

2014

Beszámoló

az alapvető jogok biztosának
és helyetteseinek
tevékenységéről

2014

Beszámoló

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

Széchenyi István: Garas Sámuelhez

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

Meszlény Artur: Jogpolitika



Beszámoló
az alapvető jogok biztosának
és helyetteseinek
tevékenységéről
2014

B/3064

Beszámoló
az alapvető jogok biztosának
és helyetteseinek
tevékenységéről
2014



Minden jog fenntartva

ISSN 1416 9614

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

Tartalom

Lectori salutem...	9
Az alapvető jogok biztosának szerepe és feladatköre	11
A hivatkozott jogszabályok rövidítései	15
1. Az év fontosabb eseményei	17
1.1. Rendezvényeink	17
1.1.1. Intézményi szakmai rendezvények	17
1.1.2. Kulturális, jogfejlesztő, tájékoztató rendezvényeink	20
1.1.3. Kitüntetések	24
1.2. Nemzetközi kapcsolatok	26
1.2.1. Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye	26
1.2.2. Delegációk látogatásai, rendezvények	26
1.2.3. Együttműködés nemzetközi szervezetekkel	34
1.2.4. OPCAT együttműködés	36
1.2.5. A fenntartható jövő modell-intézményei	37
1.2.6. Regionális együttműködés	38
2. Sajtóvisszhang	40
3. Alkotmányos jogok helyzetének értékelése	44
3.1. A törvényben kiemelt vizsgálati területek	44
3.1.1. A gyermekek jogainak védelme	44
3.1.2. A nemzetiségi jogok védelme	71
3.1.3. A környezetvédelem és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme	92
3.1.4. A fogyatékossgal élő személyek alapjogainak védelme	101
3.1.5. A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme	110
3.2. Az ombudsman új feladatai	136
3.2.1. A közérdekű bejelentők védelme	136

3.2.2.	Az OPCAT tevékenységre való felkészülés	146
3.2.3.	A nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálati eljárása	150
3.3.	Az alapjogok érvényesülését feltáró vizsgálatok	152
3.3.1.	Az élethez és az emberi méltósághoz való jog	152
3.3.2.	A kommunikációs szabadságjogok	164
3.3.3.	A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog	171
3.3.4.	A jogállamiság garanciái	208
3.4.	Alkotmánybírósági indítványok kezdeményezése	217
3.4.1.	Az alapvető jogok biztosának normakontroll indítványozói jogköréről	217
3.4.2.	A tárgyévből benyújtott alkotmánybírósági indítványok	218
3.4.3.	Az alkotmányossági jogszabálykritikára adott válaszok	220
3.4.4.	A tárgyévből benyújtott kúriai indítványok	223
3.4.5.	Az indítványozás eredményei	227
3.5.	A jogalkotással összefüggő tevékenység	229
3.5.1.	Jogszabálytervezetek véleményezése	229
3.5.2.	Kezdeményezés jogszabály módosítására	232
4.	A nemzetiségi jogok védelmezőjének beszámolója	234
4.1.	Általános helyzetértékelés	234
4.2.	A nemzetiségi biztoshelyettes az egységes ombudsmani struktúrában	236
4.2.1.	Feladatellátás együttműködve és önállóan	236
4.2.2.	A biztoshelyettes mint a nemzetiségi jogterületen végzett munka szakmai vezetője	238
4.2.3.	A biztoshelyettes figyelemfelhívó, tájékoztató, javaslattevő munkája	238
4.2.4.	Az országgyűlési és az önkormányzati választások éve	242
4.2.5.	A nemzetiségi biztoshelyettes Békés megyei szakmai útja	244
4.2.6.	A nemzetiségi biztoshelyettes Baranya megyei szakmai útja	246
4.2.7.	A biztoshelyettesi titkárság hazai és külföldi programjai	248
5.	A jövő nemzedékek szószólójának beszámolója	256
5.1.	Hosszú távú gondolkodás	257
5.1.1.	Hosszú távú gondolkodás és társadalmi együttműködés	260
5.1.2.	A gyermekek és a jövő generáció védelme	266

5.2.	A nemzet közös örökségének védelme	269
5.2.1.	Vagyonvédelem	269
5.2.2.	Vízvédelem	272
5.2.3.	Az erdő védelme	275
5.2.4.	A termőföld védelme	276
5.2.5.	A biodiverzitás védelme	278
5.2.6.	A táji örökség védelme	282
6.	A Hivatal beszámolója	283
6.1.	Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai	283
6.2.	Az AJBH szervezetének adatai	286
6.3.	A számvevőszéki ellenőrzés	287
6.4.	Informatikai beszámoló	289
6.5.	Ügyfélszolgálati beszámoló	289
6.6.	Az ombudsmani tevékenység statisztikai adatai	291
7.	Alapjogvédő szervezetek összesített statisztikája	301
7.1.	Az alapjogi adatgyűjtés jogszabályi alapja	301
7.2.	A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai	301
7.3.	A jogvédő szervezetekhez fordulók területi megoszlása	302
7.4.	A beadványokban érintett alapjogok	303
8.	Tárgymutató – A jelentéseink címlistája	306
9.	A beszámoló internetes elérhetősége	315

Lectori salutem...

Az évértékelés szubjektív műfaj, egzakt kritériumai nemigen vannak. Kinek-kinek saját magának kell megtalálnia azokat a szempontokat, amelyek alapján szemügyre kívánja venni azt az esztendő, amit épp a háta mögött hagy. Ki ezt, másvalaki talán valami egészen mást tartana fontosnak kiemelni egy-egy év krónikájából. Nincs ezzel másképp az alapvető jogok biztosa sem, midőn az olvasói elé tárja a Hivatal működésének 2014-es annales-ét.

Ha sommásan kellene fogalmaznom, akár azt is mondhatnám – XVI. Lajos méltán híres naplóberegzésével egyezően, aki az 1789. július 14-i napról emlékezett meg ily módon – „Rien” (semmi), miközben a fellázadt tömeg néhány kilométerre tőle éppen ostromolni kezdte a Bastille-t. (A történelmi hűség kedvéért meg kell jegyezmem, hogy az ominózus „Rien” a vadásznaplójába került feljegyzésre, s valószínűleg arra utalt, hogy aznap éppen semmit sem sikerült elejtenie a Versailles körüli erdőkből. A reminiszcencia mégis meghökkentő immáron századok óta.)

Szóval semmi! – mondhatnám, átlagos év, a szokásos ügymenet, semmi, külön is kiemelendő az éves jelentések sorából. A magam részéről a szokásos ügymenet részének tekintem azt is, ha a biztos egynémely jelentése vagy állásfoglalása hevesebb reakciókat vált ki a kritikával illetettek körében. Ez természetes és elkerülhetetlen, elég, ha az alapjogi biztos közjogi funkcióját figyelembe vesszük. Az ombudsman által közzétettek nem szakrális szövegek, bárki kritikálhatja, vitathatja az egyes megállapításait, érveit vagy következtetéseit, s az ilyen diskurzusok természetesen a nyilvánosságra is tartoznak.

Egyvalamit azonban jó lenne, ha mindenki az eszébe vésne: az ombudsman – szimbolikusan persze – tükör, aki belepillant, önmagát látja, s ha nem túl vonzó és kívánatos a kép, úgy saját magának kell rendeznie vonásait és újragondolnia megjelenését.

Természetesen folytatható vita arról, hogy a biztos jól gondolja-e, hogy nem illendő a fekete öltönyhöz és cipőhöz fehér zoknit öltetni, vagy egy temetésen bermudában megjelenni stb., ilyen kérdésekről nagyon is kívánatos lenne a nyilvános közbeszéd. Ami egyáltalán nem kívánatos, az az,

hogy az ízlésében paralizálódott a tükröt hibáztassa azért, mert talán maga is meghökken azon, amit látni kénytelen tükörképéként.

A biztos kötelessége és felelőssége, hogy a kép mindig éles és tiszta legyen, mélység és fényerő, kontúrok és vonalak mind-mind jól látszódjanak. Mindarról, ami ezen túl van, nem a tükör tehet.

Budapest, 2015. március

Székely László

Az alapvető jogok biztosának szerepe és feladatköre

Az alapvető jogok biztosa parlamenti beszámolási kötelezettségének tartalmáról az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) tartalmaz eligazítást. 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.

A biztos a 2014-es évben lefolytatott vizsgálatairól, a vizsgált ügyekben kiadott jelentéseiről, az alkotmányos 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. A biztos ugyanakkor mindig autentikus alkotmányértelmező is, alkotmányos funkciójához igazodó alapjogi érvelésre, alkotmányos szempontrendszer felállítására van lehetősége. Hatásköre értelmezésekor nagy mozgástérrel rendelkezik, például abban a kérdésben is, hogy mely csoportokat tekint a leginkább veszélyeztetettnek a törvényben tételesen felsoroltakon túl.

Lényeges arra is felhívni a figyelmet, hogy az egyes országgyűlési biztosok beszámolójának felépítése és tematikája – az alkotmányi, a törvényi és a szakmai keretek között – az adott ombudsman szerepfelfogásából építkezik. Ez a látásmód az, amely elvi kereteket ad az adott időszak vizsgálati irányainak meghatározáskor. A beszámoló külön fejezetben kívánja bemutatni az alkotmányos alapjogok érvényesülésének 2014-es tendenciáit, összegyűjtve és elemezve a levonható következtetéseket, és közvetítve azokat a jogalkotó és jogalkalmazó szervek, valamint a széles társadalmi nyilvánosság számára.

A kiemelt vizsgálati területek elsődlegesen a fokozottan védendő csoportok jogainak érvényesülését járják körül az egyes ügyek, a hivatalból vagy panasz alapján indított, egyedi vagy átfogó jellegű vizsgálatok tapasztalatainak megvilágításával, a trendek és összefüggések láttatásával. A beszámoló ebben a fejezet részben rögzíti a gyermekek, illetve a leginkább veszélyezte-

tett társadalmi csoportok jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokat és tendenciákat. Itt jelennek meg a nemzetiségek jogainak, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok, és ezek a fejezetrészek térnek ki a biztos és a biztoshelyettesek közötti szakmai együttműködés legfontosabb tárgyévi tapasztalataira.

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

Az egyes ügyek, illetve alapjogi tendenciák ismertetését megelőzően indokolt röviden szólni az ombudsman alapvető hatáskörével kapcsolatos fő kérdésekről. Ezeket elsősorban az Ajbt. tartalmazza: a biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott. A „bárki” alatt minden magyar, külföldi vagy hontalan, természetes vagy jogi személyt, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet érteni kell. Az ombudsmani eljárás előfeltétele az ügyfelek rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítése. Kivételt az jelent, ha jogorvoslati lehetőség eleve nem volt biztosítva. Alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében a biztos hivatalból is eljárhat, akár egy jelzés, bejelentés vagy sajtóhír alapján is.

