóban már részletesen ismertetett, az egyenlő bánásmód követelményét speciális módon sértő ügy fejleményeit. A szépkorúak jubileumi juttatásának jogosultsági feltételeivel és egyes nyilvántartási problémákkal kapcsolatban készült közös jelentésre figyelemmel az EMMI és a Belügyminisztérium kezdeményezésére a felvetett problémák megoldása érdekében módosították a kapcsolódó jogszabályt. 2017. december 1-jétől a 314/2017. (X. 31.) Korm. rendelettel módosításra került a szépkorúak jubileumi köszöntéséről szóló 255/2008. (X. 21.) Korm. rendelet. A módosítás értelmében az EGT-állam Magyarországon letelepedett, Magyarországon bejelentett lakóhellyel rendelkező és a szépkort 2018. január 1-je előtt betöltött, de jubileumi juttatásban nem részesült állampolgárának 2018. március 31-éig hivatalból folyósítani kell azt a jubileumi juttatást, amelynek feltételeit a szépkor betöltésekor teljesítette. A jelentésben felvetett problémák rendezése, megoldása érdekében az egyeztetés 2018-ban is folytatódik a szaktárcákkal.

4.4.3.4. Szociális életkörülményekkel kapcsolatos ügyek

A szociális életkörülményekkel összefüggő beadványok szinte kizárólagosan mélyszegénységben élő roma családoktól, személyektől érkeztek. Többségükben segítséget, támogatást kértek a lakhatási problémájuk, a szociális ellátásuk és támogatásuk hiánya, illetve a foglalkoztatási nehézségeik okán.

Amikor a szociális életkörülményekkel összefüggő panaszokban alapjogi visszásság, kiemelten a hátrányos megkülönböztetés gyanúja nem merül fel, a biztoshelyettesnek elsődlegesen arra van lehetősége, hogy tájékozódjon és segítséget kérjen az érintett önkormányzatoktól, hatóságoktól, kiemelt figyelemmel a kiszolgáltatott családok és a gyermekek mindenkifelett álló érdekeire.

Ilyen eset volt például 2017-ben, amikor a roma nemzetiségű édesanya, három kiskorú gyermekével a leégett házuk miatt, lakhatásuk megoldásához kért

segítséget a nemzetiségi biztoshelyettestől. A polgármester az esetet követően azonnal biztosított szükséglakást a család számára, de csak három hónapra. A panaszos azért aggódott, hogy ha ezt követően sem tudják önerőből rendezni a lakhatási problémájukat, hajléktalanná válhatnak. A biztoshelyettes megkereste az érintett települési önkormányzat polgármesterét, aki két hónappal meghosszabbította a szükséglakás használatát, és ismételten felajánlotta a családok átmeneti otthonának igénybevételei lehetőségét.

A közfoglalkoztatás nehézségeivel összefüggésben 2017-ben is több beadvány érkezett roma nemzetiségű panaszosoktól. Elsődlegesen azt kifogásolták, hogy nem tudtak bekerülni, vagy csak kevés ideig tudtak dolgozni a helyi közfoglalkoztatási programokban. Mindezek következtében a rendszeres jövedelmük nagyon alacsony volt, amelyből nem tudták fedezni a lakhatási költségeiket, megélhetésüket. Többen azt is sérelmezték, hogy a minimális összegű közfoglalkoztatási bérből is levonták a tartozásukat, így súlyos megélhetési gondokkal küszködnek.

Az alapvető jogok biztosának és a nemzetiségi biztoshelyettesnek továbbra sincs lehetősége a rászorult, hátrányos helyzetű állampolgárok anyagi támogatására. Fontos azonban, hogy a fentiekhez hasonló, elsődlegesen megélhetési nehézségekkel kapcsolatos panaszok esetében részletes tájékoztatást kapjon az érintett állampolgár az igénybe vehető szociális ellátásokról és szolgáltatásokról, illetve azokról a hatóságokról, intézményekről, alapítványokról, ahonnan közvetlen, személyes segítséget is remélhetnek a hátrányos helyzetű ügyfelek.

4.4.3.5. Közszolgáltatással és egyéb szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyek
2017-ben több olyan panasz is érkezett a biztoshelyetteshez, amelyekben az egészségügyi ellátás minőségét, a közszolgáltatók, illetve egyéb magánszolgáltatók (például fodrászszalon, szórakozóhely) eljárását sérelmezték. A magánszolgáltatók eljárásaival összefüggésben általában az egyenlő bánásmód követelményének megsértése is felmerült, amelyekben a biztoshelyettesnek hatáskör hiányában nem volt vizsgálati lehetősége, így részletes tájékoztatással vagy az illetékes hatósághoz történő áttétellel zárta le az ügyeket.

Érkeztek közlekedési szolgáltatást kifogásoló panaszok is, többségük a légitársasággal kapcsolatos ellenőrzésre vonatkozott. Ezek a beadványok szorosan illeszkedtek a nemzetközi légitársaságok utasainak a beszállást megelőző reptéri ellenőrzésére vonatkozó 2016. évi biztoshelyettesi elvi állásfoglaláshoz. A jelzett állásfoglalás utóéletének és nemzetközi disszeminációjának összefoglalója a beszámoló kiemelt nemzetiségi ügyei között olvasható.

Érkezett egy tipikusnak tekinthető közlekedési panasz is, amelyben a beadványozó az egyik közlekedési társaság utazási feltételeinek megszegése miatt kiszabott pótdíjfizetési kötelezettségét kifogásolta, annak rendezéséhez

kért segítséget. Megítélése szerint az ellenőrök a roma származására tekintettel szabtak ki magas összegű pótdíjat. A panaszos és törvényes képviselője többször is fordult kérelemmel a társasághoz, végül méltányosságból részletfizetést engedélyeztek részükre. Az ügyben az alapjogi visszasság gyanúja nem igazolódott. A szolgáltató azonban a megkeresésünkre küldött válaszlevelében jelezte, hogy egyrészt a pótdíj kiszabása az üzletszabályzatuknak megfelelően történt, másrészt kiemelt figyelmet fordítanak a munkavállalók, köztük az ellenőrök felkészítésére – a kötelező rendszerességgel tartott oktatásokon keresztül – az ügyfelekkel történő bánásmód tekintetében.

4.4.3.6. Büntetőjogi jellegű ügyek

A büntetőjogi jellegű panaszok száma valamelyest csökkent 2017-ben. A rendőrség eljárásával összefüggésben azonban készült egy közös jelentés, amely a roma származású panaszos kihallgatására, a jegyzőkönyv vezetésére, valamint a védő részvételére vonatkozó büntetőeljárási szabályok alkalmazását vizsgálta. A beszámoló kiemelt nemzetiségi ügyei között a vizsgálat megállapításai és javaslatai részleteiben is olvashatók.

A büntetés-végrehajtási intézeteket érintő beadványokban a panaszosok javarészt a bánásmódot kifogásolták. Az egyik panaszos már többedszer fordult a Hivatalhoz a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló, büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott testvére ügyében. A beadványozó a legújabb beadványában azt írta, hogy a testvérét rendszeresen bántalmazzák a fogvatartottak. Kérte továbbá e testvére áthelyezését egy másik városban található büntetés-végrehajtási intézetbe, a családjával történő szorosabb kapcsolattartás érdekében. A biztoshelyettes vizsgálatot kezdeményezett az ügyben, végül a panaszos testvérét áthelyezték egy másik fegyház és börtönbe, és arról is intézkedtek, hogy a fogvatartott egyszemélyes zárkában legyen elhelyezve, miután korábban a legtöbb nehézséget a zárkatársaival kialakult konfliktusok, verekedések okozták.

4.4.3.7. Folyamatban lévő hivatalból indított vizsgálatok

A 2017. évi nemzetiségi ügyek főbb típusainak, tárgyköreinek bemutatása során három olyan kiemelkedő fontosságú ügy is említést érdemel, amelyekben átfogó vizsgálatok indultak, de a jelentések a beszámolási időszakban még nem készültek el.

A Magyarországi Szlovének Szövetsége 2013 folyamán Szlovénia Agrár és Környezetvédelmi Minisztériuma támogatásával valósította meg a felsőszölnöki Szlovén Mintagazdaság projektet, amelynek célja a Natura 2000 és az Őrségi Nemzeti Park adta lehetőségek kihasználásával egy turisztikai és kulturális centrum létrehozása volt, elsősorban a helyi szlovén közösség számára. A 24 hektáros mintagazdaság központja egy 250 négyzetméter alapterületű, kétszintes épület, amelynek alsó szintjén egy húsfeldolgozó és több

gyümölcsraktár kapott helyet, felső részében egy 45 fős étterem, tetőtérében pedig vendégszobák vannak.

A biztoshelyettes vizsgálatot indított a mintagazdaság működésével összefüggésben azzal a céllal, hogy állásfoglalást adjon ki az ügyben, amely a mintagazdaság működésének eddigi pozitív tapasztalatait, eredményeit feldolgozva, rámutat annak más hazai nemzetiségi közösségek számára is felhasználható, alkalmazható modellszerű kereteire, lényegére, és azokra a problémákra, nehézségekre, amelyek elsődlegesen csak állami, helyi önkormányzati segítséggel oldhatók meg. A vizsgálat befejezése 2018-ban várható.

A másik átfogó vizsgálat a nemzeti értéktárak nemzetiségi tartalmakkal kapcsolatos gyakorlatának feltárására indult 2017 őszén a szlovén nemzetiségi szószóló figyelemfelhívó jelzése alapján. A szószóló egy konkrét ügy kapcsán a megyei értéktár bizottságok nemzetiségeket érintő gyakorlatát kifogásolta. A jelzett esetben egy nemzetiségi vonatkozású értékkel kapcsolatos javaslat azzal az indokkal került elutasításra, hogy az a magyarságra nem jellemző, így nem vehető fel az értéktárba. A hazánkban működő megyei értéktár bizottságok általánosságban is eltérő gyakorlatot folytatnak abban a tekintetben, hogy elfogadnak vagy elutasítanak-e olyan értékekre vonatkozó javaslatokat, amelyek valamely, hazánkban élő nemzetiségi közösség hagyományához, kultúrájához kapcsolódnak.

A témában folytatott előzetes tájékozódás alapján a biztoshelyettes feltárta azt a problémát is, hogy a különböző értéktárak nemcsak abban a tekintetben folytatnak eltérő gyakorlatot, hogy az adott megyében felvesznek-e nemzetiségi vonatkozású értéket a megyei értéktár gyűjteménybe vagy sem, hanem abban is, hogy a nyilvánosságnak szánt tájékoztató anyagaikban megemlítik-e vagy sem a hazai nemzetiségeket mint értékteremtő közösségeket.

A vizsgálat keretében a nemzetiségi biztoshelyettes megkereste mind a 19 megyei értéktár bizottságot, valamint a Hungarikum Bizottságot is, a vizsgálat lezárása 2018-ban várható.

A harmadik átfogó vizsgálat a 2016-ban elkezdett, 2017-ben pedig folytatott nemzetiségi jogok médiában történő érvényesüléséről szóló utóvizsgálat. Az elmúlt években a közszolgálati médiaszolgáltatás nemzetiségi műsorokat érintő problémáit a nemzetiségi szószólók és az országos nemzetiségi önkormányzatok képviselői többször is felvetették. A nemzetiségi műsorok gyártásának kiszervezésével, valamint az átszervezésekkel összefüggésben konkrét panaszok is érkeztek a Hivatalba. A megyelátogatások során a biztoshelyettes azt tapasztalta, hogy a nemzetiségi médiával kapcsolatos, helyben felvetett problémák hasonlóak az országos szinten is jelzett gondokhoz.

Az átfogó vizsgálat keretében a 2004-ben publikált nemzetiségi média-vizsgálat tapasztalatai összevetésre kerülnek a jelenlegi helyzettel, illetve részleteiben is elemzik a közszolgálati médiaszolgáltató nemzetiségekkel kapcsolatos kötelezettségeinek napjainkban történő tényleges megvalósulá-

sát. Az utóvizsgálat első szakaszában – az országos nemzetiségi önkormányzatoktól kapott tájékoztatások alapján – a nemzetiségi biztoshelyettes összeállította a közszolgálati nemzetiségi médiaszolgáltatás problématerképét, és ennek alapján a legfontosabb kérdésekben tájékoztatást kérő levéllel fordult az MTVA vezérigazgatójához is.

A vizsgálat következő szakaszában, 2017 nyarán a biztoshelyettes szakértői kerekasztal-beszélgetést szervezett az AJBH-ban a nemzetiségi jogok közmédiában való érvényesüléséről a nemzetiségi közmédia jelenlegi helyzetének alaposabb megismerése és a problémák megoldási lehetőségeinek megvitatása érdekében. 2017-ben a közmédia vezetőivel az említett megkeresésen túl személyes egyeztetésre is sor került. A vezetők által adott tájékoztatás fő témája a közmédiában lezajlott nemzetiségi kulturális nap értékelése és a nemzetiségi közmédia egészét érintő kérdések voltak. Az átfogó vizsgálat befejezése 2018-ban várható.

4.5.

Kiemelt ügyek a nemzetiségi jog területén

Egyes nemzetiségi ügyeket indokolt részletesen is bemutatni, mivel ezekben a vizsgálatok jelentéssel vagy elvi állásfoglalással zárultak.

4.5.1.

A nemzetiségi pedagógusképzés utóvizsgálata

A nemzetiségi pedagógusképzést érintő átfogó vizsgálat a 2017. év egyik legjelentősebb nemzetiségi jogi területet érintő ügye, amely korábbi vizsgálatok eredményeinek összehasonlítása, több éves tapasztalat áttekintése, elemzése és összegzése eredményeként született meg.

A kisebbségi ombudsman 2011-ben (NEK-1246/2011) a nemzetiségi oktatást érintő, átfogó, hivatalból indított vizsgálata harmadik elemeként a nemzetiségi felsőoktatás állapotának bemutatását célozta meg, erre azonban a 2011. év végén a változó jogszabályi és intézményi körülmények okán csak korlátozott keretek között volt lehetősége.

Öt évvel a jelentés kiadását követően utóvizsgálat keretében már reális eséllyel volt vizsgálható, hogy a 2011-ben tett ajánlások megvalósítása megtörtént-e, illetve – kiterjesztve a korábbi vizsgálatot – az új felsőoktatási törvény, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény hatálybalépésével miként változott a jogszabályi környezet és a gyakorlatban milyen módon biztosított a nemzetiségi szakirányú képzés, továbbképzés, milyen eséllyel indulnak a fiatalok a munkaerőpiacon.

A nemzetiségi pedagógusképzést és a nemzetiségi hallgatók pályaképezésének helyzetét, változásait, jövőbeli alakulását befolyásoló tényezők feltérképezését a 2013 októberében hivatalba lépett nemzetiségi biztoshelyettes kiemelten fontos kérdésnek tekintette. Ezért 2014-ben és 2015-ben is foglalkozott a témakör részleteivel, hogy átfogó képet kapjon és folyamatában lássa a nemzetiségi felsőoktatás helyzetét.

2014-ben a Békés és Baranya megyei látogatások alkalmával a nemzetiségi jogainak védelméért felelős biztoshelyettes feltérképezte az adott megye nemzetiségi pedagógusképzést folytató felsőoktatási intézményeinek

helyzetét, 2016 júniusában pedig a Vas megyei látogatás alkalmával feltárta, hogy a nemzetiségi pedagógusképzés milyen hatással van az ott élő nemzetiségi közösségek mindennapjaira.

Az alapvető jogok biztosja és helyettese vizsgálatuk eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást kért az EMMI-től, a Nemzetgazdasági Minisztériumtól és attól a 12 felsőoktatási intézménytől, amelyekben nemzetiségi pedagógusképzés folyt, illetve amelyek a nyelvi képzésük keretében is foglalkozhattak a nemzetiségi képzéssel, továbbképzéssel.

Az AJB-710/2017. számú ügy átfogó vizsgálata tehát 2014 szeptembere és 2016 szeptembere között zajlott. A jelzett időszak adatainak elemzésére, az összegyűjtött tapasztalatok, vélemények összegzésére, a jelentés lezárására, befejezésére 2017-ben került sor.

Az átfogó vizsgálat keretében a biztos és a biztoshelyettes feltárták, hogy a 2011-es jelentésben tett ajánlások közül mi valósult meg, illetve a nemzetiségi pedagógusképzés milyen problémákkal küzd napjainkban. Megvizsgálták azt is, hogy milyen szakmai gyakorlatok, ösztöndíjak, anyaországi kapcsolatok álltak a vizsgált időszakban a nemzetiségi pedagógushallgatók rendelkezésére és milyen lehetőségek voltak a munkaerőpiacon a diploma megszerzését követően.

A vizsgálat során a biztos és a biztoshelyettes megállapították, hogy jelentős előrelépések történtek a 2011-es jelentésben foglaltakhoz képest a nemzetiségi pedagógusképzés fejlesztése és előmozdítása érdekében. Ugyanakkor a képzések sokasága, a feltételek bonyolultsága és az eltérő jogalkalmazás bizonytalanságot eredményezett a hallgatók és a felsőoktatási intézmények körében is.

Vannak olyan nemzetiségek, amelyek számára csak a pedagógusképzés egyes típusai biztosítottak, de léteznek olyan közösségek is, amelyek a nemzetiségi pedagógusképzés egyetlen típusával sem rendelkeznek.

A meglévő képzésben gondot okoz a hallgatók megfelelő szintű nyelvtudásának a hiánya, holott a nemzetiségi nyelv megfelelő ismerete elengedhetetlen a nemzetiségi pedagógiai feladatok ellátásához.

Mindezek mellett az ombudsman és helyettese megállapították a megfelelő, kifejezetten nemzetiségi pedagógusképzésben használható tankönyvek, jegyzetek és a szakmai fejlődés érdekében szükséges rendezvények, továbbképzések hiányát. Ezek többnyire forráshiányra, valamint a célcsoport igényeinek nem megfelelő pályázati kiírásokra vezethetők vissza.

Probléma az is, hogy a nemzetiségi pedagógusképzés keretében nem biztosított minden esetben – megfelelő létszámban és minőségben – a szükséges szakemberek képzése. A végzett nemzetiségi pedagógusok száma gyakorlatilag nem elegendő a nemzetiségi oktatás megfelelő helyen, számban és színvonalon való biztosításához, ezért a gyermekek nemzetiségi anyanyelvű oktatáshoz való egyéni és közösségi jogának érvényesülése veszélyeztetett.

Gondot okoz a jogszabályi háttér folyamatos változása, és az, hogy nehéz egységes, de a hazai nemzetiségi közösségek eltérő érdekeit és igényeit is figyelembe vevő szabályozást kialakítani a nemzetiségi pedagógusképzés intézményeinek hatékonyabb működése érdekében.

Mindezek a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idézhetnek elő és ugyancsak visszásságot okozhatnak a Magyarországon élő nemzetiségek kiemelt védelmének kötelezettségével összefüggésben. Mindemellett sérülhet a nemzetiségi közösségekhez tartozó gyermekek, illetve hallgatók oktatáshoz és művelődéshez, ezáltal közvetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joga is.

Ennek megfelelően az alapvető jogok biztosa és a biztoshelyettes felkérte az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának elnökét, hogy a hazai nemzetiségi közösségek szószólói és az országos nemzetiségi önkormányzatok által delegált képviselők, illetve szakértők közreműködésével – bevonva az EMMI-t – tekintse át a jelentésben felvetett, a nemzetiségi pedagógusképzéssel kapcsolatban felmerült rendszerszintű hiányosságokat, ellentmondásokat is tartalmazó megállapításokat, és fontolja meg a szükséges jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítására, valamint konkrét intézkedések meghozatalára vonatkozó szakmai álláspontjának, javaslatának kialakítását.

Emellett felkérték az emberi erőforrások miniszterét is, hogy a Magyarországi nemzetiségek bizottsága szakmai álláspontja és javaslata alapján fontolja meg a jelentésben felvetett, a nemzetiségi pedagógusképzéssel kapcsolatban tett megállapítások, valamint a nemzetközi jogi kötelezettségvállalások figyelembevételével a kapcsolódó jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz szükséges módosításának előkészítését, illetve mérlegelje a közös jelentésben javasolt intézkedések szükségességét – egyes, finanszírozást érintő kérdésekben a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben – a nemzetiségi pedagógusképzés fejlesztése érdekében.

Az EMMI válaszlevele szerint a szaktárca a Magyarországi nemzetiségek bizottságával, valamint a hazai nemzetiségi közösségekkel is egyre szorosabb együttműködést alakít ki a nemzetiségi köznevelés, valamint a pedagógusképzés fejlesztése érdekében. A jelentés ajánlásaira figyelemmel első konkrét intézkedésként a minisztérium – 2017. szeptember 17-én – szakmai fórumot szervezett a nemzetiségi pedagógusképzéssel összefüggésben, amelyre minden érintett felsőoktatási intézményt is meghívott. A konferencián lehetőség nyílt a témával kapcsolatos szakmai álláspontok és javaslatok megosztására, megvitatására.

Az elmúlt időszakban a szaktárca több alkalommal is beszámolt a Magyarországi nemzetiségek bizottsága vagy a közneveléssel foglalkozó albizottsága előtt a nemzetiségi köznevelés és a nemzetiségi felsőoktatás kérdéseiről. A minisztérium a válaszlevelében a Magyarországi nemzetiségek bizottsága

nemzetiségi pedagógusképzés fejlesztésében betöltött aktív szerepvállalására is utalt, amelyek eredményeként a bizottság által kezdeményezett nemzetiségi óvodapedagógus program megvalósításához a 2018. évi központi költségvetés külön pénzügyi forrásokat is rendelt.

Tekintettel arra, hogy a jelentés intézkedési javaslatainak megvalósítása hosszabb időt, szélesebb körű egyeztetést, elmélyültebb elemzést igényel, amelyet a nemzetiségi közösségek képviselőivel, szakértőivel is egyeztetni szükséges, az EMMI a további konkrét intézkedésekről, esetleges egyéb fejleményekről később tud tájékoztatást nyújtani.

4.5.2.

A kiegészítő nemzetiségi nevelésben-oktatásban részt vevők osztályzatairól

Az alapvető jogok biztosja és a nemzetiségi biztoshelyettes közös jelentésével zárultak azok a panaszügyek, amelyek a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatással voltak kapcsolatosak. A kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás a nemzetiségi nevelés-oktatás sajátos formája, amely elősegíti a nemzetiségi közösségek anyanyelvének és kultúrájának ápolását és fennmaradását.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához érkezett beadványok a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatásban szerzett osztályzatok iskolai tanulmányba történő beszámításának és iskolai bizonyítványba történő bejegyezhetőségének problémáira mutattak rá. Az első panaszban egy szülő a gyermekei ügyében kért segítséget ahhoz, hogy a kiegészítő görög nemzetiségi nevelés-oktatásban vendégtanulóként kapott értékelések bejegyzésre kerüljenek a tankötelezettség teljesítését biztosító, nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytató általános iskola bizonyítványaiban.

Később az érintett általános iskola igazgatója kért vizsgálatot és állásfoglalást arra vonatkozóan, hogy az egyedi ügyben tett intézkedései megfelelőek voltak-e, illetve az egységes jogalkalmazás kialakítása érdekében hogyan kell értelmeznie és a gyakorlatban végrehajtania a jogszabályokat.

Az alapvető jogok biztosja és a nemzetiségi biztoshelyettes az – AJB-720/2017. és az AJB-727/2017. számú – ügyek vizsgálata során elsőként a KLIK-et, majd később az EMMI-t keresték meg. A szaktárca közreműködésével a konkrét panaszt orvosolták a köznevelési intézményben, a szóban forgó bizonyítványok záradékaiban a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskola szöveges értékelését rögzítették.

Az egyedi panaszon túl felmerültek azonban olyan szabályozási hiányosságok is, amelyek a vizsgálat folytatását tették szükségessé. Az alapvető jogok biztosja és helyettese a vizsgálatában a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás jelenlegi szabályozásának áttekintésére, a panaszokban felvetett, a nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatá-

sának irányelve kiadásáról szóló 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. § (10) bekezdése értelmezésének és gyakorlati végrehajtásának nehézségeire, valamint a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet, továbbá a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet – vendégtanuló fogalmára, valamint a vendégtanulói jogviszonnal kapcsolatos – jogértelmezési és jogalkalmazási elenmondásaira fókuszált.

A KLIK elnöke a válaszlevelében és az intézményvezető a beadványában egybehangzóan azt nyilatkozták, hogy véleményük szerint a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendeletet nem tartják irányadónak a nemzetiségi nevelést-oktatást nem folytató iskolák vonatkozásában. A szervi hatállyal kapcsolatban az ombudsman és az ombudsmanhelyettes – egyetértve az EMMI álláspontjával – megállapította, hogy a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely annak hatályát leszűkítené kizárólagosan a nemzetiségi nevelést-oktatást biztosító intézményekre, ilyen jellegű megszorítást a rendelet nem rögzít. A 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet jelzett rendelkezéseit tehát azok a nemzetiségi nevelést-oktatást nem folytató oktatási intézmények is kötelesek alkalmazni, amelyekben olyan tanulókat oktatnak, akik vendégtanulóként kiegészítő nemzetiségi oktatásban részesülnek más intézményben.

A biztos és nemzetiségekért felelős helyettese részleteiben is vizsgálták a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. § (10) bekezdésével kapcsolatban felmerült jogértelmezési és jogalkalmazási problémákat. A vita tulajdonképpen a jelzett bekezdés „iskolai tanulmányaiba be kell számítani” kifejezés értelmezésére vonatkozott, és arra, hogy a nemzetiségi nevelést-oktatást nem folytató általános iskoláknak konkrétan milyen intézkedést kell tenniük a tanulóik – kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskolában – vendégtanulóként szerzett osztályzatainak beszámításával összefüggésben.

Ehhez kapcsolódóan a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet, valamint a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet – vendégtanuló fogalmával, valamint a vendégtanulói jogviszonnal kapcsolatos – rendelkezéseit is áttekintették, és megállapították, hogy a vendégtanulókra és vendégtanulói jogviszonyra vonatkozó rendelkezések nincsenek összhangban.

A 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 49. § (4) bekezdése ugyanis az e jogszabályban említett vendégtanuló jogviszony alkalmazási lehetőségénél konkrétan nem sorolja fel az általános iskolában vagy középfokú iskolában folytatott tanulmányok mellett a kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskolában tanulmányokat folytató vendégtanulókat, ami a gyakorlati tapasztalatok szerint – a jogalkalmazás során – félreértésre ad lehetőséget.

A kiegészítő nemzetiségi nyelvoktató iskolában tanulmányokat folytató vendégtanulók esetében többnyire csak a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet vonatkozó szabályozását használják, párhuzamos szabályozás alakult ki

tehát e területen, így a vendégtanulói jogintézmény a két rendelet alapján különbözőképpen értelmezhető és használható.

Az EMMI pontos nyilvántartással rendelkezik arról, hogy tanévenkénti bontásban országos szinten nemzetiségenként hol és hány fővel folyik kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás. A szaktárca tájékoztatása szerint olyan jellegű adatgyűjtést azonban nem folytattak, amely felmérné tanévenként, hogy hol és hány olyan alapfokú és középfokú nemzetiségi nevelés-oktatást nem folytató oktatási intézmény működik, amely a vendégtanulói jogviszonnyal rendelkező nemzetiségi származású tanulók tankötelezettségéhez szükséges tanulmányokat biztosítja. A szaktárca azt is jelezte, hogy a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatással kapcsolatban részletes tájékoztató anyagot 2004 óta nem készítettek. Az akkori tájékoztató anyag elsődlegesen a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezésének kérdéseire, problémáira vonatkozott. A jogszabályi változásokat követve azonban már újabb tájékoztató anyagot nem adtak ki.

Tekintettel arra, hogy a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás jelentős szerepet tölt be a nemzetiségi, kiemelten a kisebb lélekszámú közösségek anyanyelvének megőrzésében és fejlesztésében, a pontos és világos szabályozás, a megfelelő adatok nyilvántartása, valamint a gyakorlati jogalkalmazást elősegítő tájékoztató anyag elkészítése a hazai nemzetiségi közösségek közös érdeke, amely a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényesülését is elősegíti.

Az alapvető jogok biztosa és nemzetiségekért felelős helyettese ezekre figyelemmel megállapította, hogy a panaszügyekben kifogásolt és a jelentésükben részletesen kifejtett kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatást érintő szabályozás gyakorlati végrehajtásának nehézsége és ellentmondásossága, valamint a vendégtanulói jogviszony szabályozási hiányossága a jogállamiság elvéből levezethető jobbiztonság követelményének közvetlen veszélyével járó visszásságot idézett elő.

A biztos és a biztoshelyettes a feltárt visszásság megszüntetése érdekében azt javasolta az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési és kulturális albizottságának, hogy a hazai nemzetiségi közösségek szószólói és az országos nemzetiségi önkormányzatok által delegált képviselők, illetve szakértők közreműködésével – bevonva az EMMI-t – tekintse át a jelentésükben feltárt, a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatással, valamint vendégtanulói jogviszonnyal összefüggő szabályozási és jogalkalmazási hiányosságokat, és azokhoz kapcsolódóan szakmai meggyőződése alapján alakítsa ki az álláspontját és javaslatát.

Az ombudsman és az ombudsmanhelyettes az intézkedések keretében felkérte arra is az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át a jelentésben felvetett, a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatással, valamint a vendégtanulói jogviszonnyal összefüggő szabályozási és jogalkalmazási hiányossá-

gokat, és kezdeményezze – az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési és kulturális albizottságának szakmai álláspontja és javaslata alapján – a szükséges jogszabály-módosítások előkészítését, illetve a jogalkalmazást segítő intézkedések megtételét.

A jelentést az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának Köznevelési és kulturális albizottsága a 2017. október 26-i ülésén tárgyalta meg, amelyen részt vettek a nemzetiségi biztoshelyettes és munkatársai, valamint az EMMI köznevelésért felelős helyettes államtitkára, valamint szakértő kollégái.

Fentieket követően a szaktárca megkereste az alapvető jogok biztosát az egyes oktatási tárgyú miniszteri rendeleteknek az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénnyel összefüggő és egyéb módosításáról rendelkező előterjesztés egyeztetése céljából. Az előterjesztésből kiderült, hogy a minisztérium a fenti jelentésre figyelemmel módosítani, pontosítani kívánja a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet 8. § (10) bekezdését. A nemzetiségi biztoshelyettes ismételt tájékoztatást kért az oktatásért felelős államtitkártól a várható jogszabály-módosításról és a jogalkalmazást elősegítő érdemi intézkedésekről. A minisztérium jelezte, hogy a rendeletcsomag egyeztetése lezárult és a jogszabályt a korábban jelzett módon pontosítják.

4.5.3.

A Tarnadsadányi Tagiskola állapotáról

Az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettes 2016-ban sajtóhírekből értesült az Erdőteleki Mikszáth Kálmán Általános Iskola Tarnadsadányi Tagiskolájában (a továbbiakban: Tarnadsadányi Tagiskola) kialakult súlyos közegészségügyi állapotokról. A cikkek elsődlegesen az iskola udvarán található vizesblokk tarthatatlan körülményeire hívták fel a figyelmet, az ott kialakult helyzet nem felelt meg a minimális higiéniai követelményeknek sem. Emellett jelezték, hogy gondot okoz a köznevelési intézmény épület-együttesének, udvarának, kerítésének rossz állapota, illetve a tornaterem hiánya is.

A Tarnadsadányi Tagiskola infrastrukturális problémái és hiányosságai miatt az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettes hivatalból – az AJB-701/2017. számú ügyben – közös vizsgálatot indított. A vizsgálat során megkeresték a települési önkormányzat polgármesterét és az illetékes tankerületi központ igazgatóját, majd 2017 őszén helyszíni szemle keretében az ombudsman és ombudsmanhelyettes munkatársai megtekintették és fotókon is rögzítették a Tarnadsadányi Tagiskola jelenlegi, tényleges infrastrukturális állapotát.

A tankerületi központ igazgatója fenntartóként – figyelemmel a járási hivatal népegészségügyi osztályának kötelezésére is – 2016-ban a kifogásolt

vizesblokk szükséges felújítási és karbantartási munkálatait elvégeztette. Emellett azt is jelezte, hogy megpályáztatta és elkészíttette az intézmény új és korszerű, az iskola épületéhez is csatlakozó vizesblokkjának, valamint a hozzá kapcsolódó szennyvízelvezetőnek a terveit. 2016-ban az igazgató azt a tájékoztatást adta, hogy a kivitelezést – amelynek becsült költsége 25 millió forint – előreláthatóan 2017-ben elvégzik. A 2017/2018. tanév kezdetén a tankerületi központ igazgatója azonban arról tájékoztatta a biztost és a biztoshelyettest, hogy az új vizesblokk forrás hiányában mégsem készült el. A vizsgálat során kiderült, hogy 2016 óta sem a fenntartó tankerületi központ, sem a települési önkormányzat nem nyújtott be pályázatot a tervezett vizesblokk felújításának megvalósítására.

Fontos megjegyezni, hogy a település 1355 lakosa közül a Hivatal rendelkezésére álló adatok szerint a roma nemzetiséghez tartozó lakosság aránya 80% körüli. Ennek következtében – figyelemmel a helyszíni vizsgálat tapasztalataira is – az állapítható meg, hogy a Tarnzasadányi Tagiskolában lényegében csak roma nemzetiségű gyermekek tanulnak.

A biztos és biztoshelyettes álláspontja szerint a lakóhelyi- és az oktatási szegregáció a komplex szociológiai és demográfiai körülményekre tekintettel társadalompolitikai, szociológiai és jogi szempontból ugyan fennáll Tarnzasadányban, az azonban spontán szegregációs folyamat eredményeként, szándékos emberi beavatkozástól mentesen jött létre. Így azt rövid távon nem, csak hosszabb távú, komplex társadalompolitikai intézkedésekkel lehet orvosolni, amelyek köre már túlmutat az ombudsmani fellépés eszköztárán, lehetőségein.

A regionális és helyi egyenlőtlenségek a közoktatási rendszer számos dimenziójában megnyilvánulnak, azaz a lakóhely, jelen esetben Tarnzasadány gazdasági és társadalmi problémái jelentős oktatási hátrányok forrásává válnak.

A biztos és a biztoshelyettes a Tarnzasadányi Tagiskola területi elhelyezkedéséből adódó oktatási hátrányok általános jellegű elemzése mellett alapjogi szempontból vizsgálta a tudomásukra jutott és a helyszíni látogatás során feltárt konkrét infrastrukturális jellegű problémákat is.

Összevetették a Tarnzasadányi Tagiskola vizesblokk és tornaszoba jelenlegi körülményeit az előírt követelményekkel, és megállapították, hogy a jogszabályok előírásainak érvényesülését jelenleg nem tudják teljes mértékben biztosítani az iskolában.

A Tarnzasadányi Tagiskolában nemenként elkülönülő személyzeti öltöző, mosdó-zuhanyzó nincs kialakítva, mint ahogy a technikai alkalmazottak sem rendelkeznek nemenként elkülönített mosdóval, és kevesebb a fiú, a lány és a női WC fülkék száma is.

Emellett az is súlyos probléma, hogy a vizesblokk csak lépcsőn (4-5 lépcsőfokon keresztül) közelíthető meg, tehát nincs biztosítva akadálymentes

használatú illemhely az iskolában. Az a tényező pedig külön is nehezíti a WC-k használatát, hogy a vizesblokk különálló épületben, kültéren, az udvar közepén található, amely rossz időben nehezen megközelíthető.

A testnevelés megszervezése is nehézségbe ütközik az iskolában, a régi tornatermet ugyanis 5 éve életveszélyessé nyilvánították. A tornatermet csak egy tanteremből átalakított tornaszobával tudták kiváltani, a jogszabályban előírt külön WC, öltöző és zuhanyzó azonban nincs kialakítva mellette. A mindennapos testnevelés megszervezését az a körülmény is nehezíti, hogy a sportudvaron található pályák elhasználódtak, a biztonságos sportolás megteremtéséhez azok burkolatait is szükséges lenne kicserélni.