Az ombudsman eljárásának törvényi akadályaival kapcsolatban külön ki kell emelni, hogy kizárt a vizsgálat olyan hatósági ügyben, amelyben a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. Lényeges eljárási feltétel, hogy – ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született – a biztoshoz ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni, a vizsgálati lehetőség pedig csak az 1989. október 23. után indult eljárásokra terjed ki.

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 (így a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet), a nyomozó hatóság, ideértve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervet is. Ide tartoznak továbbá a helyi önkormányzatok, a nemzetiségi önkormányzatok, a köztestületek, közjegyzők és a bírósági végrehajtók.

A közszolgáltatást végző szerv fogalmát a törvény tételesen nem határozza meg, így azt az ombudsmani gyakorlat alakította ki. A közszolgáltatások alapvetően három formában teljesíthetők: elláthatja azokat a közigazgatás saját maga, elláthatják közintézmények, vagy egyes közszolgáltatások ellátásával megbízhatóak a versenyszférában működő vállalkozások. Indokolt kiemelni ezzel kapcsolatban, hogy a szolgáltatásnak a lakosság nagy részét kell érintenie: a közszolgáltatás tömeges jellegű és általában valamely alapszükségletet elégít ki, nem tartoznak ide a nélkülözhető, luxus jellegű szolgáltatások.

Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatónak tekinti a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy az csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől vehető igénybe.

Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatást végző szervnek tekinti:

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

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

Az alapvető jogok biztosának alaphatásköre tehát a tág értelemben vett hatósági jogalkalmazás alapjogi szempontú vizsgálatára terjed ki, annak

feltárására, hogy a jogalkalmazási tevékenység vagy az azt szabályozó joganyag miatt fennáll-e alapjogsérelem vagy annak közvetlen veszélye, azaz visszás jogi helyzet. Ezen a direkt alapjogvédelmi tevékenységen túlmenően önálló fejezet rész 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 javaslatának körét.

Hasonlóképpen elkülönítve szól a beszámoló az alapvető jogok biztosának normakontroll eljárás kezdeményezését érintő tevékenységéről, az alkotmányossági jogszabálykritikát megfogalmazó speciális panaszbeadványok kezeléséről. Az ombudsmannak ugyanis maga az Alaptörvény ad kivételes lehetőséget arra, hogy az Alkotmánybíróság vagy – önkormányzati rendeletek más jogszabállyal való ellentéte esetén – a Kúria előtt jogszabályi rendelkezés felülvizsgálatát kezdeményezze. A biztosnak e hatásköre gyakorlására az ombudsmantörvény nyomán mind végső eszközként alkalmazott intézkedés formájában, mind pedig közvetlenül, állampolgári vagy civil jelzés alapján van lehetősége.

Itt érdemes kitérni arra is, hogy az alapvető jogok biztosa számára a törvényi szabályozás az utóbbi időszakban új hatásköröket állapított meg. Ezek részleteit a beszámoló 3.2 fejezetében fejtjük ki.

Az ombudsman alapjogvédő tevékenységének sajátos vonása, hogy túlmutat a törvényben meghatározott, egyre bővülő hatásköreinek gyakorlásán. Maga az Ajb-t is rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa 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 az sem, hogy az ombudsman működésének jóformán egésze a széles értelemben vett szakmai és társadalmi közvélemény előtt zajlik: valamennyi jelentés, indítvány, állásfoglalás és biztosi megszólalás a nyilvánosságnak és a nyilvánosságról szól. Az ombudsman számára a megfelelő, meggyőző alapjogi-alkotmányjogi érvelés mellett a nyilvános kritika ereje biztosítja az eredményes működést. Mindezek alapján a 2014-es biztosi beszámoló – a korábbi hagyományoknak megfelelően – foglalkozik az ombudsmani tevékenység sajtóvisszhangjával, továbbá a tárgyévi lényeges rendezvényeivel, eseményeivel, amelyek közvetve vagy közvetlenül éppen ezt az alapjogi tudatformálást vagy a hazai és külföldi partnerszervezetekkel való együttműködést szolgálják.

A hivatkozott jogszabályok rövidítései

Abtv.	Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
Ajbt.	Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
Art.	Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény
Be.	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
Eütv.	Az egészségügyről szóló 1997. CLIV. törvény
Fot.	A fogyatékkal élő személyek jogairól szóló 1998. évi XXVI. törvény
Föld tv.	A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény
Gyvt.	A gyermekek védelméről és a gyámhatósági eljárásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
Hszt.	A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Kftv.	A közfoglalkoztatásról szóló 2011. évi CVI. törvény
Kttv.	A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény
Mmtv.	A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól szóló 2011. évi CXCI. törvény
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Mt.	A Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény
Mttv.	A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény
Nbtv.	A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény
Nftv.	A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény
Njt.	A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
Nkt.	A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény
Övjt.	A helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. törvény
Pkbt.	A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény
Ptk.	A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
Rtv.	A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
Szabstv.	A szabálysértésekről, az eljárásról és nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
Sztv.	A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
Tbj.	A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról szóló 1997. évi LXXX. törvény
Tny.	A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény
Tvt.	A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény

1.

Az év fontosabb eseményei

1.1.

Rendezvényeink

1.1.1.

Intézményi szakmai rendezvények

Az alapvető jogok biztosa 2014-ben is prioritásként kezelte a gyermekek, illetve más különösen védendő csoport tagjai alapjogainak védelmét, fontosnak tartotta a civil szervezetekkel, társintézményekkel való kapcsolat-tartást, valamint a Hivatal jogtudatosító, felvilágosító szerepét és tevékenységét. Utóbbi keretében 2014-ben indította útjára a biztos az „*Ombudsmani Esték*” előadássorozatot, amelynek keretében havonta egy alkalommal az ombudsmani jogvédelmi munka több vetületét komplex módon bemutatva szervezett előadásokat a Hivatal. Az ombudsmanintézmény hagyományos alapjogi, emberi jogi érzékenyítő, figyelemfelhívó, társadalmi tudatformáló, szemléletalakító szerepköréhez kapcsolódó rendezvénysorozaton a munkatársak a szűkebb szakterületüket érintő előadásokat tartottak. A rendezvénysorozat elindításáról tájékoztattuk a Magyarországon működő emberjogi civil szervezeteket és a biztossal kapcsolatban álló intézményi szférát.

2014. február 25-én ünnepélyes keretek között került sor az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala és az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány közötti *együttműködési megállapodás* aláírására. A megállapodás célja, hogy az UNICEF Magyar Bizottsága és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala között rendszeres konzultáció és információáramlás jöjjön létre a gyermeki jogok területén. Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye életre hívásának 25. évfordulóján hazánk legelismertebb gyermekjogi szervezetei hitet tettek a közös fellépés mellett.

2014. március 27-én került megrendezésre a „*Szökik, mert áldozat? Áldozat, mert szökésben van?*” Eltűnt Gyermekek Szakmai Nap – Az ombudsman és a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány közös konferenciája, melynek célja, hogy a gyermekekkel foglalkozó szakembereket közös gondolkodásra hívja a gyermekeltűnés, a szökés, a csellengés megelőzésének módjairól. A lehetőségekről, a már meglévő válsághelyzetek kezeléséről mondták el tapasztala-



Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet, dr. Székely László, Danks Emese az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala és az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány közötti együttműködési megállapodás aláírásakor (2014. február 25.)

taikat az eszmecserén az ombudsman és munkatársai, valamint a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány szakemberei mellett a rendőrség, a gyermekvédelmi intézmények, a szaktárca és a civil szervezetek képviselői. 2014-ben emlékeztünk meg az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének 25 éves évfordulójáról. Hazánkban 1991 óta hatályos az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény, és Magyarország a tárgyévben tett eleget időszakos jelentéstételi kötelezettségének az ENSZ genfi székhelyű Gyermekjogi Bizottsága előtt. A gyermekjogi-gyermekvédelmi civil szervezetek által elkészített Alternatív Jelentés

előkészítésében és bemutatásában – egyfajta hídszerepet betöltve – az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala is aktívan részt vett.

Az év egyik kiemelt eseménye az UNICEF Magyar Bizottságával közösen rendezett „25



*Bernard de Vos
belga gyermekjogi
ombudsman*

Dr. Székely László és a konferencia fővédnöke, dr. Herczegh Anita (2014. szeptember 17.)

éves az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye – Párbeszéd a gyermekekért” című nemzetközi konferencia volt, amelyre a gyermekek világnapjához időben közel, 2014. szeptember 17-én került sor.

A konferencia fővédnöke Herczegh Anita, a köztársasági elnök felesége volt. Az előadók között Bernard de Vos belga gyermekjogi ombudsmant, a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának soros elnökét is köszönthettük a Hivatalban.



Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala adott otthont 2014. szeptember 25-én a Gyermekjogi Műhelybeszélgetésnek, amelynek keretében a megyei kormányhivatalok szociális és gyámhivatalainak vezetői, bírók, ügyészek, igazságügyi szakértők, minisztériumi tisztségviselők, civil szervezetek képviselői, valamint a Hivatal munkatársai szakmaközi megbeszélést folytattak a különélő szülők gyermekei kapcsolattartási joga érvényesüléséről, a kapcsolattartás végrehajtásának gyakorlati problémáikájáról.

A konstruktív vitán alapuló párbeszéd során a résztvevők arra a kérdésre próbáltak választ keresni, hogy miként érvényesülhetne jobban a gyermekek véleménynyilvánításhoz fűződő joga, befolyásmentes, szabad akaratú az őket személyesen érintő kapcsolattartási ügyekben.

2014. december 8-án az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) és az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány közös konferenciát szervezett abból az alkalomból, hogy megjelent a két ENSZ-szervezet közös, a kísérelő nélküli kiskorúak jogainak védelmével kapcsolatos átfogó iránymutatása „Épségben és biztonságban: mit tehetnek az európai államok a kísérelő nélküli és szüleiktől elszakított gyermekek mindenek felett álló érdekének tiszteletben tartásáért?” címmel.

A konferencián ismertetett állásfoglalás abban nyújt segítséget, hogy az egyes államok a leghatékonyabb módon érvényesítsék a kísérelő nélküli és gondviselőiktől elszakított gyermekek legfőbb érdekét eljárásaik során.

1.1.2.

Kulturális, jogfejlesztő, tájékoztató rendezvényeink

Az alapvető jogok biztosja ebben az évben is kiemelten fontos feladatának tekintette az emberi jogokhoz kapcsolódó oktató, felvilágosító tevékenységet, az ombudsmani munkát az állampolgárokhoz közelebb vivő kulturális programokat. Összhangban az Ajbt. 1. § (2) bekezdésében foglaltakkal, a biztos a kulturális, ismeretterjesztő rendezvények szervezése során különböztetett figyelmet fordított a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek, a nemzetiségek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak megjelenítésére.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala és az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány közös gyermekjogi munkájának első állomása a „Gyermekek a nemzetközi fejlesztésben – a Millenniumi Fejlesztési Célok Gyermekszemmel” című vándorkiállítás, amelyet a DemNet Alapítvány, az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány és a Vizuális Világ Alapítvány 2013. december elején indított útjára.

Az alapvető jogok biztosja február 12-én mutatta be a „*The Transformation of the Hungarian Legal System 2010–2013*” című kötetet, amelyet dr. Kukorelli István egyetemi tanár, volt alkotmánybíró, dr. Lenkovics Barnabás tanszékvezető egyetemi tanár, alkotmánybíró, dr. Lévay Miklós tanszékvezető egyetemi tanár, alkotmánybíró, dr. Takács Péter egyetemi tanár és dr. Varga Zs. András egyetemi tanár, dékán méltattak. A szerzők célja az volt, hogy kiadványuk mind az elméleti, mind pedig a gyakorlati szakemberek számára átfogó képet adjon a magyar jogrendszer 2010 óta zajló átalakulásáról. A jogtudós szerzők elemzést adnak az Alaptörvényről, továbbá a főbb jogágak legfontosabb törvényeinek, illetve jelentős intézményeinek reformjáról.

A korábbi évek gyakorlatához hasonlóan 2014. február 3. és március 14. között hathetes időszakban Hivatalunk gyakornokokat fogadott a kiválasztott partner-intézményektől, jogi karokról. A szakmai gyakorlaton részt vevő hallgatók az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem, valamint a Debreceni Egyetem jogi karainak harmad- és negyedéves, az alkotmányjog, az alapjogvédelem iránt érdeklődő hallgatói közül kerültek ki. A szakmai gyakorlat egy kéthetes elméleti, elemző, az intézményt és működését bemutató képzési időszakra, valamint egy, a mentorként kiválasztott munkatársak szakmai irányítása mellett zajló négyhetes gyakorlati időszakra különült el, amely során a résztvevők az ügyek háttérének feltárásában, elemzésében, előkészítésében vállaltak szerepet az egyes főosztályokon.

A Hivatal az előző évekhez hasonlóan 2014-ben is otthont adott a Civitas Egyesület által szervezett, „*Polgár az Európai Demokráciában*” elnevezésű országos tanulmányi verseny döntőjének. A kétnapos esemény második napján, április 24-én a Hivatal munkatársa, dr. Láposy Attila tartott előadást

az ombudsmani intézmény kialakulásáról, történetéről és sajtosságairól a döntőben részt vevő diákok számára.

A táji örökség védelmében a Vidékfejlesztési Minisztériummal 2013-ban megkezdett együttműködés folytatásaként 2014. április 29-én az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala adott helyet a minisztérium által szervezett, a táj védelméről szóló kormányrendelet előkészítését célzó szakmai vitasorozat „A tájvédelmi szakkérdés vizsgálata a hatósági eljárásokban” című rendezvényének.

Az alapvető jogok biztosa – a korábbi magyar ombudsmanok munkamódszerét folytatva – 2014. május 19–20-án munkalátogatást tett Békés megyében. A biztos Békéscsabán és Gyulán panasznapot is tartott, majd tapasztalatairól sajtótájékoztatót számolt be. A látogatásra dr. Székely Lászlót elkísérte dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet, a Magyarországon élő nemzetiségek érdekeinek és dr. Szabó Marcel, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes ombudsman is. A munkalátogatás jelentőségét Székely László abban foglalta össze, hogy mind az ombudsmannak, mind a munkatársainak fontosak a személyes tapasztalatok, valamint az, hogy az állampolgárok jobban megismerjék a jogvédelem ombudsmani feladatait, lehetőségeit. Erre helyezte a hangsúlyt a látogatást nyitó megyei jegyzői értekezleten a biztos és két helyettese is. A munkalátogatás előkészítéseként a biztos elsősorban azokban az intézményekben indított hivatalból vizsgálatokat, amelyekben valamilyen formában előfordulhat az állampolgárok alapjogainak bármiféle csorbulása.

Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet, dr. Székely László, dr. Jászberényi Gábor, a Baranya Megyei Kormányhivatal főigazgatója, valamint dr. Szabó Marcel a Baranya megyei munkalátogatáson (2014. december 3.)



A tavaszi, békés megyei látogatás után 2014. december 3–4-én Baranya megyében folytatta az ombudsmanok immár hagyományos helyszíni megjelátogatását dr. Székely László. Az alapvető jogok biztosát ez alkalommal is elkísérték helyettesei és néhány munkatársa.

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatala székházaként működő, műemlék épületben a korábban itt működött Országos Központi Hitelszövetkezet az 1920-as évek elején emlékművet állíttatott az I. világháborúban hősi halált halt munkatársai emlékére. Az I. világháború kitörésének 100. évfordulóján ezért a Hivatal június 12-én megemlékezést és koszorúzást tartott. A rendezvényen dr. Somosi György, az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársa tartott előadást „*Egy emlékmű, és ami mögötte van*” címmel, amelyben ismertette az emlékművön feltüntetett hősi halottak személyére vonatkozó kutatási eredményeit. Dr. Garamvári Miklós, a Hivatal főtítkára ünnepélyes keretek között koszorút helyezett el az emlékművön.

A Hivatal 2014. június 23-án az Europe Direct-tel együttműködve, az Európai Unió Házában, az Európai Bizottság Magyarországi Képviselőtének támogatásával rendezte meg a „*10 éve az EU-ban – a környezetvédő civil szervezetek szemszögéből (lehetőségek és korlátok)*” című konferenciát. Az esemény célja az EU-tagság első évtizedének objektív értékelése volt, ezen belül néhány, különösen érintett ágazat és szabályozási terület áttekintése, melyek közvetlenül és közvetve is hatással vannak a nemzet közös örökségének minősített természeti erőforrásokra, a jövő nemzedékek érdekeire. Az előadók alapvetően környezet- és természetvédelemmel foglalkozó civil szervezetek képviselői voltak, akik az uniós tagság eddigi mérlegét: lehetőségeit, korlátait, valamint az aktuális kihívásokat vázolták fel, és javaslatokat tettek ezek megoldására. Az egyes témakörökkel kapcsolatos felvetéseket a gazdasági és a kormányzati oldal képviselői hozzászólásaikkal egészítették ki.

2014. szeptember 20-án az eredetileg az Európa Tanács által indított *Európai Örökség Napok rendezvénysorozat* keretében a Hivatal műemléki védettség alatt álló épületét harmadik alkalommal nyitottuk meg a látogatók előtt, kapcsolódva a rendezvény céljához, erősítendő a polgároknak a kulturális örökség megóvásának igényét. Az ombudsmani hivatal 1846-ban emelt épületének történetéről összeállított kiállításunkat, valamint a műemléki épületet a nyílt hétvége alatt ismét látogatók százai tekintették meg. Ebben az évben a szervezett épületvezetésekén hangsúlyt kapott az épületben található I. világháborús emlékmű bemutatása, így is emlékezve az I. világháború kitörésének 100. évfordulójára. A CEEweb a Biológiai Sokféleségért és a Magyar Természetvédők Szövetsége az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalával együttműködve 2014. november 3-án szervezte meg a „*Biológiai sokféleség megőrzését elősegítő kritériumrendszer integrálása az uniós finanszírozási folyamatba – szerepek és lehetőségek*” című konferenciát és műhelytalálkozót, amelyet dr. Szabó Marcel, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes nyitott meg. Az

*Dr. Szabó Marcel
a Jövő Nemzedékek Fájának
ültetésekor (2014. december 5.)*

eseményen hazai és nemzetközi civil szervezetek, a kormányzati szféra, valamint az Európai Bizottság és az EU Környezetvédelmi Főigazgatóság képviselői vettek részt.

2014. december 5-én a budapesti Hild téren dr. Szabó Marcel biztoshelyettes egy országos faültetési kezdeményezés első eseményeként elültette a *Jövő Nemzedékek Fáját*. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes azt javasolja, hogy a helyi közösségek



minden magyar gyermek születését egy-egy, névre szóló táblával ellátott őshonos fa elültetésével ünnepeljék meg. A program egyszerre szolgálja a „gyökerek”, azaz a szülőhely megbecsülését, a társadalmi összetartozás érzésének erősítését, valamint a természettel harmóniában élő nemzedékek közötti szolidaritás elmélyítését. Kifejezi azt, hogy minden gyermek – társadalmi helyzetétől függetlenül – egyenlő méltóságú emberként születik. A

Az AJBH-UNHCR-UNICEF közös konferencia résztvevői (A falon Jiro Ose fotóriporter képei)



kezdeményezés emellett a zöldterületek növelésével nem csak szimbolikusan, hanem kézzelfogható módon is hozzá kíván járulni az éghajlatváltozás hatásainak mérsékléséhez. A fák a jövő nemzedékek számára megőrzendő természeti örökség egyik kiemelkedő fontosságú értékét képezik. A fák ugyanis a víz körforgásának biztosításával, a talaj védelmével javítják az ökológiai egyensúlyt és a mikroklímát, tisztítják a levegőt, ezzel hozzájárulnak az egészséges települési környezet kialakításához, a természetvédelem, a zajvédelem, a levegőtisztaság javításának hatékony eszközeivé válnak.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az UNHCR és az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány 2014. december 8-i közös konferenciájával egy időben kiállítás nyílt Jiro Ose japán fotóriporter „Menekültlét – Életképek” című fotóiból, illetve az UNHCR kenyai menekülttáborában élő gyermekek rajzaiból.

1.1.3.

Kitüntetések

Az alapvető jogok biztosa 2014. július 4-én Karátson Gábor Kossuth-díjas író, filozófust, Prof. Dr. Kukorelli Istvánt, az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék vezetőjét és Lankó József alsószentmártoni plébánost, a Szent Márton Caritas Alapítvány elnökét részesítette Justitia Regnorum Fundamentum Díjban.

Prof. Dr. Kukorelli István, Granasztói Szilvia – férje, Karátson Gábor képviseletében –, dr. Székely László, dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet, Lankó József, valamint dr. Szabó Marcel a Justitia Regnorum Fundamentum Díj átadását követően (2014. július 4.)





Dr. László Boglárka, dr. Székely László, dr. Szabó Marcel, valamint dr. Garamvóári Miklós a Magyar Ezüst Érdemkereszt kitüntetés átadásakor (2014. szeptember 2.)

Augusztus 20-a alkalmából Áder János köztársasági elnök Magyar Ezüst Érdemkereszt kitüntetést adományozott dr. László Boglárkának, az Alapvető Jogok Biztosa Hivatala Nemzetközi és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya főosztályvezető-helyettesének. A kitüntetést családi hangulatú ünnepség keretében dr. Székely László ombudsman adta át.

1.2.

Nemzetközi kapcsolatok

1.2.1.

Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye

Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Koordinációs Bizottsága (ICC) 2011 tavaszán lefolytatott akkreditációs eljárásának köszönhetően az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, majd 2012. január 1-jétől az alapvető jogok biztosa „B” státuszú emberi jogi intézményként örködött az alapjogok védelme felett Magyarországon. 2013 nyarán az alapvető jogok biztosa az „A” státuszt célzó re-akkreditációs eljárás lefolytatására kérte az ICC akkreditációs albizottságát, hogy ismerje el intézményünknek az ún. Párizsi Alapelveknek való teljes megfelelését.