A vizsgálat alapján a biztos és biztoshelyettes megállapították, hogy a vizesblokk jelenlegi állapota, illetve a tornaszoba hiányosságai, továbbá azok az infrastrukturális hiányosságok, amelyek a jelentősebb fejlesztések, felújítások elmaradásából adódnak, a gyermeki és oktatási jogok, valamint az emberi méltósághoz fűződő alapjogok sérelmének közvetlen veszélyével járó visszásságot eredményeznek.

Jelentésük célja, hogy az érintett és illetékes hatóságok a saját hatáskörükben eljárva mielőbb és teljes körűen szüntessék meg a felferült alapjogi visszásságot, azaz a rendelkezésükre álló eszközökkel soron kívül nyújtsanak segítséget a Tarnasadányi Tagiskola infrastrukturális fejlesztéséhez.

Az intézmény teljes körű korszerűsítése, felújítása az oktatási feltételek jelentős javulásához vezetne az iskolában, és a nevelés-oktatás minőségének emelkedését eredményezné, nagymértékben elősegítve a tagiskolába járó tanulók lemorzsolódásának és kirekesztődésének megelőzését és megakadályozását. A területi hátrányok és a kizárólag vagy zömében roma származású tanulók alapján is elkülönülő köznevelési intézmények esetében a dezegregációs politika legfontosabb eszköze a minőségi nevelés-oktatás biztosításához szükséges infrastrukturális, tárgyi és személyi feltételek megteremtése, fejlesztése lenne.

A biztos és a biztoshelyettes a feltárt visszásság orvoslása érdekében felkérte az Egri Tankerületi Központ igazgatóját, hogy az előzetes ígéreteknek megfelelően a rendelkezésére álló költségvetési forrás terhére a megkezdett és tervbe vett felújítási munkálatokat mielőbb és teljes körűen végezze el.

Felkérték továbbá a KLIK elnökét, hogy az Egri Tankerületi Központ bevonásával – az iskolában tanuló roma nemzetiségű gyermekek helyzetének, esélyegyenlőségének javítása érdekében – vizsgálja meg, hogy saját hatáskörében eljárva miként szüntetheti meg a jelentésben feltárt visszásságokat, azaz hogyan biztosítható a Tarnasadányi Tagiskola teljes körű felújítása, infrastrukturális fejlesztése a rendelkezésre álló Európai Uniói pályázati forrásokra, a Nemzeti Köznevelési Infrastruktúra Fejlesztési Programjára, valamint más speciális felhasználású, fejlesztésre fordítható költségvetési forrásokra is figyelemmel.

A jelentés kiadását követően az üggyel a helyi és az országos média is kiemelten foglalkozott, a szakmai fórumok pedig üdvözölték az anyagot. A tagintézmény vezetője egy hónappal az anyag nyilvánosságra kerülését követően megköszönte az intézmény állapota iránt tanúsított figyelmet, valamint a látogatást követően elkészített „rendkívül alapos, korrekt és építő jellegű” vizsgálati anyagot, amely véleménye és tapasztalatai szerint máris nagymértékben felgyorsította a szükséges források felkutatását. Információink szerint a folyosók festése, az ajtók helyreállítása és az alapvető karbantartási munkák azonnal megkezdődtek az intézményben. A beszámoló elkészítéséig az intézkedésre felkért szervek válasza még nem érkezett meg.

4.5.4.

Elvi állásfoglalás a roma holokauszt oktatásáról

A nemzetiségi biztoshelyettes 2017-ben, a roma holokauszt oktatásával kapcsolatban kiadott állásfoglalása kiemelkedő jelentőségű volt több szempontból is.

A nemzetiségi biztoshelyettes állásfoglalásának célja általában, hogy felhívja a jogalkotó és a nyilvánosság figyelmét a hazai nemzetiségi közösségek tagjai egyéni és kollektív jogainak megőrzésével kapcsolatos teendők fontosságára, a nemzetiségi alapjogok vagy az egyenlő bánásmód elvének sérelmével fenyegető helyzetre és aggályos gyakorlatra, illetve felmutasson olyan jó gyakorlatokat, amelyek a nemzetiségi jogok minél sikeresebb érvényesítését szolgálják.

Az alapvető jogok biztosának helyettese fontosnak tartja, hogy munkájában a társadalmi tudatformáló és felvilágosító tevékenység is helyet kapjon, hiszen ez elősegítheti a hazai nemzetiségek kiegyensúlyozottabb megítélését, valamint lehetőséget ad arra, hogy jogaikról, történelmükről, kultúrájukról és identitásukról széles körben információhoz jussanak a többségi társadalom tagjai.

„A roma holokauszt oktatásának társadalmi szemléletformáló szerepéről és hazai helyzetéről” szóló állásfoglalás az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési és kulturális albizottságának 2017. október 26-i ülésén került bemutatásra. Az állásfoglalás átfogó módon foglalkozik a témakörrel, többek között áttekinti és elemzi a holokauszt-oktatás hazai szabályozási környezetét, a roma holokauszt formális és nem formális oktatásban való megjelenését, tankönyvi reprezentációját, a közvetve és közvetlenül kapcsolódó hazai ombudsmani tevékenységet, valamint a nemzetközi és hazai jó gyakorlatokat. Az állásfoglalás elkészítése során a nemzetiségi biztoshelyettes a Roma Ellenállás Napjához kapcsolódóan kerekasztal-beszélgetést és forrásgyűjtemény bemutatót szervezett, melynek keretében lehetőség nyílt a téma szakértőivel való konzultációra.

A 2017. évi roma holokauszttal kapcsolatos állásfoglalás kiemelt célja, hogy felhívja a figyelmet arra: a holokauszt emberi jogi megközelítésű oktatásával a fiatalabb generációknak olyan értékrend közvetíthető, amelyben központi szerepet játszik a tolerancia, valamint az alapvető jogok és a demokratikus értékek tisztelete.

Ahogy arra az állásfoglalás felhívja a figyelmet, a roma holokauszt elismeretése – az áldozatok kárpótlása, az emléknap elfogadása, emlékhelyek létrehozása és a tudományos kutatás – több évtizedes munka eredménye, amelyben nagy szerepet játszott a roma és szintó aktivisták, művészek munkája, munkássága. Az európai roma/cigány közösségeket ért veszteségek és az azokról való állami hallgatás az 1970-es években indult nemzetközi roma mozgalmat arra sarkallta, hogy a roma holokauszt témáját, valamint az áldozatok kárpótlását napirendre vegye, és végül a célkitűzéseket több évtized alatt megvalósítsa.

Az állásfoglalás szerint a holokauszt roma áldozataira való megemlékezés, a roma holokauszt formális és nem-formális oktatásban betöltendő szerepe kapcsán érdemes hangsúlyozni, hogy a bekövetkezett szörnyűségeknek hosszas előtörténetük volt, hiszen az 1944-es eseményeket megelőzően lépcsőzetesen történt meg a roma/cigány közösségek jogfosztása. Megjegyzendő, hogy a napjainkban világszerte tapasztalható fokozódó intolerancia, cigányellenesség és idegengyűlölet, illetve népek, népcsoportok vagy pusztán a többségi társadalom értékrendjével ellentétesnek beállított emberekkel szembeni indokolatlan félelemkeltés veszélyes folyamatokat indíthat el az európai társadalmakban. Magyarországon is találunk tragikus példát olyan folyamatokra, amelyek következtében csupán etnikai/nemzetiségi hovatartozása miatt hat ember veszítette életét. A 2008–2009 folyamán elkövetett romagyilkosságok, valamint az ebben az időszakban a romák sérelmére elkövetett több tucat támadás előzményeként értékelte az ügyész vádirata is az online és offline gyűlöletbeszédet, valamint a Magyar Gárda tevékenységét a romagyilkosságok elkövetőivel szemben lefolytatott elsőfokú bírósági eljárásban.

Az állásfoglalás kitér arra is, hogy a vészkorszakban megtörtént események jól illusztrálják, hogyan tud eljutni a társadalom az egyént érő, elszigeteltnek tűnő emberi jogi jogsértésektől az emberi élet tömeges és szisztematikus kioltásáig. A két világháború közötti időszak üldöztetései, majd a holokauszt történéseinek emberi jogi szempontból való megközelítése megérteti és más megvilágításba helyezi az ENSZ és az Európa Tanács létrejöttét, valamint az első átfogó emberi jogi egyezmények – többek között az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata – megszületését és jelentőségét, ezen keresztül az emberi jogok fontosságát.

Az állásfoglalás kitér arra is, hogy a roma holokauszt oktatását más szakemberek és szervezetek is fontosnak tartják. Kiemeli az ENSZ kisebbségügyi

különleges jelentéstevőjének a romák helyzetéről 2015-ben készült globális jelentését, amely több megközelítésből is foglalkozik a roma holokauszt témájával, a részes államoknak pedig ajánlásként fogalmazza meg a roma történelem, valamint a roma holokauszt oktatását. E körben szintén fontos az Európa Tanács emberi jogi biztosának munkája is: 2015. évi tevékenysége során több ízben utalt rá, majd éves jelentésében is hangsúlyozta, hogy az egyre nagyobb mértéket öltő cigányellenesség elleni harc egyik fontos eszköze lehet a roma holokauszt oktatása. A szakszerű és korszerű ismeretek által érthetőbbé válhat a romák jelenlegi helyzete, és ez elősegítheti az európai roma közösségek emberi jogainak nagyobb fokú tiszteletben tartását.

Ahogy arra állásfoglalásában a nemzetiségi biztoshelyettes felhívja a figyelmet, a fiatal generáció széleskörű és tényszerű tájékoztatása és érzékenyítése kiemelten fontos feladata a közoktatásnak és a nem-formális oktatás szereplőinek is. Az érzékenyítés mellett a formális oktatás szerves részeként értelmezendő – függetlenül az iskolatípustól – a magyarországi nemzetiségi közösségekkel közös történelem, valamint a nemzetiségi kultúra ismertetése. Ahhoz, hogy a felsorolt követelményeknek megfeleljen a magyar közoktatás, nem elegendő a megfelelő jogszabályi környezet, de szükséges a pedagógusképzést és a továbbképzést átalakítani, módszertani útmutatókat kidolgozni, és azok gyakorlati alkalmazását lehetővé tenni, valamint a tankönyvtartalmakat is fejleszteni.

A kelet-közép-európai régióban pozitív példaként említhető az a tény, hogy az elmúlt években a holokauszt formális oktatásában a roma népirítás mint tudástartalom megjelent NAT-ban, valamint a romákra vonatkozó tudástartalmak nagyobb számban fordulnak elő tankönyvekben, továbbá a roma holokauszt is megjelent a forgalomban lévő tankönyvekben, ami egyértelmű fejlődést jelez. Ahhoz azonban, hogy a roma történelem és holokauszt oktatására méltó módon kerülhessen sor, valamint betöltse szemléletformáló szerepét, az oktatási rendszerben és pedagógusképzésben további változtatásokra és a tankönyvek fejlesztésére van szükség. Ugyanakkor a pedagógiai eszköztárát megújító koncepcióváltás az oktatás területén hatástalan maradhat, ha közben fennmarad vagy éppen erősödik a roma tanulók jogellenes elkülönítése. A magyar köznevelésnek pedig szakértők szerint olyan széleskörű koncepcióváltásra lenne szüksége, amelyben a toleranciára nevelést elősegítő alternatív módszereket és technikákat központilag beépítik az állami oktatásba, azokat a rendszer szerves részévé teszik és ezáltal mindenki – minden gyermek, szülő és pedagógus – számára elérhetővé válnának.

Ahogy az alapvető jogok biztosának AJB-1199/2013. számú, „Kommunikációval az egyenlő méltóságért – Befogadó beszéd kontra gyűlöletbeszéd” című jelentése is megállapította, az integratív és inkluzív nevelés, a hátrányos megkülönböztetést elszennedő csoportok iránti megértő, segítő attitűd kialakítása nem lehet kizárólag egy-egy projekt tartamára szervezhe-

tő, speciális kurzusok feladata, hanem minden pedagógusképzés alapfeladatának része kell(ene), hogy legyen. A felsőoktatás jelenlegi rendszerében hiánypótlónak számítana olyan – akár választható szinten felvehető – tantárgyblokk, illetve speciális képzés, amely a demokratikus állampolgári kompetenciák fejlesztésére irányul, továbbá nyitott, megfelelő szemléletű és integráló oktatási intézményekre lenne szükség.

A nemzetiségi biztoshelyettes állásfoglalásában kifejti, hogy meggyőződése szerint a roma holokauszt megfelelő módon történő oktatása olyan eszközzé válhat Magyarországon, amely nemcsak azt segítheti elő, hogy a roma/cigány közösségek az Alaptörvényben meghatározott önazonosságuk szabad vállalásához és megőrzéséhez való jogukkal élhessenek, hanem arra is alkalmas, hogy a társadalom tagjaiban kialakítsa és megerősítse azt az értékrendet, amely az emberi jogok tiszteletén alapszik.

4.5.5.

A nemzetközi légi járatok utasainak reptéri ellenőrzéséről

A múlt évi beszámolóban a nemzetiségi biztoshelyettes részletes tájékoztatást nyújtott a nemzetközi légi járatok utasainak a beszállást megelőző reptéri ellenőrzés jogsértő gyakorlatára vonatkozó elvi állásfoglalásáról.

A nemzetiségi biztoshelyetteshez már 2015-től érkeztek Kanadába utazni szándékozó roma nemzetiségű panaszosoktól olyan megkeresések, amelyek bizonyos reptéri ellenőrzések diszkriminatív gyakorlatát sérelmezték. A panaszosokat a Kanadába tervezett utazásuk előtt, többnyire az utasfelvételt lebonyolító pultok (check-in desk) mellett folyó rövid beszélgetést követően zárták ki az utazásból. Az esetek többségében ezekre a beszélgetésekre a többi utas előtt, hallótávolságban, az érintett személyek szerint megalázó módon került sor. A panaszosok azt is kifogásolták, hogy a szerintük indokolatlan és jogszerűtlen kizárást követően nem kaptak megfelelő tájékoztatást az intézkedés okáról, arról nem készült hivatalos jegyzőkönyv, és arról sem tájékoztatták őket, hogy az elmaradt utazásuk miatt bekövetkezett kárukát ki, milyen formában téríti meg. Arról sem kaptak információt, hogy visszautasított beszállás esetén panaszukkal melyik szervhez fordulhatnak jogorvoslatért.

2016-ban a repülőtéri ellenőrzéssel kapcsolatos egyedi panaszokban megfogalmazott aggályos joggyakorlat tapasztalatait felhasználva a nemzetiségi biztoshelyettes elvi állásfoglalást adott ki a jövőbeli esetleges jogsértések elkerülése érdekében, és ebben konkrét jogalkalmazási alapelveket és protokollokat is javasolt az érintetteknek. Felhívta a figyelmet arra is, hogy az ilyen ellenőrzést végző szervezetek esetében célszerű rögzíteni: a légi járatra beszállni kívánó utasok előzetes ellenőrzése során milyen minimális – a diszkriminációmentességet minden kétséget kizáróan biztosító – eljárási, garanciális és formai feltételeket kell betartani.

2017-ben a repülőtéri ellenőrzések kapcsán újabb egyedi panaszok érkeztek a nemzetiségi ombudsmanhelyetteshez, amelyek arra engedtek következtetni, hogy a Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren történt reptéri ellenőrzések mellett hasonló esetek fordultak elő más európai nemzetközi repülőtereken is (például: a párizsi Charles de Gaulle, a londoni Heathrow vagy a brüsszeli Zaventem reptereken). Az esetek többségében az utasok be- szállás vagy átszállás előtti ellenőrzés miatt tettek panaszt, amelyekre megítélésük szerint megalázó módon került sor, anélkül, hogy tájékoztatták volna őket az ellenőrzés céljáról és annak következményéről. Ezekben az esetekben sem kaptak tájékoztatást az érintettek az elmaradt utazásuk miatti kártérítési és panasztételi lehetőségekről.

A biztoshelyettes az új panaszügyek többségében – mivel azok európai nemzetközi repülőterek eljárását kifogásolták – nem rendelkeztet vizsgálati hatáskörrel. A hivatal ENSZ nemzeti emberi jogi intézményi státusza, valamint a különböző nemzetközi szakmai munkacsoportokban és hálózatokban való tagsága azonban lehetővé tette, hogy a panaszosok tájékoztatásán túl – az ügy érdemi megoldását elősegítve – a különböző európai egyenlő bánásmód szervekkel és ombudsmani hivatalokkal együttműködjön. Lehetősége volt arra is, hogy az ENSZ Faji Diszkrimináció Felszámolásával Foglalkozó Bizottság (The Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) felé is jelezze a reptéri ellenőrzésekkel kapcsolatos rendszerszintű problémákat.

2017 májusában az OPRE Roma Platform ülésén ismertetésre került az állásfoglalás, továbbá azok az új panaszok, amelyek arról számoltak be, hogy roma származású utasok nem csak Budapesten, de Párizsban, Londonban és Brüsszelben sem szállhattak fel a Kanadába tartó nemzetközi járatokra különböző reptéri intézkedések következtében. (Az OPRE Roma Platformot az Európa Tanács, a FRA, az Equinet és az ENNHRI közösen működteti az európai emberi jogi intézmények, egyenlő bánásmód szervek részvételével, a roma tematikájú szakmai kérdések megvitatása és a jó gyakorlatok megosztása, illetve érdekvédelem és lobbitevékenység ellátása érdekében.)

Tekintettel arra, hogy az emberi jogi szempontból aggályosnak tartott ellenőrzések több európai repülőtéren is előfordultak, valamint a cseh ombudsman (Public Defender of Rights) is kezelt hasonló panaszt, továbbá a nemzetközi média tudósításai szlovák panaszosokról is beszámoltak, az OPRE Platformot működtető szervezetek fontosnak tartották, hogy érdemben foglalkozzanak az ügyekkel.

A nemzetiségi ombudsman problémafelvetését követően az OPRE Platform különböző egyenlő bánásmód szervei és ombudsmani hivatalai abban állapodtak meg, hogy saját hatáskörükben is megpróbálják kivizsgálni az adott panaszokat, továbbá számba vették a nemzetközi fellépés lehetőségét is.

2017 júniusában a CAHROM – az Európa Tanács roma kérdésekkel foglalkozó eseti szakértői bizottsága – is foglalkozott a problémával. Az AJBH meg-

hívást kapott arra az ülésre, ahol ismertetésre került a repülőtéri ellenőrzések kapcsán kiadott nemzetiségi biztoshelyettesi elvi állásfoglalás, valamint a cseh ombudsmani hivatal munkatársainak közreműködésével bemutatták a jelenség kapcsán érkezett egyéni panaszokat is. A CAHROM jelzett ülésére az Európa Tanács mellett működő kanadai állandó képviselő is meghívást kapott, az állandó képviselő munkatársai azonban nem vettek részt azon. Emiatt a CAHROM a következő ülésén ismételten napirendre tűzte a Kanadába tartó roma utasok ügyét, és az érdemi vita során újabb kérdések fogalmazódtak meg, amelyekkel újra a kanadai állandó képviselőhez fordultak.

Egyedülálló kezdeményezésként 2017 júliusában a nemzetiségi biztoshelyettes a cseh ombudsmannal közösen beadvánnyal fordult a CERD-hez. A CERD 93. ülészakára készült beadvány célja az volt, hogy a Kanadát érintő felülvizsgálat során szóba kerüljön az a többször kifogásolt, feltehetően diszkriminatív gyakorlat, amelyben a kanadai határellenőrzési hatóság képviselői is részt vesznek a különböző európai repülőtereken. A közös beadványt az ENNHRI mellett a kanadai emberi jogi intézmény, a CHRC felé is továbbították.

Ezekkel az intézkedésekkel párhuzamosan – az OPRE Platform egyeztetéseinek megfelelően – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes megkereste a francia (Défenseur des droits) és egyesült királysági (Equality and Human Rights Commission) egyenlő bánásmód szerveket, annak érdekében, hogy a párizsi CDG reptéren, valamint a londoni Heathrow reptéren történt beszállást megakadályozó intézkedésekkel összefüggésben az eljárásukat kezdeményezze. A francia szerv eljárást indított a biztoshelyettes megkeresése nyomán, és az ügy érdemi kivizsgálása érdekében kapcsolatba lépett a magyar panaszossal.

Az ügyben két kanadai roma civil szervezet megkeresésére is sor került, közülük a Romanipe Montreal reagált érdemben. A kanadai roma szervezet érdekképviselői tevékenysége kapcsán az állásfoglalást és a CERD beadványt megosztotta az ENSZ kisebbségi ügyekért felelős különleges jelentéstevőjével, Fernand de Varennes-nel.

4.5.6.

Az együttműködési kötelezettség követelményének megszegéséről

A panaszos a beadványában Mezőkeresztes Város Önkormányzatának lapjában, a Keresztesi Krónikában megjelent kirekesztő tartalmú írást kifogásolta. A város polgármestere az általa írott cikkben többek között azt kérte a lakosoktól, hogy amennyiben tehetik, „más településről érkező roma nemzetiségi lakosok felé ne értékesítsék ingatlanjaikat”.

AZ AJB-703/2017. számú ügyben folytatott vizsgálat során a biztos és a nemzetiségekért felelős biztoshelyettes tájékoztatást kértek a Nemzeti Mé-

dia- és Hírközlési Hatóságtól, illetve megkeresték a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, és saját hatáskörében lefolytatandó vizsgálatra kérték fel.

Emellett tájékoztatást kértek Mezőkeresztes Város Önkormányzatának polgármesterétől is, aki a megkeresésre a többszöri sürgetés ellenére sem válaszolt a vizsgálatot lezáró jelentés kiadásáig. Az Ajbt. 25. § (1) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa, valamint helyettesei vizsgálataik lefolytatása, illetve azok megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa a 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával és helyetteseivel együttműködik. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint, ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tény jelentésben rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli. Mezőkeresztes Város Önkormányzatának polgármestere a törvényen alapuló válaszadási, azaz az együttműködési kötelezettségének megalapozott indok nélkül nem tett eleget.

Az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségekért felelős helyettese mind ezekre figyelemmel megállapította, hogy a megkereséseik teljesítésének elmaradása akadályt jelentett a vizsgálatuk folytatásában, továbbá korlátozta őket az alkotmányos jogkörük gyakorlásában, ami a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A Keresztesi Krónikában megjelent cikk tartalmában azokra a Miskolc környéki helyi rendeletekre emlékeztetett, amelyekben az adott település közigazgatási területére történő beköltözést kívánta a települési önkormányzat képviselőtestülete kirekesztő módon korlátozni. A nemzetiségi biztoshelyettes erre való tekintettel kérte fel a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, hogy vizsgálja meg a jelen ügyben érintett önkormányzat aktuális döntéshozatali eljárását és testületi döntéseit abból a szempontból, hogy sor került-e az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésére minden esetben.

A megyei kormányhivatal vizsgálata alapján megállapítható volt, hogy az érintett időszakban Mezőkeresztes Város Önkormányzata képviselő-testületének döntéseiben, illetve a döntéshozatali eljárása során egyenlő bánásmód érvényesülésével összefüggő visszásság nem valósult meg.

A sérelmezett cikk tartalmát a Médiatanács hatásköri akadályok miatt nem vizsgálhatta. A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény 17. §-ban foglalt, a gyűlöletbeszéd tilalmára vonatkozó médiaszabályozás tiltja a gyűlölet keltésére és valamely csoport kirekesztésére alkalmas médiatartalmak közzétételét. Tekintettel azonban arra, hogy a panaszügyben kifogásolt, Mezőkeresztesen megjelenő Keresztesi Kró-

nika a Médiatanács elnökének állásfoglalása szerint nem minősül sajtóterméknek, így a Keresztesi Krónikában megjelent cikk tartalmát nem vizsgálhatták a „gyűlöletkeltés” és a „kirekesztés” tilalma vonatkozásában.

A vizsgálat megindítását követően jutott az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségekért felelős biztoshelyettes tudomására, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatósága (EBH) is vizsgálatot folytatott az ügyben. Az EBH a határozatában megállapította, hogy az eljárás alá vont polgármester Mezőkeresztes Város Önkormányzata lapjának, a Keresztesi Krónikának a 2015. júliusi számában – „Állítsuk meg az ingatlanárak csökkenését” címen – megjelent cikkében megfogalmazottakkal zaklatást valósított meg a roma nemzetiséghez tartozó személyek pontosan meg nem határozható nagyobb csoportjával szemben, nemzetiséghez való tartozásukkal összefüggésben, megsértve ezzel az egyenlő bánásmód követelményét.

Az EBH határozatával egyetértve az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségekért felelős biztoshelyettes az ügyben született jelentésében megállapította, hogy az adott cikk jogsértő volt, így annak megjelentetése az emberi méltósághoz fűződő joggal, valamint az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot eredményezett. A megállapított visszásságokkal összefüggésben – az EBH határozatában szereplő szankciókra figyelemmel – külön intézkedés kezdeményezését nem tartották szükségesnek. Tekintettel azonban arra, hogy a kifogásolt cikket maga a polgármester írta és jelentette meg a település helyi lapjában, a jelentés felhívta a figyelmet annak a település életében betöltött kiemelt szerepére. A polgármester a választópolgárok többségének a személyére leadott szavazatával nyeri el megbízatását, tehát az önkormányzati rendszer egyik magas legitimitással rendelkező szereplője, aki a választópolgárok jelentős részének a bizalmával bír. Státuszát, feladatait, jogosítványait erre figyelemmel határozza meg a Mötvt.

Az Ebktv. betartása és betartatása, az egyenlő bánásmód követelményének, valamint – a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény rendelkezéseit figyelembe véve – a nemzetiségi jogoknak a minél teljesebb körű érvényesítése a polgármester törvényi kötelezettsége.

Erre figyelemmel a biztos és a nemzetiségekért felelős biztoshelyettes hangsúlyozta, hogy az e tisztséget betöltő személy feladatkörével és funkciójával is összeegyeztethetetlen minden, gyűlöletkeltésre és kirekesztésre alkalmas kommunikáció és magatartásmód.

A biztos és a nemzetiségekért felelős biztoshelyettes a feltárt visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében intézkedéseket is kezdeményezett. Arra kérték fel Mezőkeresztes Város Önkormányzatának képviselő-testületét, valamint polgármesterét, hogy működjenek együtt az alapvető jogok biztosával és biztoshelyetteseivel, valamint, hogy megkereséseiknek mindenkor határidőben és teljes körűen tegyenek eleget. Felkérték továbbá őket az egyenlő bánásmód követelményének következetes érvényesítésére

a döntéshozatali eljárásokban, döntésekben, valamint a Keresztesi Krónika szerkesztése során, és arra, hogy tegyenek meg mindent a nemzetiségi jogok helyi szintű, minél teljesebb körű érvényesítése, valamint a roma nemzetiségi lakosság társadalmi integrációjának elősegítése érdekében.

Mezőkeresztes Város Önkormányzat képviselő-testülete és a polgármester a jelentés megállapításait, illetve intézkedéseket elfogadta. A képviselő-testület határozata szerint a jövőben mindent megtesznek a nemzetiségi jogok helyi szintű, minél teljesebb körű érvényesítése, valamint a roma nemzetiségi lakosság társadalmi integrációjának elősegítése érdekében.

4.5.7.

Hátrányos helyzetű személyek utazásból történő kizárásáról

A panaszos az elmúlt években többször is megkereste az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát. Legutóbb egy közlekedési panaszüggyel kapcsolatban kért segítséget. Beadványában azt sérelmezte, hogy egy autóbusszvezető Salgótarjánban kizárta az utazásból a partnerével együtt a ruházatuk állapotára, csomagjaik tartalmára, valamint roma származásukra hivatkozva. A panaszleveleiben azt is többször jelezte, hogy a párjával súlyos egészségügyi és szociális problémákkal küszködnek, alacsony jövedelemmel rendelkeznek, amelyet alkalmi munkákkal, főként eladható hulladékok összegyűjtésével egészítenek ki. Ugyanezen panaszos beadványa alapján 2014-ben már folyt ombudsmani vizsgálat Nógrádmegyer szociális ellátórendszerének működtetésével összefüggésben, amely az AJB-5371/2014. számú jelentéssel zárult.

Az újabb – AJB-125/2017. számú – panaszügyben az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettes vizsgálatot rendelt el. A vizsgálat a közlekedési ügy mellett a 2014-ben készült jelentés – a panaszosok szociális ellátásokhoz való hozzáférése hiányosságainak – utóvizsgálatára is kiterjedt.

A beadványozó az autóbusszvezető zaklató jellegű megjegyzése, diszkriminatív magatartása okán rendőrséghez fordult, majd becsületsértés tárgyában bírósági eljárás indult. A megindított bírósági eljárás miatt e tárgykörben hatáskör hiányában a biztos és a biztoshelyettes további vizsgálatot nem folytathatott.

A szociális helyzettel összefüggésben azonban az ombudsman és az ombudsmanhelyettes arra a következtetésre jutott, hogy a panaszos és párja életkörülményei nem javultak az elmúlt években, a korábban felmerült problémák változatlanul fennállnak és nehézséget jelentenek számukra.

A biztos és biztoshelyettes álláspontja szerint mind Diósjenő Község Önkormányzatának, mind pedig Nógrádmegyer Község Önkormányzatának – a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény 32/A. § (1) bekezdése alapján – a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások

tekintetében ellátási kötelezettsége áll fenn a területén lakóhellyel vagy életvitelszerű tartózkodási hellyel rendelkező személyekkel szemben.

A személyes gondoskodás körébe tartozó ellátások esetében pedig az Sztv. 89. § (1) bekezdése alapján a település lakosságára, valamint a településen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalanokra terjed ki az adott önkormányzat ellátási kötelezettsége. Nem hagyható továbbá figyelmen kívül az Sztv. 7. § (1) bekezdésében rögzített általános ellátási kötelezettség, amelynek értelmében, a települési önkormányzat, tekintet nélkül hatáskörére és illetékességére, köteles az arra rászorulóknak rendkívüli települési támogatást, étkezést, illetve szállást biztosítani, ha ennek hiánya a rászorulóknak az életét, testi épségét veszélyezteti.

Ezeknek a törvényi kötelezettségeknek nem, vagy nem teljes körű, esetleg további, az Sztv. rendelkezéseivel ellentétes feltételekhez kötött teljesítése sérti az érintett állampolgár szociális biztonságához fűződő alapjogát, felveti az egyenlő emberi méltósághoz való jog sérelmét, és a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének a közvetlen veszélyét idézheti elő.

A vizsgálat kitért a szociális ellátásokra vonatkozó helyi önkormányzati rendeletek szabályozásának áttekintésére is, melynek keretében a biztos és helyettese figyelemfelhívó jellegű észrevételeket tett a helyi önkormányzatok képviselő-testületei számára, lehetőséget nyújtva arra, hogy saját hatáskörükben eljárva mérleget adjon a rendeletek módosítását, pontosítását.

A biztos és helyettese a jelentésben kiemelte a szociális hatáskört gyakorló szervek tájékoztatási kötelezettségének fontosságát, egyidejűleg felhívva a figyelmet arra, hogy az adott szerv csak akkor tud élni ezzel a kötelezettséggel, ha már kapcsolatba került az ügyféllel. Véleményük szerint a személyes kapcsolatfelvétel megvalósulását a családsegítés, valamint a jelzőrendszer megfelelő működése segítheti elő.

Ezzel összefüggésben megállapították, hogy az Sztv.-ben előírt veszélyeztetettség és krízishelyzetet észlelő jelzőrendszer egyik településen sem működött megfelelően, ennek hiánya pedig az érintett állampolgárok egyenlő emberi méltósághoz és szociális biztonságához fűződő alapjogának közvetlen veszélyével összefüggő visszasság megvalósulását eredményezte.

Rámutattak arra, hogy a panaszos és párja lakhatási, szociális körülményei, egészségügyi nehézségei évek óta ismertek a hatóságok előtt, különös figyelemmel a 2014. évi jelentés megállapításaira és az elmúlt évek során az is egyértelművé vált, hogy a panaszos és társa önerőből nem tud kitörni a hátrányos helyzetből, megfelelő megoldást és kiutat külső segítség nélkül nem fog találni. Pozitívumként értékelték, hogy a biztos és helyettesi megkeresést követően a családsegítő szolgálatok intézkedéseket kezdeményeztek az érintettek szociális körülményeinek feltérképezése és javítása érdekében, garantálva egyidejűleg az érintett állampolgárok önrendelkezési jogát is.

A biztos és a biztoshelyettes a feltárt alapvető jogokkal összefüggő vizsgálatok jövőbeni megelőzése érdekében felkérte Nógrádmegyer Község Önkormányzatának, valamint Diósjenő Község Önkormányzatának képviselő-testületét, polgármesterét és jegyzőjét, hogy tekintsék át a kialakult helyzetet, és a rendelkezésükre álló jogszabályi keretek között a két önkormányzat, a családsegítő szolgálatok, valamint szükség szerint más intézmények, hatóságok együttműködésével – az érintett szervek hatáskörére, jelzési, tájékoztatási feladataira és intézkedési lehetőségeire figyelemmel – kezdeményezzenek intézkedéseket a jelzett probléma hosszú távú, méltányos, az érintett állampolgárok szociális biztonságának megteremtésére törekvő megoldása érdekében.

A biztos és helyettese mindkét települési önkormányzat képviselő-testületénél kezdeményezte továbbá azt is, hogy a vonatkozó helyi szociális rendeleteiket saját hatáskörükben vizsgálják felül, és szükség szerint módosítsák vagy egészítsék ki annak érdekében, hogy azok az Sztv. valamennyi irányadó rendelkezésével összhangban legyenek.

A beszámoló lezárásáig Nógrádmegyer Községi Önkormányzatának képviselő-testülete megtárgyalta és elfogadta a jelentésben foglalt megállapításokat.

A javaslatokat figyelembe véve áttekintették a panaszos partnere számára nyújtható helyi támogatásokat, szolgáltatásokat, és részére rendkívüli települési támogatást állapítottak meg, hogy a családsegítő szolgálat közreműködésével segítséget nyújtsanak a lakhatási problémája rendezéséhez.

A tájékoztató levél szerint a képviselő-testület a szociális rászorultságtól függő települési támogatásokról szóló 4/2015. (II.27.) számú rendeletét saját hatáskörben még nem vizsgálta felül, ezért a biztos és a biztoshelyettes ismételten kérte az erre vonatkozó érdemi álláspont kialakítását. Diósjenő Község Önkormányzatától a beszámoló elkészítéséig nem érkezett válasz.

4.5.8.

A terhelt kihallgatására vonatkozó eljárási szabályok alkalmazásáról

A panaszos azt sérelmezte, hogy a XIX. Kerületi Rendőrkapitányság egy büntetőügy keretében ugyanazon a napon először tanúként, majd gyanúsítottként hallgatta ki, és ez utóbbi során fényképfelvételt készítettek róla, valamint ujj-és tenyérnyomat mintát is vettek tőle. Azt is kifogásolta, hogy kérése ellenére nem rendeltek ki számára védőt a nyomozás során. A panaszos úgy vélte, hogy az eljáró hatóságok elutasító magatartása a roma származásával is összefügghetett. Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes vizsgálatot indított az – AJB-621/2017. számú – ügyben, amelynek keretében megkeresték Budapest rendőrfőkapitányát.

A vizsgálat alapján a biztos és a biztoshelyettes a védő részvételével kapcsolatban megállapította, hogy a Be. 46. §-ban foglalt feltételek hiánya miatt a panaszossal szemben folytatott eljárásban védő részvétele nem volt kötelező. Ugyanakkor a panaszos nem írta alá a gyanúsított kihallgatásról készült jegyzőkönyv egyik oldalát sem, ennek tényét és okát pedig nem rögzítették a jegyzőkönyvben, ami ellentétes a Be. 166. § (3) bekezdésben előírtakkal, valamint kizárja annak bizonyíthatóságát, hogy a panaszos a védelem jogáról szóló tájékoztatást megértette, és valóban nem jelezte a védő iránti igényét. Ezzel összefüggésben megállapításra került, hogy a XIX. kerületi Rendőrkapitányság az eljárási szabályok megsértésével a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének közvetlen veszélyével összefüggő visszásságot okozott.

A panaszos kihallgatásával összefüggésben a vizsgálat rávilágított arra, hogy a panaszost az általa és vele szemben kezdeményezett, a Be 72. § (3) bekezdésének megfelelően elkülönített büntetőügyekben 2016. június 7-én 13:22 és 15:03 között tanúként, majd közvetlenül ezután 15:03 és 15:35 között gyanúsítottként hallgatták ki. Budapest rendőrfőkapitányának álláspontja szerint a kihallgatások így jogszerűen és szakszerűen kerültek foganatosításra. Az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi jogok védelmét ellátó biztoshelyettes azonban megállapították, hogy ezzel az eljárással a XIX. kerületi Rendőrkapitányság – figyelmen kívül hagyva a Be. 43. § (2) bekezdés c) pontját – nem biztosított elegendő időt a panaszosnak, hogy felkészüljön a gyanúsított kihallgatásra és a védekezésre, ez pedig a védelemhez való alapjoga közvetlen veszélyével összefüggő visszásság megvalósulását eredményezte.

A fényképfelvétel készítésével, valamint ujj- és tenyérnyomat mintavételével összefüggésben a biztos és a biztoshelyettes megállapította, hogy ezekre a Bnyt. 6. § (2) bekezdés a) pontjának, valamint a 44. § (2) bekezdés a) pontjának figyelmen kívül hagyásával került sor. A hivatkozott rendelkezések értelmében nem kell rögzíteni a nyilvántartásban annak a fényképét, valamint ujj- és tenyérnyomatát, akivel szemben magánvádas bűncselekmény miatt előterjesztett magánindítvány alapján indult büntető eljárás. A panaszossal szemben zaklatás miatt kezdeményeztek büntető eljárást, amely a Btk. 231. § (2) bekezdése szerint csak magánindítványra büntetendő cselekmény. A XIX. kerületi Rendőrkapitányság mindezek miatt a gyanúsított személyes adatainak védelméhez való jogával, továbbá a jogállamiság alapelveiből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

Figyelemmel arra, hogy a személyes adatok védelméhez fűződő, alapvető jogot érintő visszás helyzetet a Budapesti Rendőr-főkapitányság hivatalvezetőjének felszólítására a XIX. kerületi Rendőrkapitányság vezetője a vizsgálat időszakában, a biztos és a biztoshelyettes megkeresését követően, saját hatáskörében eljárva megszüntette és gondoskodott a panaszos fényképének, valamint ujj- és tenyérnyomatának nyilvántartásból való törléséről,

ezzel összefüggésben a biztos és a biztoshelyettes külön kezdeményezést nem fogalmazott meg.

A vizsgálat során kétséget kizáróan nem volt bizonyítható, hogy a hatóságok az eljárási cselekmények foganatosítása során a panaszos roma nemzetisége miatt megsértették volna az egyenlő bánásmód követelményét, ezért erre vonatkozóan a visszásság fennállását a biztos és biztoshelyettes nem állapította meg.

A közös jelentésüket jelzésnek szánták, melynek keretében felhívták a XIX. kerületi Rendőrkapitányság vezetőjének és beosztotti állományának figyelmét a büntetőeljárásokat szabályozó törvényekben foglaltak maradéktalan betartására és betartatásának fontosságára.

A XIX. kerületi Rendőrkapitányság vezetője a kihallgatásokra és a jegyzőkönyv vezetésére vonatkozó ombudsmani, biztoshelyettesi ajánlást maradéktalanul elfogadta. A megállapításoknak és intézkedésnek megfelelően felhívta a vezetőket, valamint a beosztotti állomány figyelmét a büntetőeljárásokat szabályozó törvényekben foglaltak maradéktalan betartására, illetve annak fontosságára. Továbbá jelezte, hogy a jelentésben feltárt visszásságokra figyelemmel a beosztotti állomány heti oktatásának rendszeres tárgyát képezi a büntetőeljárásokat szabályozó törvény, valamint az ehhez kapcsolódó egyéb jogszabályok.

A panaszos 2017-ben még kétszer fordult a biztoshelyetteshez, mindkét alkalommal a XIX. kerületi Rendőrkapitányság eljárási cselekményeit sérelmezte az ellene folytatott büntetőügyben. Első levelében a nyomozás iratairól való másolatkészítés lehetőségének, második beadványában a védő kirendelésének hiányát kifogásolta. A biztoshelyettes mindkét esetben megkereste a kapitányságot, ahol együttműködően, részletesen kivizsgálták a panaszokat. Az újabb panaszokkal összefüggésben az alapjogi visszásság nem igazolódott, így a jelentésben kivizsgált ügyhöz kapcsolódó utóvizsgálatok csupán tájékoztató levelekkel kerültek lezárásra.

5.

A jövő nemzedékek szószólójának beszámolója

Bevezetés, a jövő nemzedékek szószólójának feladatai, küldetése

A jövő nemzedékek szószólójának küldetése elsősorban az ökológiai korlátokat tiszteletben tartó fenntartható fejlődés elősegítésére irányul, immár tizedik éve. A jelenlegi intézményi állapot előzménye 2008-ban a jövő nemzedékek önálló országgyűlési biztosa volt, amely funkció 2012-től változott az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét el látó helyettesévé, a jövő nemzedékek szószólójává. Mindez nem érintette a jelen és különösen a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére hivatott jogi funkció egyenletes működését, hiszen a küldetésben részesek számára a folytonosság természetes, akkor is, ha változnak a hangsúlyok, igazodva a változó kihívásokhoz. E folytonosságot a kérdéses alapjogok lényegében változatlan védelme, a természeti és kulturális örökségünk védelmét megerősítő alaptörvényi rendelkezések biztosítják. A jövő nemzedékek szószólójának feladatkörét az Alaptörvény alábbi összetevői határozzák meg:

1. A P) cikk, amely a nemzet közös örökségeként tekint a természeti erőforrásokra, közöttük is kiemelten a termőföldre, az erdőkre és a vízkészletre, a biológiai sokféleségre – ezen belül a honos növény- és állatfajokra –, valamint a kulturális értékekre, amelyek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára történő megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

A 28/2017. (X. 25.) AB határozat erre nézve a következőket összegzi: „[33] Az Alaptörvény P) cikk(1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanak a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkez-

zésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit.” Mindez az érvelés a természeti erőforrásokon és a biológiai sokféleségen túlmenően természetesen a kulturális értékekre is igaz.

2. Az alapvető jogok közül a XX. cikk a testi és lelki egészség védelméhez kapcsolja eszközként a környezet védelmét, míg a XXI. cikk az egészséges környezethez való jog megfogalmazását jelenti.

Az Alaptörvény XX. és XXI. cikke némileg eltérő fogalmazásban, de alapvetően benne foglaltatott a megelőző Alkotmányban is (18. §, illetve 70/D. §), amint ezt az Alkotmánybíróság is megállapította a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban: „[91] az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette.” Ennek következtében az Alkotmánybíróság korábbi értelmezései is alkalmazandók a kérdéses jogok tekintetében, különösen a megelőzés és az elővigyázatosság elsőbbsége, az állam intézményvédelmi kötelezettsége, a visszalépés tilalma. Ez utóbbit erősíti meg a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozatában: „[28] A visszalépés tilalma egyaránt vonatkozik a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. A visszalépés tilalma ekként akkor is sérülhet, ha az anyagi jogi szabályozás változatlansága mellett az anyagi jog érvényesítését biztosító szervezeti vagy eljárási szabályozás gyengül. Ugyancsak sérülhet a visszalépés tilalma akkor, ha a szabályozás tárgyának jogi helyzete változik meg a környezet védelme szempontjából kedvezőtlenül, adott esetben akár az anyagi jogi szabályozás változatlansága mellett. Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti.”

A fenti határozat még az egyedi közigazgatási eljárásokra nézve is ad munitiót: „[29] A visszalépés tilalmának elvéből az is következik, hogy az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is tekintettel kell lenniük ezen, az Alaptörvényből fakadó elv érvényesülésére a jogszabályok alkalmazása során, ekként a környezet és természet védelmének jogszabályokkal garantált szintje egyedi hatósági döntéssel nem rontható le. Amíg azonban a jogalkotónak megvan az a lehetősége, hogy új jogi szabályozás elfogadásával folyamatosan előmozdítsa a környezet és természet védelmét, addig a jogalkalmazónak a fennálló jogszabályi környezet keretein belül kell érvényesítenie a visszalépés tilalmát, részben a hatályos jogi szabályozás betartásával és betartatásával

val, részben a többféle döntést lehetővé tevő szabályozás esetén a környezeti és természeti szempontok megfelelő (egyebek között a szükségességi-arányossági tesztre is tekintettel levő) figyelembevételével.” Működésünk is ehhez a filozófiához igazodik, hiszen a visszalépés lehetősége számos módon jelenik meg, de ezek egyike sem elfogadható.

Természetesen nem kizárólag a fenti alaptörvényi cikkek jelentik a szószóló által kiemelten kezelt elvi alapokat. Hiszen az emberi méltóság, a nemzeti vagy a fenntartható fejlődés keretében megfogalmazható szempontok megjelennek a szószólói érdekvédelemben, tartalmukat a Nemzeti Hitvallásban megjelenített, jelen és jövő nemzedékekkel kapcsolatos védelem és méltányosság adja. A fenntartható fejlődés nem specifikus, nem is ágazati kérdés, hanem szemlélet- és életmód, amely minden tevékenységet át kell, hogy hasson.

A szószóló küldetését mindezen gondolatok, irányok határozzák meg, sőt mindennek etikai háttere is, amit a 28/2017. AB határozat a következőképpen emel ki: „[36] ... A földi élet megóvása utódaink részére a természetjogi kötelezettségen túl 'az igazságosság egyik alapkérdéséről' is szól, és a legszorosabb összefüggésben áll az emberi méltóság kérdésével és magának az emberi életnek a céljával is. (Ferenc pápa: Laudato si' enciklika).” Tegyük hozzá, hogy valójában minden vallás hasonló nézeteket vall, és minden, felelősen gondolkodó ember ugyanezen következtetésekre jut. Feltétlenül át kell gondolni és beépíteni az etikai alapokat, hiszen a jog és etika tartósan nem válhat el egymástól. Különösen sokat adhat az etikai szemlélet a fenntartható fejlődés rendszerének kialakításához, amely olyan kérdéseket tekint alapjának, mint a kétféle – jelen és jövő – generációs méltányosság.

Az etikai háttér segítségével a jogi eszközök olyan tartalommal gazdagodhatnak, amelyek eltérnek a hagyományos haszonelvű megközelítéستől, pl. a gazdasági érdekek túlsúlyától, a piac szerepének túlzott hangsúlyozásától.

A szószóló fő feladata éppen az, hogy mindennek fontosságára felhívja a döntéshozók, a gazdasági szereplők és minden állampolgár figyelmét: az Alaptörvény lényeglátóan mutat rá, hogy a védelem mindenki kötelessége. Ezért tartozik a legfontosabb tevékenységeink közé a nemzeti stra-

A szószóló és titkársága által ellátott feladatok számszerűsítve, típusok szerinti megoszlás szerint a 2017. évben

Jogszabályvéleményezés	66
Jogalkotási, -módosítási javaslat	10
Hivatalból indított vizsgálat	1
Helyszíni vizsgálat/helyszíni látogatás	24
Önálló biztoshelyettesi állásfoglalás	3
Válasz az Alkotmánybíróság megkeresésére	2
Konferencia részvétel	30
Konferencia szervezése	13
Előadás	16
Szakértői egyeztetés	73
OKT/NFFT/Ogy. bizottsági részvétel	18
Nemzetközi rendezvény	23
Figyelemfelhívás	55
Figyelemmel kísérés	58



Bándi Gyula, a jövő nemzedékek szószólója

tégiák, valamint a különböző szintű jogszabályok előzetes véleményezése, a természetet elfogadható ok nélkül károsító tevékenységek nyilvános bírálata, másik oldalról a jó gyakorlatok népszerűsítése, erősítése.

A szószóló feladatkörének kereteit az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény, ezen belül is különösen a 3. § (1) bekezdés határozza meg. Az így körülhatárolható feladatok sokszínűségét a 337. oldalon található adatsor szemlélteti.

A szószólói feladatot jelenleg ellátó Bándi Gyulát az Országgyűlés 2017. február 21-én választotta meg hat év-

re. Megválasztásakor kiemelte, hogy az elkövetkező időszakban várhatóan számos kis lépéssel érhető el megfelelő eredmény, hiszen a szószóló tevékenységének fő iránya a mai napig is jobbra figyelemfelhívó, tudatformáló tevékenység, a döntéshozatal minden szintjén. Ennek legnagyobb ereje a párbeszéd, amelynek keretében érdeklődünk, kérdezzünk, véleményt mondunk, majd javaslatot teszünk. Az élethez, a tulajdonhoz, az egészséges környezethez, a természeti erőforrások védelméhez fűződő alkotmányos értékek egyidejű érvényesítése mellett a közöttük lévő, de a környezeti értékekre kiemelt figyelmet fordító érdekegyeztetésre van szükség a hosszú távú gondolkodásban, a jogalkotásban, a tervek és egyes beruházások előkészítése során, a közigazgatási vagy gazdasági döntéshozatalban. Ehhez kapcsolódóan természetesen egyéni panaszokkal is szép számmal találkozunk, mégis munkánk lényege nemcsak az, hogy panaszokra reagáljunk, hanem az is, hogy azok alapján hozzájáruljunk egy olyan jogszabályi és jogalkalmazói környezet kialakításához, amelyben kevesebb a bármennyire is jogos panasz.

A jövő nemzedékek érdekei védelmének az elmúlt években megjelent és érvényesített, illetve továbbra is érvényesítendő számos szempontja mellett 2017-ben más hangsúlyok, új területek és szempontok is előtérbe kerültek, érintve a településrendezést és a településkép-védelmet, a táj- és a természetvédelmet, a vizek mennyiségi és minőségi védelmét, a hulladékkezelést, az energiahatékonyságot vagy éppen a környezetvédelemmel kapcsolatos jogi felelősségi rendszer eddigieknél hatékonyabb szabályainak megteremtését. Mindehhez elengedhetetlen a társadalmi szervezetekkel, valamint a szakmai és gazdasági érdekképviselőkkel való szoros együttműködés, azon túlmenően, hogy a kormányzati tevékenység és közigazgatás az alapvető jogok védelmének elsődleges iránya.

5.1.

Kiemelt célok, feladatok

Az Alaptörvény P) cikkének, XX. és XXI. cikkeinek érvényesülését biztosító jogi feltételrendszer és annak változásai nyomon követése érdekében a szószóló aktívan vesz részt a biztos jogalkotást véleményező munkájában. E tevékenységében azonban többször korlátozta, akár gátolta is a vélemény kialakítására meghatározott határidő rövidege, így nem egy esetben véleményét a teljesség igénye nélkül tudta kifejtetni és felhívni a figyelmet a súlyosabb alkotmányossági aggályokra (pl. a hulladékot, a vadakat, a halakat, az erdőt vagy akár az atomenergiát érintő jogszabályok esetén). Számos, a nemzet közös örökségét érintő lényeges jogszabályt meg sem kapott a Hivatal véleményezésre, így a környezet- és természetvédelmi igazgatási és hatósági feladatellátással összefüggésbe hozható vagy az épített környezet, illetve a kulturális örökség védelmét szolgáló jogszabályokat sem.

A szószóló néhány esetben az Országgyűlés bizottságaihoz is fordult annak érdekében, hogy alkotmányossági aggályait a képviselők is megismerhessék. E fellépésre akkor került sor, ha véleményét a törvényelőkészítő nem vette figyelembe, vagy annak kifejtésére nem is volt lehetősége, de megítélése szerint a Parlament elé került törvényjavaslat elfogadása a nemzet közös örökségében visszafordíthatatlan károkozás veszélyével fenyegetett, vagy az egészséges környezethez, a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülésének ellehetetlenüléséhez vezetett volna (az erdőgazdálkodásra, a kútfúrásra, valamint a kéményseprésre vonatkozó szabályok kapcsán).

A véleményezések során a szószóló arra is több esetben felhívta a figyelmet, hogy az Országos Környezetvédelmi Tanács bevonása a jogalkotási folyamatba olyan eljárási garancia, amelynek elmaradása a módosítások alkotmánybírósági megsemmisítését vonhatja maga után. A stratégiák véleményezésekor minden esetben kiemelte, hogy figyelembe kell venni a más stratégiákhoz való illeszkedést, valamint az adott stratégia illeszkedését az Országgyűlés által elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiához.

A szószóló többször is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény védelme alatt álló értékek megőrzését és a környezet állapotától is függő alapvető jogok

érvényesülését biztosító jogi feltételek, az anyagi és eljárásjogi szabályok, valamint a megalkotásuk előkészítésében részt vevő háttérintézmények és a jogszabályok végrehajtását szolgáló igazgatási és hatósági szervezetek egy rendszer szerves részét képezik, ezért minden változás közvetlenül vagy közvetve a rendszer egészének működésére hat. E rendszerszemlélet hiányát mutatta, hogy a konkrét jogszabályi rendelkezések módosításakor jellemzően elmaradt a hatás értékelése, a módosítás indokolása nem terjedt ki arra, hogy az miként fogja befolyásolni a közjogi és a magánjogi eszközök együttese által biztosított horizontális védelem szintjét, illetve számos esetben technikai jellegű pontosításnak minősítettek olyan javaslatokat is, amelyek akár a szabályozás személyi vagy tárgyi hatályát is megváltoztatták.

2017-ben folytatódott az a közigazgatási reformprogram, amely az engedélyezési rendszert átalakítva a tevékenység megkezdését egyre inkább bejelentéshez kötötte vagy előzetes állami kontroll nélkül tette lehetővé. A szószóló jelezte, hogy a jövő nemzedékek érdeke, a természeti erőforrások nemzedékek közötti igazságos elosztása azt kívánja meg, hogy az engedélyezési eljárás indokolt változása se eredményezhesse a védelmi szint csökkenését, az alapvető jogok érvényesítési lehetőségének romlását. A jogalkotó alkotmányos kötelezettsége, hogy a megelőzés és az elővigyázatosság elvén nyugvó jogi eszközt csak hatásában azonos eredményt kiváltó eszközzel váltsa fel, a megfelelő feltételek biztosítása mellett. Az eljárási szabályok megváltoztatása a környezet állapotát érintő beavatkozások visszafordíthatatlan folyamatait indíthatja el, ezért az állam Alaptörvényből fakadó kötelezettsége, hogy az állami beavatkozás lehetőségét minden esetben megőrizze, eljárási szabályait rendezze. A bejelentés eszközének alkalmazása esetében időt kell hagyni a hatóságnak arra, hogy a bejelentés tartalma alapján a környezetet veszélyeztető tervezett magatartással szemben fellépjen. Továbbá meg kell őrizni, illetve meg kell teremteni annak lehetőségét is, hogy az eljárás alatt az állam vagy az önkormányzat mint tulajdonos a nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyak védelmében intézkedést kérhessen. A szószóló több esetben arra is felhívta a figyelmet, hogy a bejelentés jogintézményének elterjedése vagy az engedélyezési rendszer átalakítása a hatósági feladatokat e téren nem csökkentheti, egyrészt, mert a hatóság megelőzést szolgáló feladata független attól, hogy a környezethasználó milyen felhatalmazás alapján kezdi meg tevékenységét, másrészt pedig a hatóság kötelezettsége, hogy figyelemmel kísérelje az anyagi jogi szabályok betartását. Az intézményi átalakítások során nem szabad megfelekedni arról, hogy ez állandó terepi jelenlétet tesz szükségessé.

Az is tudatosítandó, hogy az alaptörvényi védelemre tekintettel az anyagi jogi szabályok megsértése gyakran nemcsak közjogi, hanem büntetőjogi és polgári jogi következményeket is maga után vonhat. Ezért az engedélyezési rendszer változása esetében elérhetővé kell tenni mindazokat az információkat, amelyek megalapozhatják a jogszerű tevékenység megkezdéséhez

és folytatásához szükséges döntéseket. Az engedélyezési rendszer esetén a jogszerű tevékenység folytatásához szükséges feltételek meghatározása elsődlegesen a hatóság kötelezettsége, alapját a hatósági eljárásban lefolytatott tényállás tisztázása adja, míg a bejelentésre vagy anélkül végezhető tevékenységek esetén a környezethasználó felelőssége e téren sokkal markánsabb. A szószóló számos alkalommal jelezte, hogy az állam feladata az ehhez szükséges feltételrendszer, a környezet állapotára, a védelmi korlátozásokra vonatkozó információkhoz való hozzájutás biztosítása, és elegendő időt kell biztosítani arra, hogy a lakosság és a környezethasználók a jogszabályok alkalmazására felkészülhessenek. A különböző stratégiákban gyakran említett elégtelen információs háttér is arra utal, hogy az engedélyezési rendszer illetően reformjának feltételei ma még nem teljesen adottak, ami a visszalépés tilalma szempontjából mindenképpen aggályos.

Az új feltételekhez szükséges felkészülési idő hiányát a szószóló többször is nehezményezte úgy a vizsgálatok során, mint a jogalkotásban. A tervezetekből érzékelhető, hogy maguk a jogalkotásért felelős minisztériumok sem képesek követni a közigazgatás átszervezésének minden mozzanatát, hatáskört telepítve megszűnt szervezetekre, vagy akár egymással ellentétes irányú törvényjavaslatokat kidolgozva. A felkészülési idő biztosításához a hatálybalépést az Alkotmánybíróság szerint úgy kell megállapítani, hogy a jogszabály címtettjeinek elegendő idejük legyen a rendelkezések megismerésére. Végrehajtási szabályok esetében a felkészülési idő azok kihirdetésétől számítandó, ezért a szószóló jelezte, ha szükségesnek látta a szakaszos hatályba léptetést.

A törvények végrehajtásában az önkormányzatok is feladatot kapnak, a jogalkotás mellett akár meglévő jogviszonyaik módosítására kötelezve őket. A szószóló e téren is, a határidő módosítását kérve, jelezte a kellő idő biztosításának szükségességét. Különösen aggályosnak találta a helyi védelmi szint csökkenésének veszélye miatt azt a jogszabályi megoldást, amely a védelmet a törvény erejénél fogva megszünteti, csak azért, hogy ugyanazt az önkormányzat más törvényi felhatalmazás alapján mondja ki.

Ugyancsak a visszalépés tilalma szempontjából aggályos az a jogalkotási folyamat, amely a még el nem fogadott jogszabályhoz alkalmazkodva kívánja módosítani a horizontális védelemhez tartozó garanciális eszközöket, mert nem lehet felmérni és értékelni, miként hatnak majd e módosítások a védelem intézményrendszerére. A számos hatályon kívül helyezett rendelkezés annak a veszélyét is magában hordozza, hogy egyes feladatok ellátatlanul maradnak.

A szószóló többször is jelezte, hogy a közigazgatási reform részét képező, az eljárások gyorsítását célul kitűző módosítások nem válhatnak öncélúvá. A Magyar Program által elérendő Jó Állam olyan állam, amely *az érdekek méltányos egyensúlyának megteremtése során is „kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében”*. E Program is azt a kötelezettséget rója a Kormányra, hogy a hatósági szervezet

átalakítása, a hatósági eljárások módosítása során, a védelmi szint romlását elkerülendő, a szint megőrzésére képes eljárási garanciákat építsen ki. A kormányhivatali integráció miatt a kötelezően vizsgálandó szakkérdések mellett általános elvárás a döntéshez szükséges minden szakkérdés vizsgálata, és ebben a szakmai egységek részvétele.

5.1.1.

Fenntarthatósági stratégiák



ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok

A szószóló – élve azzal a jogkörével, hogy figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését és rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól – elvi állásfoglalást adott ki az ENSZ 'Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja' (Agenda) keretében megfogalmazott ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok (Célok) hazai megvalósítása tárgyában. Az Agenda számos helyen kifejezetten utal az alapvető emberi jogokra. Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa is hangsúlyozta jelentésében, hogy nagyon sok cél szorosan kapcsolódik az alapvető emberi jogi elvárásokhoz. Így a Célok nemzeti implementációja során is kiemelt figyelmet igényel az alapvető jogok érvényesítése, prioritásként kezelve a legsérülékenyebbek élethelyzetének javítását. Az Agenda megvalósítása érdekében ezért az ombudsmani gyakorlat különösen is releváns, mivel a biztos és helyettesei alaptörvényi feladataik ellátása során a társadalom legelesettebb rétegeit segítik, tehát az állampolgári panaszbeadványokon alapuló vizsgálatokban megfogalmazott intézkedési javaslatok kiemelten fontosak lehetnek a megfelelő kormányzati cselekvési tervek kidolgozásához.

Az állásfoglalásban főként az az öt Cél került górcső alá, amelyek az Agenda végrehajtását felügyelő ENSZ Magas Szintű Politikai Fórum 2018. évi ülészakán lesznek a felülvizsgálat középpontjában: a víz és szanitáció témájú 6. cél, az energia témakörével foglalkozó 7. cél, a városokról és egyéb emberi településekről szóló 11. cél, a fenntartható fogyasztási és termelési minták kialakítását előíró 12. cél, valamint a szárazföldi ökoszisztémák védelmével foglalkozó 15. cél. E Célok mindegyike szorosan kapcsolódik a szószóló tevékenységi köréhez és szakértelméhez. Az állásfoglalásnak külön aktualitást ad, hogy a Kormány önkéntes jelentéstételre készül a Magas Szintű Politikai Fórum 2018-as ülészakán.

Az állásfoglalásban megfogalmazott javaslatok a Célok minél hatékonyabb nemzeti szintű megvalósítását, illetve azok átültetésével elérhető eredmények jobb megragadhatóságát és bemutatását szolgálják. A szószóló egyrészt a hazai végrehajtás szellemiségét, módszertanát tekintve fogalmazott meg megfontolandó szempontokat, másrészt hangsúlyozni kívánta a megvalósítás intézményi keretei megteremtésének fontosságát, harmadrészt összefoglalta az egyes Célok teljesülésével kapcsolatos ombudsmani megállapításokat. Hangsúlyozta annak fontosságát, hogy mielőbb kijelöljék az implementáció végrehajtóit, koordinátori felelőseit a kormányzati döntéshozatal rendszerében, lehetőség szerint biztosítva a megvalósításért, illetve a koordinálásért felelős szervezeti egységben az elkötelezettséget, illetve a minél magasabb szintű képviselést.

Az ombudsmani jelentésekben megfogalmazott ajánlások összegzése segítheti a Célok hazai konkretizálását, rávilágítva azokra a területekre, ahol a legsürgetőbb volna mielőbb hatékony lépéseket tenni a legelesettebbek életkörülményeinek javítására. Az ombudsmani ajánlások relevanciáját az adja, hogy a Céloktól eltérően nem általános jellegű intézkedésekre vonatkoznak, hanem éppen annyira konkrét és részletes természetűek, mint maguk a szükséges implementációs lépések. A szószóló jogalkotási, illetve jogalkalmazási javaslatai mindezért hasznos segítséget nyújthatnak a jelen nemzedék döntéseinek kiszolgáltató jövő generációk természeti örökségének megőrzésében is.

Az állásfoglalás a Célokhoz köthető globális indikátor listával összhangban olyan hazai indikátorokra is javaslatot tett, amelyek az egyén szempontjából, tehát emberi jogi vonatkozásokkal teszik láthatóvá és így mérhetővé az implementációt. (Az állásfoglalás az AJBH honlapjának szószólói aloldalán elérhető.)

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia (NFFS) második előrehaladási jelentésének munkaanyagához készült véleményében a szószóló kifejtette, hogy az pontos képet ad hazánk erőforrásainak állapotáról és az azokkal kapcsolatos változásokról. A munkaanyag kiemelten fontos megállapításai közé tartozik, hogy „erősíteni kell a felső szintű politikai

vezetők elkötelezettségét a fenntarthatósági szempontok érvényesítése iránt, s valódi, funkcionális szerepet kell adni a szakpolitikák államtitkári szintű koordinációjának az NFFS érvényre juttatásában.” A biztoshelyettes nem tartja szerencsésnek, hogy a munkaanyag több ponton is összevontan kezeli a szántókat és a beépített területeket, valamint, hogy a vízgazdálkodásról szóló résznél nem esik szó a termálvíz-gazdálkodásról, ahol aggályos döntések születtek, eltörölve a hévizek visszasajtolásának kötelezettségét, illetve szintén problematikus a kútengedélyezés rendszerének fellazítására irányuló törekvés. A szószóló felvetette egy ásványvagyon-védelmi törvény megalkotásának szükségességét is.

A biztoshelyettes azt is jelezte, hogy az előterjesztés nem tartalmaz utalást arra, hogy az NFFS miként járul hozzá az ENSZ által elfogadott Fenntartható Fejlődési Célok hazai megvalósulásához, ezért javasolta, hogy a tervezet kerüljön kiegészítésre az e célokra történő hivatkozással, az egyes célok és alcélok közötti kapcsolat megteremtésével.

A második Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS-2) által megfogalmazott irányokkal a szószóló alapvetően egyetért. Különösen az annak részét képező Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia tartalmaz a fenntartható fejlődés és a természeti erőforrások megőrzése szempontjából alapvető fontosságú megállapításokat és szempontokat. Ugyanakkor az ágazati érdekek közötti konfliktust a stratégia szintjén sem sikerült minden esetben feloldani, ami nincs összhangban a cselekvési terveket megalapozó stratégiákban megjelenő általános, jobbára holisztikus megközelítéssel. Ezért jelezte, hogy a cselekvési terv elkészítése során kiemelt figyelmet kell fordítani az ágazati érdekek összehangolására, a kiválasztott eszközök hatásának értékelésére a stratégia egészének végrehajtása szempontjából.

A tervezet nem tesz említést a korábbi klímátörvény tervezetről – amely 1990-hez képest legalább 40%-os üvegházhatású gáz kibocsátás-csökkentést irányzott elő –, sőt bizonyos területeken (pl. közlekedés és szállítás) a kibocsátás növekedését adottságként kezeli, nem pedig sürgősen megfordítandó tendenciaként. A késedelmes adaptáció gazdasági versenyhátrányt idézhet elő, amelynek terheit a jövő nemzedékeknek kell majd viselniük, mint a nem kellően hangsúlyos dekarbonizációs törekvések hiátusát. Az éghajlat-politikai alapelvek között nem jelenik meg a „szennyező (használó) fizet” elve, amelynek éppen az a lényege és funkciója, hogy a legnagyobb környezet-terhelést okozó tevékenységeket háttérbe szorítja, és helyettük kevesebb természeti terhet jelentő tevékenységeknek nyit utat.

A mezőgazdasági zöldítési program klímaváltozással kapcsolatos pozitív hatásai csekélyek. Természet- és talajvédelmi szempontból aggályos a biomassza NÉS-2-ben előirányzott „teljes körű hasznosítása”, mivel csökkenti a talaj szervesanyag-pótlását. A burkolatlan talaj és a növényzet mikroklímatis hűtő hatására való tekintettel a talajvagyonnal való gazdálkodás-

nak a belterületekre is ki kell terjednie, ide értve a zöldfelületek megőrzését. A klímaváltozás egyik jelentős oka a talajok mesterséges lefedése, ezért elkerülhetetlen a talajfedések megállítása, a zöldmezős beruházások támogatásának megszüntetése, a barnamezős területek rehabilitációja.

Az ár- és belvízveszélyes területeken a területhasználatot a természeti viszonyokhoz igazodóan kellene átalakítani, ennek ellenére e téren nem történt előrelépés, a stratégiákban foglalt, területhasználat-váltással egybekötött vízvisszatartás élesen szemben áll több konkrét, nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánított vízügyi beruházás fő céltételezésével, a gyors vízelvezetéssel.

5.1.2.

Környezet-egészségügy

A szószóló, elődeit követve, kiemelten foglalkozott a környezet állapotára vagy annak romlására visszavezethető egészségkárosodásokkal. A jelen és a jövő nemzedékek egészségének védelme szempontjából kiemelendő, hogy a technológiai fejlesztések megvalósítása során gyakran elmarad az emberi egészségre gyakorolt hatás előzetes vizsgálata, illetve utólagos ellenőrzése, és a megelőzés helyett a társadalom tagjai csupán a káros következményekkel szembesülnek. Az állam e téren is sokat tehet.

A szószóló sürgette az egészségkárosító hatások megelőzéséhez, illetve felszámolásához szükséges jogi feltételrendszer megteremtését és a szabálykövető magatartások következetes kikényszerítését. Hangsúlyozta, hogy az emberi egészség védelme, ezen belül a környezet állapotával összefüggésbe hozható egészségkárosodások megelőzése az állam Alaptörvényből fakadó kötelezettsége, ezért elvárható, hogy a jogi környezet alapját a megelőzés és elővigyázatosság elvére épülő eszközök képezzék. A jogi feltételek meghatározásakor, különösen, ha az a szabályok enyhítésével jár, vizsgálni kell, milyen összefüggés van a környezet várható állapotváltozása és az emberi egészség között. A jogszabályok hatásvizsgálatai jellemzően nem tértek ki e kapcsolat vizsgálatára, az enyhítést tartalmazó indokok között e szempontok értékelése általában nem szerepelt. A szószóló a jogszabályok véleményezésekor ennek szükségességére mindig felhívta a figyelmet, kérve a változtatások indokolását és hatásainak bemutatását, s jelezte, ha a módosítás eredményeként a jogi feltételrendszer megváltoztatása magában hordozta az emberi egészség védelmét szolgáló intézményrendszer gyengülését, valamint üdvözölte azokat az intézkedéseket, amelyek pozitív irányú változtatást alapoztak meg.

A sugárterhelési szabályok módosítása kapcsán örömmel fogadta a magzat védelmét szolgáló javaslatokat, de nem értett egyet azzal, hogy a lakossági tájékoztatási kötelezettséget magasabb sugárterhelési szinthez kössék. A GMO-mentes termékek jelölésének módosításakor nem értett egyet azzal,

hogy már az a takarmány is GMO-mentes jelölést kaphasson, amelyben a véletlen/technikai GMO-szennyezettség 0,9% százalékos, szemben a korábbi 0,1%-os mértékkel. Hivatkozott az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésére, mely szerint a testi és lelki egészség jogának érvényesülését Magyarország többek között „a genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal” biztosítja; a szigorúbb hazai szabályozás megőrzése hozzájárul a hazai GMO-mentes takarmány termesztésének biztonságához.

A szószóló üdvözölte, hogy a kormány az azbeszt tartalmú lakossági palahulladék biztonságos begyűjtésére sajátos szabályokat fogalmazott meg. Ugyanakkor a lakossági tetők cseréje csak az első lépés, további programokra van szükség az azbeszt tartalmú építési-bontási hulladékok egészség- és környezetveszélyeztetésének és károsításának megelőzésére.

Fontos lépésnek tekintette, hogy kormányhatározat-javaslat készült a vízhez és szanitációhoz való hozzáférésről szóló jelentés kapcsán, amely a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló ENSZ-EGB Egyezményhez kapcsolódó Víz és Egészség Jegyzőkönyv 6. cikk 2 (c) bekezdésének végrehajtását szolgálta. A vízhez és szanitációhoz való hozzáférés mint emberi jog az esélyegyenlőség alapján mindenki számára valósággá kell váljon, ezért a jövő nemzedékek szempontjából is garanciát jelent, hogy a magyar Kormány aktív részt vállal ennek nemzetközi szabályozásában és a végrehajtásban, noha ennek eredményei eddig nem kerültek nyilvánosságra. A szószóló titkársága vezető szerepet töltött be a Hivatal e téren keletkezett tapasztalatainak összegzésében. A szószóló a kormányhatározat javaslatának véleményezésekor hangsúlyozta, hogy a kedvező magyar viszonyok javításához arra van szükség, hogy a kormányzati célok meghatározása együtt járjon a feladatellátásért felelős megnevezésével és a költségvetési források biztosításával. A vízhez és szanitációhoz való hozzáférés nem szűkíthető le a közműves hálózatok kiépítettségének bővítésére, szükség van alternatív megoldások alkalmazására is, különösen azokon a területeken, ahol a közműves szolgáltatás költségei nem fedezhetők. Az esélyegyenlőség és a területi felzárkóztatás mellett arra is figyelmet kell fordítani, hogy az emberi jog érvényesülésének elengedhetetlen feltétele az egyén élethelyzetéhez, fizikai és szellemi adottságaihoz igazodó infrastrukturális feltételek létezése. Erre van szükség a kiszolgáltatott helyzetben lévő személy méltóságának megőrzéséhez is.