A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Nemzetközi Koordinációs Bizottsága Akkreditációs Albizottságának 2014. október 27–31-i genfi ülésén javaslatot tett az „A” státusz odaítélésére, mely javaslattal szemben a tagállamok kifogást nem emeltek. Ily módon az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala – teljes szavazati jog birtokában – a jövőben aktívan vállalhat szerepet az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (OHCHR), az ICC és regionális szervezeteinek, albizottságainak ülésein, a Párizsi Alapelveknek megfelelően Magyarországon ellátja az alapjogok betartásának független és szakértő felügyeletét.

1.2.2.

Delegációk látogatásai, rendezvények

Az AJBH nemzetközi tevékenységében a 2014-es évben is jelentős hangsúlyt kaptak a *nemzetközi partnerek Hivatalunkban történt látogatásai*, amelyek közül kiemelkedik a diplomáciai képviselőkkel, a társintézményekkel, a nemzetközi szervezetek vezetőivel és munkatársaival, valamint a külföldi felsőoktatási intézményekkel való kapcsolattartás. Az alapvető jogok biztosa törekszik minél hatékonyabb kapcsolatok kiépítésére, szorosabb



Dr. Székely László magyar és Idzet Memeti macedón ombudsman találkozója 2014. május 15-én, Budapesten

együttműködés kialakítására más országok ombudsmanjaival. A Visegrádi Négyek ombudsmanjaival való, hagyományosan jó együttműködés mellett a magyar ombudsman tagja az Európai Ombudsman Intézetnek (EOI), valamint az ombudsmanokat világméretben reprezentáló Nemzetközi Ombudsmani Intézetnek (IOI) is. Ehhez kapcsolódóan 2014-ben több bilaterális találkozóra került sor: februárban a cseh és az örmény, májusban a macedón, szeptemberben pedig az albán ombudsman delegációja tett látogatást az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában.

2014. február 4-én a cseh ombudsmani hivatal munkatársai érkeztek Hivatalunkba az „Együtt a Jó Kormányzás Irányába” elnevezést viselő, az Európai Szociális Alap által finanszírozott, közös magyar–cseh–szlovák projekt első munkacsoport-megbeszélésére. A projekt fókuszában az ombudsmani hivatalok hatékonyságának fejlesztése áll, belső és külső folyamatok megújításán keresztül, a nemzetközi együttműködés keretében ismeretek és tapasztalatok megosztásával. Az intézmények belső folyamatai és irányelvei hatékonyságának fejlesztéséhez vezető módszerek közös kimunkálásának, a jó gyakorlatok kölcsönös átvételének, fejlesztésének menete folyamán, a projekt időtartama alatt több találkozóra sor kerül.

Karen Andreasyan örmény ombudsman februárban tett látogatást az alapvető jogok biztosánál, és javasolta a két ombudsmani hivatal közötti kapcsolat intézményes keretek között történő bővítését, amely elősegíti a két ország közötti emberi jogi együttműködés erősítését. 2014. március 21-én dr. Székely László hivatalában fogadta az Európai Biztonsági és Együtt-

működési Szervezet (ODIHR) jogi szakértőjét, aki a 2014. április 6-i parlamenti választásokat megfigyelő ODIHR delegáció tagjaként tartózkodott Magyarországon. Az általa kért tájékoztatás elsősorban az ombudsmannak a választási törvénnyel és eljárással kapcsolatos panaszok kivizsgálását illető hatáskörét célozta.

2014. április 2-án a Szubjektív Értékek Alapítvány szervezésében az azerbajdzsáni köztársasági elnök mellett működő civil szervezetek fórumának képviselői érkeztek Magyarországra. A fórum fontos szerepet tölt be Azerbajdzsán nemzetközi kapcsolatainak fejlesztésében, szélesítésében, törekszik az ország nemzetközi ismertségének, jó hírének növelésére. Az alapítvány azeri partnerei kérésére az alapvető emberi jogok érvényesüléséért munkálkodó szervezetek, intézmények bevonásával szervezett számukra szakmai programot, így a vendégek látogatást tettek az ombudsmanni hivatalban is. A megbeszélés fókuszában az alapvető emberi jogok védelmével, fejlesztésével foglalkozó azeri és magyar intézmények feladatai, valamint az ebben való civil társadalmi szerepvállalással kapcsolatos jó gyakorlatok megismerése állt. A civil szervezetek tanácsának legfőbb feladata, hogy elősegítse a civil társadalom és az állam közötti párbeszédet, teret adjon a civil kezdeményezéseknek, mozgósítsa a médiát, jogi tudatformáló és felvilágosító tevékenységet folytasson, katalizálja a demokratikus folyamatokat, segítsen a szociális, gazdasági egyenlőtlenségek leküzdésében.

2014. április 24–26. között a Hivatal „*Model Institutions for a Sustainable Future: A Comparative Constitutional Law Perspective*” (A fenntartható jövő modell-intézményei) címmel nemzetközi konferenciát szervezett, amelyet Ban Ki Mun ENSZ főtitkár is üdvözölt. A rendezvény háttéréül az ENSZ-főtitkár „Nem-

Tárgyalás az azeri civil szervezetek képviselőinek delegációjával (2014. április 2.)





„A fenntartható jövő modell-intézményei” nemzetközi konferencia nyitó ülése a Parlament Vadász termében (2014. április 24.)

zedékek közötti szolidaritás és a jövő generációk szükségletei” című, 2013. szeptember 17-én kiadott jelentése szolgált, amely a magyar ombudsmani intézményt, azon belül a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes irodáját a világ azon nyolc nemzeti intézménye között tünteti fel, amelyek egyedülálló módon, intézményesített formában járulnak hozzá a jövő nemzedékek szükségleteinek képviseléséhez. A Jelentés arra ösztönözte a biztoshelyettest, hogy a fenntartható fejlődés iránt elkötelezett nemzeti intézményekkel együttműködve olyan nemzetközi intézményi hálózat kiépítését kezdeményezze, amely globális szinten képes előmozdítani a fenntartható fejlődés és a nemzedékek közötti szolidaritás koncepciójának elterjesztését, ezáltal hozzájárulva Magyarország nemzetközi szerepének erősítéséhez is. A konferencia elsődleges célkitűzése arra irányult, hogy a generációk közötti szolidaritás modellintézményeinek képviselői, a téma legelismertebb szakértői és vezető nemzetközi civil szervezetek együtt cselekedjenek a jövő nemzedékek szükségleteire tekintettel lévő, hosszú távon is hatékony módszerek alkalmazásáért.

Az Európa Tanács emberi jogi biztosa, Nils Muižnieks és delegációja 2014 júliusában tett látogatást az alapvető jogok biztosánál. Az Európa Tanács emberi jogi biztosa tájékoztatást kért és kapott a fogyatékossgal élők jogait monitorozó projektről, a Magyarországon élő nemzetiségek helyzetét érintő megváltozott jogszabályi környezetről (nemzetiségi szószólók kerültek a magyar törvényhozásba), valamint arról, hogy a biztos munkatársai a hatáskör keretein belül figyelemmel kísérik a gyűlöletbeszéd és a gyűlöletcselekmények előfordulásait.



Az Európa Tanács emberi jogi biztosa és munkatársai az AJBH-ban (2014. július 2.)

Szintén júliusban a moldáv parlament Emberi jogi és nemzetiségi kapcsolatok bizottságának delegációja látogatott Hivatalunkba. A delegáció az eszmecsere során betekintést kapott az emberi jogok, valamint a nemzetiségek jogai védelmének hazai gyakorlatába, illetve elméletébe, ehhez kapcsolódóan tájékozódott az Országgyűlés szerepéről, az ombudsman, az Országgyűlés és a civil társadalom közötti együttműködés módjairól. A két ország közötti emberi jogi párbeszéd elősegítése érdekében folyamatban van az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, valamint a Moldáv Emberi Jogi Központ közötti együttműködési megállapodás aláírása.

Az Európa Tanács Emberkereskedelem elleni fellépés titkárságának (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, GRETA) szakértői csoportja július elején tett látogatást a Hivatalban. A látogatás része az Európa Tanács által elfogadott „Az Emberkereskedelem Elleni Fellépésről” szóló egyezmény végrehajtását értékelő folyamatnak, mivel 2013-ban Magyarország is jóváhagyta azt. A GRETA delegáció tagjai főként a civil társadalom képviselőivel, illetve független szervezetekkel találkoznak, hogy teljes képet kapjanak a magyarországi helyzetről.

A kiterjedt nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező albán ombudsmani hivatal munkatársai szeptemberben azzal a céllal érkeztek a magyar biztos hivatalába, hogy tanulmányozzák az AJBH tevékenységét, elsősorban a panaszok kezelése, a büntetés-végrehajtás ellenőrzése és a gyermekjogok területén.

2014 októberében a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes Budapesten fogadta Robin Simpsont, a fogyasztók világszervezetének főtanácsadóját, akivel megvitatták, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó magyar modell hogyan jeleníthető meg és milyen szerepet játszhat a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló ENSZ fo-



Az albán ombudsman munkatársait üdvözli dr. Székely László (2014. szeptember 25.)

gyasztóvédelmi iránymutatás érvényesítésében, és ezen keresztül hogyan járulhat hozzá a 2030-ra elérendő fenntartható fejlődési célok megvalósulásához. Robin Simpson jelezte, hogy véleménye szerint a magyar modell, illetve a hozzá hasonló intézmények elterjedése szervezeti garanciaként segíthetné az ENSZ fogyasztóvédelmi iránymutatásának nemzeti szintű alkalmazását.

Októberben az EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) delegációja a Nemzetgazdasági Minisztérium munkatársának kíséretében látogatott a Hivatalba. Mivel az EBRD az egyetlen, politikai mandátummal rendelkező nemzetközi pénzügyi intézmény, a bank Magyarországról szóló 2015–2018. közötti évekre vonatkozó országstratégiájához politikai elemzést is készít, amely azt vizsgálja, hogy a jelenlegi stratégia időszaka alatt (2011–2014) hogyan érvényesültek a többpárti demokrácia, pluralizmus és piacgazdaság elvei Magyarországon.

2014 októberében a Legfőbb Ügyészség megkeresésére a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős biztoshelyettes munkatársai fogadták a mongol legfőbb ügyészség munkatársait. Ismertették a biztoshelyettes tevékenységének alkotmányos és jogszabályi alapját, részletesen is megvitatták a jelen és jövő nemzedékek érdekeinek védelme közötti kapcsolatot, a generációk közötti igazságosság és a fenntarthatóság érvényesítésének mindennapi problémáját.

A mongol delegáció képviselői nagy érdeklődést tanúsítottak a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó magyar modell, valamint a modellintézmények hálózati tevékenysége iránt.

2014. október végén a Kínai Népköztársaság Állami Nemzetiségi Bizottságának delegációja tett látogatást dr. Székely László biztos úrnál. A találko-



Alan Rousso, az EBRD Külsőkapcsolatokért és Politikai Ügyekért felelős igazgatója, Oksana Antonenko politikai tanácsadó és Elena Petrovska, a budapesti EBRD Iroda vezetője. Székely Lászlóval (2014. október 16.)

zón megbeszélést folytattak az emberi jogok, valamint a nemzetiségek jogainak védelméről a magyar jogi szabályozás, illetve a gyakorlat tükrében.

2014. december 9-én az ombudsmani hivatal adott otthont az EU Daphne JUST/2011-2012/DAP/AG/3054 programot lezáró konzultációnak. A program keretében 4 ország együttműködésében (Bulgária, Egyesült Királyság, Magyarország, Olaszország) a Család, Gyermek, Ifjúság Kiemelkedően Közhasznú Egyesület olyan szakmai program kidolgozását tűzte ki célul, amely a bűncselekményt elkövetett gyermek-, illetve fiatalkorúak számára speciálisan képzett nevelőszülői elhelyezést biztosíthatna. Kérdések, vélemények hangzottak el a lehetséges továbblépésről, a gyermek- és fiatalkorú elkövetők rehabilitációjának, reintegrációjának optimális módszereiről.

A hivatalos látogatások sorát az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa Hivatala (OHCHR) európai és közép-ázsiai osztálya vezetőjének látogatása zárta 2014-ben. Hulan Tsedev asszony decemberben látogatott Hivatalunkba, hogy tájékozódjon a magyar ombudsmani intézmény működéséről.

Dr. Székely László az év folyamán több nagykövetet is fogadott az Alap-

vető Jogok Biztosának Hivatalában, többek között a román, az olasz, a montenegrói, valamint a német diplomáciai képviselőket vezetőjét.

A fentiekén kívül 2014-ben Hivatalunk számos külföldi társintézmény, NGO munkatársát, valamint külföldi egyetemi hallgatói csoportokat is vendégül látott.

Márciusban a Clermont-Ferrand-i Université d'Auvergne joghallgatói Marie-Elisabeth Baudoin, a Jogi Kar helyettes dékánja vezetésével látogattak el a Hivatalba. A látogatók megismerhették a nemzetiségi jogok magyar szabályozását, a nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettes feladat- és hatáskörét, valamint a magyarországi roma nemzetiség helyzetét, külön is elemezve az oktatási rendszerben megfigyelhető szegregációs jelenségeket.

Áprilisban Prof. Joachim Kersten vezetésével német diákcsoport érkezett Hivatalunkba, majd júliusban a Council on International Educational Exchange szervezésében Magyarországon tartózkodó amerikai tanári csoportot fogadtuk, akik a „From Communism to the European Union: Challenges for Small Nations (A kommunizmustól az Európai Unióig: A kis nemzetek kihívásai)” projekt keretében folytattak megbeszéléseket Prágában és Budapesten.

Augusztusban fiatal jogászok keresték fel Hivatalunkat a németországi Krefeld városának területi bíróságáról. A 17 fős csoportnak Hivatalunk munkatársai, dr. Lux Ágnes és dr. Kozicz Ágnes tartottak előadást. Lux Ágnes az ombudsman gyermekjogi munkáját és a 2008–2013 közötti gyermekjogi projekteket ismertette. Kozicz Ágnes „Az alapvető jogok biztosának gyakorlatából, különös tekintettel a fogyatékossgal élő személyek jogaira” című előadásában bemutatta az ombudsman intézményét, hatáskörét, vizsgálati

Az amerikai tanárcsoport Hivatalunkban (2014. július 10.)



eszközeit, intézkedéseit. Részletezte továbbá a fogyatékossgal élő személyek jogait vizsgáló projektek eredményeit.

Novemberben a Hans von Dohnanyi program keretében ösztöndíjas programjukat a magyar Országgyűlésnél töltő német fiatalok látogattak Hivatalunkba. Munkatársaink, dr. Csikós Tímea, dr. Kozicz Ágnes és dr. Tóth László tartottak interaktív előadást számukra az ombudsman jogintézményének alapjairól (feladat- és hatáskör, eszközök, intézkedések, eljárás menete) angol és német nyelven.

1.2.3.

Együttműködés nemzetközi szervezetekkel

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai – részben a Hivatal nemzetközi szervezeti tagságaiból adódóan – 2014-ben is aktív résztvevői voltak különböző emberi jogi nemzetközi szakmai rendezvényeknek.

Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézményeket Koordináló Nemzetközi Bizottsága (NHRI ICC) éves értekezletének 27. ülésére 2014. március 11–14. között Genfben került sor. A megbeszélésen intézményünket immár hagyományosan dr. Szabó Marcel biztoshelyettes képviselte. Az értekezleten a résztvevők a nemzeti intézmények emberi jogvédelmi szerepét, a jogsértések megelőzését célzó lehetőségeit vitatták meg. Az éves értekezlet ülésén a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes a svájci WaterLex nemzetközi nem-kormányzati szervezettel közösen kísérőrendezvényt szervezett *„Strengthening the Role of National Human Rights Institutions in Monitoring the Right to Water”* címmel. A kísérőrendezvény a vízkormányzás holisztikus szemléletmódjának bemutatását és a vízhez való jog emberi jogi megközelítésű újraértelmezését tűzte célul, felhívva az alapvető emberi jogok védelmét szolgáló intézmények figyelmét a vízhez való joggal kapcsolatos problémák intergenerációs sajátosságaira is. A svájci WaterLex NGO-val közös kezdeményezés hosszú távú célkitűzése a nemzeti emberi jogi intézmények nemzetközi együttműködésének kialakítása a vízhez való joggal kapcsolatos tapasztalatok és jó gyakorlatok („best practices”) megosztása, a jogi eszközök újraértelmezése és a megfelelő kapacitásépítés biztosítása érdekében.

Az *„Ombudsman szerepe egy demokráciában”* címmel a Nemzetközi Ombudsman Intézet (IOI) 2014. szeptember 17-én Tallinban konferenciát rendezett, amelyen dr. Szabó Marcel biztoshelyettes vett részt és tartott előadást az ombudsmanok jogalkotási hatásköréről. Kutatási eredményeire támaszkodva tanulmányával európai szintű összefoglalást is adott arra a kérdésre, hogy az egyéni panaszbeadványok feldolgozása, vizsgálata folyamán érzékelve a jogalkotási problémákat, milyen mértékben kell, kell-e egyáltalán

az ombudsmannak az alapvető jogok helyzetét is befolyásoló jogalkotási javaslatokat tennie.

Az Esélyegyenlőségi Szervezetek Nemzetközi Hálózata (European Network of Equality Bodies, EQUINET) 32 európai ország 42 egyenlő bánásmód szervezetét tömöríti. A magyar ombudsmani hivatal a hálózat létrejötté (2002–2004) óta részt vesz annak munkájában, melynek célja az európai esélyegyenlőségi jogok megvalósítása elsődlegesen a tagszervezetek képesség-fejlesztése útján. A múlt évben szervezett brüsszeli tanácskozások az uniós egyenlő bánásmód irányelveket, valamint az esélyegyenlőség előmozdítását célzó stratégiai tervek kidolgozását, illetve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének gyakorlati megvalósulását ölelték fel.

A 2014. február 18–19-én megtartott, Hivatalunk részéről dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet részvételével zajló, magas szintű EQUINET találkozó célja az volt, hogy választ találjon a 43/2000/EK irányelv (ún. Faji irányelv), valamint a 78/EK/2000 irányelv (ún. Foglalkoztatási keretirányelv) implementációja során leggyakrabban felmerülő problémákra, valamint körvonalazza a jövőbeni fejlesztési és módosítási irányokat. Az EQUINET Stratégiai Fejlesztéssel foglalkozó Munkacsoportjának 2014. február 26–27-én megtartott ülésén dr. Berkes Lilla képviselte Hivatalunkat, majd az április 23–24-i, nemi egyenjogúsággal foglalkozó tanácskozáson dr. Ottrok Viktória vett részt. A Stockholmban 2014. június 16–18-án megtartott szakmai képzésen, amelynek témája a szexuális orientáción alapuló (munkahelyi) diszkrimináció, illetve az LMBTI személyek jogi helyzete, alapvető esélyegyenlőségi problémáik és ezek megoldási alternatívái a különböző európai államokban voltak, dr. Csikós Tímea és dr. Szajbély Katalin vettek részt. A 2014. szeptember 23–24-én Varsóban megrendezett képzésen, amelyen Hivatalunkat dr. Kozicz Ágnes és dr. Bogárdi Dóra képviselték, a zaklatás, különösen a szexuális zaklatás elleni európai esélyegyenlőségi feladatok, valamint az áldozatvédelem álltak a figyelem középpontjában.

Az alapjogvédelemmel foglalkozó munkatársaink rendszeres résztvevői az Európai Jogi Akadémia (Europäische Rechtsakademie – ERA) szemináriumainak, amelyek lehetőséget biztosítanak a szakmai ismeretek aktualizálására, bővítésére. A németországi Trierben 2014. február 10–11-én, valamint 2014. szeptember 29–30-án megtartott, az EU antidiszkriminációs jogforrásait és jogalkalmazását érintő szemináriumain dr. Berkes Lilla és dr. Baksa Zsuzsanna, a 2014. március 4–5-i az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti eljárásokkal kapcsolatos gyakorlati ismereteket tartalmazó szemináriumon pedig dr. Babos Nikolett vett részt.

Az Európa Tanács, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), az Európai Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Hálózata (ENNHRI), valamint az EQUINET közös Platform értekezletére került sor 2014. szeptember 24-én

Bécsben a migránsok és menedékkérők jogairól. A rendezvényen a Hivatalt dr. Haraszi Katalin képviselte. A közös platform célja az, hogy a migráció és a menekültügy területén folyamatos konzultációs fórumot biztosítson a nemzeti emberi jogi intézmények számára.

2014. október 28-án az Európai Unió Tanácsa és a FRA Brüsszelben konferenciát szervezett a szexuális diszkriminációhoz és a nemi identitáshoz kapcsolódó hátrányos megkülönböztetés elleni harcról, valamint ehhez kapcsolódóan az EU és a tagállamok döntéshozatali folyamataiban szükséges lépésekről. A konferencia fórumot biztosított arra is, hogy a tagállamoknak a diszkrimináció területén felhalmozott jogalkotási és szakpolitikai megoldásait, valamint a közigazgatás, a munka világa, a bűnüldözés és az oktatás területéről összegyűjtött jó gyakorlatait a résztvevők megismerjék.

1.2.4.

OPCAT együttműködés

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (OPCAT) 3. cikke alapján a nemzeti megelőző mechanizmus feladatait az alapvető jogok biztosa látja el 2015. január 1-jétől, a 2014-es év tehát a felkészülés éve volt. 2014. május 26–27-én dr. Haraszi Katalin Ljubljanában részt vett az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmusok (NPM) Délkelet-európai Hálózatának ülésén, melynek célja az NPM éves jelentései összeállításával kapcsolatos bizonytalanságok tisztázása volt.