A szószóló a törvényjavaslat parlamenti bizottsági vitájában és közleményében is felhívta mindenki figyelmét arra, hogy aggályosnak tartja a rendszeres sormunkában végzett kötelező kéményellenőrzés megszüntetését a családi házak esetében, hiszen a kéményellenőrzés egyszerre biztosítja az emberi élet és a levegőtisztaság védelmét. A helytelen lakossági fűtés mára a levegőszennyezés legfontosabb tényezőjévé vált, szerepe meghaladja az ipari és közlekedési kibocsátásokét is. A rendszeres kötelező ellenőrzés

megszüntetése magában hordozza az egészségre káros fűtési megoldások alkalmazását, míg a kémények elhanyagolása vagy a tüzelőberendezéshez nem igazodó műszaki megoldás állandó egészségi kockázatot jelent mindenki számára. A kötelező kéményellenőrzés segítheti a nem megfelelő tüzelőanyagot használók körének megállapítását, a szükséges hatósági fellépést, ezért garanciális eszköz az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítésében. A szószóló hangsúlyozta, hogy az állam nem léphet vissza a rendszeresen végzett kéményellenőrzések jelentette intézményvédelmi kötelezettségétől az állampolgárok önkéntes jogkövetésére hivatkozva, ezért kérte a jogalkotót, hogy a családi házak esetében se törölje el a kötelező kéményellenőrzést.

5.1.3.

Környezeti felelősség

A környezetszennyezéssel, környezeti károkkal kapcsolatos felelősség volt a szószóló titkársága tevékenységének egyik központi témája. Hivatalból indult vizsgálat annak megállapítására, hogy az EU felelősségi irányelv (2004/35/EK irányelv a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről) végrehajtása hogyan segíti az Alaptörvény P) cikkében rögzített, mindenkit terhelő kötelezettség teljesítését és az alapvető jogok érvényesülését. E problémakör számos egyedi panaszban is felbukkant. Aktualitása miatt ez lett a Közigazgatási Bírák Egyesületével közös tavaszi konferencia témája is, s ennek megvitatása folytatódott a felelősségi irányelv felülvizsgálata kapcsán az Európai Parlament kezdeményezésére. A témához kapcsolódóan szervezte meg a szószóló titkársága a „Fizessen a jövő nemzedék?” elnevezésű konferenciát, ahol a

*A szószóló
a Greenpeace
Magyarország
által szervezett
kiskunhalasi
helyszíni bejáráson
(2017. augusztus 3.)*



Fotó: Sarkadi Péter greenfo.hu

Greenpeace Magyarország „Mérgezett Örökségünk” címmel mutatta be a hazánkban még mindig felszámolásra váró szennyezett területeket. A számos rendezvény közös konklúziójaként, a hivatalból indult vizsgálat addig feltárt problémáira is tekintettel, a jövő nemzedékek szószólója elhatározta, hogy a környezet állapotának javítása, a veszélyessé váló szennyezések megelőzése, illetve azok következményeinek elhárítása érdekében jogalkotási és jogszabály-módosítási kezdeményezéssel kívánja elősegíteni a környezeti felelősség hatékonyabb érvényesülését.

A „szennyező fizet” elv csupán olyan jogi szabályozással juttatható érvényre, amely a környezethasználó felelősségét mindvégig – a megelőző lépésektől, melyek között kiemelkedő az engedélyezés, egészen az esetleg okozott károknak a tevékenység beszüntetését követő elhárításáig – képes garantálni. A környezeti felelősségről szóló uniós irányelv ennek egyik fő eszközeként előírja, hogy a tagállamok a gazdasági szereplőket az általuk okozott károk megelőzése, illetve elhárítása érdekében felelősségbiztosítás vagy pénzügyi biztosíték igénybevételére ösztönözzék.

A környezet védelméről szóló törvény a környezetvédelmi biztosíték adását, illetve a környezetvédelmi biztosítás megkötését már két évtizede előírja, valamint megteremti a környezetvédelmi céltartalék-képzés jogi lehetőségét. Mivel a részletszabályok a törvény elfogadása óta sem születtek meg, a szószóló szorgalmazza a környezetvédelmi biztosítékok rendszeréhez szükséges kormányrendelet mielőbbi megalkotását. Emellett javasolja a veszélyes tevékenységet végzők befizetéseiből olyan pénzügyi alap létrehozását, amely veszélyhelyzet esetében lehetővé teszi számukra a gyors beavatkozás költségeinek fedezését, nem érintve azon környezethasználókat, amelyek maguk is eleve gondoskodnak saját felelősségi tartalékaik megteremtéséről.

Amennyiben a gazdálkodó nem hajlandó vagy nem képes az általa előidézett veszélyhelyzet megszüntetésére, illetve az okozott környezeti kár felszámolására, a környezeti kár terjedésének megelőzése érdekében a hatóságok gyors beavatkozására van szükség, az államnak az Alaptörvényben és a Kvt.-ben előírt háttérfelelőssége alapján. Ennek megalapozására a szószóló a környezetterhelés után kirótt díjakból és járulékokból, továbbá központi költségvetési forrásokból egy elkülönített kárelhárítási-kármentesítési pénzügyi alap létrehozását javasolja. Különösen fontos lenne, hogy azok a már most is alkalmazott gazdasági eszközök, amelyeknek kifejezett céljuk a károk megelőzése és a kármentesítés – ilyen például a termékdíj –, elkülönített pénzalap formájában valóban e célt szolgálják mindenki számára átlátható és kiszámítható módon. Az ebből finanszírozott kármentesítések költségeit, amennyiben erre lehetőség van, természetesen a szennyezésért felelőstől utóbb be kell hajtani.

E pénzügyi alap megoldást jelenthet arra a súlyos problémára is, hogy a felszámolási eljárásokban a veszélyes anyagokkal szennyezett területek

hatóság által elrendelt kármentesítésére a legtöbbször már nem jut forrás. A szószóló a környezeti kárral terhelt ingatlanok tulajdonosváltásakor a kármentesítés elvégzését kikényszerítő jogi garanciák megteremtését – például a szennyezés ingatlan-nyilvántartási bejegyzését – is javasolja. A jogalkotási vázlatban sürgeti továbbá, hogy a környezeti és ebből fakadó egészségügyi károk elszennedői a felszámolási eljárásban nevesítve jelenjenek meg a hitelezői igényeket érvényesítők között, illetve semmiképpen ne zárulhasson le a felszámolási eljárás a potenciális környezeti károk rendezése nélkül, ami az eljáró szervek felelősségét is kiemeli.

A szószóló egyben javaslatokat is megfogalmazott a környezetvédelmi intézményrendszer hatékonyabb működése érdekében. Szorgalmazza, hogy a kormányhivatalokban működő környezetvédelmi (fő)osztályok állásfoglalását környezet- és természetvédelmi szakkérdésekben mindig kötelező legyen kikérni és figyelembe venni, az ilyen ügyekben érintett társadalmi szervezeteknek, illetve önkormányzatoknak pedig biztosítsák az ügyféli jogállást.

A szószóló meggyőződése, hogy a jogszabályi és intézményi garanciák e javaslatok alapján történő erősítése jelentősen javíthatja hazánk környezeti állapotát. Mindennek reményében javaslatával megkereste az érintett tárcák vezetőit, kérte támogatásukat és jelezte, hogy a megkezdett irány a 2018. év során is folytatódik.

5.1.4.

Energiahatékonyság

A szószóló már hivatalba lépésekor kifejezte meggyőződését, hogy az alkalmazott energiamixtől függetlenül az energiahatékonyságnak elsődleges szerepet kell adni. Az energiatakarékosság széleskörű és szisztematikus alkalmazása, az energiahatékonyság javítása és ösztönzése hatékony és kézzelfogható eszköz az energiával kapcsolatos fenntartható fogyasztási és termelési szokások erősítésére, a kapcsolódó környezetterhelés és különösen a károsanyag-kibocsátás csökkentésére – így a globális éghajlatváltozás elleni küzdelemnek is egyik kulcsa. Magyarországon az összes energia 40%-át épületeinkben használjuk el, ennek mintegy kétharmada a fűtés és hűtés számlájára írható.

Az épületállomány energetikailag fenntarthatóvá tételének jelentős pozitív egészségügyi hozadéka is lenne. A lakóépületek fűtési rendszereinek korszerűsítésével csökkenne azon háztartások száma, amelyek jelenleg lignitvel és egyéb rossz minőségű, szilárd tüzelőanyaggal (olykor hulladékkal) fűtenek, ezzel jelentősen rontva a levegőminőséget, ez pedig megalapozza az energetikai hatékonyság szükségességének alaptörvényből is fakadó követelményét. Az Alaptörvényben megfogalmazott P) cikk, XX. cikk és XXI. cikk érvényesítése terén az energiahatékonyság fontos szerepet játszik, ezért azt minél szélesebb körben kell alkalmazni.

Ennek jegyében a szószóló 2017. november 27-én az energiahatékonyság kérdéseivel kapcsolatos kerekasztal-beszélgetést szervezett mindazon szabályozói és civil szakmai szervezetek képviselőinek részvételével, akik aktívan részt vállalnak abban, hogy hazánk energiafelhasználása fenntartható útra kerüljön és a klímavállalási céljai teljesüljenek. 2020-ig a lakosság számára összesen 115 milliárd forint uniós fejlesztési forrás áll rendelkezésre kölcsön formájában a lakóépületek energetikai korszerűsítésére az ún. GINOP és VEKOP programokon keresztül. E programok esetében kiemelkedő jelentősége van a tudatosság elősegítésének és a támogatási rendszer felhasználóbaráttá, átláthatóvá tételének, valamint annak, hogy a program a lakosság minél szélesebb körét elérje.

Az energiaszegénység hazánkban is súlyos társadalmi probléma, amely enyhítésének az energiahatékonyság is hathatós eszköze lehet. Energiaszegénységről általában akkor beszélhetünk, ha egy személy vagy háztartás nem tudja az otthonát megfelelően felmelegíteni, illetve bevételeinek meghatározott százalékánál többet költ energiaszámlái kifizetésére. Ez három fő okra vezethető vissza: az alacsony jövedelmekre, a magas energiaköltségekre és a lakások alacsony energiahatékonyságára. Bár a Kormány érdemi lépéseket tett a jövedelmek növelése és az energiaárak csökkentése érdekében, a probléma hatékony kezelése igényli a lakások meglévő alacsony energiahatékonyságának javítására vonatkozó programok további ösztönzését is, hiszen az ezt célzó felújítások akár 40–50%-kal csökkenthetik az energiafogyasztást és ezáltal az energiára fordított költségeket.

Az Energetikai Ásványvagyon-hasznosítási és Készletgazdálkodási Cselekvési Terv véleményezése során a szószóló kifejtette, hogy a kőszénbányászat újraindításával kapcsolatos terveket az Alaptörvény P) cikkére való tekintettel felül kell vizsgálni, a lignit háztartási tüzelését pedig meg kell szüntetni. Az utóbbi ugyanis a levegőtminőségre gyakorolt káros hatása miatt elentétben áll az egészséghöz és az egészséges környezethez való alapjoggal.

5.1.5.

Együttműködés társadalmi és szakmai szervezetekkel

A szószóló törvényi feladatkörének megfelelően kiemelt figyelmet fordít a P) cikk azon gondolatára, amely szerint a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése nem csak az állam, hanem mindenki kötelezettsége. A szószóló ezért folyamatosan nyomon követi, hogy a társadalom tagjai hogyan tudnak megfelelni e kötelezettségnek, miként egyeztethetőek össze a különböző köz- és magánérdekek, miként tudnak élni a társadalmi szervezetek jogosítványokkal. A minél szélesebb körű és átlátható tájékoztatás érdekében a szószóló az évben létrehozta a hivatal honlapján belül a saját alhonlapját (elérhető:



*Szigligeti éves
faültetési nap
(2017. május 6.)*

<http://www.ajbh.hu/dr-bandi-gyula>), valamint elindította saját facebook oldalát (Jövő Nemzedékek Szószólója címen) is, amelynek folyamatosan növekvő számú követője van. E felületek célja, hogy a felhasználók egy helyen elérhessék a szószóló közleményeit, állásfoglalásait, a tevékenységével és munkatársaival kapcsolatos információkat, valamint egyéb fontos híreket.

Az év folyamán a szószóló több megkeresésnek eleget téve előadóként vett részt különböző szakmai konferenciákon, vállalt védnöki, díjátadó szerepet különböző környezetvédelmi rendezvényeken, konferenciákon.

A szószóló és munkatársai kiemelten fontosnak tartják a különböző szakmai civilszervezetek munkáját, amellyel a jövő nemzedékek érdekeinek hatékonyabb védelmét segítik elő. Büszkék a gyümölcsöző együttműködésre partnereikkel, amely a szakmai élet és környezetvédelmi társadalmi szervezetek egyre nagyobb körét fogja át. A szószóló mandátuma lehetőséget kínál arra, hogy egyeztető fórumot biztosítson a különböző érdekelt felek számára, ezért feltett szándéka a jövőben ezen együttműködések folytatása, bővítése, súlyt fektetve a gazdasági érdekképviseletek bevonására is.

A szószóló jó példának tartja a különböző meglévő együttműködési konstrukciókat, mint amilyenek a társadalmi szervezet-önkormányzat közös kezdeményezései, mint a szigligeti éves faültetési nap, amely önkéntes kezdeményezésével a jelenlegi szószóló elődje által javasolt Fatestvér program elődje és egyben lehetséges folytatásának is példája. A szószóló emellett több olyan szakmai egyeztetést is folytat, amely az önkormányzatok jelenlegi és jövőbeli munkáját segítheti, mint amilyen a településképi arculattal kapcsolatos, a települési zöldfelületek fejlesztése, a talaj és a felszín alatti vizek védelmében hozott állásfoglalások, a környezeti károk megelőzésével kapcsolatos helyi teendők értékelése.

A szószóló az Országos Bírósági Hivatal elnökével egyeztetést folytatott, amelynek kapcsán felhívta a figyelmet az alapvető jogok biztosának törvényben foglalt lehetőségére, mely szerint környezeti állapottal összefüggő közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata során a perben beavatkozóként vehet részt, és kérte, hogy a bíróságok belátásuk szerint hívják fel erre a lehetőségre a felek figyelmét.

A kapcsolatteremtés fontos eszköze a *megyelátogatás*, amely során a biztos és helyettesei évente két alkalommal helyszíni látogatást tesznek egy-egy megyében. Az eseményekről bővebben az 1. fejezetben olvashatunk, itt a jövő nemzedékek érdekeit közelebbről érintő programok kerülnek áttekintésre.

A szószóló a 2017 júniusában Tolna megye jegyzői számára tartott értekezleten hangsúlyozta, hogy a jegyző sokat tehet a vitás helyzetek csökkentéséért, hiszen számos panasz megelőzhető lenne szélesebb körű társadalmi egyeztetéssel, az érdekek összehangolásával. A szószóló látogatást tett a Gemenci Erdő- és Vadgazdálkodási Zrt.-nél, ahol tájékoztatást kapott az ártéri erdő és vadgazdálkodás sajátosságairól, a terület természeti értékeiről, az árvizek hatásairól. Szembesült azzal, milyen problémákat okoznak a huszadik század elején betelepített invazív fajok, és miként hátráltatják a hazai őshonos fajok természetes megújulását, ami intő jel a hasonló lépésekre nézve. Szekszárdon üdvözölte, hogy a szőlőápolással és borkészítéssel kapcsolatos hagyományos tudás nemzedékek közötti átadása még fennmaradt, e módszerek továbbadása lehetővé teszi a vegyszerek használatának háttérbe szorítását, segítve az integrált növényvédelemre való átállást.

A szószóló ellátogatott az atomerőművi kis és közepes aktivitású radioaktív hulladékok elhelyezését szolgáló bátaapáti Nemzeti Radioaktív Hulladék-tárolóba is. A jövő nemzedékek érdeke is az, hogy a már meglévő hulladékok elhelyezése a lehető legnagyobb biztonság mellett történjen. Ugyanakkor ismét hangsúlyozta az energiatakarékossági programok jelentőségét, illetve, hogy minden tevékenységnek, így az atomenergia hasznosításnak is szerves

része a hulladékkezelés. Sajnálatos módon a hulladékkezelés feltételeinek kialakítása az atomenergia-hasznosítás kezdeti időszakában nem kapott kellő hangsúlyt.



A bátaapáti Nemzeti Radioaktív Hulladék-tárolóban tett látogatás (2017. június 8.)

Sajtótájékoztató a Veszprém megyei munkalátogatáson (2017. november 21.)

A Tolna megyei látogatás utóéletéhez tartozik a szószóló látogatása a Paksi Atomerőműbe, valamint a Kiegyezett Fűtőelemek Átmeneti Tárolójának megtekintése, ahol tájékozódott az atomhulladék kezelésének mikéntjéről, az atomerőmű jelenéről és jövőjéről.

A szószóló a 2017. novemberi Veszprém megyei látogatása során egyeztetett a Balaton-felvidéki Nemzeti Park Igazgatósággal (BfNPI), a természetvédelem gyakorlati érvényesítése során fellépő kihívásokról, illetve a tapasztalatokról. A BfNPI sokszínű természetmegőrzési, ökoturisztikai és környezeti nevelési tevékenységével rendkívül nagy szerepet játszik abban, hogy a Balaton térsége országosan kiemelkedő jelentőségű turisztikai célpont lehet. A BfNPI természetvédelmi küldetése biztosítja, hogy a Balaton-felvidék ökológiai szolgáltatásait megőrizzessük a jövő nemzedékek számára is, ezért hatékony működési, költségvetési feltételeinek megőrzése különösen fontos.



Jegyzői értekezlet a Veszprém megyei munkalátogatás során (2017. november 21.)



A szószóló látogatást tett Tihanyban, az MTA Ökológiai Kutatóközpont részét képező Balatoni Limnológiai Intézetben. A megbeszélés során tájékoztatták a Balaton vízminőségével és ökológiájával kapcsolatos, a tó komplex rendszereinek megismeréséhez elengedhetetlen alap kutatásokról. A nemzet közös öröksége szempontjából kiemelt jelentőségű Balaton biológiai sokféleségére az inváziós fajok terjedése komoly veszélyt jelent; e veszélyek jobb megismerése terén is kulcsfontosságú kutatásokat folytat az Intézet.

A Veszprém Megyei Kormányhivatal képviselőivel közös helyszíni látogatása során a szószóló megismerkedett a kolontári vörösiszap-tározó re-kultivációjával kapcsolatos, valamint a katasztrófát követően megtett ható-

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes titkárságának a Hivatal épületében megtartott rendezvényei

Időpont	Esemény	Rendező
04. 11.	„Hogyan függenek össze az emberi jogok és a pálmaolaj?” című konferencia	AJBH/Magyar Természetvédők Szövetsége
04. 24.	„A környezeti felelősségről szóló irányelv végrehajtásának uniós és hazai tapasztalatai” című konferencia	AJBH/Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete
04. 26.	Az ombudsmani esték keretében megrendezett kerekasztal-beszélgetés a „Természeti erőforrások: A használat közössége és a közösség használata” címmel	AJBH
05. 16.	Műhelybeszélgetés az új településképi szabályozásról	AJBH
09. 20.	„Vállalatok kontra kormányok – A transzatlanti szabadkereskedelmi egyezmények jogi aspektusai és aktuális helyzete” című konferencia	AJBH/Magyar Természetvédők Szövetsége
10. 03.	Az Európai Táj Egyezmény kihirdetésének 10. évfordulójára szervezett műhelybeszélgetés; a „Táji örökségünk megőrzéséért” című, a közösségi tájhasználat legjobb magyar példáit bemutató kiállítás	AJBH/ Földművelésügyi Minisztérium környezetügyért felelős államtitkársága
10. 10.	A „Europe Ambition 2030” elnevezésű kerekasztal-beszélgetés a gazdaság szerepéről az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljait illetően	AJBH/Hungarian Business Leaders Forum
11. 08.	„Fizessen a jövő nemzedék?” című konferencia a szószóló környezeti felelősségről szóló jogalkotási javaslatának előkészülete érdekében	AJBH/Greenpeace Magyarország
11. 27.	„Energiahatékonyság hazánkban” című kerekasztal-beszélgetés	AJBH/Magyar Energiahatékonysági Intézet
12. 04.	„Országhatáron áterjedő környezeti hatások és az Espoo-i Egyezmény ereje” című konferencia	AJBH/Magyar Természetvédők Szövetsége

sági intézkedésekkel. A szószóló Balatonfüreden tájékozódott több érintett település polgármesterétől és civil szervezeti vezetőtől arról az évek óta zajló törekvésről, amely a „Balaton-felvidéki kultúrtáj” UNESCO világörökségi helyszínné való nyilvánítását célozza.

A szószóló és munkatársai személyesen felkeresték a Vas megyei kormány megbízottat, hogy tőle, illetve a Kormányhivatal környezetvédelmi hatósági munkája tekintetében illetékes vezető munkatársaitól tájékozódjanak a Falco Zrt. szombathelyi telephelyével kapcsolatos, folyamatban lévő, illetve lezárult eljárásokról.

A szószóló hivatalba lépésétől kezdve törekszik minél szélesebb közönséget elérni, tájékoztatni; munkáját, a jövő nemzedékek védelmével kapcsolatos tudást, információt és figyelemfelhívásokat a szélesebb nyilvánossággal megismertetni. A szakmai tevékenységének keretében az elmúlt évben számos konferenciát, műhelybeszélgetést szervezett, illetve vett részt ilyen jellegű rendezvényeken. A legnagyobb érdeklődésre számot tartó, 2017. évi eseményeket összefoglaló táblázat a 354. oldalon található.

*HBLF kerekasztal-beszélgetés
(Bándi Gyula, Sulyok Katalin,
Kőrösi Csaba)*

*A Hungarian Business
Leaders Forum (HBLF)
25 éves jubileumi hetének keretében
társzervezésben megrendezett
„Europe Ambition 2030”
kerekasztal-beszélgetés
(2017. október 10.)*





*Ombudsmáni
esték 14. alkalom
– Horváth M.
Tamás előadása
(2017. április 26.)*

A szószóló 2017-ben számos rádiós- és televíziós interjút adott, valamint a nyomtatott és az online sajtóban is megjelent. Az év során a szószóló többször fordult személyesen a sajtóhoz, ennek keretében elvi állásfoglalásokat, jogalkotási javaslatokat, figyelemfelhívásokat és sajtóközleményeket adott közre, valamint sajtótájékoztatókat szervezett, amelyekben felhívta a társadalom figyelmét a jövő nemzedékek védelme során felmerült kérdésekre, problémás pontokra. Megválasztásáról, tudományos munkásságáról, biztoshelyettesi tevékenységéről összesen 537 interjú, cikk, közlemény jelent meg.

5.1.6.

Hulladékgyaldálkodás

A hulladék az egyik legáltalánosabb, mindenkit érintő környezeti kérdés, ezzel kapcsolatosan a biztoshelyettes titkársága egyre több megkeresést kap, jogszabály-veleményezésben vesz részt, illetve a Hivatalhoz is számos panasz érkezik.

Az Alaptörvény egészséges környezetre vonatkozó szabályainak vagy az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok 12. célkitűzésének összetevője a fenntartható fogyasztás és termelés megteremtése, és ennek egyik fő tényezője a hulladékok kezelésének helyzete. A hulladék keletkezésének megelőzése, mennyiségének csökkentése, valamint a keletkezett hulladék kezelése hazánkban is kiemelt kérdés. Ezen belül egyik alapvető cél a fogyasztói szokások megváltozása, megváltoztatása, kezdve a lakossági hulladéktermelés visszaszorításától a szelektív hulladékgyűjtésen át a hasznosításig.

Szintén kiemelt terület a hulladékgyaldálkodás, ezen belül a termelés során keletkezett hulladékok sorsa, a hulladékká válás elkerülése, a termékek élettartamának növelése, a tartós fogyasztási cikkek javítása, de a termék visszagyűjtése, hasznosítása is. A szószóló javaslataiban, jogszabály-veleményezés során ezen irányokat emelte ki.

A 2017. évre szóló Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Terv véleményezése kapcsán a szószóló kifejtette, hogy az általános követelmények egységesítése nem járhat azzal, hogy a magasabb színvonalú szolgáltatás alacsonyabb színvonalúvá váljék, valamint hogy az önkormányzatokat, illetve a közszolgáltatókat arra kényszerítse, hogy a már jól működő, a hulladékhierarchiával összhangban álló rendszereket a körforgásos gazdaságra való átállás szempontjából hátrányosan alakítsák át. A szószóló hiányolta a Tervből, hogy a közszolgáltatásokkal szemben támasztott követelmények nem jutalmazták a közszolgáltató és az önkormányzatok szoros együttműködését, például az olyan hulladékhasznosítást, amely közvetlen kapcsolatot hoz létre más önkormányzati közszolgáltatással.

A hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok véleményezése körében a szószóló jelezte, hogy már az előkészítést illetően is problémás pontok fedezhetőek fel. Ezt vélhetően az okozza, hogy kormányzati munkamegosztásban a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok előkészítését a környezetért felelős Földművelésügyi Miniszter feladatkörébe utalják, míg a Nemzeti Fejlesztési Miniszter felelősségi körébe került a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás és az ehhez kapcsolódó jogalkotást előkészítő feladatok, az összhang azonban nem tökéletes.

A szószóló jelezte a jogalkotó felé, hogy a települési hulladékgazdálkodás területén a lakosság, valamint a témával foglalkozó civil szervezetek megkeresése, részvétele a jogalkotásban kiemelt jelentőségű, hiszen az ő magatartásuk meghatározó abban, hogy a közszolgáltatók milyen hulladékkal találkoznak.

A hulladék energetikai hasznosítása kapcsán a szószóló kifejtette, hogy a hulladékhierarchia magasabb szintjén lévő tevékenységeket – tehát a hulladékképződés megelőzését, az újrahasználatra előkészítést, újrahasználatot és az újrafeldolgozást – kell előnyben részesíteni. Ettől a sorrendtől eltérni csak az összességében legjobb környezeti eredményt biztosító megoldás érvényesülése érdekében, bizonyos hulladékáramok esetén lehet. Ennek indokoltságát életciklus-szemléleten alapuló vizsgálati elemzéssel kell igazolni, noha az életciklus-szemléleten alapuló vizsgálati elemzés elvégzésének részletes szabályairól szóló kormányrendelet még nem került megalkotásra.

Az üveghulladék elkülönített kezelése területileg jelentős különbségekkel valósul meg, ugyanakkor a házhoz menő szelektív hulladékgyűjtés körébe az üveghulladék nem tartozik bele, miközben a külön gyűjtést segítő, a közszolgáltató által üzemeltetett hulladékgyűjtő pontokat (szigeteket) 2015. január 1-jét követően egyes települési és fővárosi kerületi önkormányzatok felszámolták. Egy jogszabály e probléma orvoslásaként a legalább 300 m² alapterületű üzlettel rendelkező forgalmazókat az üveghulladék átvételére kötelezi. E javaslat támogatandó és hasznos, ugyanakkor a felmerült problémát ezzel maradéktalanul nem oldjuk meg, mert nem

irányul a hulladékképződés megelőzésére, a hulladékmennyiség csökkentésére vagy az üveghulladék újrafeldolgozására.

A hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó szankciórendszer ügyében a szószóló megfontolásra javasolja, hogy bírságolás mellett más szankciók is alkalmazásra kerüljenek, mint a tevékenység korlátozása, megtiltása, hogy minél szélesebb körben minél változatosabb eszközök bevetésével lehessen végrehajtani/végrehajtatni az előírásokat, illetve valóban érdemi lépésekre is sor kerülhessen a tényleges aktivitást nem kívánó bírságoláson túlmenően.

Több esetben felmerült, hogy egyes ártalmatlanítási műveletekhez vagy ahhoz kapcsolódó előkészítő műveletekhez ne legyen szükség hulladékgazdálkodási engedélyre. Ez a törekvés a pontos feltételek rögzítése nélkül inkább kockázatot jelent, ezért a szószóló felhívta a jogalkotó figyelmét, hogy megfelelő garanciák hiányában egy ilyen rendelkezés végrehajtása magában hordozhatja a visszalépés tilalmának megsértését.

A koordináló szervezetet szabályozó jogszabályt módosító tervezet alapján a jövőben a koordináló „vásárolja meg” a közszolgáltatók által ellátott hulladékgazdálkodási közszolgáltatást. Az előterjesztés szerint e rendelkezés beiktatására a számviteli és adójogi problémák elkerülése érdekében volt szükség. A szószóló szükségesnek tartotta felhívni a figyelmet arra, hogy ez a rendelkezés megváltoztatja a közszolgáltató, a koordináló és az ingatlan tulajdonos/használó közötti jogviszonyt, a jogokat és kötelezettségeket, melyek már jelenleg is alkotmányossági aggályokat vetnek fel. Javasolta ezért a rendelkezés felülvizsgálatát és a számviteli és adójogi problémák kiváltó okának kezelését, ami a hármas kapcsolatrendszer tisztázatlanságából, illetve a koordináló és a közszolgáltatók közötti vegyes tartalmú – magánjogi és közhatalmi jogosítványokat is magában foglaló – jogviszonyok átláthatóságának és kiszámíthatóságának hiányából fakad. Ezért a szószóló úgy véli, hogy a probléma csak a koordinálóra vonatkozó szabályozás alapvető újragondolása és újraszabályozása mellett oldható meg.

A hulladékgazdálkodás területén is stabil és kiszámítható jogszabályi környezet szükséges, melynek eredményeként mind a fogyasztó, mind pedig a gazdaság arra van ösztönözve, hogy minél kevesebb hulladék termelődjön, a hulladéktermelők pedig fizessék meg a szennyezésük teljes költségét.

5.2.

A nemzet közös örökségének védelme

5.2.1.

Természetvédelem

A szószóló a nemzet közös örökségének részét képező természeti erőforrások, így a végső soron az emberi élet hosszú távú fennmaradását szolgáló ökoszisztéma-szolgáltatások egyik alapját is képező *biológiai sokféleség* megóvása érdekében következetesen hangot adott kétségeinek úgy a jogszabály-veleményezés, mint az egyedi ügyek kapcsán. Előbbi körben visszatérően hívta fel a figyelmet a jogalkotási folyamatokba, különösen az egyeztetési szakaszokba a természetvédelmi érdekek képviselőjére hivatott közigazgatási szervek, illetve a társadalmi egyeztetés körében a szakmai, társadalmi szervezetek bevonásának kötelezettségére – ahogy az ebből eredő előnyökre a komplex természetvédelmi kérdések, pl. az eurázsiai hód-állomány kezelésének szabályozása során – és az ennek elmaradásából eredő, már említett visszasságok kockázatára. Az ex lege védett barlangokkal, a hal- és vadgazdálkodással kapcsolatos előterjesztések véleményezésekor visszatérő elem volt a természetvédelmi értékek elért védelmi szintjének csökkentését eredményező és a visszalépés tilalmába ütköző tervezett szabályozási elemek módosítására, újragondolására irányuló javaslat. A jogszabályok véleményezésekor a szószóló következetesen hívta fel a figyelmet a természeti folyamatok bonyolult egymásra hatására, az ökológiai rendszerek sérülékenységre és ebből eredően ezen a téren az előzetes hatásvizsgálatok kiemelt jelentőségére, a tervezett intézkedések várható hosszú távú hatásai felmérésének elengedhetetlen voltára.

A szószóló az Alkotmánybíróság kérésére kifejtette szakmai álláspontját a védett természeti területnek nem minősülő, Natura 2000 hálózatba tartozó területeknek állami tulajdonból való magántulajdonba kerülése kapcsán indult utólagos normakontroll eljárás során. Hangsúlyozta, hogy a Natura 2000 területek kifejezetten biodiverzitás-védelmi célokat szolgálnak, nélkülük nem valósítható meg a hazai biológiai sokféleség eredményes megőrzése, ezért e területek közvetlenül kapcsolódnak a P) cikkben foglalt állami feladat megvalósításához. Emlékeztetett arra is, hogy a hazai mezőgazdasági területek

fajgazdagsága több mint tíz éve csökkenő tendenciát mutat, valamint hangsúlyozta, hogy a természeti értékek, erőforrások állapotában bekövetkezett jelentős romlás a környezet egészére negatív kihatással lesz, és így a természeti értékek jogi védelmének lerontása az egészséges környezet védelmi szintjének fenntartását is veszélyezteti. Kifejtette azt is, hogy a környezethez való jog kapcsán visszalépés valósul meg akkor is, ha bizonyos természetvédelmi célú előírások betartatásának, illetve ellenőrzésének hatékonysága csökken.

Az árverésen értékesített Natura 2000 területek tekintetében hangsúlyozta, hogy az állami tulajdon megszűnése szintén a visszalépés veszélyét hordozza több szempontból is. Elsőként az állam tulajdonosi pozíciója garanciát jelent arra nézve, hogy a természetvédelmi szempontok érvényesülését ne ronthassák le a velük versengő gazdasági megfontolások. Az állam ugyanis nem elsődlegesen a profitszerzési lehetőségeket mérlegelve hozza meg földhasználati tulajdonosi döntését, hanem alkotmányos feladatainak és államcéljainak figyelembevételével. A természetvédelmi célra rendelt Natura 2000 területek hasznosítása során az állam éppen egyik feladatát, illetve célját valósítja meg, még abban az esetben is, ha az adott terület esetlegesen jövedelmezőbbben volna hasznosítható a természetvédelmi rendeltetés kárára. Másodszor, a természetvédelmi feladat és az annak megvalósításához szükséges eszközök csak az állami tulajdon esetében összpontosulnak egy kézben, ami nagyobb hatékonyságot biztosít a célok végrehajtására. Az Alaptörvény P) cikke az állam és mindenki kötelezettségévé teszi a természeti erőforrások védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését. Ez természetesen nem jelenti feltétlenül azt, hogy a természeti értékkel bíró vagyontárgyak esetében az állami tulajdon felváltása magántulajdonnal önmagában megvalósítja az Alaptörvény P) cikke vagy XXI. cikke sérelmét. Ezzel szemben vizsgálandó, hogy az érintett területek vonatkozásában az állami tulajdonhoz fűződnek-e olyan jogi garanciák, amelyek magántulajdon esetében hiányoznak. Amennyiben az ilyen garanciák hiányoznak, ezek elvesztése már Alaptörvény-ellenességet eredményező visszalépést valósíthat meg, következésképpen a jogalkotónak egyenértékű védelmi szintről kell gondoskodnia.

Az Alkotmánybíróság 28/2017. (X. 25.) AB határozata a szószóló álláspontjával egybecsengve hangsúlyozta, hogy a Natura 2000 területek magántulajdonba kerülése esetében fontos jogszabályi garanciák hiányoznak, és nem biztosított kellőképpen a létező előírások betartásának ellenőrzése sem, ami összességében kevésbé hatékony védelmet eredményez. Mindezt az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénysértésként értékelte.

A jövő nemzedékek akkori szószólója, Szabó Marcel még 2015 őszén adta ki „A délvidéki földikutyta (*Nannospalax [leucodon] montanosyrmiensis*) fokozottan védett fajának megőrzéséről a jövő nemzedékek számára” címmel állásfoglalását, kiemelve, hogy az emberi élet hosszú távú fennmaradását is szolgáló ökológiai szolgáltatások és így a biodiverzitás megóvása az állam alkotmányos kötelezettsége,

melynek teljesítésében nem csupán az arra szolgáló eszközök megválasztásában élvez szabadságot. Az akkori javaslat-csomagból az azóta eltelt időben a döntéshozó többet is megvalósított. A Baja környékén található élőhely védelme és természetvédelmi kezelésének szükségessége kiemelt jelentőséggel bír a faj megóvása szempontjából, ezért örvendetes, hogy a közel 150 hektáros területet a szószóló javaslatával összhangban védetté nyilvánították.

Az Érdre tervezett ipari park megvalósítása kapcsán felmerült annak lehetősége, hogy más ingatlanon folytatható-e az Elvira-majorban jelenleg folyó génállomány-megőrző tevékenység. Ez azt jelentené, hogy a Nemzeti Agrárkutatási és Innovációs Központ (NAIK) keretein belül működő Gyümölcsstermesztési Kutatóintézet Érdi Kutató Állomását más telephelyre kellene költöztetni. A szószóló közleményben hangsúlyozta, hogy a 2200 tételt őrző génbankot mindenképpen eredeti telephelyén kell megőrizni, mivel a génbanki tevékenység a növények természetéből adódóan maradandó károsodás nélkül máshová nem helyezhető át, hiszen megvalósíthatatlan például a termőre fordult gyümölcsfák tömeges átültetése. Az Alaptörvény P) cikke a nemzet közös örökségének felsorolásakor külön nevesíti a biológiai sokféleséget és annak védelmét, márpedig a génbanki tevékenység az Alaptörvényben kiemelt oltalomban részesített biológiai sokféleség megőrzésének fontos eszköze, ezért azt óvni és fenntartani szükséges.

5.2.2.

A kulturális örökség védelme

Az Alaptörvény P) cikke a kulturális örökséget külön nevesíti, annak fontosságát felismerve, hogy milyen kulturális lenyomatot hagyunk örökül a jövő generációk számára, illetve melyek azok a kiemelt értékek, amelyek vonatkozásában ezt a védelmi kötelezettséget akár jogszabályi oltalommal indokolt megerősíteni. A kulturális örökségvédelem számos interdiszciplináris kérdést vet fel, az építészeti örökség, a táj védelme szakterülethez igazodó ismereteket, tájékozottságot előfeltételez. Mindezek elismerése és érvényesítése érdekében a szószóló ezen a területen is széles körben folytatott egyeztetéseket és vett részt műhelybeszélgetéseken közigazgatási és szakmai érdekképviselői szervezetekkel. Így meghívott felszólalóként vett részt a Magyar Építőművészek Szövetségének „A főváros városképi védelméről” című estjén, megadva az egész évi ezirányú tevékenysége alapjait. Fontos szakmai partner az építészeti örökség védelme terén a Magyar Urbanisztikai Társaság (MUT) és a Magyar Építész Kamara (MÉK) is, amelyek meghívott képviselői számos téma kapcsán – világörökség, településképvédelme, tájvédelem, épületenergetika, stb. – fejtették ki véleményüket a szószóló által szervezett konzultációkon, és ezzel támogatták álláspontja kialakítását. E körbe tartozik, hogy a szószóló közleményben fejezte ki aggodalmát

az épülő MOL székházzal kapcsolatban, a budapesti világörökségi védelem alatt álló tájértékeket, a főváros egységes látképét látva veszélyben. A történelmi városkép a nemzet közös kulturális örökségének és egyben a nemzetközi védelem alatt álló kulturális világörökségnek is része. Budapest UNESCO világörökségi besorolását semmi sem fenyegetheti, nem kockáztatható, hogy a veszélyeztetett világörökségi listára kerüljön vagy akár visszavonják a világörökségi státuszát. A szószóló azt szorgalmazta, hogy a felmerülő aggályokat a tervezés során az UNESCO illetékeseivel folytatott szakmai párbeszédben tisztázva és csak azokat elhárítva épülhessen meg a főváros arculatát hosszú távon és jelentősen befolyásoló épület.

5.2.3.

Vízvédelem

A szószóló üdvözölt minden olyan jogalkotási kezdeményezést, illetve intézkedést, amely segíti, hogy a vizeinkkel való gazdálkodás és azok védelme a vízigények összehangolása mellett az ökológiai korlátok, valamint a jelen és jövő nemzedék érdekeinek figyelembevételével történjen. Ilyen az a kormányhatározat, amely a Szigetközi környezeti monitoring működtetésének és finanszírozásának feltételeit kívánta megteremteni. Ugyanakkor nem elég a rendszer működtetésének újraindítása, szükség van arra is, hogy összegyűjtsék mindazokat az adatokat, információkat, amelyek a három éves – 2014 és 2017 közötti – szünetelés miatt hiányoznak, illetve megtörténjen a meglévő adatok digitális feldolgozása is. Ennek elengedhetetlen feltétele a szükséges költségvetési források folyamatos rendelkezésre állása. A szószóló javasolta, hogy e nemzetközi kötelezettségvállalás teljesítésének forrásigénye a minisztériumoktól függetlenül, önálló tételként jelenjen meg a költségvetési törvényben, megteremtve ezzel a forrás hosszú távú biztosítását, függetlenítését a szervezeti átalakításoktól. Javasolta, hogy a terület szakmai komplexitása miatt célszerű lenne továbbra is megőrizni az MTA vezetését a Szigetközi Munkacsoport munkájában és a kormányzati munkát segítő

háttérintézményt koordinációs, adminisztratív feladatokkal megbízni, hiszen 2013 óta a kormányzati háttérintézmények szervezeti átalakítására minden évben sor került.



*Kék bolygó interjú
(2017. március 14.)*

Az életet jelentő víz nem helyettesíthető, adott helyszínen véges mennyiségben elérhető természeti kincsünk. Mivel utánpótlódása a helyi viszonyok által meghatározott, ezt az egymással gyakran konkuráló vízhasználatok közötti arányok kialakításakor figyelembe kell venni. A vízhasználók közösségei közötti konfliktusok feloldása, a vízigények – ideértve természetes környezetünk vízigényét is –, illetve a vízhasználatok összehangolása és ökológiai korlátok között tartása az államnak olyan, az Alaptörvényből fakadó kötelezettsége, amit nem adhat fel.

A szószóló jelezte, hogy a visszalépés tilalma szempontjából aggályosak mindazok a jogszabály-módosítási kezdeményezések, amelyek veszélyeztetik az állami feladatellátást. Ilyenek azok a törvényjavaslatok, amelyek a lakossági vízigényre hivatkozva kívánták megváltoztatni a vizekkel kapcsolatos engedélyezési rendszert, lehetővé téve a vizekkel kapcsolatos tevékenységek folytatását – így 80 méterig a kutak létesítését is – engedély és bejelentés nélkül. A szószóló hangsúlyozta, hogy az állami feladatellátás elengedhetetlen feltétele, hogy az állam tudja, mikor, hol és milyen mértékű vízhasználatra kerül sor. Az engedélyezési rendszer nem ilyen irányú megváltoztatása magában hordozza annak a veszélyét, hogy felszín alatti vízkészleteink, ivóvízbázisaink elszennyeződnek, hosszú távon elapadnak. A szószóló a szakmai szervezetekkel folytatott egyeztetések után a felszín alatti vizek védelmében kiadott – honlapunkon megtalálható – elvi állásfoglalásában összegezte a szakmai érveket és alkotmányos aggályokat. Álláspontját a törvényjavaslatok bizottsági vitáiban is képviselte.

A vizekkel kapcsolatos jogalkotás jelentős módosításokat hozott az állami feladatellátás eszközrendszerében. Lényegesen módosultak a hatósági nyilvántartásokra és a vízhasználók döntésének előkészítésére vonatkozó szabályok. E téren a nyilvántartások teljes körűségének hiánya a vizek károsodásának veszélyét hordozza magában, hiszen kulcsfontosságú kérdések maradhatnak ki (a vízkészletek védelmét biztosító övezetekre, a védőidomokra vonatkozó vagy egyéb védelmi célú tiltásokra, tilalmakra, a szennyezett területekre vonatkozó adatok). A szószóló felhívta arra is a figyelmet, hogy a mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó összetett feltételrendszer online vizsgálata akkor válik teljes körűvé, ha az a fentiekre is kiterjed, mert csak ezen információk birtokában lehet megalapozottan elkészíteni a kapcsolódó gazdaságossági becsléseket, a beruházások megvalósíthatóságát és költségeit felmérni.

A szószóló aggályosnak tartotta, hogy a mezőgazdasági célú ingyenes vízhasználat mennyiségi korlátainak megváltoztatására általános jelleggel került sor, figyelmen kívül hagyva a vizek előfordulásának helyi determináltságát. Ez azért is aggályos, mert az Alaptörvénnyel ellentétes üzenetet hordoz, a nemzet közös örökségéhez az Alaptörvény P) cikke alapján kapcsolódó, mindenkit terhelő, a közösségi érdeket érvényesítő kötelezettség helyett az egyéni jogosultságot emeli ki. A szószóló hangsúlyozta, hogy a

gazdasági eszközök a horizontális védelem részét képezik, azok módosításának hatását is értékelni kell a visszalépés tilalma szempontjából.

A vizekkel kapcsolatos jogalkotás ellentmondásosan épített a különböző stratégiai programok és tervek megállapításaira, a szakmai szervezetek véleményére, azokat több ízben is figyelmen kívül hagyta, holott e szervezetek bevonása szükséges ahhoz, hogy megalapozott döntések születhessenek a jogalkotás, a jogalkalmazás folyamatában. Elvi állásfoglalásában a szószóló felhívta a figyelmet arra, hogy a vizek használatának számos alapjogi vonatkozása is van, érintve az egészséges környezethez, a testi és lelki egészséghez való jogot, az élethez való jogot, az emberi méltóságot, az önrendelkezési jogot, az esélyegyenlőséget is, valamint adott esetben a diszkrimináció tilalmába is ütközhet. Ezért is sürgette, hogy a kormány dolgozzon ki olyan programot, amely az illegális kutak számbavételét, a kutak állapotának felülvizsgálatát és társadalmi következményeit is képes kezelni.

A szószóló üdvözölte, hogy jelentősebb források jutnak a vizekkel kapcsolatos beruházások megvalósítására. Ugyanakkor aggályát fejezte ki amiatt, hogy a beruházásokat kiemelt beruházássá nyilvánító kormányrendelet az eljárások gyorsaságát önmagában is értéként kezelte: lerövidítette a határidőket és az azonnali végrehajthatóságot megengedte azokban az eljárásokban is, amelyek célja a tervezett tevékenység környezeti hatásainak felmérése, a környezeti elemek megóvása olyan emberi beavatkozástól, amely visszafordíthatatlan kárt is okozhat. A szószóló jelezte, hogy a környezeti szempontok értékelése a hatóságnak Alaptörvényből fakadó kötelezettsége, ezért a komplex értékelés – így az időigény is – az eljárások természetes velejárója. Az állam felelősségi körébe tartozik, hogy a nemzeti vagyon részét képező, a nemzet közös örökségéhez tartozó vagyonelemeket érintő beruházások előkészítéséhez a vagyonkezelőktől megkövetelje azoknak a döntést megalapozó dokumentumoknak – pl. hatásbecslés – előzetes elkészítését, amelyek a hatósági döntéshez szükségesek.

5.2.4.

Talajvédelem

A szószóló a talajokra vonatkozó jogszabály véleményezésekor követte elődei álláspontját, és támaszkodott a 2016-ban a talaj védelmében kiadott elvi állásfoglalásra. A talaj védelmét olyan komplex állami feladatnak tartotta, amelynek Alaptörvényből fakadó célja a talajok mennyiségi és minőségi megőrzése mellett a talaj multifunkcionalitásának megóvása. Az Alkotmánybíróság egy kármentesítéssel kapcsolatos alkotmányjogi panaszra indult eljárásban is kérte a szószóló szakmai álláspontját az ügy jövő nemzedékek tekintetében releváns szempontjait illetően. A szószóló válaszában ismertette az AJBH kármentesítésekkel kapcsolatos gyakorlatát, s kiemel-

*Átszakadt
vörösiszap-tározó Kolontáron
(2017. november 22.)*



te, hogy a talajszennyezések gyakran felderítetlenül maradnak vagy a kármentesítési eljárás még a tényfeltárási szakaszon sem jut túl. Ezért a tartós környezeti károsodások ingatlan-nyilvántartás-

ban való megjelenítése elmarad. Az adott ügy keretein túlmenően hangsúlyozta, hogy a P) cikk alapján minden természetes és jogi személyt terhelő alaptörvényi kötelezettség teljesítésének lehetnek olyan előfeltételei, amelyek más személyektől is tevőlegesen magatartást követelhetnek meg.

A szószóló válaszában hivatkozott az elvi állásfoglalásra, kiemelve a talaj védelmének jelentőségét, mert az az Alaptörvény P) cikkében nevesített közös örökség elemeit *mintegy összekötő kapocsként fogja át, s „a hatályos jogszabályok sok esetben nem biztosítanak a talaj tekintetében olyan szigorú garanciákat, amelyek a talaj kulcsfontosságú ökológiai szolgáltatásainak értékét megfelelően tükröznék. ... A hatályos tárgyi jogban megjelenő ez irányú kötelezettségek betartása és betartatása végső soron az Alaptörvény P) cikkének érvényesülését szolgálják.”*

A szószóló a termőföldek kiemelt alkotmányos védelmére tekintettel lépett föl a termőföldek mennyiségének csökkenését okozó és sokrétű ökoszisztéma szolgáltatását is felszámoló talajfedésekkel szemben. Több fórumon is a barnamezős beruházások preferálását szorgalmazta a zöldmezős beruházás helyett.

Szintén a termőföldek mennyiségi védelme érdekében jelezte aggályát amiatt, hogy a termőföldek más célú hasznosításának engedélyezésekor viszonyítási alapként az átlagnál gyengébb minőségű föld szolgál. Ez a minősítés mindig az adott település közigazgatási területén belül található termőföldek között állapít meg minőségi rangsort, ezért előfordulhat akár az is, hogy a helyi viszonyok között átlag alatti minőségű föld az országos átlag szerint a kiváló vagy jó minőségű földek közé tartozik. A jelen és a jövő nemzedékek érdeke is az, hogy ezeknek az élelmiszertermelés és élelmiszerbiztonság szempontjából is fontos területeknek a hasznosítása ne változzon.

A szószóló több ízben is jelezte, hogy a földdel és a talajokkal kapcsolatos hatósági eljárások gyorsítása nem járhat azzal, hogy a hatóság fontos szempontok vizsgálatát elhagyja vagy annak lehetősége elmaradjon. Aggályosnak tartotta a kötelező helyszíni szemle eltörlését az ingatlanügyi hatóság – más célú hasznosításról szóló – döntésének meghozatala előtt, mert a földekkel kapcsolatos döntéshozatalhoz elengedhetetlen a helyszín ismerete. Nem tar-

totta megalapozottnak azokat a módosításokat, amelyek az eljárás bonyolultságának csökkentése érdekében törölték a talajjal, a természettel kapcsolatos szakkérdések vizsgálatát vagy nem zárták ki a sommás eljárás lehetőségét. A szakmai szervezetek egyöntetű álláspontja szerint talajaink minőségének romlása elsődlegesen a nem megfelelő talajművelésre vezethető vissza, márpedig az állam Alaptörvény P) cikkéből levezethető feladata, hogy a romlás ellen fellépjen és a folyamatot megállítsa. Ez a kötelezettség erősebb, mint az egyedi döntéshozatal gyorsítása iránti igény. A nem megfelelően végzett meliorációs tevékenység a talaj termőképességének javítása helyett akár a környező talajokat is veszélyeztetheti, ezért szakmai alapon nem indokolható az állam előzetes beavatkozási lehetőségének a bürokrácia csökkentésére való hivatkozással történő megszüntetése. A szószóló a jogszabályok véleményezésekor azt is jelezte, hogy törvényi szintű szabályozás alacsonyabb szintre viteléhez elengedhetetlen, hogy a törvény maga tartalmazza azokat az irányadó szempontokat, amelyeket az alacsonyabb szintű jogalkotásnál kötelező figyelembe venni. Ezért javasolta, hogy a földminősítés eljárási szabályozásának kereteit – kiterjedve a díjak megállapításának szempontjaira is – a törvény határozza meg.

5.2.5.

Az erdő védelme

Az erdő – mint a nemzet közös öröksége, a biológiai sokféleség hordozója, fenntartója, a nemzeti vagyon része – védelmének alapjait a magyar jogi szabályozás a legmagasabb szinten, az Alaptörvényben, valamint más jogszabályokba integrálva alkotta meg. Ehhez szakterületi törvények, országos program és tervek kapcsolódnak, a fenntartható erdőgazdálkodást, az erdők biológiai sokféleségének megőrzését állítva középpontba. A kiváló jogi és szakmai alapokra azonban nem mindig épül rá ezzel konzisztens előírás- és intézményrendszer. E rendszer utóbbi években tapasztalható módosításainak jelentős része az erdőgazdálkodók és az erdészek egyes szervezetei által



tal kidolgozott, az erdőben folytatott gazdasági tevékenység megkönnyítésére irányuló javaslatok átültetését szolgálta, nem egyszer szembeállítva egymással az erdőgazdálkodást és a természet védelmét.

*Ártéri erdő, Gemenc
(Fotó: Felső Barnabás)*

Az alapvető jogok biztosa 2016-ban az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló előterjesztés tervezetének véleményezése során kifejtette, hogy a tervezett módosítás természetvédelmi szempontból olyan jelentős változásokat tartalmaz, amelyek felvetik a természet védelmének a hatályos törvény által garantált, már elért szintjétől való visszalépés veszélyét. A 2017-ben benyújtott törvényjavaslat az e véleményben foglalt felvetésekre nem adott megoldást, ezért a szószóló levélben fordult az Országgyűlés érintett bizottságaihoz, kérve szempontjainak megfontolását az alkotmányos aggályok elhárítása érdekében. A törvényjavaslatban foglaltak miatt a védett erdők természetvédelmi rendeltetésének elsődlegessége nem biztosított, a Natura 2000 területek védelme csökken, a folyamatos erdőborításra való áttérés visszaszorul, a tervezési és döntéshozatali folyamatból a természetvédelmi szervek és hatóságok, a társadalmi szervezetek részvételének az eddig törvényi szinten biztosított garanciái kikerülnek. Az elfogadott erdőtörvénybe további, a természet védelme szempontjából aggályos korlátozások kerültek be, ezért a szószóló javaslatait újból megfogalmazta az ENSZ által elfogadott Fenntartható Fejlődési Célok hazai megvalósítását elősegítő elvi állásfoglalásában.

Az erdőtörvény végrehajtási rendeleteit véleményezve a szószóló megállapította, hogy jogbiztonsági aggályokat vethet fel az, hogy ezek megalkotásának folyamata a törvényi rendelkezések hatályba lépésig nem zárult le. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata alapján jogállami követelmény a megfelelő idő biztosítása arra, hogy a címzettek az új jogszabályi kötelezettségeknek az önkéntes jogkövetés érdekében meg tudjanak felelni. E téren minden érintettet figyelembe kell venni, azokat is, akik a változások miatt esetleg kikerültek az eljárásokból, illetve a jogalkalmazó szervek szerepének változására is gondolni kell.

A végrehajtási szabályok közül az erdőterv rendeletről szóló szakaszokat hatályon kívül helyezték, így az erdőterv kidolgozásához kapcsolódó, a természetvédő civil szervezetek egyeztető tárgyaláson való részvételét is magában foglaló, sokoldalú, alapos részvételi-egyeztető mechanizmust is, ezért már csak a jogszabálytervezet társadalmi egyeztetésében való részvételre szűkül le a véleménynyilvánítás lehetősége. Mindezek miatt a szószóló kérte a társadalmi egyeztetés határidejének meghosszabbítását, hogy a civil szervezetek legalább a jogszabály-veleményezésben kapjanak elegendő időt alapos vélemény megformálásához.

A szószóló rámutatott arra, hogy természeti értékeink védelmét az Alaptörvény és a természetvédelmi törvény előírásain túl e vagyonelemek – köztük a védett növény- és állatfajok egyedei – állami tulajdonban tartása, valamint a büntető törvénykönyv természetkárosításra vonatkozó szabályai is megerősítik. Azonban a szabályozás tervezett változtatása nem

minden esetben biztosítja az állami tulajdonban lévő természeti értékek védelmére rendelt, a természetvédelmi vagyonekezelésért felelős szervezet részvételét és az állam mint tulajdonos érdekeinek képviseletét. A szószóló felhívta a figyelmet arra is, hogy a tervezetekben a Natura 2000 területeknek a természetvédelmi törvényéhez képest szűkítő fogalmi meghatározása különösen a büntetőjogi felelősség összefüggésében olyan téves látszatot kelt, mintha az a szűkített fogalom alapján értelmezett kisebb területen – csak ahol jelölő faj vagy természetes állapot van – lenne megállapítható. A jogbiztonságot veszélyezteti a jogszabályok közötti ellentmondás, és különösen aggályos, ha emiatt a magatartással szemben alkalmazható büntető jogi jogkövetkezmény nem egyértelmű és kiszámítható a kötelezettség címzettjei számára.

A hivatalhoz érkezett panaszok alapján a szószóló szükségesnek tartja az erdőtulajdonosok ügyfélkénti nevesítését, ha a területnek nincsen bejelentett erdőgazdálkodója. Ugyancsak szükséges a civil szervezetek, valamint a területen található helyi önkormányzatok ügyféli jogállásának biztosítása, ez felel meg annak a szerepnek, amely az előzőekben megillette őket. A körzeti erdőtervezésről szóló korábbi jogszabály részletesen és kielégítően szabályozta a nyilvánosság biztosítását a körzeti erdőtervezés folyamatában, és ennek ma nincs megfelelője.

Kellő indokoltság nélkül a visszalépés tilalmába ütközhet az eljárásban részt vevők körének szűkítése, a véleményezési határidő lerövidítése, különösen, hogy az erdőterv rendelet megszűnése miatt érdemi hozzászólásra már csak a körzeti erdőtervezés folyamatában lenne lehetőség. A szószóló kérte a tervezet felülvizsgálatát vagy kiegészítését, többek között az előzetes bejelentéshez kötött tevékenységnél az államot mint tulajdonost képviselő, a természetvédelmi kezelésért felelős szerv felvételét az értesítendőkhöz, erdőgazdálkodási bírságoknál a fokozatosság elvére épülő szabályozást, azon tevékenységek köre szűkítésének felülvizsgálatát, amelyek megkezdéséhez szakkérdésként kell vizsgálni, hogy a tevékenység miként felel meg a természetvédelmi nemzeti és uniós jogi követelményeknek, illetve a tevékenység következtében feltételezhető-e jelentős környezeti hatás.

5.2.6.

Az épített környezet védelme

A jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából az épített és természeti környezet alakítása, összhangja alapvetően és hosszú távon, jellemzően irreverzibilis folyamatokkal határozza meg a jelen és elkövetkező generációk mindennapi életvitelének közegét, ezáltal elérhető életminőségüket. A környezet alakítása egyben a közös kulturális örökség része, melyhez a jövő generációk részére is egyenlő hozzáférést kell biztosítani.

*Műhelybeszélgetés
az új településképi
szabályozásról
(Kolossa József,
Bándi Gyula,
Herke Miklós;
2017. május 16.)*



A jövő nemzedékek szószólójának 2017 nyarán megjelent, a településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó ajánlásairól szóló elvi állásfoglalásában mindezen témakörök érdemben megjelentek. A megfogalmazott ajánlások elsődlegesen az önkormányzatok jogalkotó munkáját kívánták segíteni, azért, hogy a helyi szabályozások hatékony és átgondolt kodifikációs eljárásokban ne csupán formai szempontból teljesítsék a számukra meghatározott határidőt, hanem tartalmilag is alkalmasak legyenek a településképi védelméről szóló törvényben (Tktv.) meghatározott célkitűzések, így „a magyarországi települések jellegzetes és értékes arculatának megóvása, kialakítása, az épített és a természeti környezet egységes védelme” elérésére.

A jogi szabályozás alapjogi elemzéskor több esetben felmerült az alapjogi visszasság vagy a jövő nemzedékek érdekei sérelmének kockázata, amire a szószóló a központi döntéshozatal figyelmét is ráirányította. Ilyen elsősorban a jogalkalmazáshoz szükséges és elégséges felkészülési idő követelménye, ahol a jogalkotó a szószóló ajánlásait is figyelembe véve a Tktv. módosításával mintegy negyed évvel meghosszabbította a határidőt, 2017. december 31-ére.

A szószóló állásfoglalásában kiemelte, hogy a településképi védelmét szolgáló megalkotandó helyi szabályozás tartalmazza a jövőben az ún. településképi követelményeket, amelyek azonban a legtöbb településen eddig is érvényesültek, csakhogy jellemzően a településrendezési eszközökbe, általában a helyi építési szabályzatba illeszkedően. Ezek alkalmazására is korlátokat tartalmaz a Tktv., tehát az önkormányzatoknak nem csupán a településképi védelmével kapcsolatos, esetleges új szabályokat szükséges megalkotniuk, hanem a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összhangban egyidejűleg gondoskodniuk kell arról is, hogy az egyéb rendeleteik a Tktv. alkalmazási korlátjára tekintettel továbbra is egyértelműen értelmezhetőek és kiszámíthatóan alkalmazhatóak maradjanak.

Az értékvédelem a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából kiemelt témakör, amely mellett az Alaptörvény a Nemzeti Hitvallásban

és a P) cikkben is hitet tesz. Ezzel összefüggésben tehát a visszalépés tilalma a kulturális örökségvédelem területére is érvényes, márpedig a Tkv. szabályozása a jövő nemzedékek érdekeinek sérelme kockázatát hordozza. A vonatkozó passzusok alapján ugyanis a helyi építészeti örökség védelme településképi követelmény, meghatározott formai és tartalmi követelmények betartása mellett azokat az új településkép védelmét biztosító helyi önkormányzati rendeletekbe szükséges beépíteni. A Tkv. egyszersmind arról is rendelkezik, hogy ennek hiányában a helyi védelmek – a szószóló javaslatával összhangban a jogalkotó által a kiterjesztett, 2018. év végén lejáró határidővel – hatályukat veszítik. Az értékvédelem folyamatossága helyi szinten rendezendő, ennek bármely okból történő elmaradása azonban – az ugyancsak már említett erőforrások hiánya okán – nem sorolható az Alkotmánybíróság határozatában is megjelenő olyan „rendkívüli indok” körébe, ami alapján az értékvesztés bármely határidővel automatikusan beállhat és megengedhető. Az állásfoglalás a helyi építészeti örökség védelmét elemzi részletesen, ugyanakkor a megállapítások tartalmi érvényessége a táji oltalom körében is fennáll. Míg azonban a helyi építészeti örökség védelme tekintetében a rendeletalkotás határidejét megtoldotta, a táj védelmét szolgáló rendelkezések tekintetében ez nem történt meg. E tekintetben tehát, ha a helyi településképi követelményeket tartalmazó szabályozás nem készült el határidőre avagy nem tartalmazza a tájjal kapcsolatos előírásokat 2017. év végén, akkor azok a Tkv. erejénél fogva nem alkalmazhatóak a határidőt követően. Következésképp az értékvesztés kockázata a táj esetében fokozott.

Hazánk épített és természeti környezetének alakítását, az egyes területek hasznosítási módjainak és korlátainak meghatározását a stratégiai és fejlesztési terveken túl jóval konkrétabban határozzák meg az ország teljes vagy egyes kiemelt területeire vonatkozó területrendezési tervek, ezért azok szintén kiemelt figyelmet érdemelnek a jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából. A szószóló 2017 őszén értesült arról, hogy folyamatban van az országos területrendezési terv és a két kiemelt térség – az agglomeráció és a Balaton – területrendezési tervének egy törvényben történő újrakodifikációja. Jóllehet a jogalkotó a szószóló megkeresésére tájékoztatást nyújtott a rendkívüli adat- és rendelkezésmennyiséget tartalmazó, az értelmezésben több vetületben adott szakmai felkészültséget igénylő előterjesztésről, ugyanakkor a jogalkotási folyamatba – az érdemi teljesíthetőség határán kívül eső határidőket tartalmazó közigazgatási egyeztetés keretein belül – a szószóló bevonására ez esetben sem került sor. Különösen aggályos, hogy egy ilyen, számos helyi, regionális és országos szinten is érvényesülő érdeket és értéket érintő tervezetnél a jogalkotási folyamatnak ugyancsak részét képező, a széles körű nyilvánosság bevonását szolgáló társadalmi egyeztetésről alig áll rendelkezésre információ.

5.2.7.

A levegő védelme

Noha a levegő nincs külön nevesítve az Alaptörvény P) cikkében, ettől függetlenül környezeti elemként és természeti erőforrásként a nemzet közös örökségének körébe tartozó, védendő alkotmányos érték, amely az emberi élet alapja, amely nélkül nem létezhetünk, s amely elengedhetetlen egészségünk fenntartásához. Éppen ezért a szószóló komoly figyelmet szentelt a levegőtisztaság kérdéseinek.

Az e körbe tartozó Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia mellett foglalkozott a szószóló az Energetikai Ásványvagyon-hasznosítási és Készletgazdálkodási Cselekvési Tervvel, amelynek véleményezésekor megfontolásra javasolta, hogy Magyarország éljen azzal a 2009/31/EK irányelv 4. cikk (1) bekezdése adta lehetőséggel, hogy a tagállamok a területük valamely részén vagy egészén ne engedélyezzék a szén-dioxid geológiai tárolását (CCS). Felhívta a figyelmet arra, hogy a jövő nemzedékek érdekeit a CCS technológia nem szolgálja megfelelően, környezeti szempontból kifogásolható, összeegyeztethetősége a klímavédelmi megállapodásokkal kétséges, hiszen nem ösztönöz a kibocsátások visszafogására, csupán egyfajta „látszat-megoldást” ad az üvegházhatású gázok máshol (nem a légkörben) történő elhelyezésére, bár vitathatatlan, hogy a kvótarendszerben kvóta megtakarítás számolható el érte, ezért gazdaságilag előnyös. Ugyanakkor az így deponált gázok további sorsa bizonytalan.

A 140 kWth és 50 MWth hőteljesítmény közötti tüzelőberendezésekre vonatkozó egyes levegőtisztaság-védelmi jogszabályok célja a meglévő tüzelőberendezések minél tovább, minél kisebb változtatással való működtetésének lehetővé tétele. Ezzel kapcsolatban a szószóló kifejtette, hogy noha örvendetes, ha a kibocsátási határérték nem növekedhet, azonban távlatilag az lehetne cél, hogy a követelmények szigorítása és az esetleges célzott állami támogatások olyan beruházásokat ösztönözzenek, amelyek levegőtisztaság-javulást eredményeznek, ezért ez nem elégséges megoldás.

A parlagfű-allergia megelőzését szolgáló, a szószóló javaslatokat fogalmazott meg a hatékony fellépés érdekében. Ebben összefoglalta a prioritásokat, kiemelve, hogy az állami szerepvállalás kulcsfontosságú e területen, ugyanakkor a tulajdon olyan társadalmi felelősséggel jár, mely kötelezettségeket ró a parlagfűvel érintett területek, termőföldek mind állami, mind magántulajdonosaira.

A szószóló többször is sürgette a szombathelyi Falco Zrt. fafeldolgozó üzeme működéséből származó levegőszennyezés és zajterhelés csökkentését. Ennek előmozdítása érdekében a helyszínre is ellátogatott, és egyeztetést folytatott az érintett kormányhivatallal.

Mint ahogy a környezet-egészségügyről szóló 5.1.2 részben már kifejtésre került, a szószóló levegő-tisztaság védelmi szempontból is aggályosnak



tartja a rendszeres, kötelező kéményellenőrzés helyett annak választhatóvá tételét a családi házak esetében, és a környezetegészségügyi kérdéseknél már bemutatott közleményt adott ki e tárgyban.

*A Falco Zrt.-nél tett látogatás
(2017. október 25.)*

5.2.8.

A táj védelme

Az Európa Tanács Európai Táj Egyezménye hazai kihirdetésének tizedik évfordulója alkalmából a szószóló a Földművelésügyi Minisztérium Környezetügyért Felelős Államtitkárságával közösen műhelybeszélgetést szervezett az egyezmény hazai végrehajtásáról. A tanácskozáson a szószóló megnyitotta a „Táji örökségünk megőrzéséért” című, a táji adottságokhoz igazodó közösségi tájhasználat legjobb magyar példáit bemutató, a minisztérium által koordinált vándorkiállítást is. Nyitó beszédében kiemelte, hogy a táj a nemzet közös öröksége, illetve a nemzeti vagyon fontos része, amelynek védelmére mind elődei, mind ő maga nagy figyelmet fordítottak. A műhelybeszélgetés a tájvédelem számos más kérdésével is foglalkozott, így az Európa Tanács Táj Díj pályázatán az elmúlt években részt vevő, illetve a Magyar Tájdíj pályázaton első díjat nyert helyi közösségek, civil szervezetek képviselői is bemutatták munkájukat, egyebek között kiemelve a hagyományos tájgazdálkodás közvetlen hasznait is, illetve azt, hogy miként valósítanak meg helyi kulturális értékekre alapozó turisztikai fejlesztéseket. A műhelybeszélgetés előadásai a szószóló alhonlapján elérhetőek.

A szószóló üdvözölte a tájvédelmi szabályozás kidolgozásának előrehaladását, mert ez a tájvédelmi követelmények hatékony érvényesítésének fontos lépése. Kiemelte, hogy a javasolt előírások eddig hiányzó konkrét szabályozási elemeket tartalmaznak, mint például azt, hogy a biológiai aktivitásérték csökkenése tájrehabilitációt vagy zöld-fejlesztést tesz szükségessé, vagy hogy a zöldmezős területek igénybevétele miatti termőföld-vesztéséget kompenzálni kell.

A bevezetendő új területi kategóriák esetében döntő kérdés, hogy ki végzi a lehatárolást, milyen kezelési javaslat, előírás kapcsolódik hozzá, majd milyen eljárásban lehet ennek érvényt szerezni. Ez utóbbi az adottságoknak

megfelelő tájhasználat megőrzése, a tájkarakter védelme és a magántulajdonosi érdekek közötti konfliktusok miatt is lényeges. A tájvédelmi szempontok érvényesítésekor a vonatkozó EU irányelvekre is tekintettel kell lenni, így pl. a tájat érő hatások vizsgálatához és értékeléséhez további tartalmi szempontokat vagy hivatkozásokat kell megadni. Nem szabad megfelelni a természetvédelmi hatóság e folyamatokba történő bevonásának szükségességéről.



Műhelybeszélgetés az Európai Táj Egyezmény kihirdetésének 10. évfordulóján (2017. október 3.)

A táj fogalom újragondolása szükséges, hogy elkerülhetők legyenek olyan szűkítő hatályú értelmezések, amelyek alapján egy terület csak akkor tekinthető a táj szempontjából védendőnek, ha az természetvédelmi szempontból is védendő, egyébként pedig támaszkodni kell a környezetvédelmi, valamint a természetvédelmi törvény fogalomhasználatára. A táj védelmét szolgáló számos előírás a területi és a települési terveken keresztül fog konkretizálódni, ezért e tervek tájvédelmi szempontú felülvizsgálatára és módosítására lesz majd szükség, ami további feladatokat és végrehajtási költséget jelent az önkormányzatoknak, és elégséges idő kell a tervet módosító döntés megalapozott előkészítéséhez. A tájba illeszkedés vizsgálatának szabályozásakor ugyancsak át kell tekinteni, hogy milyen más szakterületek előírásrendszerébe – beleértve a településképz védelmének szabályozását – kell még integrálni az illeszkedési követelményeket. A tájra való hatást vizsgáló eljárásokban szakhatóságként részt vevő jegyzők hatáskörét bővíteni kell az egyedi tájértékek védelmével. A hatékony jogalkalmazást szolgálhatja a megyei vagy települési fő-tájépítész poszt létrehozása, és esetenként tájépítész alkalmazásának előírása.

5.3.

Nemzetközi szerepvállalás

A Jövő Generációkért Felelős Intézmények Hálózata (Network of Institutions for Future Generations) történetéhez tartozik, hogy az ENSZ főtitkára 2013-ban megjelent „Nemzedékek iránti szolidaritás és a jövő generációk szükségletei” című jelentésében a magyar ombudsmani intézményt, azon belül a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes titkárságát a világ azon nyolc nemzeti intézménye között tüntette fel, amelyek egyedülálló módon, intézményesített formában járulnak hozzá a jövő nemzedékek érdekeinek képviseléséhez. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó vagy ahhoz kapcsolódó feladatkörrel rendelkező nemzeti intézmények Hálózatán (www.futureroundtable.org) belüli együttműködés célja sokrétű: az egyes hivatalok közötti információcsere, jó gyakorlat megosztása, a jövő nemzedékek intézményesült érdekvédelmének további terjesztése, a közösen képviselt értékek nemzetközi szintű támogatása. A Hálózat titkársági feladatait a szószólói titkárság látja el.