A nemzeti megelőző mechanizmusok szerepe a pszichiátriai intézetekben témakörét feldolgozva műhelybeszélgetést szerveztek Szkopjében 2014. október 20–22-én, ahol lehetőség nyílt, hogy a leendő magyar NPM vezetője, dr. Fliegauf Gergely közvetlen tárgyalásokat folytasson a macedón társintézmény vezetőjével és munkatársaival.

Az NPM munkamódszerei volt a témája a 2014. november 26–28-án Brnóban, a Cseh Ombudsman Hivatala által szervezett NPM találkozónak. A résztvevő grúz, francia, szlovén, lengyel, cseh NPM-ek beszámoltak a fogva tartási helyek látogatásának tervezéséről, lebonyolításáról, a látogatás során gyűjtött bizalmas adatok kezelésének szabályairól, a jelentések elkészítésének és közzétételének módjáról. A tanácskozáson dr. Haraszi Katalin vett részt.

A 2014. november 27–28-án Belgrádban megtartott Délkelet-európai OPCAT Fórumon dr. Fliegauf Gergely vett részt. A tanácskozás témái a nemzeti megelőző mechanizmusok és a prevenciók munka egészségügyi, utánkövetési, igazságügyi szakértői, bizalmassági és PR aspektusai, va-

lamint a büntetlenség elleni küzdelem voltak. A résztvevők eszmecsereét folytattak arról is, hogy hogyan előzhető meg a rossz bánásmód az egyes fogva tartási helyeken.

1.2.5.

A fenntartható jövő modell-intézményei

Az áprilisi *„Model Institutions for a Sustainable Future: A Comparative Constitutional Law Perspective”* címmel, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes által megrendezett nemzetközi konferencia folytatásaként 2014. június 19–20-án a Lisszaboni Egyetem által összehívott *„International Conference on Intergenerational Law: The Law of the Future and the Future of Law”* c. konferencián dr. Szabó Marcel biztoshelyettes is részt vett. A találkozón, amely tartalmilag is épített a budapesti előzményekre, a jövő generációk védelmének lehetséges jogi eszközei kerültek feltárára. A Budapesten megalakított nemzetközi hálózat tagjai közül a magyar jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes, a walesi jövő generációk biztosa, valamint az egyik legjelentősebb civil szervezet, a World Future Council igazgatója 2014. június 26. és július 2. között az ENSZ meghívására New Yorkban részt vett a Magas Szintű Politikai Fórum ülésén. A Magas Szintű Politikai Fórumot az ENSZ Főtitkárának jelentése nyomán hívták össze annak megvitatására, hogy a 2015. évet követő akciótervben milyen prioritások és célok szerepeljenek. A jelen és a jövő generációk életkörülményei tekintetében meghatározó megoldások és tendenciák megvitatása során a biztoshelyettes bemutatta a nemzeti intézmények feladatait és jelentőségüket a jövő nemzedékek érdekeinek az ENSZ szintjén történő képviselete tekintetében.

2014. október 16-án *„Institutional guarantees for intergenerational and intragenerational solidarity in the European Union”* [A nemzedékek közötti és a nemzedéken belüli szolidaritás intézményi garanciái az Európai Unióban] címmel dr. Szabó Marcel biztoshelyettes előadást tartott az Environmental and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC) Budapesten megrendezett 22. éves konferenciáján. A biztoshelyettes felhívta a figyelmet a generációk közötti szolidaritás és igazságosság érvényesítésének szükségességére, aminek feltétele többek között a természeti kincseink örökségként való kezelése és megőrzése. Szabó Marcel a résztvevőkkel ismertette a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét szolgáló nemzeti modellintézményeket és a részvételelükkel formálódó és növekvő hálózat tevékenységét és lehetőségeit. A biztoshelyettes szorgalmazta az Európai Unió ombudsmani intézményének átalakítását és a magyar modellhez hasonlóan a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős ombudsman-helyettesi intézmény bevezetését.

A biztoshelyettes 2014. november 22-én, Londonban részt vett az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény aláírásának 25. évfordulója alkalmából megrendezésre került „Voices of Future Generations” című konferencián. A rendezvény a World Future Council, a Nemzetközi Fenntartható Fejlődés Központja (CISDL), az ENSZ Környezetvédelmi Programja (UNEP), a Természetvédelmi Világszövetség (IUCN) és az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága által útnak indított nemzetközi rendezvénysorozat része volt, amely az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye és az ENSZ Rio+20 konferenciáján meghirdetett „A jövő, amit akarunk” (The Future We Want) Nyilatkozat jelentőségére kívánta felhívni a figyelmet. A rendezvényen a biztoshelyettes bemutatta az ombudsman gyermekjogi tevékenységét és az Egyezmény védelme kapcsán elért magyarországi eredményeket.

1.2.6.

Regionális együttműködés

2014. június 12–14-én a lengyel ombudsman meghívására Białowieżában tartották a visegrádi országok ombudsmanjainak éves találkozóját, amelyen Hivatalunk részéről dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet biztoshelyettes vett részt. A találkozón az ombudsman ellenőrző szerepéről, a kisebbségek védelméről, a nemzeti kisebbségek politikai képviseletéről, az oktatási rendszerekről (különös tekintettel a roma nemzetiségű gyermekek oktatására) és a munkaerő-piaci helyzetről cseréltek eszmét a résztvevők, akik abban is megállapodtak, hogy a jövőbeni együttműködés keretei között kiemelt figyelmet szentelnek a roma integráció kérdéseinek. A lengyel külügyminisztérium és a lengyel gyermekjogi ombudsman szervezésében és meghívására a visegrádi országok, valamint a Nyugat-balkáni országok ombudsmanjai és gyermekvédelmi szakemberei Varsóban tanácskoztak 2014. szeptember 29. és október 1. között. A rendezvény összehívásának gondolata 2012-re, a lengyel EU-elnökség idejére nyúlik vissza, amikor Lengyelország javasolta egy alapjogi szakértői hálózat létrehozását a visegrádi négyek és a nyugat-balkáni országok részvételével. A Hivatal képviseletében Hegedűs Éva és dr. Kozicz Ágnes ismertette a magyar ombudsman releváns vizsgálatait és azok tapasztalatait. 2013 novemberében kezdődött az „Együtt a Jó Kormányzás irányába” címet viselő, az Európai Szociális Alap által finanszírozott közös projektünk a cseh és a szlovák ombudsmani hivatalokkal. A program fókuszában az ombudsmani hivatalok hatékonyságának a belső és külső folyamatok megújításán keresztül történő fejlesztése, valamint a felhalmozott ismeretek és tapasztalatok megosztása áll.

2014. február 20–21-én a projekt keretén belül Brnóban nemzetközi szakmai tanácskozásra került sor az időskori demenciában szenvedők speciális ellátási igényeiről és ennek módszertanáról. A megbeszélésen Hivatalunk

képviselésében dr. Csikós Tímea vett részt. Ugyanebben az időpontban párhuzamosan került sor a Nemzeti Ellenőrző Mechanizmus (OPCAT-NPM) tevékenység aktuális kihívásairól, a külső szakértőkkel és civil szervezetekkel való együttműködés tapasztalatairól szóló megbeszélésre, amelyen dr. Haraszti Katalin képviselte Hivatalunkat.

2014. május 29-én a projekt keretében Brnóban találkozott a magyar és a cseh ombudsman. A két hivatal delegációi megvitatták az NHRI akkreditációval, az alkotmánybíróvási felülvizsgálat kezdeményezésével, a társadalmi tudatformálással és kapcsolattartással, az ügyelosztás gyakorlatával és az ombudsmani vizsgálatok módszertanával kapcsolatos kérdéseket.

A 2014. október 23–24-én Brnóban rendezett nemzetközi konferencia a munka és a magánélet egyensúlyáról szólt. Az előadások a kisgyermekes szülők munkahelyi lehetőségeit (részmunka, távmunka), illetve az óvodai, bölcsődei gyermekelhelyezés jogi szabályozását és gyakorlatát vizsgálták. Az európai ombudsmani hivatalok és más esélyegyenlőségi szervezetek gyakorlati tapasztalatait felvonultató műhelybeszélgetésen Hivatalunk álláspontját dr. Csink Lóránt ismertette.

Magyar–német–osztrák együttműködés keretében valósult meg a 2012-ben indult COREPOL projekt, amely konfliktusmegoldást, mediációt, helyreállító igazságszolgáltatást szorgalmaz a különböző kisebbségek és a rendőrség viszonylatában. Dr. Szajbély Katalin a projekt etikai tanácsadójaként az alapvető emberi jogi normák betartásának témafelelőse volt. A projekt-találkozókra 2014. május 5–6-án Berlinben és december 3–4-én Brüsszelben került sor. A projekt eredményeiről bővebben a COREPOL internetes oldala (<http://www.corepol.eu>) tartalmaz információkat.

Lényeges kérdés, hogy ki védi az állampolgárok kommunikációs és információs jogait a korrump médiával szemben, és mi az ombudsman mint független állami szerv szerepe ezen a speciális területen. Erre a kérdésre kereste a választ a Ljubljanában 2014. december 1-jén, a Délkelet-európai országok média-rendszereiben folyó korrupcióellenes harcról tartott regionális konferencia, amelyen a Hivatalt dr. Csink Lóránt képviselte.

2. Sajtóvisszhang

Az alapvető jogok biztosa tevékenységének médiatükre 2014-ben

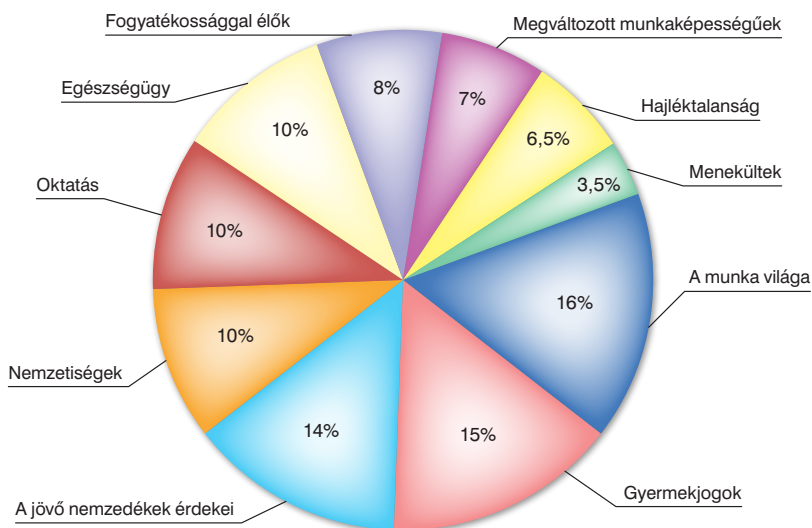
A 2014. év volt dr. Székely László alapjogi biztosi tevékenységének első teljes esztendeje. Míg a 2013-as beszámoló az előd ombudsman és az alapvető jogok új biztosának munkáját összevontan mutatta be, a 2014-es beszámoló médiaösszegzése egy vezetői szempontból homogén esztendő képét rajzolja meg.