Az érintett intézmények képviselőinek éves találkozóján Hágában a szószóló elődje, az ötletadó Szabó Marcel – akit a Hálózat alapítójaként annak tiszteletbeli elnökének választottak meg – és a Hálózat titkársági feladatait ellátó munkatárs vett részt. A találkozó célja a Hálózaton belüli együttműködés továbbfejlesztése, a Hálózat alapszabályának elfogadása, az érdeklődő, hasonló megbízással létrehozott egyéb nemzeti intézmények felé való nyitás, illetve a nemzetközi, magas szintű szerepvállalás átbeszélése volt. Laurentien holland hercegnő, a Hálózat tagjait fogadva, a magyar jövő nemzedékek szószólójának intézményét követendő példának tartotta és elvállalta a nemzetközi hálózat jószolgálati nagyköveti posztját.

Az NHRI (National Human Rights Institutions – Nemzeti Emberi Jogi Intézmények) Akadémia minden évben megrendezésre kerülő nemzetközi (OSCE régió) képzés, amelynek célja a nemzeti intézmények munkatársainak képzése, az aktuális kihívások közös, senior vagy közép szintű ügyintézői szinten történő megvitatása, a tapasztalatok és jó gyakorlatok ismertetése, megosztása. A 2017. évi képzés két fókuszja az emberi jogok népszerűsítése kihívást jelentő környezetben és az ENSZ Fenntartható

Fejlődési Céljainak implementációs folyamatával és monitoringjával kapcsolatos nemzeti intézményi szerepkör volt, mely utóbbi találkozott a jövő nemzedékek szószólója 2017. évi kiemelt célkitűzésével. A fórum a nemzeti intézmények lehetséges szerepét próbálta behatárolni az implementáción túl, nagy hangsúlyt fektetve a monitoringra, hiszen a nemzeti intézmények feladat- és hatáskörükből adódóan jellemzően éppen a kiszolgáltató csoportokról, a társadalom perifériájára szorult egyénekről és közösségekről rendelkeznek információkkal. Kiemelt érdeklődés övezte e tekintetben a magyar intézményt, amelynek állásfoglalása a Fenntartható Fejlődési Célok hazai megvalósításának alapjogvédelmi vetületeinek azonosításában – és ezzel a nemzeti implementációk folyamatának erősítésében – kiemelkedő lehetőségekre mutat rá.

Az Európai Ombudsman Hivatala a nemzeti ombudsmanok segítségével ún. stratégiai vizsgálatot indított annak megállapítására, hogy az Európai Unió és tagállamai miként alkalmazzák az ózonréteget lebontó anyagokról szóló 1005/2009/EK számú rendelet 28. cikkét, amely meghatározza az Európai Bizottság és a tagállamok ellenőrzéssel kapcsolatos feladatait. Az Európai Ombudsman stratégiai vizsgálata ezen ellenőrzési tevékenység gyakorlati működését és hatékonyságát szeretne volna alaposabban megismerni. Ennek keretében a szószóló megállapította, hogy a magyar hatósági rendszer nem egységes, hat különböző hatóság rendelkezik hatáskörrel az ózonréteget lebontó anyagokkal kapcsolatos ellenőrzési tevékenységek lefolytatására. Ezért nagyon nehéz egységes képet kapni a különböző eljárásokról és azok eredményeiről.

Folyamatban van az ózonkárosító anyagokkal kapcsolatos feladatok átadás-átvétele a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM) és a Földművelésügyi Minisztérium között, így a klímagázokkal kapcsolatos valamennyi jelentéstételi és adatszolgáltatási kötelezettség első számú felelőse egységesen az NFM lesz. A lépés üdvözlendő, de a jogszabályi módosítás ez idáig még nem történt meg. Meg kell jegyezni, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságoknak a szószóló megkeresésére adott válaszai alapján megállapítható, hogy az ózonkárosító anyagok használata Magyarországon jelentősen csökkent. A hangsúly inkább a fluortartalmú üvegházhatású gázokra tolódott, amelyek használata jóval szélesebb körben elterjedt, mint az ózonkárosító anyagok használata.

A szószóló márciusban részt vett a Római Klub által a Vatikánban megrendezett „Watershed” konferencián, amelynek központi témája volt a kimerülő vízkészletek és víz értéke mai világunkban. Szeptemberben a szószóló Izraelben a környezeti jogi indikátorok témájában magas szintű szakértői egyeztetésen vett részt. Az eseményen a környezeti jog szerepének erősítése, a jövő nemzedékek érdekvédelmének jobb érvényesíthetősége volt az elsődleges téma, különösen annak fényében, hogy nemzetközileg kiemelkedő jelentőségű

ügyekben a környezeti jog szerepének erősítése indokolt, amelynek hatékony eszköze lehet a környezeti jog megfelelő indikátorainak kidolgozása.

Az Európai Ombudsman „Network in Focus” című hírlevelének novemberi számában megjelent a jövő nemzedékek szószólójának cikke „A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó ombudsmanok – a magyar példa és nemzetközi kitekintés” (Ombudsmen representing the rights of Future Generations: the Hungarian example and the international dimensions) címmel. Az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága a tagországoknak jó gyakorlatként ajánlotta az AJBH és a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete között 2013 óta zajló együttműködést és annak keretében évente a bírák részvételével megszervezésre kerülő konferenciát, amelyen a nemzet közös örökségének védelmével, illetve az egészséges környezet-hoz való jog biztosításával kapcsolatos uniós és hazai joggyakorlat, tapasztalat kerül megvitatásra.



A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületével közösen rendezett konferencia (2017. április 24.)

A szószóló, illetve munkatársa az Alapvető Jogok Biztosának helyetteseként részt vett az alábbi eseményeken, amelyek bővebben a Beszámolóban a Hivatal nemzetközi kapcsolatait taglaló, 1.2 fejezetében kerülnek kifejtésre: júniusban Brüsszelben az Európai Ombudsman által szervezett éves Európai Ombudsmanok Konferencián; szeptemberben a V4-es országok ombudsmanjainak csehországi találkozásán Brnóban; szeptemberben az Európai Ombudsman Intézet közgyűlésén és a román ombudsman intézmény fennállásának 20. évfordulója alkalmából rendezett eseményen Bukarestben, ahol a következő címmel hangzott el előadása: „Az Ombudsman szerepe a jövő nemzedékek elleni hátrányos megkülönböztetés leküzdésé-

A jövő nemzedékek szószólójának és kollégáinak külföldi eseményeken való részvétele

Időpont	Téma	Utazás célja	Helyszín
02. 06–07.	Jövő Generációkért Felelős Intézmények Hálózata	A nemzetközi hálózat éves találkozója	Hága Hollandia
03. 21–23.	A víz értéke a mai világunkban	Részvétel a Watershed konferencián	Vatikán
05. 25–26.	A fajok védelme, illetve új kihívások az Európai Unió környezeti jogosa előtt	Részvétel a környezetjogi szakembereket tömörítő Avosetta Csoport ülésén	Krakkó Lengyelország
05. 29. – 06. 02.	Az emberi jogi megközelítés hogyan segíti az ENSZ Fenntartható Fejlesztési Céljainak (SDG-k) nemzeti implementációját	NHRI éves Akadémia (nemzetközi képzés)	Poznań Lengyelország
06. 18–20.	Európai Ombudsmanok együttműködése, a párbeszéd és a közös gondolkodás elősegítése	Részvétel Európai Ombudsmanok Hálózatának Konferenciáján	Brüsszel Belgium
09. 06–08.	Az alapvető jogok védelemének aktuális helyzetének és kihívásainak megvitatása	Részvétel és előadás tartása a Visegrádi Országok Ombudsmanjainak találkozásán	Brno Csehország
09. 20–22.	EOI éves közgyűlése, illetve a román ombudsman intézmény fennállásának 20. évfordulója alkalmából rendezett konferencia	Részvétel és előadás az Európai Ombudsman Intézet éves közgyűlésén	Bukarest Románia
09. 23–25.	Környezetvédelmi jogi indikátorok a hatékony környezetvédelmi jogi szabályozás érdekében	Részvétel a Hebrew University szakértői workshopján	Jeruzsálem Izrael

ben – nemzetközi kitekintés” (The role of the Ombudsman in eliminating discrimination towards future generations – with international dimensions); október 5-én az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (FRA) igazgatója, Michael O’Flaherty országlátogatásán, valamint október 25-én az ENSZ Emberi Jogi Főbiztos Hivatala (OHCHR) küldöttségének fogadásán.

5.4.

Környezetvédelmi panaszok

5.4.1.

A környezetvédelmi panaszok

A beszámolási időszakban a biztos és helyettese a környezetvédelmi jog számos területét érintő vizsgálatot folytatott le, megállapításaikat közös jelentésekben összegezték. Ezek alapjogi háttérét elsősorban az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog jelentette. Az Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők. A 16/2015. (VI. 5.) AB határozat megerősítette a korábbi határozatokban lefektetett megállapításokat 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.

Az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között.

Az alapjogok védelme nemcsak önmagukban, hanem egymásra tekintettel is történik, az alapjogok rendszert alkotva egymást kiegészíthetik. A testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése az egészséges környezethez való jog biztosításától függ, ez pedig azt jelenti, hogy az egészséges környezethez való jog biztosítása a testi és lelki egészséghez való alapjog érvényesülésének egyik alapját és egyben feltételét is képezi.

A közös jelentések gyakran hivatkoztak a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményére, valamint többször felmerült a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz, a tulajdonhoz és a vállalkozáshoz való jog érintettsége is. Ez utóbbival kapcsolatban a lakosság és a vállalkozások között gyakran fennálló érdekellentét miatt le kell szögezni, hogy a vállalkozáshoz való jog nem korlátozható, a vállalkozóvá válás lehetőségének biztosítását jelenti.

Az ipari fejlődés, a különféle beruházások elkerülhetetlenek, ugyanakkor hangsúlyozni kell a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti összhang fontosságát. Ebben a tekintetben az ombudsmani vizsgálatok támaszkodhatnak az Alkotmánybíróságnak arra a megállapítására, hogy a döntéshozatalnál a fejlesztési és a környezetvédelmi célokat azonos súllyal kell mérlegelni, az ágazati koncepciók nem élvezhetnek elsőbbséget a környezetvédelmi érdekekkel szemben. Nem kétséges, hogy ha a fejlesztésekkel együtt járó környezeti hatásokra a döntéshozatal során nagyobb figyelmet fordítanak, a későbbiekben sok környezeti konfliktus fel sem merülne.

A környezetvédelmi szabályozásban a preventív védelmi eszközöktől nem lehet visszalépni az utólagos, szankciókkal biztosított védelem felé. Ezzel ellentétes, ha az engedélyezési eljárásokat az adminisztratív terhek csökkentésének indokával az egyszerű bejelentési kötelezettség váltja fel. Ilyenkor, ha egy utóbb előterjesztett lakossági panasz megalapozottnak bizonyul, az hosszadalmas eljárásokhoz és a szükségessé váló különféle költséges átalakítások, beruházások miatt akár a vállalkozás ellehetetlenüléséhez is vezethet. Minderre pedig csak utólag, esetleg évekkel azután kerül sor, hogy a vállalkozó bejelentési kötelezettségének eleget téve megkezdte jogszerűnek vélt működését. A megelőzést nem helyettesítheti a szankciókkal kikényszeríthető utólagos védelem, ez a gyakorlat nem szolgálja sem a lakosságot, sem a vállalkozások érdekeit. Nem a környezethez való jog terén indokolt erősíteni a pusztán önkéntes jogkövetésre támaszkodó megoldásokat.

Az egészséges környezethez való jog érvényesítésének egyik eszköze az önkormányzatok által végzett településrendezési tevékenység. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény szerint a településfejlesztés és -rendezés célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, valamint az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése. A 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program értelmében a települési tervezés mindenkor célja kell, hogy legyen az egészséges települési környezet létrehozása. A településrendezési szabályozás során a települési környezetminőség javulását szem előtt tartó előírások megfogalmazására van szükség, amelyek fontos feltételét jelentik a településen élők életminősége, egészsége és a település gazdasági versenyképessége javításának. A településfejlesztés során olyan elvek lefektetése szükséges, amelyek a természeti erőforrásokkal való jobb gazdálkodás kialakítása és a települési ökoszisztéma szolgáltatások javítása irányába hatnak.

A biztos és helyettese a nem közös jelentéssel zárult ügyekben a hatásköri szabályok mellett igyekeztek tájékoztatást adni a panaszosoknak a jogérvényesítés lehetőségeiről is.

5.4.2.

A zajpanaszokkal kapcsolatos vizsgálatok

A beszámolási időszakban több olyan vizsgálat is folyt, amelyben játszótér vagy sportpálya használata miatt emeltek szót a környéken lakók. A sportolási lehetőségek javítása, a létesítmények fejlesztése olyan intézkedés, amely önmagában nem kifogásolható, sőt támogatandó. 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. Bizonyos mértékű zavarást mindenki köteles elviselni, ugyanakkor az egyébként hasznos sportolás sem vezethet az érintett lakosság szükségtelen zavarásához, az alapjog aránytalan korlátozásához. A testi és lelki egészséghez való jog érvényesüléséhez a lakosság egészsége szempontjából egyrészt kifejezetten kívánatos, hogy a sportolásra és szabadidős mozgásra minél több létesítmény álljon rendelkezésre, másrészt szükséges, hogy a zavartalan pihenés – különösen hétvégén – biztosított legyen. Meg kell találni azt a közös pontot, ahol a két jogos érdek találkozása még mindenki számára elviselhető eredményt hoz.

Az AJB-312/2017. számú ügyben egy általános iskola területén, a legközelebbi lakóháztól mindössze néhány méterre alakítottak ki játszótérrel. A mért zajszint-értékek alapján megállapítható, hogy a használattal a zavaró hatások tekintetében az eredeti állapot lényegesen megváltozott, a játszótér működése a panaszos ingatlanának rendeltetésszerű használatát jelentősen és hátrányosan befolyásoló tényezővé vált, ugyanakkor a lakossági panasz jelenleg (utólag) már igen nehezen orvosolható. A biztos kifejtette, hogy a kérdés tisztázása valamennyi érintett részvétele mellett, szakértő közreműködésével lehetséges, ezért felkérte a polgármestert, hogy az intézmény vezetőjének és a panaszosnak a részvételével, szakértő közreműködése mellett tartson egyeztető megbeszélést a zavaró zaj csökkentése érdekében. A polgármesteri válasz szerint tanév közben délután négy óra után már nem lehetnek gyerekek az udvar ezen részén, tanítási időben pedig korlátozzák az ott tartózkodó gyerekek számát. Az intézmény és az önkormányzat is vizsgálja, hogy a költségvetési lehetőségek figyelembevételével miként csökkenthető a zajterhelés.

Lakóházakhoz közeli műfüves labdarúgó pálya használata miatt indult az AJB-1345/2017. számú vizsgálat. Bár a 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.) általános szabályként tiltja védendő környezetben veszélyes mértékű zaj okozását, annak speciális, a pályahasználatból eredő zajra is vonatkozó – a szabadidős zajforrások esetén, a hatásterületen élők nyugalmanak érzékszervi észlelés útján megállapítható zavarásához kötött, meg nem ismételtető és határértékkel nem jellemezhető – formája érvényesítésére megfelelő eszközt nem biztosít a környezetvédelmi hatóság számára.

Az illetékes zajhatóság bár megállapítja, hogy az adott tevékenység veszélyes mértékű környezeti zajt kelt, ellene fellépni jogalap hiányában semmilyen eszközzel nem tud. A vizsgált ügyben a környék lakói legnagyobb problémának a labdák palánkhöz rúgásának zaját tekintik. A polgármester a Magyar Labdarúgó Szövetséggel 15 éves határozott időtartamra kötött együttműködési megállapodásra hivatkozott, amelynek értelmében az önkormányzat nem jogosult a pálya semmilyen formájú megváltoztatására. A biztos felhívta a figyelmet ugyanakkor arra, hogy a megállapodás a szerződő felek akaratának megfelelően módosítható és a lakossági panaszokra tekintettel, a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében intézkedni kell.

Az AJB-1095/2017. számú ügyben egy sporttelep működése és az oda vezető utca közlekedési rendje miatt indult vizsgálat. A létesítmény felújítása óta megnövekedett az utcában a gépkocsiforgalom és ezzel a szabálytalanul parkoló autók száma. A labdarúgás hanghatásai és a nézők zajongása zavarja a környéken élők nyugalmát, a fényszórók bevilágítanak a házakba.

Az önkormányzat a forgalomtechnikai kérdésben szakértői szervezettel tanulmányt készíttetett, döntését arra alapozva, vagyis megfelelően előkészítve hozta meg. Lakossági fórumot tartott, amelyet a sporttelep nyitvatartási idejének módosítása követett, továbbá megtörtént a labdafogó háló felszerelése és magasítása, valamint a fényerősség szabályozása is.

Az egészséges környezethez való jog alapjog, így védelme inkább jelent prioritást, míg a sportolás lehetősége az egészséghez való joggal összefüggésben csak eszköz-szerepben jelenik meg. A vizsgálat megállapította, hogy a lakosság érdekeit, illetve a sportoláshoz, egészségneveléshez kapcsolódó közösségi érdeket összevetve, figyelemmel a sporttelep elhelyezkedésére (kertvárosias lakóterület, lakóházak közelsége) és kihasználtságára, ideértve a gyakori hétvégi rendezvényeket is, az alapvető jogok védelme érdekében további intézkedések szükségesek. Az ombudsman felkérte a polgármestert, hogy a képviselő-testület gondoskodjon az új forgalmi rend bevezetését követően szerzett tapasztalatok értékeléséről és indokolt esetben annak módosításáról, a sporttelep nyitvatartási idejének korlátozásáról, valamint a megvilágításból adódó zavarás csökkentéséről.

Az AJB-1980/2017. számú ügyben egy általános iskola sportudvarának iskolaidőn túli használatát sérelmezték a panaszosok. Az aszfaltborítású pályán a labdarúgás során, különösen a labdának a pálya fémrácsához csapódásával járó pontszerű, erős zajok gyakorlatilag folyamatos zavarást jelentenek. Álláspontjuk szerint a zavaró hatás szervezési-műszaki megoldások révén csökkenthető lenne, azonban a hatóságok a több éve tartó panaszaik ellenére nem tettek hatékony, valamennyi fél érdekének figyelembevételén alapuló intézkedést. A vizsgálatra felkért hatóságok szerint az iskolai sport-tevékenység részét képező labdadübörgés, az udvari szabadtéri fog-

lalkoztatás (gyerekzsivaj) nem mesterségesen keltett zaj, a Kvt. alapján nem minősül zajnak, így nem tartozik a Zr. hatálya alá.

A vizsgálat rámutatott arra, hogy a Kvt. szerinti zajfogalomban a „mesterségesen keltett energiakibocsátás” nem azt jelenti, hogy a zajforrás mesterséges (pl. gépi), hanem arra utal, hogy az étellel általánosan együtt járó, átlagos és szokásos hangokhoz és zajokhoz képest, ezektől eltérően, a vizsgálattal érintett esetben például szervezett keretek között folytatott tevékenységből származik a zajkibocsátás. A sportpálya egyértelműen olyan hely, amely arra szolgál, hogy ott intézményes keretek között egyedileg vagy csoportosan sportolási, szabadidős tevékenységet folytassanak. Ezen létesítmény, illetve tevékenység zajvédelmi szempontból az étellel szükségképpen együtt járó, átlagos és szokásos hangok, illetve zajok körén túlmutat. A jelentés megállapította, hogy a jogalkalmazásban nehézséget okoz az, hogy a Kvt. zajfogalma értelmezhető a Zr. szabályozásához képest megszorítóbban is, ezért a biztos annak érdekében, hogy a joggyakorlatban megmutatkozó bizonytalanság megoldódjon, a Kvt. és a Zr. közötti összhang megeremtését javasolta. A miniszter a javaslatot nem fogadta el, mert álláspontja szerint a mesterséges energiakibocsátásokra vonatkozó kitévél a jogalkotó elsősorban az olyan, természetes eredetű hangokat kívánta kizárni a szabályozás hatálya alól, amelyeknek jogszabályi korlátozására nincs mód (pl. patakcsobogás, madárcsicsergés). Ezért álláspontja szerint a Kvt. és a Zr. között a jelentésben megállapított ellentmondás nem áll fenn, és nincsen szükség a javasolt jogalkotás előkészítésére. A Biztos ajánlását – a joggyakorlatban megmutatkozó bizonytalanságra tekintettel – változatlan tartalommal tartotta fenn.

A beszámolási időszakban a polgári lőterek zajhatásaival foglalkozó jelentések is születtek. Az AJB-1154/2017. számú ügyben a panaszos előadta, hogy az ingatlana közelében üzemelő lőtér használata nagymértékben zavarja a pihenését. Azt is sérelmezte, hogy kiszámíthatatlan a működés, és így nincsenek olyan időszakok, amikor nem kellene számolni lövészet tevékenységgel. A vizsgálat megállapította, hogy a lőtér engedélyezése során az eljáró hatóság a Ket. szabályaival ellentétesen nem gondoskodott a hatásterületen belüli ingatlan-tulajdonosok eljárás megindításáról történő értesítéséről, ennek elmulasztásával az ott élő – és a legnagyobb terhelést elviselő – lakosokat megfosztotta az eljárásbeli részvételüktől, valamint a jogorvoslati joguk gyakorlásától is. Az eljáró hatóságnak az eljárás megindításakor ügyféli jogainak biztosítása céljából a Ket. rendelkezéseinek megfelelően a helyi önkormányzatot is értesítenie kellett volna.

A panaszügy vizsgálata rávilágított, hogy új létesítmények megvalósítása esetén a jogszabályi környezet elvárása kizárólag a határértékek betartására korlátozódik, azon belül a zajterhelés növelése megengedett és a közigazgatási jog szerint jogszerű. Az egyes területek állapotromlása ezáltal pusztán attól függ, hogy a létesítmény megvalósítása előtt mennyire volt

zajmentes a környezetállapot: a zajvédelem szempontjából legkedvezőbb területeken következhet be a legnagyobb mértékű környezetállapot-romlás, és így azok egészséges környezethez való joga sérülhet leginkább, akik addig kedvező környezetállapotot élveztek. Ez egyben azt is jelenti, hogy a hatályos jogszabályok nem biztosítják hatékonyan a környezetállapot romlásának megelőzését, azaz nem felelnek meg az Alkotmánybíróság által kifejtett elveknek, ezáltal az Alaptörvény rendelkezéseinek sem.

A hatásterület meghatározására vonatkozó szabályok szerint a környezeti zajforrás hatásterületét méréssel, számítással kell meghatározni, ha a rendelkezésre álló adatok alapján valószínűsíthető, hogy a zajforrás hatásterülete nagyobb, mint a vélelmezett hatásterület. Erre a környezetvédelmi hatóság előírása alapján van lehetőség, ugyanakkor a lőtér engedélyezésében a környezetvédelmi hatóság nem vesz részt, így a méréssel megvalósuló hatásterület megállapítása esetén nem biztosított a Ket. 15. § (1) és (3) bekezdéseiben rögzített ügyfelek eljárásbeli részvétele.

A jelentés rögzítette azt is, hogy az önkormányzat szabályokat alkotott a lőtér nyitva tartására: önkormányzati rendeletbe ütközik a lőtérén hétfői napokon vagy ünnepnapokon folytatott lögyakorlat. A vizsgálat szerint ugyanakkor az önkormányzati rendeleti szabályozás – azáltal, hogy nem biztosít minden nap garantáltan lövészetmentes időszakot, továbbá nem tiltja a hétvégén folytatott lövészetet sem – alkalmatlan arra, hogy a lakosság pihenését hatékonyan elősegítse. Amennyiben egy lőtér működése lakott területet érint, úgy a jogalkotónak garantálnia kell a lőtér nyitva tartásának szabályozását, amelynek ki kell terjednie mind a heti, mind pedig a napi lövészetmentes időszakok biztosítására.

Az AJB-1943/2017. számú ügyben a település polgármestere, valamint a lövészeti zajjal érintett panaszosok egy védett természeti területen található lőtér zajos működését sérelmezték. Kifogásolták továbbá, hogy az engedélyezési eljárás során a lakosok ügyféli jogát nem biztosították.

A lőterekre vonatkozó 49/2004. (VIII. 31.) BM rendelet előírja, hogy védett természeti területen lőtér üzemeltetése nem engedélyezhető. Az eljáró hatóságnak ezt a rendelkezést alkalmaznia kellett volna, ez alapján pedig a lőtér nem kaphatott volna üzemeltetési engedélyt.

A Ket. értelmében ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa. A Zr. szerint a környezeti zajforrás vélelmezett hatásterülete a környezeti zajforrást magában foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület. A Földhivatal által megküldött listák alapján a tevékenység hatásterületén 232 nem közterületi ingatlan van, amelyek tulajdonosait a Rendőrkapitányságnak értesítenie kellett volna, csakúgy, mint a helyi önkormányzatot. Ebben az ügyben is felmerült, hogy a méréssel megvalósuló hatásterület megállapítása esetén nem biztosított a Ket. 15. § (1) és (3) bekez-

déseiben rögzített ügyfelek részvétele az eljárásban. A jelentés több javaslatot fogalmazott meg, így a BM rendelet módosítását is annak érdekében, hogy a zajvédelmi szakhatóság részt vehessen az engedélyezési eljárásban. A belügyminisztérium a két, lövészetet érintő jelentésre adott válaszában a biztost szakértői egyeztetésre hívta, amelyen a résztvevők a lehetséges jogalkotási módokról tárgyaltak. A középpontban a zajvédelmi hatóság részvétele, valamint a nyitvatartási idő szabályozásának a módja állt. A minisztérium ezt követően megküldte a jogszabály-tervezetet, amelyet a Hivatal véleményezett. A jogszabály módosításának folyamata jelenleg nem zárult le.

Több beadványban a zaj mellett a levegőterhelést is sérelmezték a Hivatalhoz fordulók. Az AJB-203/2017. számú ügyben egy kistelepülésen lévő építő- és szaniteráru üzlet, illetve TÜZÉP működése során keletkező zajterhelés és porkibocsátás miatt indult vizsgálat. Az érintett hatóságok a hatáskörükbe tartozó levegővédelmi, illetve zajvédelmi eljárások során jelentős késsedelemmel hoztak döntést, illetve téves jogértelmezés miatt nem állapították meg a panaszos ügyféli jogállását. A környezetvédelmi hatóság a jogerős és végrehajtható döntésében szereplő, a diffúz légszennyező forrás kiporzásának megakadályozása érdekében tett előírás végrehajtása érdekében nem intézkedett, a jegyző pedig visszavonta a helyi építési szabályzat alapján hozott, szintén a porkibocsátás csökkentésére irányuló döntését. A panaszok határidőben történő elintézésének hiánya többek között abból adódott, hogy a hatóságok tévesen értelmezték a Ket., valamint a Pkbt. rendelkezéseit, a két jogszabály kapcsolatát. A kérdés megítélése döntő fontosságú, hiszen a Pkbt. alapján az ügyfél részére küldött tájékoztatás tekintetében nem, míg a Ket. alapján hozott határozat esetében rendelkezésre áll a jogorvoslat. A vizsgálat kiterjedt a település helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervéről szóló önkormányzati rendeletének vizsgálatára is, melynek során megállapítást nyert, hogy az önkormányzat önálló, új zajterhelési határértékek megállapításával túlterjeszkedett az Alaptörvényben és a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvényben megállapított jogalkotói hatáskörén.

Egy mezőgazdasági létesítmény működésével járó zaj és rezgés, valamint levegőterhelés miatt érkezett az AJB-936/2017. számú panasz. A vizsgálat feltárta, hogy a jegyző a tevékenység megkezdése előtt telepengedélyezési jogkörében lefolytatott helyszíni szemle óta – a beérkező panaszok ellenére – nem végzett hatósági ellenőrzést a telepeken. Azon időtartam alatt pedig, amikor a telepengedélyezési hatáskört a kistérség székhelye szerint illetékes jegyző gyakorolta, nem jelezte a panaszokban kifogásolt körülményeket, a kistérségi jegyző viszont nem győződött meg arról, hogy a működtető bejelentése alapjául szolgáló tények valósak-e.

A környezetvédelmi hatóság a hozzá első alkalommal érkezett panaszt jelentős késsedelemmel bírálta el és indította meg a hatósági ellenőrzést,

továbbá több mint 4 hónap telt el az első érdemi eljárási cselekmény elvégzéséig. Ezen kívül az ellenőrzés helyszínét ekkor sem választotta meg helyesen a hatóság, hiszen olyan telephely működését vizsgálta, amelyet a beadványozó nem kifogásolt. A panaszolt gazdasági társaságokat pedig akkor vizsgálta, amikor a telepeken gabonaszárítás nem történt, így közel nyolc hónap alatt sem sikerült érdemben feltárni a panaszolt tevékenységek környezeti hatásait. A zajvédelmi követelmények teljesülését a zajki-bocsátási határérték megállapításának alapjául szolgáló műszeres zajmérést követően csak öt év múlva ellenőrizték, holott a telep ennyi idő múltával jelentősen kibővült, a tevékenység intenzitása növekedett és panasz is érkezett. A jelentésben az ombudsman javasolta, hogy a mezőgazdasági termé-nyek tárolása, raktározása telepengedély-köteles tevékenység legyen.

5.4.3.

A hulladékgyűjtést érintő vizsgálatok

Az elmúlt évekhez hasonlóan 2017-ben is több vizsgálat foglalkozott a hulladékgyűjtési közszolgáltatás központi és helyi szintű szabályozásával. Az AJB-397/2017. számú vizsgálat több hiányosságot tárt fel, így a kétheten-kénti hulladékszállításról szóló rendelkezés, a választható hulladékgyűjtő edényméretek, az üdülőingatlanok, valamint az elkülönített hulladékgyűjtésre és átadásra vonatkozó szabályozás tekintetében.

A hulladékszállítási közszolgáltatás az ingatlanhasználó kérésére önkormányzati rendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető. Az AJB-410/2017. számú ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy a kérelemhez nullás közüzemi számlát kell csatolni, ezzel viszont lehetetlenné válik a szünetelés azokban az esetekben, amikor az ingatlanhasználó eleget tesz egyes kötelező gondozási, tisztántartási és parlagfű irtási kötelezettségének, s így az ingatlanon minimális közüzemi (áram, víz) fogyasztás keletkezik. A jelentés megállapította, hogy az önkormányzati rendelet nullás számlával kapcsolatos kógens szabályozása kizárja a mérlegelés lehetőségét és nem biztosítja megfelelően a szolgáltatás–ellenszolgáltatás arányosságának követelményét és aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság szempontjából. A vizsgálat feltárta továbbá azt is, hogy nem egyenlő feltételekkel biztosított a választás a különböző térfogatú hulladékgyűjtő edények között a természetes személy ingatlanhasználóknak, és nem biztosított az üdülőingatlanok ingatlanhasználói, valamint a nem természetes személy ingatlanhasználók számára a hulladékgyűjtési közszolgáltatás szüneteltetésének lehetősége arra az esetre, ha a használati szezon alatt ingatlanjukat tartósan nem használják.

Hulladékszállítási díjkedvezményének megvonása miatt kérte az ombudsman vizsgálatát az AJB-2204/2017. számú ügy előterjesztője, aki előadta, hogy a korábban édesanyjának adott díjkedvezményt édesanyja halálát követően

a vonatkozó önkormányzati rendeletre hivatkozással nem biztosította számára a közszolgáltató.

A fogyasztóvédelmi hatóság és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal a panaszos beadványának elbírálását hatáskörén túlmutatónak ítélte meg. A jelentés azt vizsgálta, hogy a sérelmezett közszolgáltatói döntés felülvizsgálata melyik hatóság hatáskörébe tartozott volna a vonatkozó jogszabályok alapján. Az a tény, hogy egyik sem érezte egyértelműen hatáskörébe tartozónak a döntés meghozatalát, önmagában még nem vizsgás. Azonban az a körülmény, hogy nem került sor a hatóságok között a Ket. szerinti áttételre, a hatáskör egyeztetésére, már alkalmas volt arra, hogy visszásságot okozzon.

A vizsgálat ideje alatt a panaszos számára a szolgáltató méltányossági alapon megítélte a hulladékgazdálkodási díjkedvezményt, ezzel a probléma helyzet rendeződött. Az intézkedés ezért arra irányult, hogy a jövőben felmerülő hatásköri bizonytalanságok esetén a Ket. szabályainak megfelelő egyeztetésekre kerüljön sor, végső soron pedig az érintett hatóságok forduljanak a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz. A hatásköri egyeztetések során nem minden panaszt érintően sikerült feloldani a negatív hatásköri összeütközést, ezért az érintettek eljáró hatóság kijelölése érdekében a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz fordultak, amely eljáró hatóságként a MEKH-et jelölte ki.

Egy 106 település hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszerét üzemeltető regionális hulladékgazdálkodási Társulás és a közszolgáltató panaszja alapján indult az AJB-815/2017. számú vizsgálat. A beadvány szerint a 2012. áprilisi árszínvonalon tartott közszolgáltatási díj, illetve a közszolgáltatási díjról szóló jogszabály megalkotásának elmaradása, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatáshoz kapcsolódóan kötelező és a korábbiakhoz képest jelentősen megnövekedett járulékkerhek ellehetetlenítik a közszolgáltatás fenntartható végzésének lehetőségét. Az eljárás során egy a közszolgáltatóval szemben benyújtott állampolgári panaszt is vizsgálni kellett, amely azt kifogásolta, hogy a közszolgáltató a 2012. áprilisi árszínvonalhoz képest magasabb díjat alkalmazott, s a különbözetet nem fizette vissza a fogyasztóvédelmi hatóság jogerős határozata ellenére.

A vizsgálat eredményeit rögzítő jelentés megállapította, hogy az új hulladéktörvény a korábbihoz képest új, a Hulladék-Keretirányelvnek megfelelő hulladékgazdálkodási rendszer jogszabályi alapjait teremtette meg, ugyanakkor a végrehajtási rendeletek között a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapítása részletes szabályainak, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj szerkezetére vonatkozó szabályozás megalkotására nem került sor. A korábbi törvény szerinti, a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló jogszabály ugyan még hatályos, azonban több ponton ellentétes a hatályos

törvénnyel, illetve számos, a törvényben már szabályozott, felesleges rendelkezést is tartalmaz. A biztos ezért javasolta a közszolgáltatási díj megállapítására és szerkezetére vonatkozó Korm. rendelet megalkotását az új felhatalmazás alapján, a hatályos törvényi szabályozásnak megfelelően.

A jelentés rámutatott arra, hogy hatálybalépése óta az új hulladéktörvény összesen 25 alkalommal módosult, ami átlagosan a jogszabályi környezet kéthavonkénti változási gyakoriságát jelzi. A szabályozási környezet kiszámíthatatlansága aggályos lehet a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.

A Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. koordinálásával működő új hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer, illetve a Koordináló szerv által a közszolgáltatók részére fizetendő szolgáltatási díj megállapításához szükséges jogszabály megalkotásával a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos egyes finanszírozási, gazdasági fenntarthatósági kérdések és problémák részben megoldódtak. A jelentés ugyanakkor rögzítette, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer egészének fenntartható és kiegyensúlyozott működése, valamint a jogbiztonság érdekében is szükséges a lakosság által fizetendő közszolgáltatási díjra vonatkozó miniszteri rendelet megalkotása is.

Az állampolgári panasz tekintetében a jelentés rögzítette, hogy a díjfelügyeleti szervnek van, a fogyasztóvédelmi hatóságnak azonban nincsen lehetősége a közszolgáltatót a díjkülönbözet visszafizetésére kötelezni.

A miniszter válasza szerint – a Ht. módosításai révén időközben megváltozott szabályozás alapján – a hulladékgazdálkodási rendszer országos hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tervnek megfelelő átalakításának befejezését, a hulladékgazdálkodási régiók lehatárolását és a közszolgáltatást regionálisan ellátó gazdálkodó szervezetek meghatározását követően kerülhet sor a közszolgáltatási díj megállapítására és a díjszerkezetre vonatkozó jogszabály előkészítésének, majd a kihirdetett és hatályba lépett jogszabálynak megfelelően a közszolgáltatási díj miniszteri rendeletben való megállapítására. A biztos ajánlását változatlan tartalommal fenntartotta. A jelentés utóvizsgálata során a biztos javasolta a miniszternek a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásában a megállapított díjkülönbözet visszafizetésére kötelezést biztosító törvényi rendelkezés megalkotását. A javaslatot a miniszter elfogadta, és a törvénymódosítás 2018. január 1-jén hatályba lépett.

5.4.4.

Településrendezéssel összefüggő vizsgálatok

Az AJB-676/2017. számú ügyben egy Balaton-parti településen működő civil szervezet azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert álláspontjuk szerint a képviselő-testület a község településrendezési eszközei módosí-

tásának előkészítése és elfogadása során a természetvédelmi szempontokat és egyéb észrevételeket figyelmen kívül hagyta, valamint a Balaton-part tájkarakterét megváltoztató, a község építészeti karakterétől idegen beépíthetőségi feltételeket állapított meg. Sérelmezték továbbá, hogy az Egyesületnek a Balaton természetes partszakasza és ahhoz kapcsolódó természetközeli növénytársulás és élőhely helyi védettségére irányuló javaslata alapján a jegyző nem folytatta le a képviselő-testületi döntést megalapozó természetvédelmi előkészítési eljárást.

Az érintett önkormányzat a település teljes területére készülő település-szerkezeti terv elkészítéséhez a megalapozó vizsgálatot és az alátámasztó javaslatot nem készítette el, valamint a megalapozó vizsgálat során a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervében lehatárolt kiemelt térségi övezeteket a jogszabályi előírások alapján nem határolta le. A helyi építési szabályzat (HÉSZ) módosításához kapcsolódó környezeti vizsgálatot az önkormányzat hiányosan folytatta le, s abba nem vonta be a helyi környezet és természet védelemére kiterjedően a települési önkormányzat jegyzőjét, továbbá a kulturális örökség (műemlék, régészet) védelmére kiterjedően Budapest Főváros Kormányhivatalát. A kikötő létesítésével összefüggő HÉSZ-módosítás terveivel kapcsolatban elmulasztotta az önkormányzat a környezeti vizsgálatához kapcsolódó NATURA 2000 hatásbecslési eljárás lefolytatását is. Az önkormányzat az Aarhus-i Egyezményt megsértve nem tájékoztatta az érintett nyilvánosságot arról, hogy az eredetileg tervezett kikötő helye az előkészítési eljárás során megváltozott, ezért a kikötő megváltozott tervével kapcsolatos véleményét a panaszos Egyesület nem fejthette ki. Szintén visszássággként értékelhető, hogy az Egyesület előzetes véleményében foglaltakat az Egyesület elnökének mint magánszemélynek a magánvéleményeként vették figyelembe, illetve tartalmi indoklás nélkül utasították vissza, és nem törekedtek a konszenzus kialakítására. A vizsgálat feltárta, hogy a térségi jelentőségű tájképvédelmi terület övezetéhez tartozó területekre, a Balaton-part víz felőli látványát alapvetően és jelentősen megváltoztató, a megengedett legnagyobb beépítési magasság túlzó mértékével kapcsolatosan a főépítész, a környezetvédelmi hatóság, a Nemzeti Park Igazgatóság és az Egyesület a tervhez kapcsolódóan szakmai indokolással ellátott, tartalmában megegyező véleményeket adott. Az Önkormányzat viszont az egyező véleményeket tartalmi indoklás nélkül, a jogszabályban megengedett legmagasabb értékre való formális hivatkozással utasította el, amivel a településrendezési eszközök módosításához kapcsolódó egyeztetési eljárást kiüresítette. Aggályos továbbá, hogy a jegyző az Egyesület helyi jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánítás iránti javaslata alapján nem folytatta le a Tvt. szerinti előkészítő eljárást, valamint az is, hogy a képviselő-testület elmulasztotta a települési környezetvédelmi program megalkotásával kapcsolatos kötelezettségeit.

A vizsgálat során a biztos rámutatott arra is, hogy a Balaton jogi partvonalának megállapításával kapcsolatos bizonytalanságok, a tómederben a nyílt vízben kijelölt, az ingatlan-nyilvántartásban belterülethez tartozóan feltüntetett ingatlanok a Balaton tómeder NATURA 2000 védettsége, valamint a Ramsar-i Egyezmény szerinti védettsége szempontjából jogbizonytalanságot okoznak, mert ezen ingatlanok helyrajzi számai nem szerepelnek egyik védelemhez kapcsolódó jegyzékben sem. Hiányosságként állapította meg a jelentés a nemzet közös örökségének védelme szempontjából azt is, hogy a Balaton nincsen országos jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánítva miniszteri rendeletben és természetvédelmi kezelési terve sincsen, ezért javasolta a miniszternek az országos védelemről szóló jogszabály megalkotását.

A településrendezés társadalmi egyeztetésének előírásai és az azon alapuló önkormányzati szabályozás ellentmondásosságát tárta fel az AJB-939/2017. számon folytatott vizsgálat. A nem helyben lakó panaszos azt kifogásolta, hogy a partnerségi egyeztetésről szóló önkormányzati előírások ellenére sem postai, sem elektronikus úton nem értesítették az eljárásról, emiatt nem volt lehetőség előterjeszteni javaslatait.

Az épített környezet védelméről szóló törvény, a településrendezési eszközökről szóló kormányrendelet, továbbá az önkormányzatok partnerségi egyeztetésre vonatkozó előírásai, az ott rögzített eljárásrend biztosítja és érvényesíti a társadalmi nyilvánosságot, az abban foglaltak az önkormányzatok számára kötelezettséget keletkeztetnek. A településrendezési eszközök egyeztetése során meghatározott eljárásrend, az előírt önkormányzati kötelezettségek az egészséges környezethez való jog és a nyilvánosság érvényesítését szolgálják, ezen előírások megsértése alapjogi sérelmet okozhat.

A településrendezési eljárás idején érvényben volt normatív önkormányzati határozat szabályozása nem illeszkedett a településrendezési eszközökről szóló kormányrendelet partnerségi egyeztetésre vonatkozó előírásaihoz. A polgármester az előzetes tájékoztatót nem küldte meg a partnereknek, ami sérti jogait és ezzel a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságok okozott.

A jogszabályi környezet áttekintése alapján a jelentés rögzítette, hogy a kormányrendelet kizárólag az önkormányzati döntés tartalmi követelményeit határozhatja meg, az önkormányzatok határozataikban állampolgárokat érintő vagy rájuk vonatkozó – jogok gyakorlását, korlátozását vagy kötelezettségek keletkeztetését eredményező – előírásokat nem hozhatnak. A kormányrendelet előírásai alapján a szabályozandó „partnerségi egyeztetés” mint jogintézmény tartalma nem egyértelmű, bizonytalan az önkormányzati jogalkotási kötelezettség tartalma és módja, ami a mindennapokban eltérő jogalkotási gyakorlat kialakulásához vezetett. Mindezek alapján a biztos felkérte a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy kezdeményezze a partneri egyeztetéssel és az önkormányzati szabályozással kap-

csolatos előírások felülvizsgálatát, míg a polgármestertől azt kérte, hogy a képviselő-testület a jövőben fordítson fokozott figyelmet a magasabb szintű jogszabályi előírások betartására.

5.4.5.

Az egészséges környezethez való jogot érintő további vizsgálatok

Az AJB-1366/2017. számú ügyben egy fasor balesetveszélyes állapotával és védetté nyilvánításával kapcsolatos hatósági eljárások vizsgálatára került sor. A panaszos a hatóságnak küldött bejelentését kérelemnek nevezte, ugyanakkor a beadvány tartalmából egyértelműen megállapítható volt, hogy a fák csonkolását, illetve kivágását nem saját részére kérelmezi, hanem az önkormányzat intézkedését kéri. Erre tekintettel a panaszos beadványát nem lehetett fakivágási engedély-kérelemnek tekinteni, annak elbírálása csupán körérdekű bejelentésként lehetséges. A jegyző ezt az alapvető kérdést – az eljárás kérelemre vagy hivatalból folyik – elsőfokú határozatában nem tisztázta, azonban eljárása tartalmilag hivatalból indult eljárásnak tekintendő. A meghozott döntéssel összefüggésben további hibákra hívta fel a jelentés a figyelmet, így például a kötelezés és a teljesítési határidő előírásának elmaradására, valamint arra is, hogy nem történt meg valamennyi ügyfél bevonása az eljárásba.

A védetté nyilvánítással összefüggésben a jelentés megállapította, hogy a fasorral kapcsolatos jövőkép nem más, mint a fasor minél hosszabb ideig – megújítás nélkül – való megőrzése. Amellett, hogy a természeti értékek megőrzésének szándékával a biztos egyetért, éppen a szakértői vélemények szerinti jelenlegi állapotából fakadóan szükséges a fasor kezelési tervébe az ott élő ingatlantulajdonosok részére megfelelő garanciát beépíteni, amely a fasor fenntartásának biztonságát is alátámasztja. A kitűzött célok akkor tekinthetők a valós helyzettel arányban állónak, ha a kezelési terv a fasor állapotának meghatározott időnkénti felülvizsgálatának kötelezettségét is szabályozná. Az érintettek a jelentés megállapításait elfogadták.

Fakivágással és a fapótlás hiányával kapcsolatos beadvány alapján indult az AJB-1368/2017. számú vizsgálat. A jelentés megállapította, hogy – az önkormányzat tájékoztatásával ellentétben – nem helytálló, hogy a közterületen álló, fás szárú növény kivágásához az önkormányzat tudomásul vétele szükséges és elégséges, mivel az hatósági engedély-köteles tevékenység. Emellett a panaszosnak és az ingatlan-tulajdonosoknak írt két levél sem áll összhangban egymással: míg a fakivágást elvégző ingatlantulajdonosok számára írt levél szerint a fakivágás bejelentés-köteles tevékenység, addig a panaszost arról tájékoztatták, hogy felhívták a tulajdonosok figyelmét engedély iránti kérelmük benyújtásának elmulasztására. A jelentés kifejtette, hogy az engedélyezési eljárás megtörténte a fapótlás szempontjából is alapvető,

mert az engedély rögzíti a szükséges fapótlás mértékét, az ültetendő fás szárú növények fajtáit, azok ültetési helyét, illetőleg a fapótlás határidejét is. Szabályszerű engedélyezés hiányában a pótlás jogszerűsége sem biztosított.

Az engedély nélküli fakivágás szankcionálásának elmaradása tekintetében a jelentés megállapította, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmaz a közterületen álló fák engedély nélküli kivágásával, sem pedig a bejelentés elmulasztásával kapcsolatos rendelkezéseket, szankciós szabályai csak a nem közterületen álló fa kivágására vonatkoznak. Az önkormányzat az intézkedésnek megfelelően módosította a rendeletét.

Az AJB-1475/2017. számú ügy tényállása szerint az erdészeti hatóságként eljáró Erdészeti Igazgatóság 2008-ban tartott helyszíni szemlén megállapította, hogy egy erdőrészletből tarvágás jelleggel faanyagot termeltek ki. Négy évvel később a terület tulajdonosaira – így a panaszosra is – sikeres első erdősítés határidejének elmulasztása miatt 100 000 Ft erdőgazdálkodási bírságot szabott ki, majd 2014-ben ismételten 100 000 Ft erdővédelmi bírsággal sújtotta a tulajdonosokat. Az Erdészeti Igazgatóság tájékoztatása szerint az erdőrészlet a 2002. évi felvétellel került az erdőtervbe, azóta van erdőként nyilvántartva az Adattárban, ugyanakkor ennek átvezetése az ingatlan-nyilvántartásba nem történt meg.

Az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás összhangjának szükségességével, valamint az ezzel kapcsolatos kérdésekkel az AJB-2602/2013. számú ügyben készült jelentésében az alapvető jogok biztosa részletesen foglalkozott. A hatályos jogszabályokban e tekintetben azóta sem következett be változás, a korábbi, hivatkozott jelentésben foglaltak jelenleg is aktuális problémát jelentenek. Amennyiben a tulajdonviszonyokat közhitelesen tanúsító ingatlan-nyilvántartás – az Adattárral szemben – nem erdőtulajdont, hanem egyéb más (ettől eltérő) művelési ágú vagy kivett megnevezésű ingatlantulajdont tart nyilván, az azzal is jár, hogy annak alapján a tulajdonosok – és különösen az ingatlan-nyilvántartásban bízó, jóhiszemű harmadik személyek – az irányadó anyagi jogi szabályokról téves útmutatást kapnak. Ugyanis az ingatlan-nyilvántartás alapján nem jut tudomásukra, hogy tulajdonukra az erdőtörvény szabályai vonatkoznak. Ez jogbiztonsági szempontból kifejezetten aggályos helyzetet idéz elő. Csak a két közhiteles nyilvántartás adatainak egyezősége garantálja, hogy a tulajdonjogi nyilvántartás szerinti ingatlan tulajdonosát – közhitelesen – az Adattár szerinti erdőrészlet tulajdonosának lehessen tekinteni, és számon lehessen kérni az erdőtörvény szabályainak betartását. Nyomatékosan fel kell hívni a figyelmet, hogy a hatóságok jogszabályban rögzített feladatainak elmulasztása, az erdő ingatlan-nyilvántartási bejegyzésének elmaradása, valamint az azokból származó következmények – vétlen – állampolgárokra történő áthárítása alapjaiban sérti a jogállamiság, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.

A vizsgált ügyben az erdészeti hatóság pusztán az erdőtörvény mögöttes felelősségének szabályai alapján bírságolta a tulajdonosokat anélkül, hogy akár az erdő ingatlan-nyilvántartási feltüntetéséről, akár az erdősítési kötelezettségről egyedi hatósági határozat kiadásával gondoskodott volna. Megállapítható, hogy a hatóság nem kötelezte határozatban a tulajdonosokat erdőfelújítási kötelezettségük megtételére, így – erdőterv határozat hiányában – a tulajdonosoknak nem volt és nem is lehetett tudomásuk a kötelezettségük fennállásáról. E körben nem elegendő a kötelezettségnek az erdőterv mögöttes felelősségi szabályaira való alapítása; szükséges, hogy az erdőfelújítási kötelezettség és a kötelezettség tartalmi paraméterei egyedi hatósági határozatban legyenek meghatározva.

Az alapvető jogok biztosa a Kormányhivatal vezetőjét a korábbi döntése felülvizsgálatára, a földművelésügyi minisztert pedig arra kérte, hogy tegyen intézkedést a jogszabályok módosítására, az egységes joggyakorlat, valamint a közhiteles nyilvántartások egyezőségének biztosítására. A kormány megbízott a jelentés megállapításait elfogadta.

Homokkitermelést sérelmező panasz alapján indult az AJB-2065/2017. számú vizsgálat. A beadvány szerint a megindult ásványianyag-kitermelés mind a természeti környezet megváltozása, mind pedig a bányauzemmell együtt járó környezeti hatások miatt sérti az egészséges környezethez való alapvető jogot. A panaszos azt is sérelmezte, hogy a bánya működése, a kitermelt homok elszállítása az ingatlanokban anyagi kárt okoz. A beadvány szerint továbbá a jelenlegi, panasszal érintett bányatelek mellett a felhagyott, korábbi homokbánya területén szemétdomb, elhagyott hulladékok találhatóak.

A bányatelek alapítását megelőzően a környezetvédelmi hatóság előzetes vizsgálati eljárásában megállapította, hogy a homokbánya megvalósításából nem várható jelentős környezeti hatás, így a tervezett tevékenység nem környezeti hatásvizsgálati, illetve egységes környezethasználati engedélyezési eljárás köteles. A közös jelentés feltárta, hogy bár az előzetes vizsgálati eljárásban hozott határozat szerinti és a bányatelek megállapító bányahatósági határozatban foglalt terület között eltérés van, a panasz szempontjából a területi eltérés nem releváns, mert a beadvány a környezetvédelmi hatóság engedélye szerinti területen folytatott bányászati tevékenységgel együtt járó környezeti hatásokat, károkat sérelmezi. A környezetvédelmi hatóság a panaszost a határozatban foglaltaknak és a jogszabályoknak megfelelően tájékoztatta a homokbánya környezeti hatásaival összefüggésben benyújtott közérdekű bejelentése tekintetében.

A jelentés megállapította azt is, hogy a bányatelek területén található korábbi erdőtermelésből való kivonása és az erdőterület időleges bányászati célú használatának engedélyezése megfelelt a jogszabályoknak. Az elhagyott hulladék miatt a környezetvédelmi hatóság intézkedési kötelezettségének eleget tett. A talajvízszint tekintetében a hatóság az előzetes vizs-

gálati eljárásban hozott határozatában foglaltakról értesítette a közérdekű bejelentőt. A panaszos által sérelmezett vagyoni károk mint bányakárok polgári bírósági útra tartoznak, amelyek tekintetében az alapvető jogok biztosának nincsen lehetősége vizsgálatot folytatni.

Az AJB-928/2016. számú ügyben a panaszos az országos ökológiai folyosó övezete közvetlen közelében létesülő külfejtéses szénbánya engedélyezésére irányuló eljárásokat kifogásolta. A beruházó egymás szomszédságában lévő területeken tervezett három külfejtéses szénbányát létesíteni. Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az önkormányzat helyi építési szabályzatát módosító rendelet, amelyben az önkormányzat a bánya által igénybe venni tervezett mezőgazdasági területeket különleges bányaterületté minősített át, környezeti szempontból nem volt megalapozott, mert a környezeti vizsgálatot nem az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló Korm. rendeletnek megfelelően végezték el, a környezeti értékelés tartalmilag hiányos volt, a konkrétumokat teljesen mellőzték. A bánya kapcsán lefolytatott környezeti hatásvizsgálati eljárással összefüggésben a biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a környezetvédelmi hatóság nem a Ket. eljárás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezései alapján járt el, amikor tudomására jutott, hogy a Kúria törvényességi szempontból vizsgálja az önkormányzat helyi építési szabályzatát módosító rendeletet. A környezeti hatásvizsgálati eljárás emellett a biztos szerint levegővédelmi szempontból nem volt kellően alapos, mert a levegővédelmi kérdéseket a hatóság nem értékelte kielégítően. Figyelemmel a Nemzeti Park Igazgatóság véleményére, miszerint a bányászati tevékenység egyértelműen negatív hatást gyakorol az ökológiai folyosó elemeire, kérdéses, hogy az ökológiai folyosó, valamint ezek pufferterületei által képviselt természeti értékek védelmének kiemelt célja a bányászat engedélyezésével elérhető-e.

A három külfejtéses szénbánya egymást követően tervezett létesítésével összefüggésben a vizsgálat azt is megállapította, hogy a bányavállalkozónak már az első bányára vonatkozó környezeti hatástanulmányban is be kellett volna mutatnia a további két bánya főbb paramétereit és azok környezetre gyakorolt együttes hatásait. A környezetvédelmi hatóságnak pedig a tudomásszerzést követően fel kellett volna hívnia a bányavállalkozót a benyújtott dokumentáció kiegészítésére, a környezetvédelmi engedélyezési eljárás során tekintettel kellett volna lennie a létesítmények komplex jellegére. A második bánya kapcsán az előzetes vizsgálatot lezáró határozatban is elő kellett volna írnia, hogy a kérelmező mutassa be a bányák működésének környezetre gyakorolt együttes hatásait.

Az AJB-889/2017. számú ügyben a panaszbeadvány szerint egy templom tetőfelújítása során a bontásból származó, több teherautónyi veszélyes bontási hulladékot (azbeszt tartalmú tetőfedő palát) a település melletti magánterületen deponálták, majd építési törmelékkel fedték be.

A jelentés megállapította, hogy a környezetvédelmi hatóság az intézkedési, kivizsgálási kötelezettségeit a közérdekű bejelentésben foglalt tényállás szempontjából részlegesen teljesítette, mert eljárása csak a végeredmény, vagyis a hulladék illegális lerakásának vizsgálatára terjedt ki.

A közérdekű bejelentés alaposságát csak akkor tisztázza megfelelően a hatóság, ha a bejelentésben foglaltakat a szennyezés eredete és az azzal összefüggő végeredmény stádiumaihoz igazodóan teljes körűen megvizsgálja és értékeli. A vizsgált esetben nem érvényesültek az azbeszt tartalmú építőanyagok bontásával összefüggő munkavédelmi és a veszélyes hulladékok elkülönített gyűjtésével és kezelésével kapcsolatos környezetvédelmi jogszabályok előírásai. A mulasztások összefüggésben állnak azzal, hogy egyfelől az építésügyi jogszabályok szerint az azbeszt tartalmú építőanyag bontása nem bontási engedélyköteles tevékenység, másfelől a munkavédelemért felelős miniszter az azbesztcement-pala bontásával kapcsolatos tudományos állásponton, valamint a hatályos jogszabályokon alapuló hatékony tájékoztatási kötelezettségét csak részlegesen teljesítette.

A biztos javasolta az építésügyért felelős Miniszterelnökséget vezető miniszternek, hogy a környezetügyért felelős földművelésügyi miniszterrel konzultatív együttműködésben gondoskodjon a jogi szabályozás hiánya miatti visszásság megfelelő jogalkotással való megszüntetéséről a veszélyes (különösen az azbeszt tartalmú építő- és szigetelőanyagok bontásával keletkező) hulladék keletkezésével járó bontási tevékenységgel összefüggő építésügyi szabályozás tekintetében. A miniszter a javaslat jelentés szerinti céljával egyetértett, azonban a jogi megoldást az engedélyezés, szakhatóság-bevonás visszaállítása helyett más, az azbeszt tartalmú építőanyagok bontását megvalósító építésügyi kivitelezési tevékenység építési naplózás kötelessé tételére, valamint a hulladék-nyilvántartásra vonatkozó kapcsolódó szabályozás megalkotásával látta lehetségesnek. A miniszter a földművelésügyi miniszterrel ennek megvalósítása érdekében felvette a kapcsolatot. Az Azbesztet tartalmazó palahulladék lakosságtól történő kedvezményes, elérhető közelségben történő átvételével és szakszerű elhelyezésével összefüggő egyes kormányzati intézkedésekről szóló előterjesztés tervezetét az alapvető jogok biztosa AJB-6106/2017. számon véleményezte.

Az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása merült fel az AJB-858/2017. számú ügyben. A panaszos ingatlana 1998. óta belterület részét képezi, az ivóvizet csak egy saját fúrt kút biztosítja, amelyből azonban gyakran elfogy a víz, így a folyamatos vízellátás érdekében többször volt szükség után fúrásra, a kút berendezéseinek cseréjére.

A szóban forgó utca részben közművesített, a panaszos lakóházától azonban jóval messzebb található üzemelő közkifolyó, mint a jogszabályban előírt 150 méter, azaz egyelőre nem valósul meg a közműves ivóvízellátás, sem ingatlanon belül, sem ingatlanon kívül. A települési önkormányzat az

ellátásért felelős, így a közfeladatok (közszolgáltatások) körében a település nem közműves ivóvízellátásáról köteles gondoskodni. Az önkormányzat tájékoztatása szerint 2017-ben tervezték a területen az ivóvízvezeték-hálózat bővítését. Megállapítható, hogy az önkormányzat felismerte kötelezettségét az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása kapcsán, viszont önmagában a tervezéssel még nem tesz eleget a hatályos jogszabályi előírásoknak. E tény és a kötelezettség teljesítésének elmaradása a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a testi és lelki egészséghez való joggal, azon belül az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával összefüggésben okoz visszásságot.

Az AJB-204/2017. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a szomszédos ház kéményéből áradó kellemetlen szagú füst déli széljárás esetén közvetlenül az ingatlanukra csapódik le. Esetenként a lecsapódó füst szaga és állaga hulladékégetésre is utalt. Véleményük szerint az eljáró hatóságok a levegőszennyezés és a bűz miatti panaszuk megalapozottságát nem vizsgálták megfelelően.

A panasszal érintett kémény levegőszennyezése miatt a levegőtisztaságvédelmi hatóság hivatalból indított eljárásában nem vizsgálta a levegővédelmi követelmények érvényesülésével kapcsolatos hatáskörét, csak a hulladékégetési tilalom megszegése tekintetében folytatott vizsgálatot. A hatóság a tényállás tisztázása során figyelmen kívül hagyta a panasz szerinti füstlecsapódást szemléltető iratokat (kép- és filmfelvételeket), valamint az ügyfelek nyilatkozatait. A Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Gazdasági Ellátó Központjának tájékoztatása és szakmai javaslata szerint a panasszal érintett kémény megfelelő átalakításával lehetőség van a légszennyezés csökkentésére. A jelentés megállapította, hogy a levegőtisztaság-védelmi eljárás során feltárt tényállás alapján a hatóságnak lehetősége van a levegőszennyezés, bűz csökkentése érdekében technológiai előírásokat tenni, erre azonban a konkrét ügyben nem került sor. Az érintett járási környezetvédelmi hatóság egyetértett a jelentés megállapításai-val, és válaszában arról tájékoztatta a Biztost, hogy eljárását az ajánlásnak megfelelően lefolytatja a visszásság orvoslása érdekében.

Az AJB-606/2017. számú ügyben a panaszos előadta, hogy a közvetlen szomszédjában található lakatlan ingatlan elhanyagolt, gazos, a rajta álló ház omladozik, az elszaporodott kártevők veszélyeztetik családjá egészségét. Sérelmezte, hogy birtokvédelmi kérelmét nem bírálták el, választ nem kapott.

A jelentés leszögezte, hogy a birtokvédelem jogintézménye hagyományosan olyan eszköz, amely olcsósága, hatékonysága miatt az állampolgárok számára vonzó. Gyakran tapasztalható, hogy a bírói út igénybevétele a panaszosok nem szívesen választják. Számos környezeti probléma elsődleges vagy párhuzamos megoldási lehetősége a birtokvédelmi kérelem benyújtása. Mindezek miatt alapvető a megfelelő tájékoztatás annak

érdekében, hogy a birtokvédelem jogintézménye céljának megfelelően működjön. A vizsgálat feltárta, hogy a jegyző a panaszosnak nem adott tájékoztatást, nem gondoskodott az áttételről. Az alapvető jogok biztosa a jelentést a birtokvédelmi eljárással kapcsolatos általános megállapításai miatt az igazságügyi miniszter mellett a miniszterelnökséget vezető miniszternek is megküldte, aki válaszában arról tájékoztatta, hogy jogszabály-módosítást nem tart szükségesnek, de a kormányhivataloknak és a jegyzőknek segítséget nyújtanak a helyes joggyakorlat kialakításához.

Az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa az alapvető jogok biztosával együttműködik. Ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztosa e tényt jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli. A beszámolási időszakban két ügyben kellett a biztosnak a megkeresések teljesítésének elmulasztása miatt a Kormányhivatal közreműködését kérni.

Az AJB-2063/2017. számú ügyben a panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert lakóhelyén a helyi önkormányzati rendelet alapján csak 120 l-es hulladékgyűjtő edényt vehetett igénybe és azt az általa termelt hulladék mennyiségére való tekintettel aránytalannak találta. A vizsgálat során egy ízben érkezett válasz a jegyzőtől, amely szerint keresik a lakossági igényeknek megfelelő megoldást az ügyben; az ezt követő megkeresésekre azonban már nem érkezett válasz. A jelentésre írt válaszában az önkormányzat és a Kormányhivatal előadta, hogy a lakosság részére biztosított a kisebb méretű hulladékgyűjtő edényzet, és a helyi önkormányzati rendelet módosítása is megtörtént.

Nem érkezett válasz az AJB-231/2017. számú ügyben sem a tényállás tisztázása érdekében küldött megkeresésekre.

6.

A Hivatal beszámolója

6.1.

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai

Agócs Ilona dr.	Fliegauf Gergely dr.
Babos Nikolett dr.	Fogarassy Edit dr.
Bácskai Krisztina dr.	Fórika László dr.
Baksa Zsuzsanna Krisztina dr.	Friedrich Ábel Pál dr.
Bana-Varga Klára	Gál Csilla
Bándi Gyula dr.	Garaguly István dr.
Bán-Forgács Nóra dr.	Garamvári Miklós dr.
Batári Edit	Gilányi Eszter dr.
Báthory Mónika dr.	Gulyás Attila dr.
Bencsik Károly	Győrffy Zsuzsanna dr.
Bene Beáta dr.	Győri Zoltán
Benedek György Árpád dr.	Haidegger Marianna Éva dr.
Bernát György Sándor	Hanser Ágota
Blaskovits Márta dr.	Haraszti Margit Katalin dr.
Bogárdi Dóra dr.	Heizer Tamás Antal
Bognár Ildikó dr.	Herke Miklós dr.
Borza Beáta dr.	Hidvégi Valéria
Budai Andrea dr.	Hodicsek Attila
Csányi Ágnes	Hoffmann Orsolya dr.
Csikós Tímea dr.	Horváth Eszter Mária dr.
Csink Lóránt János dr.	Horváth-Egri Katalin dr.
Dávidné dr. Bódis Cecília	Imrő-Horváth Luca Kornélia dr.
Debisso Kinga dr.	Irimiás Ákos
Dzielszky Károly	Iványi Klára Ágnes
Elek Zoltán dr.	Izsó Krisztina dr.
Farkas Eszter dr.	Jánosiné dr. Poltz Klaudia
Farkas István	Jászberényi Éva dr.
Farkas Zsuzsanna dr.	Juhász Hajnalka
Fazekas-Bíró Sára dr.	Kaiserné dr. Pajó Ágnes
Fecz Dóra dr.	Karácsony-Pápai Anita dr.
Fiala-Butora Erika dr.	Kaszperné Dorogi Eszter

Kéri Dorottya
Kéri Szilvia dr.
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.
Láposy Attila dr.
László Boglárka dr.
Liska Márton Endre dr.
Litkey Orsolya dr.
Lovasné dr. Kohár Katalin
Magicz András dr.
Magyarné dr. Vuk Katalin
Martinez-Zemplén Anna dr.
Marton Erika
Menyhárt Judit
Mézes Norbert dr.
Mohay Ágoston Csanád dr.
Molnár Krisztina Mariann dr.
Monostori Zsolt
Móricz-Nagy Diána dr.
Murányi Fanni dr.
Müller Zsolt
Nagy-Megyery Linda dr.
Nagy-Nádasdi Anita dr.
Némedi Erika
Németh Andrea dr.
Órfi Eszter dr.
Pajcsicsné dr. Csóré Erika
Pákolicz Csaba
Pápai Norbert dr.
Pedryc Dorottya Krisztina dr.
Perosa István Zsolt dr.
Polyák Gáborné
Pump Judit Ilona dr.
Puskai Erzsébet
Radnai Anna
Rajzinger Ágnes dr.
Regényi Eszter dr.
Rigó Anett dr.
Rostás Rita Ágnes dr.
Rózsás István
Rutai Zsuzsanna dr.
Sárik Györgyi Edit
Sárközy István dr.
Schmiedt Ilona dr.
Schnörch Rita dr.
Seres Péter dr.
Simon Marianna
Sipos Beáta Laura dr.
Somlai Judit
Somosi György dr.
Starkné Osvát Anna
Sulyok Katalin dr.
Surányi Krisztina dr.
Szabó Attila
Szabó Gergely dr.
Szabó Orsolya dr.
Szabó Viktória
Szajbély Katalin dr.
Szalay Eszter
Szalayné dr. Sándor Erzsébet
Szamek Gabriella dr.
Szecskó-Tóth Zsuzsanna dr.
Székely László dr.
Széles Lászlóné
Szendrei József Attila
Szentkirályi-H. Ágnes dr.
Szilágyi Nóra
Szitás Andrea
Szokács-Szabó Barbara dr.
Szüts Korinna Mária dr.
Tárnok Balázs dr.
Tasi Katalin dr.

Téglásiné dr. Kovács Júlia
Tordai Edina dr.
Tóth Krisztina dr.
Tóth Lívia dr.
Tóthné dr. Várady Eszter
Tóthné Kiss Klaudia
Török Tamás dr.
Ugrai Gábor dr.
Ujvári Viola dr.
Vargáné Szigeti-Tar Anita
Varjú Gabriella dr.
Vas Hilda Ildikó

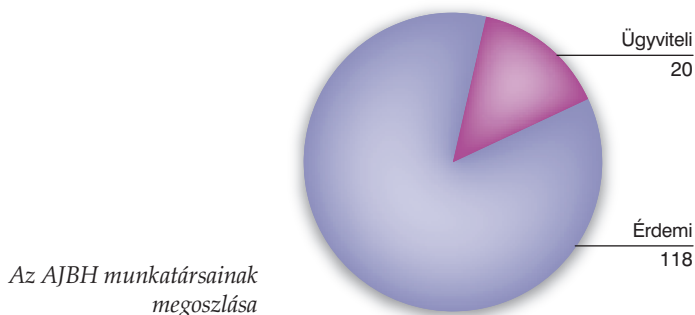
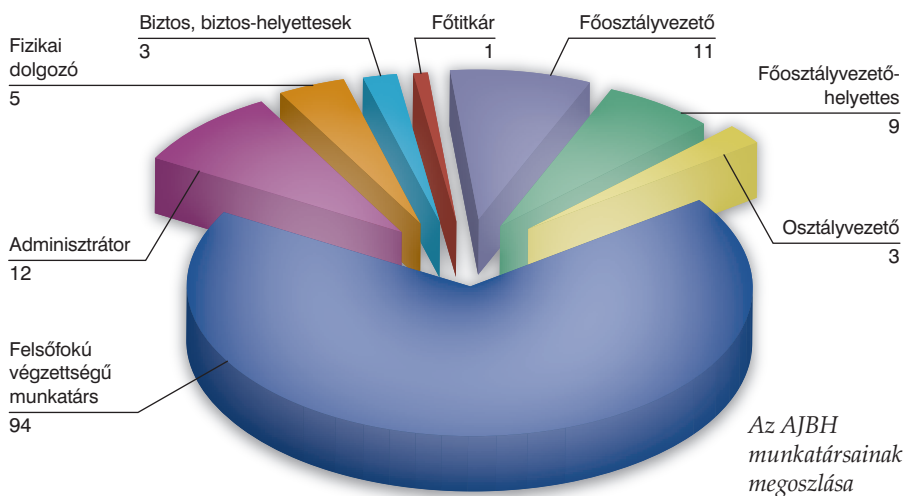
Vass Veronika Ildikó dr.
Vecsera Judit Katalin dr.
Véresné Keresztes Mária
Vida Éva Mária dr.
Vlach Éva
Weinbrenner Ágnes dr.
Wieszt Erzsébet
Younes Éva
Zelei András dr.
Zemplényi Adrienne dr.
Zséger Barbara Júlia dr.

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 2017. évi munkajogi összlétszáma 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 2017-ben telefonon 12 450 állampolgári érdeklődést fogadott. A Panaszirodán, előre egyeztetett időpontban 1909 olyan ügyfelet hallgattak meg, akik konkrét panaszuk ügyében kérték személyes meghallgatásukat. 2017-ben az ügyfelek összesen 14 359 esetben keresték fel a Hivatal valamelyik ügyfélfogadó egységét. Közülük 275-en még mindig a Hivatalnál érdeklődtek adatvédelmi ügyükben, holott 2012 januárjától ez a tevékenység már a NAIH hatáskörébe tartozik. 140 fő nemzetiségi jogok sérelme miatt járt el, 109 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	
7473	4977	998	209	221	481	14 359
Az összes megkeresésből: Nemzetiségi joggal kapcsolatban						
140						140
Az összes megkeresésből: Egészséges környezethez való joggal kapcsolatban						
109						109
Az összes megkeresésből: Adatvédelemmel kapcsolatban						
275						275

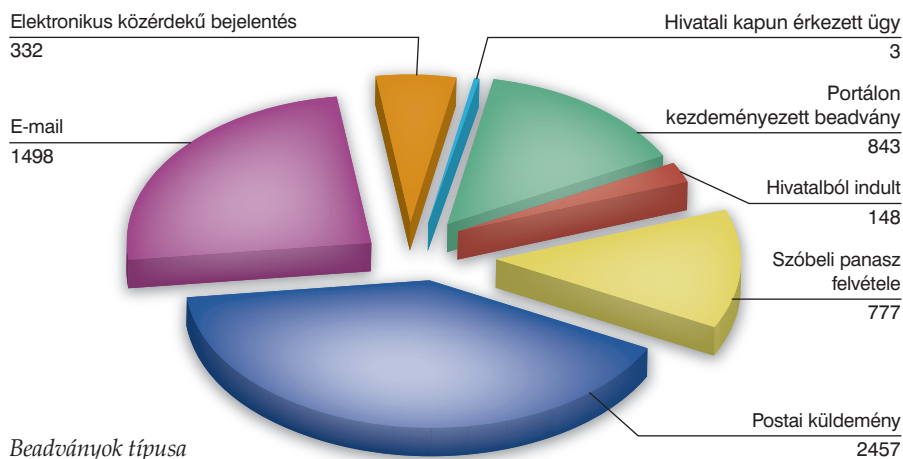
6.4.