Általános jellemzőként megállapítható, hogy a kiadott sajtóközlemények és állásfoglalások visszatükrözik az ombudsmani szerepfelfogás és a társadalmi érdeklődés 2014-es vonásait. A média-statisztikákból is kiemelkedik, hogy az alapvető jogok biztosa a jogaik képviselőjére nem, vagy kevéssé képes állampolgárok, csoportok, rétegek ügyeit állította tevékenységének középpontjába. Ezek az emberek és csoportok, valamint a hatóságok, közszolgáltatást végző szervek konfliktusai jelentek meg a közlemények jelentős részében. A fogyatékossgal élők (8%), megváltozott munkaképességűek (7%), az egészségi bajokkal küzdők (10%), a hajléktalanok (6,5%), menekültek (3,5%) problémái mellett a sajtóközlemények kiemelkedően nagy számban foglalkoztak a gyermekjogok (15%), az oktatáshoz kapcsolódó jogok (10%) érvényesülésének nehézségeivel, valamint 2014 egyik központi kérdésével, a munka világában, részben a közmunkában (16%) feltárható jelenségekkel.

A 2013-as évben kimutatott arányokhoz képest megnövekedett a betegjogok és a munkaügyek közleményeinek súlya, a gyermekjogok, az oktatásügy, a fogyatékossgal élők sorsával foglalkozó közlemények százalékos aránya megközelítőleg az egy évvel korábbinak felelt meg.

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes sajtómegjelenéseinek és közleményeinek-állásfoglalásainak aránya (14%) valamelyest csökkent, viszont a sajtómegjelenéseinek száma növekedett. Ezt az magyarázza, hogy az ombudsmanhelyettes tevékenységének jelentős részében konferenciákon, kerekasztal-beszélgetéseken és más sajtónyilvános rendezvényeken is kifejtette álláspontját. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes sajtóközleményeinek aránya az előző évihez képest emelkedett (10%), jellemzően a nemzetiségi oktatás-nevelés és a nemzetiségi intézmények működését befolyásoló jogszabályi környezet változásainak elemzésével a közéletben.

A közlemények főbb témái százalékos megoszlásban (forrás: AJBH)



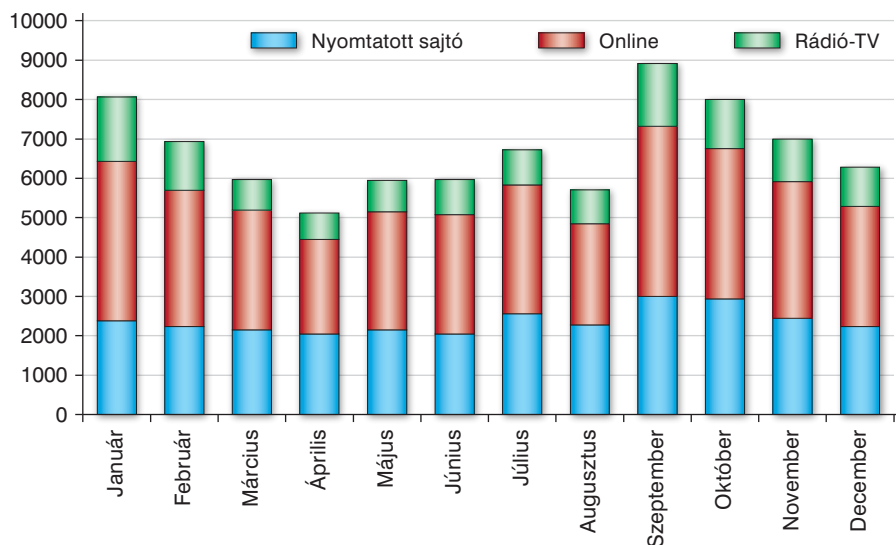
A média érdeklődése főként a nagyobb jelentőségű alapjogi, környezeti, valamint nemzetiségi kérdések jelentkezésekor élénkült meg, legtöbbször követve az ombudsman jelentéseiben feltártakat és ajánlásokat, illetve várva az alapvető jogok biztosának álláspontját egyes, nagy figyelmet kiváltó magyarországi fejleményekben. Eközben nemegyszer tudatosítani kellett a média érdeklődő munkatársaiban, hogy a biztos mozgásterét a nyilvánosságban is behatárolja a munkájának kereteit meghatározó törvényi szabályozás.

A teljesség igénye nélkül: ilyen, nagy figyelmet kiváltó téma volt a megváltozott munkaképességű emberek felülvizsgálatának a kérdése, a lászóháza környezetkárosítás helyszíni vizsgálata, a téli hajléktalan-ellátás áttekintése, a kishantosi gazdaság ökológiai gazdálkodását támogató állásfoglalás, a közérdekű bejelentések kezelésének problematikája, a nemzetiségi nevelés-oktatás jogszabályi változása vagy például a nemzeti parkokkal kapcsolatban tervezett változtatásokat értékelő elvi állásfoglalás.

A közlemények, állásfoglalások a www.ajbh.hu oldalon olvashatók.

Az alapvető jogok biztosa és két helyettese a legfontosabb témákban interjú-szituációkban, sajtótájékoztatókon is kifejtette álláspontját. 2014-ben ezek között is kiemelkedő volt az éves tevékenység terveit bemutató sajtótájékoztató, „A fenntartható fejlődés modell-intézményei” című nemzetközi konferencia kísérő sajtótájékoztatója, a 2015. január 1-jével induló OPCAT-iroda bemutató rendezvénye, a nemzeti parkokról szóló vagy például a két megyei látogatás és az azokat megelőző helyszíni vizsgálatok tapasztalatait ismertető pécsi és gyulai sajtótájékoztató. Mindezek

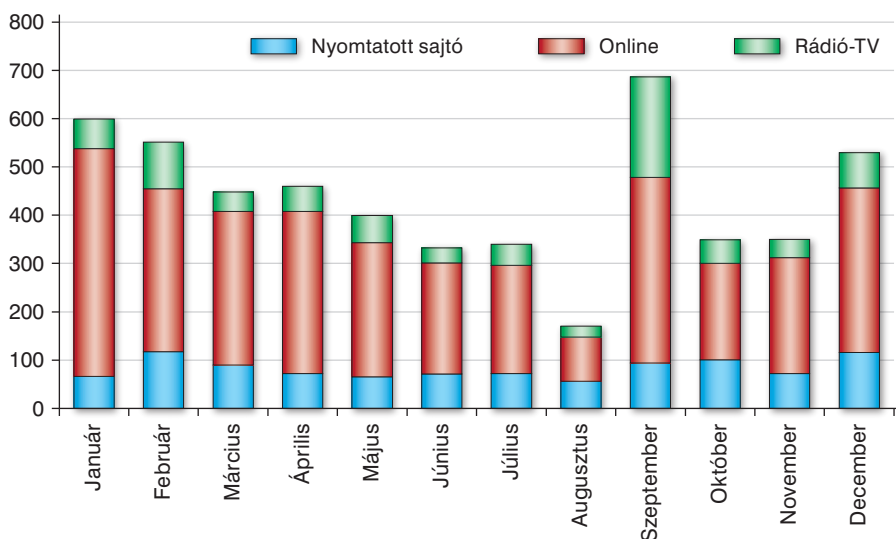
Az AJBH témái médiamegjelenéseinek megoszlása havi bontásban (forrás: Observer)



jelentős számú tudósítást generáltak. Az interjúk, illetve a sajtótájékoztatók beszámolóit, a központi, a megyei és a helyi sajtóorgánumok cikkei az Interneten kivétel nélkül visszakereshetők.

Az Alapvető Jogok Biztos Hivatalát, a biztost és két helyettesét a feladatkörüket érintő több mint 80 ezer cikk, tudósítás, riport összesen csaknem 11 ezer esetben nevezte meg. A megjelenések immár tartósan megmutat-

Az ombudsman említése a médiában havi bontásban (forrás: Observer)



kozó jellegzetessége az online média túlsúlya, a nyomtatott sajtó fokozatos, évről-évre megfigyelhető visszaszorulása, valamint az AJBH témáinak jellegzetessége folytán (mivel képi formában nehezebben feldolgozható a jogi tartalom) a televíziós megjelenések arányának stagnálása. Ugyanakkor az alapvető jogok biztosának említése a megelőző esztendő adataihoz képest abszolút számban néhány százzal csökkent (2013: 5602; 2014: 5213); a különbség oka abban a megnövekedett médiaérdeklődésben keresendő, amelyet a biztos személyében 2013-ban bekövetkezett változás generált az új ombudsman hivatalba lépése előtti és az azt követő hónapban.

3.

Alkotmányos jogok helyzetének értékelése

3.1.

A törvényben kiemelt vizsgálati területek

Az alapvető jogok biztosa 2014-ben is az ombudsmantörvény vonatkozó rendelkezésével és szellemiségével összhangban folyamatos, fokozott figyelmet fordított az öt kiemelt vizsgálati területre. A következőkben a törvényi sorrendet híven követve a gyermekek jogait, a nemzetiségi jogokat, az egészséges környezet védelmét, a fogyatékossgal élő személyek, illetve a további leginkább veszélyeztetett csoport jogainak védelmét érintő ügyek, jelentések, vizsgálatok, tendenciák elemző bemutatására kerül sor. A környezetvédelem és a nemzetiségi jogok védelme területén a fejezetrészek foglalkoznak a biztos és a biztoshelyettesek közös munkájának, vizsgálatainak és együttműködésének tapasztalataival. A több területet is érintő átfogó, komplex vizsgálatokkal – eltérő hangsúlyokkal – több fejezetrészt is foglalkozik.

3.1.1.

A gyermekek jogainak védelme

Az Alaptörvény XVI. cikke rögzíti, hogy minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, igaz, a korábbi alkotmányos rendelkezésben foglalt címzetek (család, állam, társadalom) felsorolása nélkül.

A korábbi, az ombudsman gyermekjogokkal kapcsolatos feladatait meglehetősen szófukaron szabályozó gyermekvédelmi törvényből fakadó, tulajdonképpen a biztosok egyéni prioritásaitól függően kiemelten vagy kevésbé intenzíven kezelt feladatként való megjelölés helyett a gyermeki jogok védelme az alapvető jogok biztosának első helyen kiemelt kötelessége is lett. Az Ajbt. kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. A hagyományos ombudsmani eszköztárban a biztos a tudomására jutó, a gyermekek alkotmányos jogait érintő visszaéléseket kivizsgálja és orvoslásuk érdeké-

ben általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezhet. A nyilvánosság használata – mint az ombudsman intézmény „legerősebb fegyvere” – proaktív jogvédelmi eszközként hagyományosan nagyobb hangsúlyt kap a gyermeki jogok védelmének terén.