Az ombudsmani tevékenység statisztikai adatai

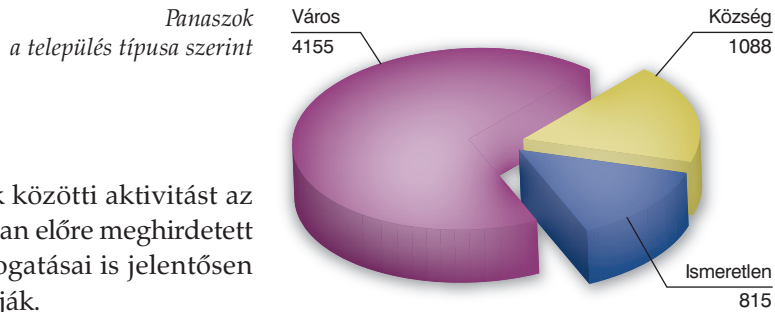
Beérkezett panaszügyek	
Iktatott panaszok	6058
Befejezett panaszok	5161
Befejezett ügyek	5003
Évzáráskor folyamatban lévő ügyek	1055

A panaszosok 2017-ben 6058 beadvánnyal keresték fel az alapvető jogok biztosát. Ezeken felül az előző évről 973 ügy húzódott át. Ezek közül 5003 ügyet – ezen belül 5161 panaszt – fejeztünk be. Az év végén 1055 lezáratlan ügyet tartottunk nyilván.

Ahogy a társadalomban egyre inkább elterjed az elektronikus kommunikációs rendszerek használata, úgy nő azok aránya is, akik az ombudsman valamelyik elektronikus „elérhetőségét” választották beadványuk eljuttatásához. Közel 2700 beadványt e-mailben vagy a portálunkon, illetve a közérdekű bejelentések fogadására létrehozott külön elektronikus rendszeren keresztül tettek meg, és ehhez járult a tárgyévtől a hivatali kapu használata is.



Mivel az elektronikusan benyújtott panaszok esetén sokszor nem állapítható meg, hogy azt milyen településtípusról küldték vagy esetleg külföldről érkezett-e, a községi és városi lakosság közötti aktivitásbeli különbség korlátozott mértékben értékelhető.



A megyék közötti aktivitást az ombudsman előre meghirdetett megyelátogatásai is jelentősen befolyásolják.

A beadványok területi megoszlása	
Budapest	1657
Bács-Kiskun	210
Baranya	128
Békés	102
Borsod-Abaúj-Zemplén	256
Csongrád	218
Fejér	192
Győr-Moson-Sopron	147
Hajdú-Bihar	200
Heves	130
Jász-Nagykun-Szolnok	114
Komárom-Esztergom	121
Nógrád	77
Pest	722
Somogy	91
Szabolcs-Szatmár-Bereg	213
Tolna	129
Vás	138
Veszprém	145
Zala	116
Ismeretlen/külföldi	952
Összes	6058

A 2017-ben befejezett 5003 ügyet 96 ügytípusba kell sorolni, de ezeket az alábbiak szerint lehet csoportosítani.

Az ügyek jelentős hányadát – 1056 ügyet – a tárgyévben is az Emberi Erőforrások Minisztériuma tevékenységét érintő szociális, munkaügyi, oktatási és egészségügyi panaszok tették ki. A büntetőeljárást, büntetés-végrehajtást és a rendőrség eljárását (837) érintő ügyek az előkelő második helyen szerepelnek a listán. A következő nagy csoportot a polgári jogi jellegű ügyek (833), ezen belül a szerződésen alapuló nyugdíj- és egészségbiztosítás ügyek, valamint a végrehajtási panaszok képezték.

A közérdekű bejelentések száma pontosan megegyezett a 2016-ban regisztrált 367 üggyel.

Hagyományosan sok panaszt generáltak az önkormányzatokat érintő ügyek (333), ezen belül a lakásügyi panaszok, a parkolás, a közlekedés, illetve területfejlesztés során keletkező problémák.

332 ügyben jogszabály-véleményezésre vagy alkotmányossági jogszabály-kritikák elbírálására kérték a biztost.

Pénzüntézet, adó, vagy illeték ügyek 317 esetben kerültek a biztos elé. Az alapvető jogok biztosa kiemelt figyelmet szentel a gyermekjogi, családjogi, gyámügyi panaszok vizsgálatának, amelyeket 261 beadvány kapcsán vizsgált meg. Környezetvédelmi ügyben 165-en fordultak a jövő nemzedékek szószólójához.

A kifejezetten nemzetiségi jogokat érintő beadványok száma 118 volt, a különböző hazai nemzetiségi közösségekhez tartozóktól származó további beadványok részletes elemzésére a 4. fejezetben került sor.

Befejezett ügyek megoszlása ügytípus szerint	
Ügytípus	Összesen
Szociális, munkaügyi, oktatási, egészségügyi	1056
Büntető- és bv. ügyek, rendőrségi ügyek	837
Polgári jogi ügy, nyugdíj és egészségbiztosítás, végrehajtás	833
Közérdekű bejelentés	367
Önkormányzati ügyek	333
Jogszabály-véleményezés, alkotmányossági jogszabály kritika	332
Egyéb ügyek	318
Pénzüntézet, adó, illeték ügyek	317
Gyermekjogi, családjogi ügy, gyámügy, gondnokság	261
Környezetvédelmi	165
Nemzetiségi jogi ügyek	118
Menekültügy	66
Összesen	5003

2017-re 66 menekültügy jutott. Az egyéb ügyek közé sorolt 318 eset a további 86 ügytípus valamelyikébe tartozik. Az egyes ügytípusokban beérkezett panaszokat a táblázat tartalmazza.

Az ombudsmanhoz intézett beadványok legnagyobb részét (2942 beadványt) el kellett utasítanunk – ezek az 1-essel jelzett befejezési kategóriák – mert ezek esetében a törvény kizárta vagy korlátozta a vizsgálati lehetőségünket. A leggyakoribb elutasítási okok a következők voltak: 1249 panaszos nem valamelyik hatóság eljárását kifogásolta, 617 ügyfél nem merítette ki a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget, 576 panasz esetén pedig – a további esetleges jogorvoslati lehetőségeken túl – arról tájékoztattuk

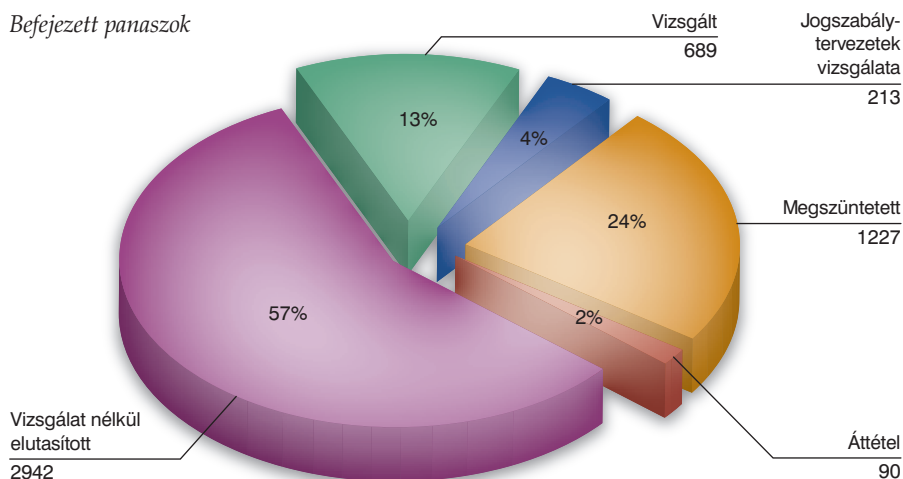
A befejezés módja		
Elutasítás	A bejelentés nem minősül közérdekű bejelentésnek	115
	A sérelem alkotmányos jogot nem érint vagy nyilvánvalóan alaptalan	576
	Ismételt, új adatot nem tartalmazó beadvány	59
	Jogerőtől több mint egy év telt el	31
	Jogorvoslat kimerítésének elmulasztása (hatáskörrelvonás tilalma)	617
	Megindított bírósági eljárás	251
	Nem hatóság eljárása elleni panasz	1249
	Nem jogosulttól származó beadvány	44
Elutasítások összesen		2942
Áttétel a hatáskörrel rendelkező szervhez		90
Áttétel összesen		90
Megszüntetés	Alkotmánybírósági indítvány kezdeményezésének elutasítása	14
	Állásfoglalással	31
	Eljárás közben rendeződött panasz	108
	Alkotmányellenesség megállapítása iránti kérelem elutasítása	38
	Közérdekű bejelentésre eljáró szerv válaszának megküldésével	187
	Lezárt ügy utóélete, ha új ügyet nem keletkezett	39
	Nem értekelhető beadvány (indulatos beadványok, nyílt levelek)	67
	Névtelen beadvány (e-mail-nél a postai cím hiánya is)	53
	Panaszos kérelmére (a hiánypótlás elmaradása)	125
	Panaszos kérésére írásbeli tájékoztatással	230
	Panaszos szóbeli tájékoztatását követően (panaszirodai)	159
	Tájékoztatás alkotmánybírósági indítvány kezdeményezéséről	9
	Tájékoztatás az Alkotmánybíróság döntéséről	2
	Tájékoztatás ellenére többször megismételt panasz	5
	Technikai zárás (pl.: ügyek egyesítése)	160
Megszüntetés összesen		1227

A befejezés módja (folytatás)	
Alkotmányos visszásság hiányának megállapítása	114
Csekély jelentőség miatt	16
Felek közötti egyezség kezdeményezésére figyelemmel	2
Más ügyben készült jelentéssel lezárva	69
Vizsgálat megkezdése utáni elutasítás (megkeresett szerv válasza alapján)	222
Vizsgálat utáni megszüntetés összesen	423
A Kúria vizsgálatának kezdeményezése (önk. rendelet felülvizsgálata)	2
Jelentés a megoldódott panaszra, megtett intézkedésre tekintettel ajánlás nélkül	2
Jelentés figyelemfelhívással	17
Jelentés visszásság megállapítása nélkül (pl. utóvizsgálat esetén)	2
Jelentés intézkedéssel, ajánlással	243
Jelentéssel összesen	266
Jogszabály-véleményezés – érdemi észrevételt nem tettünk	104
Jogszabály-véleményezés – érdemi észrevételt tettünk	109
Jogszabály-véleményezés összesen	213
Befejezés mindösszesen	5161

a hozzánk fordulókat, hogy a jelzett probléma nem érintett alkotmányos jogot. 251 ügyben a megindított bírósági eljárás zárta ki az ombudsman vizsgálati lehetőségét.

Amennyiben egy beadványból egyértelműen megállapítható, hogy az valamely hatóság hatáskörébe tartozik, és a beadványozó nem kérte nevének diszkrét kezelését, az ügyet áttettük – 2-es kategóriák – az eljárásra jogosult hatósághoz. Erre a tárgyévben 90 esetben került sor.

Befejezett panaszok



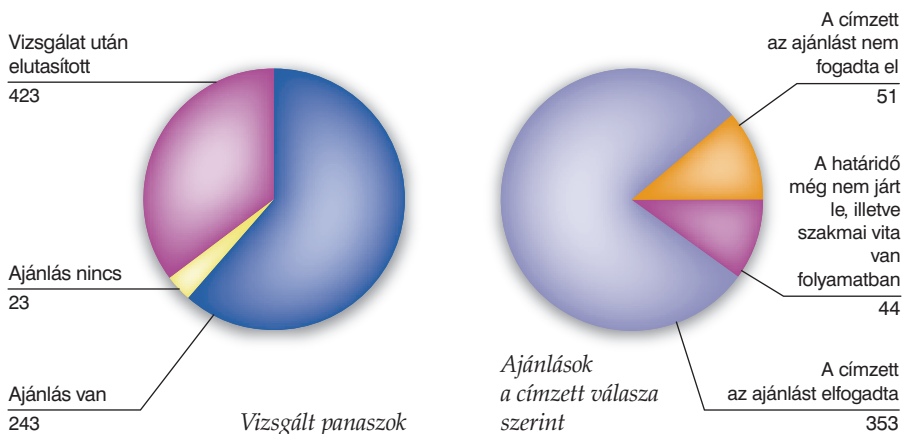
A 3-as típusú befejezési kategóriát az 1227 megszüntetett beadvány képezte.

A 4-es típusú befejezések körébe azok a beadványok tartoznak, amelyekben a megkeresett szervek válasza tisztázták a visszásság gyanúját; 222 ügyben a kapott válaszokból feltárt hatásköri okokra figyelemmel – például, hogy a panaszból a vizsgálatot megelőzően nem volt megállapítható, hogy a jogorvoslati eljárás még folyamatban van – utasítottuk el a panaszt.

A 689 kivizsgált ügyből 14 esetben kérte a beadványozó, hogy az ombudsman forduljon az Alkotmánybírósághoz, de ezekben az ügyekben az ombudsman nem látott okot alkotmánybíróági indítvány benyújtására.

2017-ben 213 jogszabály tervezetét küldték meg a jogszabályok előterjesztői előzetes véleményezésre az ombudsmannak.

A tárgyévben összesen 689 esetben folytattunk vizsgálatot, amelyek közül 423 ügyet a panaszosok széleskörű tájékoztatásával, de jelentés nélkül fejeztünk be.



A 266, jelentéssel befejezett önálló beadvány ügyében 154 jelentés készült, amelyekben összesen 448 ajánlást tettünk. Ezek közül 353 esetben az ajánlás címzettjei a kezdeményezésünket elfogadták, 51 esetben pedig elutasították. A beszámoló adatainak zárásakor 44 ügyben még szakmai egyeztetés, véleménycserre volt folyamatban.

Ajánlások eredményessége a címzett válasza szerint			
Ajánlás a felügyeleti szervnek	A határidő még nem telt el	7	
	A címzett az ajánlást elfogadta	101	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	7	
	Összesen		115

Ajánlások eredményessége a címzett válasza szerint (folytatás)			
Ajánlás a vizsgált szervnek	A határidő még nem telt el	11	
	A címzett az ajánlást elfogadta	156	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	9	
	Összesen		176
Alkotmányos visszásság orvoslásának kezdeményezése az érintett szervnél	A címzett az ajánlást elfogadta	1	
	Összesen		1
Javaslat fővárosi közgyűlési rendelet alkotására, módosítására	A határidő még nem telt el	2	
	Összesen		2
Javaslat kormányrendelet alkotására, módosítására	A határidő még nem telt el	2	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	10	
	A címzett az ajánlást elfogadta	8	
	Összesen		20
Alkotmánybíróság felkérése az Alaptörvény értelmezésére	Az AB még nem döntött	1	
	Összesen		1
AB indítvány jogszabály utólagos vizsgálatára	Az AB az indítványnak helyt adott	1	
	Összesen		1
Javaslat közjogi szervezetszabályozó eszközeinek alkotására, módosítására	A címzett az ajánlást elfogadta	3	
	Összesen		3
Javaslat miniszteri rendelet alkotására, módosítására	A határidő még nem telt el	4	
	A címzett az ajánlást elfogadta	6	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	4	
	Összesen		14
Javaslat önálló szabályozó szervnek rendelet módosításra	A címzett az ajánlást elfogadta	1	
	Összesen		1
Javaslat önkormányzati rendelet alkotására, módosítására	A címzett az ajánlást elfogadta	2	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	3	
	A határidő még nem telt el	9	
	Összesen		14
Javaslat törvény alkotására, módosítására	A határidő még nem telt el	5	
	A címzett az ajánlást elfogadta	29	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	12	
	Összesen		46
Kezdeményezés jövőbeni helyes jogértelmezésre, jogalkalmazásra	A határidő még nem telt el	5	
	A címzett az ajánlást elfogadta	42	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	6	
	Összesen		53
Ügyészi óvás kezdeményezése	A címzett az ajánlást elfogadta	1	
	Összesen		1
Mindösszesen			448

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 (EBH), a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH), a Független Rendészeti Panasztestület (FRPT), valamint az oktatási jogok biztosa (OJB) az alapvető jogok biztosának (AJBH) megkeresése alapján a statisztikai kimutatáshoz személyes adatokat nem tartalmazó, összesített adatokat szolgáltat.

7.2.

A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai

Alapjogi statisztika	AJBH	EBH	FRPT	NAIH	OJB
Beérkezett ügyek*	6058*	1160	533	3567	1812*
Hivatalból indított ügyek	148	2	0	98	7
Elutasított beadványok	4592	112	343	321	384
Érdemi vizsgálat alá vont ügyek	689	420	180	1033	89
Megállapított sérelmek	243	30	98	568	22
Elmarasztalás, intézkedés, határozat	448	30	0	568	11
Jogorvoslat kezdeményezések	0	21	0	3	0

* A beérkezett ügyek nem tartalmazzák a rövid úton (személyesen vagy telefonon) intézett ügyeket. Ezek az AJBH-nál további 14359, az OJB-nál pedig további 1018 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

Beadványok területi megoszlása	AJBH	EBH	FRPT	NAIH	OJB
Budapest	1657	137	103	1434	204
Baranya	210	31	12	39	18
Bács-Kiskun	128	16	9	43	14
Békés	102	13	3	30	6
Borsod-Abaúj-Zemplén	256	17	9	83	28
Csongrád	218	12	8	86	21
Fejér	192	20	6	56	10
Győr-Moson-Sopron	147	19	4	49	23
Hajdú-Bihar	200	12	18	54	22
Heves	130	9	5	33	10
Komárom-Esztergom	114	7	5	28	12
Nógrád	121	7	3	29	2
Pest	77	49	56	148	65
Somogy	722	3	5	31	13
Szabolcs-Szatmár-Bereg	91	27	7	56	10
Jász-Nagykun-Szolnok	213	5	9	27	6
Tolna	129	12	1	21	7
Vás	138	8	3	36	7
Veszprém	145	3	5	38	16
Zala	116	10	6	42	8
Külföld	0*	3	3	160	4
Ismeretlen	952	0	35	1044	288
Összesen	6058	420	315	3567	794

* Az e-mailen külföldről érkező beadványokat is ismeretlennek jelöltük.

7.4.

A beadványokban érintett alapjogok

Alapjogok		AJBH		EBH		FRPT		NAIH		OJB	
§	Megnevezés	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem
B cikk	Jogállamiság, jobbiztonság követelménye	159	61	0	0	0	0	0	0	15	0
C cikk	Hatalommegosztás elve	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E cikk	Közösségi és uniós jogi aktusok kötelező ereje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G cikk	Állampolgársághoz való jog	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L cikk	Házasság és a család intézményének védelme	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M cikk	Verseny szabadsága, fogyasztóvédelem	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0
P cikk	A jövő nemzedékek védelme	5	2	0	0	0	0	0	0	0	0
I. cikk	Alapvető jogok védelme	12	2	0	0	0	0	0	0	0	0
II. cikk	Élethez és emberi méltósághoz való jog	42	19	1	1	117	17	0	0	67	1
III. cikk	Kínzás, kegyetlen, megalázó bánásmód tilalma	7	5	0	0	2	2	0	0	30	1
IV. cikk	Személyes szabadsághoz, biztonsághoz való jog	10	5	0	0	59	16	0	0	0	0
VI. cikk	Magánszférához való jog	11	4	0	0	43	9	2422	279	4	0

Alapjogok		AJBH		EBH		FRPT		NAIH		OJB	
§	Megnevezés	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem
XXIV. cikk	Tisztességes eljáráshoz való jog	283	36	0	0	223	41	0	0	22	0
XXV. cikk	Kérelmezési és panaszjog	4	4	0	0	5	1	0	0	12	0
XXVII. cikk	Tartózkodási hely megválasztásának joga	7	3	0	0	2	0	0	0	0	0
XXVIII. cikk	Tisztességes bírósági eljáráshoz való jog	52	17	0	0	2	0	0	0	0	0
XXIX. cikk	Nemzetiségi jogok	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0
XXX. cikk	Közteherviselési kötelezettség	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0
XXXI. cikk	Honvédelmi kötelezettség	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Az érintett jogok összesen		1093	251	6	6	533	98	3298	568	1013	22

Az alapvető jogok biztosa a beadványok áttekintését követően 1093 alapjog érintettsége miatt indított vizsgálatot, és annak során 251 esetben állapította meg azok sérelmét.

8.

Tárgymutató

Jelentéseink címlistája

A Hivatal www.ajbh.hu honlapján teljes terjedelmükben megtalálhatók az alapvető jogok biztosa által, illetve a helyetteseivel közösen 2017-ben kiadott jelentések, alkotmánybírósági indítványok és kúriai kezdeményezések (a továbbiakban: jelentések).

A nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálatával összefüggésben kiadott jelentés

Ügyszám	Témakör
AJB-38/2017	A 70 év feletti személyek térítésköteles múzeumi beléptetése
AJB-46/2017	A közvetítói eljárást érintő alapjogi aggályok vizsgálata szabálysértési eljárás
AJB-88/2017	A gyermekvédelmi intézményekben bekövetkezett halálesetek kivizsgálásának gyakorlata
AJB-125/2017	Hátrányos helyzetű személyek utazásból történő kizárása
AJB-135/2017	A gondnok vagyonkezelési tevékenységének vizsgálata
AJB-159/2017	A Zalaegerszegi Gyermekotthon működésének vizsgálata
AJB-172/2017	Az online pénztárgépek látássérült dolgozók általi használatának vizsgálata
AJB-202/2017	A Sajókápolnánál létesülő külfejtéses szénbánya engedélyezésének vizsgálata
AJB-203/2017	Egy TŰZÉP működése során keletkező porkibocsátás és zajterhelés sérelmezése
AJB-204/2017	Egy szomszédos ingatlan füstszennyezésének vizsgálata
AJB-231/2017	A szomszédságban működő ipari létesítmény zajterhelésének vizsgálata
AJB-237/2017	Egy elhúzódoó gyámügyi eljárás vizsgálata
AJB-257/2017	A gödi TOPhÁZ Speciális Otthon működésének vizsgálata
AJB-258/2017	Egy fogyatékossgal élő személy gépkocsi-szerzési támogatásával kapcsolatos eljárás vizsgálata
AJB-260/2017	A Markusovszky Egyetemi Oktatókórház működésének vizsgálata
AJB-261/2017	A Bélapátfalvai Idősek, Fogyatékosok Otthona működésének vizsgálata
AJB-263/2017	Egy SNI tanuló érettségi vizsgájának panasza
AJB-273/2017	A bicskei gyermekotthonban elkövetett szexuális bántalmazás utóvizsgálata
AJB-281/2017	Egy sclerosis multiplex betegségben szenvedő ellátásának vizsgálata

Ügyszám	Témakör
AJB-283/2017	A szociális ellátás nélkül maradt személyek helyzetének vizsgálata
AJB-305/2017	A sürgősségi gyógykezelés alá vont személyek jogorvoslathoz való jogának érvényesülése
AJB-312/2017	Egy általános iskola területén kialakított játszótér működésének kifogásolása
AJB-317/2017	A VASVÍZ Ügyfélszolgálati Iroda működésének vizsgálata
AJB-335/2017	A sárosdi idősek otthona működésének vizsgálata
AJB-336/2017	Fogyatékossgal élő személyek kizárása az energiatakarékosági pályázatból
AJB-338/2017	A hévízi Idősek Otthonában az intézményi étkezés lemondásának megakadályozása, megnehezítése
AJB-354/2017	Az élettársakat az egészségügyi területen megillető jogosítványok gyakorlásának átfogó vizsgálata
AJB-360/2017	A középfokú nyelvvizsga meglétéhez kötött felsőoktatási felvételi bevezetésének átfogó vizsgálata
AJB-363/2017	Egy gyermekbántalmazás vizsgálatának elmaradása és eltanácsolás egy veresegyházi iskolában
AJB-366/2017	Elhunyt történelmi szereplő nyilvántartásban szereplő fényképének felhasználásához való hozzájárulás
AJB-370/2017	Az elsődleges munkaerőpiacra való átlépés akadályai Heves megyében
AJB-371/2017	Az óvodai ügyelet biztosításával kapcsolatos jogsértő intézményi gyakorlat vizsgálata
AJB-372/2017	A sértett büntető-eljárásjogi fogalmára vonatkozó szabályozás kifogásolása
AJB-394/2017	A Csongrád Megyei Kormányhivatal rehabilitációs ellátással kapcsolatos eljárásának sérelmezése
AJB-395/2017	A hatóságok eljárása az egyedi fűtést szolgáló kémények kapcsán
AJB-397/2017	Hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére vonatkozó követelés sérelmezése
AJB-410/2017	A csokonyavisontai önkormányzat helyi hulladék-gazdálkodásról szóló rendeletének vizsgálata
AJB-413/2017	Elhúzódó rokkantsági ellátás vizsgálata
AJB-437/2017	Elektromos kerekesszék szállítása betegszállítást végző szolgáltatók által
AJB-439/2017	Egy kirendelt eseti gyám eljárásának vizsgálata
AJB-470/2017	A fogyatékossgal élő személyek kommunikációját segítő eszköz TB támogatása
AJB-472/2017	Egy fogyatékossgal élő gyermek rendőrségi bekíséréséről, szülő jelenléte nélküli kihallgatásáról
AJB-473/2017	A Magyarországon lakóhellyel nem rendelkezők társadalombiztosítási ellátásának bizonytalanságai
AJB-485/2017	Egy meghiúsult örökbefogadás vizsgálata
AJB-494/2017	Óvodáskorú SNI gyermek óvodai nevelésének hozzáférhetősége
AJB-532/2017	Közüzemi tartozás és letiltás kapcsán a postai kézbesítés problémáinak vizsgálata

Ügyszám	Témakör
AJB-560/2017	A Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának működésével kapcsolatos vizsgálat
AJB-621/2017	Egy gyanúsított kihallgatás vizsgálata
AJB-650/2017	Az MTVA munkavállalóinak kiszolgáltatottságát kifogásoló szakszervezeti panasz
AJB-649/2017	A választási bizottságok határozatainak nyilvánosságra hozatala
AJB-652/2017	A természetes vízi halászat betiltásának sérelmezése
AJB-676/2017	A balatonakarattyai önkormányzat településrendezési eljárását érintő panasz
AJB-701/2017	A tarnazsadányi tagiskola rossz állapotú épületeinek vizsgálata
AJB-703/2017	A mezőkeresztesi önkormányzat lapjában megjelent kirekesztő tartalmú cikk vizsgálata
AJB-710/2017	A nemzetiségi pedagógusképzés utóvizsgálata
AJB-727/2017	A kiegészítő nemzetiségi oktatás osztályzatainak iskolai tanulmányba történő beszámítása
AJB-735/2017	Autista gyermeket nevelő szülő segítőkutya alkalmazásával kapcsolatos beadványának vizsgálata
AJB-738/2017	Egy fogyatékossgal élő embereket foglalkoztató nonprofit társaság működését sérelmező panasz
AJB-811/2017	A fővárosi hajléktalan-ellátórendszer 2017. évi működésének monitorozása
AJB-815/2017	Egy hulladékgyűjtési és környezetvédelmi önkormányzati társulás eljárásának sérelmezése
AJB-858/2017	Ivóvízellátással és ivóvíz-hálózat kiépítésének hiányával kapcsolatos vizsgálat
AJB-860/2017	Egy makói iskola fegyelmi eljárás során elkövetett jogsértésének vizsgálata
AJB-865/2017	A Pilisi Óvoda, Általános Iskola és Gyermekotthon vizsgálata
AJB-866/2017	Elhúzódo szaktanárihiányról
AJB-867/2017	Tanulói jogviszony jogellenes megszüntetésének vizsgálata
AJB-936/2017	Egy mezőgazdasági létesítmény környezetszennyező működése
AJB-939/2017	Egy településrendezési eljárás vizsgálata
AJB-985/2017	Sikertelen felvételi eljárást követő jogorvoslati lehetőség hiányáról
AJB-994/2017	Egy végrehajtó mulasztásainak kifogásolása
AJB-1005/2017	Egy bölcsődei fegyelmezés vizsgálata
AJB-1010/2017	A szabálysértési közérdekű munka szabályozásának vizsgálata
AJB-1064/2017	Védekezéshez való jog a szabálysértési eljárásban
AJB-1129/2017	A NAV négy éven át folytatott adóellenőrzésének sérelmezése
AJB-1135/2017	Tűzvédelmi hatóság jogsértően elírt követelményeinek sérelmezése
AJB-1145/2017	Egyedülálló apaként igénybe vehető csecsemőgondozási díjjal kapcsolatos szabályozás sérelmezése
AJB-1154/2017	A kisbarcai lőtér zajhatásainak és az önkormányzat eljárásának vizsgálata
AJB-1186/2017	Az MLSZ átigazolási szabályzatának vizsgálata az utánpótlásos esetekben

Ügyszám	Témakör
AJB-1195/2017	Egy szociális intézményben élő fogyatékos emberek ellátási körülményeinek vizsgálata
AJB-1277/2017	A Nyugdíjfolyósító eljárásának sérelmezése
AJB-1292/2017	Egy várandósgondozással összefüggő panaszbeadvány vizsgálata
AJB-1306/2017	Az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésből történő feltételes szabadságra bocsáthatóság időpontja
AJB-1345/2017	Labdarúgó pálya folyamatos zajos működésének kifogásolása
AJB-1366/2017	Egy vadgesztenye fasor balesetveszélyes állapotával kapcsolatos panasz vizsgálata
AJB-1368/2017	Közterület átalakításával és fák kivágásával kapcsolatos panasz vizsgálata
AJB-1377/2017	A megváltozott munkaképességű személyek ellátása kapcsán a havi átlagjövedelem definíciója
AJB-1421/2017	A ráckevei gyámhatóság eljárásának elhúzódása egy apai kapcsolattartás végrehajtása ügyében
AJB-1441/2017	A gyáli gyámhatóság eljárásának elhúzódása egy apai kapcsolattartás végrehajtása ügyében
AJB-1475/2017	Erdészeti igazgatóság erdőgazdálkodási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásának sérelmezése
AJB-1640/2017	A járművezetők elsőfokú alkalmassági vizsgálatáról kiállított vélemény indokolása és a jogorvoslati jog
AJB-1667/2017	Személyi szabadságot korlátozó rendőrségi kényszerintézkedés kifogásolása
AJB-1672/2017	A súlyosan és halmozottan fogyatékos tanulók oktatáshoz való jogának érvényesülése
AJB-1817/2017	A családi pótlék folyósításának szüneteltetésével kapcsolatos panasz
AJB-1830/2017	Az árverések lebonyolításával kapcsolatos végrehajtói gyakorlat
AJB-1837/2017	Mulasztások és jogsértő gyakorlatok az SNI tanulók oktatáshoz való hozzáféréseiben
AJB-1852/2017	Az ivánci szociális intézmény működésének vizsgálata
AJB-1878/2017	A doktori képzésben részt vevő fogyatékos hallgatók nyelvi követelmények alóli mentesítése
AJB-1906/2017	A Kormányablak eljárásának sérelmezése
AJB-1943/2017	A budaörsi lőtér működésének sérelmezése
AJB-1944/2017	A fővárosi nyilvános illemhelyek hiánya
AJB-1980/2017	Iskolai sportpálya esti és hétfégi zajhatásának kifogásolása
AJB-2026/2017	A gyermekek családból való kiemelési gyakorlatának átfogó vizsgálata
AJB-2063/2017	Egy hulladékszállítási díj megállapításával kapcsolatos panasz vizsgálata
AJB-2065/2017	Egy Nyíregyháza külterületén működő homokbánya károkozó tevékenységének sérelmezése
AJB-2123/2017	A táplánypusztai szociális intézmény működésének vizsgálata

Ügyszám	Témakör
AJB-2204/2017	Egy hulladékszállítási díjkedvezmény visszavonása
AJB-3288/2017	A rendőrségi bilincshasználat átfogó vizsgálata
AJB-3292/2017	A Húvösvölgyi Gyermekotthon működésének vizsgálata
AJB-3378/2017	Egy lisztérzékeny óvodás gyermek speciális étkezési igényének biztosításáról
AJB-3425/2017	Egy elhúzódó nyugdíjbiztosítási adategyeztetési eljárás
AJB-3481/2017	Az örökbefogadó és örökbefogadott gyermek közti életkor különbség meghatározása
AJB-3610/2017	A Tolna Megyei Integrált Szociális Intézmény működési körülményei
AJB-4035/2017	Rendőrségi kényszerintézkedés, bilincselés jogsértő végrehajtásának sérelmezése
AJB-4217/2017	Egy végrehajtói eljárás vizsgálata
AJB-4846/2017	Gyámhatóság eljárása gyermekek védelembe vételének ügyében
AJB-4830/2017	A CSOK kedvezmény igénybevételére vonatkozó diszkriminatív szabályozás
AJB-5241/2017	Egy SNI tanuló érettségijének visszas megszervezéséről
AJB-5146/2017	A másodfokú gyámhatóság elhúzódó eljárásának sérelmezése
AJB-5559/2017	A pápakovácsi idősotthon működési körülményeinek vizsgálata
AJB-5831/2017	Elhúzódó gyámhatósági eljárás vizsgálata

A közérdekű bejelentések kezelésével összefüggésben kiadott jelentések

Ügyszám	Témakör
AJB-640/2017	Az NFM közérdekű bejelentések kezelésével kapcsolatos eljárása
AJB-846/2017	Egy közút szilárd burkolattal történő ellátása érdekében a polgármesterhez tett bejelentés
AJB-850/2017	A NAV-hoz intézett bejelentés kezelésével kapcsolatos vizsgálat
AJB-1123/2017	A KEKKH eljárása: a Kormányzati Ügyfélvonal
AJB-1825/2017	A NAV megyei adóigazgatóságán tett bejelentés kezelése
AJB-1873/2017	Egy egyetemi tulajdonban álló gazdasági társaság vezetője által elkövetett internetes megfigyelésről
AJB-1875/2017	Az OKTF és a Pest Megyei Kormányhivatal eljárása
AJB-3942/2017	Egy kistelepülésen elhelyezett közlekedési táblát érintő közérdekű bejelentés kezeléséről

A nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálatával összefüggésben kiadott jelentés

Ügyszám	Témakör
AJB-1033/2017	Nemzetbiztonsági ellenőrzés és felülvizsgálati eljárás sérelmezése, biztonsági szakvélemény megismerése

Az OPCAT jelentések

Ügyszám	Témakör
AJB-679/2017	A Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön működésének és az elhelyezési körülményeinek vizsgálata
AJB-685/2017	A Fiatalokorúk Büntetés-végrehajtási Intézete működésének, elhelyezési körülményeinek vizsgálata
AJB-766/2017	Az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet működésének, elhelyezési körülményeinek vizsgálata
AJB-793/2017	A Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet működésének, elhelyezési körülményeinek vizsgálata
AJB-1383/2017	A Baranya megyei Bóly-Göröcsöny Egyesített Szociális Intézmény működési körülményeinek vizsgálata
AJB-3772/2017	A Bács-Kiskun Megyei Platán Integrált Szociális Intézmény működési körülményeinek vizsgálata

A beszámoló internetes elérhetősége

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2017. évi beszámolója és melléklete – a tárgyévben kiadott jelentésekkel – e QR kód segítségével közvetlenül megnyitható az ombudsmani hivatal – www.ajbh.hu – internetes oldaláról.



„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