A gyámhatóság eljárását érintő gyermekvédelmi panaszügyek vizsgálata

A tárgyévben a gyermekek jogainak védelme területén a panaszok jelentős része változatlanul a gyámhivatalok eljárásával, tevékenységével, ezen belül pedig elsősorban a kapcsolattartás szabályozásával és végrehajtásával függ össze. Ebbe a kategóriába sorolhatóak az AJB-487/2014. számú, AJB-650/2014. számú, AJB-683/2014. számú, AJB-1559/2014. számú, AJB-3774/2014. számú, valamint az AJB-4257/2014. számú ügyben született ombudsmani jelentések. A kapcsolattartásra jogosult szülők, illetve nagyszülők többnyire az eljárás elhúzódását sérelmezték, gyakran hangot adtak azon véleményüknek, miszerint az eljáró hatóság elfogult velük szemben, a másik fél érdekeit képviseli. A vizsgált ügyek jelentős részében az derült ki, hogy a gyámhivatalok a kérelmekről valóban az ügyintézési határidő többszörös túllépésével hoztak érdemi döntést, ez pedig már önmagában sérti a tisztességes eljáráshoz fűződő jogot. Tény azonban az is, hogy a kapcsolattartási ügyekben folytatott eljárások során, amikor a szülők sorozatosan bizonyítási kérelmeket, az eljárás szempontjából irreleváns nyilatkozatokat és kéréseket terjesztenek elő, az eljáró hatóság a gyermek legjobb érdekét szolgáló döntését a tényállás teljes körű tisztázása után tudja csak meghozni.

Fontos fejlemény volt, hogy az új Ptk. 2014. március 15-étől a gyámhatósági eljárásban is lehetővé teszi a sajátos konfliktuskezelő, vitarendező közvetítői eljárás, a mediáció elrendelését. A mediáció célja a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján – a vitában nem érintett közvetítő bevonása mellett – a vita rendezését tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása. A hazai és a külföldi szakirodalmi adatok azt bizonyítják, hogy a felek által közösen megfogalmazott egyezségeket nagyobb számban tartják be, mint a bírói, illetve gyámhivatali döntéseket. Mindezek nyomán akkor, ha a biztos megítélése szerint a kötelező közvetítői eljárás igénybevétele az általa vizsgált esetben indokolt, az eljáró gyámhivatal vezetőjét a mediáció elrendelésének megfontolására kéri.

A törvény az ombudsmani vizsgálódás körét a hatóságokra korlátozza, így intézkedési lehetősége a biztosnak magánszemélyekkel szemben akkor sincs, ha a rendelkezésére álló adatok alapján a gyermek jogainak érvényesülését valamelyik szülő sérti vagy gátolja. A biztos a gyermekjogok érvényesüléséért felelős ombudsmanként ezzel együtt szükségesnek tartja az e tárgyban folytatott vizsgálatait lezáró jelentéseiben a szülők figyelmét fel-

hívni arra, hogy a kapcsolattartás, a különélő szülők közötti kommunikáció, a gyermek érdekében való közös gondolkodás, együttműködés nélkül a gyermek jogainak érvényesülése nem lehetséges. A gyermekkel életvitelszerűen együtt élő szülőt fokozott felelősség terheli a tekintetben, hogy a gyermek ne idegenedjen el másik szülőjétől. A különélő szülő felelőssége pedig, hogy a kapcsolattartás jogát a gyermek fejlődését elősegítve gyakorolja. A gyermek fejlődése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy mindkét szülőjével megfelelő kapcsolatban legyen, ennek hiánya, illetőleg a kapcsolattartási konfliktusok miatti folyamatos – olykor éveken át tartó – hatósági, bírósági eljárások akár az egész életére kiható mély lelki válságot okozhatnak. Mindez pedig egyaránt érintheti a gyermek lelki egészségét, erkölcsi fejlődését és szociális készségeinek kialakulását.

A kérdéskör fontosságára tekintettel az alapvető jogok biztosa 2014. szeptember 25-ére műhelybeszélgetést hívott össze a különélő szülők gyermekei kapcsolattartási joga érvényesüléséről, a kapcsolattartás végrehajtásának gyakorlati problematikájáról. A műhelybeszélgetés alkalmával a megyei kormányhivatalok szociális és gyámhivatalainak vezetői, bírók, ügyészek, igazságügyi szakértők, az érintett minisztériumok és civil szervezetek képviselői, valamint az ombudsman munkatársai folytattak előremutató jellegű szakmaközi megbeszélést. A nyitott párbeszéd során a résztvevők arra a kérdésre próbáltak választ keresni, hogy miként érvényesülhetne jobban a gyermekek véleménynyilvánításhoz fűződő joga, befolyásmentes és szabad akarata az őket személyesen érintő kapcsolattartási ügyekben. Szóba kerültek a bírósági és hatósági eljárások elhúzódásának okai, a bizonyítási nehézségek, a szakértői kompetenciák tágításának lehetősége, a gyámhivatali ügyintézők képzése, valamint a szülői alkalmasság kérdésköre. Javaslatok hangzottak el a soron kívüli ügyek jogszabályi sorrendjének megváltoztatására, a bíróság által kirendelt szakértőkhöz intézett kérdések pontosítására, a szakértői vélemények felhasználhatóságának szabályozására, a szakértői névjegyzék specifikálására, a szakterületek pontosítására, a joggal való visszaélés határozottabb szankcionálására. Felvetődött a sajtó kiemelt felelőssége egyrészt a szenzitív adatok védelme, másrészt a társadalmi szemléletváltozás vonatkozásában. Nyomós érvek hangzottak el a mediáció mint alternatív vitarendezési technika fontossága és hatékonysága mellett. Az érintettek eltökéltek voltak abban, hogy a szülői felelősséget erősítő és a gyermekvédelmi szakemberi kompetenciát segítő társadalmi szemléletváltozást tovább vigyék, így a műhelybeszélgetést a közös gondolkodás alapjának tekintették. A résztvevők megállapodtak abban, hogy fokozott együttműködésben próbálnak érvényt szerezni a gyermekek legfőbb érdeke érvényesülésének.

Az AJB-8309/2013. számú ügyben a panaszos édesanya gyermeke iskoláztatási támogatásának szüneteltetése ügyében fordult az ombudsman-

hoz. A vizsgálat feltárta, hogy a hatóság a hivatalból indított eljárás megindítása után mintegy egy év múlva hozott érdemi döntést. A késedelem a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az AJB-1960/2014. számú ügyben az édesapa 2008-ban született gyermeke veszélyeztetettségével kapcsolatban kért segítséget. A beadvány szerint a panaszos gyermekének édesanyja 5 éve bántalmazza közös gyermeküket és ennek megakadályozására a hatóságok és hivatalok nem tesznek meg minden tőlük telhető intézkedést. Az elmúlt évek során az édesapa számtalan kérvényt, kérelmet, jelzést nyújtott be a különböző hivatalokhoz, rendőrséghez, bírósághoz, azonban véleménye szerint semmilyen érdemi intézkedés nem történt a gyermek védelme érdekében. Az apa sérelmezte, hogy a gyámhivatal a gyermeke védelembe vételével kapcsolatos eljárása során a gyermek érdekét szolgáló döntést nem hozott. A vizsgálat feltárta, hogy az elhúzó eljárás sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, egyúttal a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézi elő. A visszásság bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az ombudsman a gyámhivatal vezetőjéhez fordult.

Az AJB-3053/2014. számon egy repatriálási ügyben folytatott vizsgálatot az ombudsman. A gyermek nevelőszülőjének beadványa szerint a gyámi tisztséget is ellátó nevelőanya utólag, 2014 áprilisában értesült arról, hogy az illetékes gyámhivatal márciusban értekezletet tartott a repatriálási terv előkészítése érdekében. Erről azonban a panaszos semmilyen tájékoztatást nem kapott, sem őt, sem a kiskorú gyermeket nem hallgatták meg, gyámként lehetősége sem volt a hatóságot a gyermek egészségi állapotáról, családba való beilleszkedéséről, személyes kapcsolatairól és egyéb fontos körülményeiről tájékoztatni. A repatriálásról hozott döntés ellen pedig a jogorvoslathoz való jogával nem tudott élni. A vizsgálat megállapította: azzal, hogy a repatriálásra irányuló eljárásról valóban nem értesítette a törvényes képviselőt, valamint sem őt, sem a gyermeket nem hallgatta meg – ami a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogot sértette –, a gyámhivatal megsértette a gyermek alapvető jelentőségű, meghallgatáshoz és véleménynyilvánításhoz fűződő jogát. A visszásság jövőbeni megelőzése érdekében a biztos a gyámhivatal vezetőjéhez fordult. A hivatal vezetője a kezdeményezésre határidőben nem válaszolt, azt a biztos sürgette.

A gyermekvédelem területén jellemző típust képeztek a gyámhivatalok *ideiglenes hatályú elhelyezési döntéseivel, eljárásával* kapcsolatban érkező szülői panaszbeadványok. Az AJB-7605/2013. számú beadványban egy édesapa 17 éves gyermeke ügyében kérte a biztos segítségét. A csatolt dokumentumok szerint a panaszos lányát az őt nevelő édesanyja kizárta a lakásból, ezért 2013. május 8-án a gyámhivatalt a gyermek ideiglenes hatályú hozzá

való helyezésére kérte. Sérelmezte, hogy kérelmét a gyámhivatal 2013. július 17-én elutasította, továbbá, hogy a döntést a másodfokon eljáró fővárosi szociális és gyámhivatal érdemben – annak elnevezését megváltoztatva – helybenhagyta. A vizsgálat megállapította, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó, súlyos és azonnali intézkedést igénylő eset a jelzés idején – mivel a gyermek ekkor már az édesapa háztartásában tartózkodott – nem állt fenn. Így a gyámhivatal a jegyzőkönyv felvételét követő 8 napon belül a gyermekelhelyezés megváltoztatására vonatkozó perindítás lehetőségéről való írásbeli tájékoztatással végzésben jogszerűen utasíthatta volna el az ideiglenes hatályú elhelyezésre vonatkozó kérelmet.

Az AJB-7993/2013. számú ügyben a panaszos édesanyja 14 éves lánya ügyében fordult a biztoshoz. A beadvány szerint a gyermeket 2013 augusztusában a gyámhivatal ügyintézője rendőri segédlettel nevelőszülőhöz vitte. A panaszos sérelmezte, hogy a gyermeke ideiglenes elhelyezésére vonatkozó határozatot beadványa benyújtásáig (2013. december) nem kapta meg. Kifogásolta, hogy a szülők és a gyermek kapcsolattartását a gyámhivatal csak 2013 novemberében szabályozta, az ideiglenes elhelyezés felülvizsgálata tárgyában pedig döntés nem született. A vizsgálat megállapítása szerint a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz, egyúttal sérti a gyermek kapcsolattartáshoz való jogát, ha a gyámhivatal az ideiglenesen nevelőszülőhöz helyezett gyermek szüleivel való személyes kapcsolattartást késedelmesen szabályozza, valamint ha az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában folytatott eljárás elhúzódik.

A gyermekvédelmi szakellátást érintő ügyek közül kiemelés érdemel az AJB-7822/2013. számú ügy, amelyben a biztos egy, a gyermekvédelmi szakellátásból folyamatosan szökésben lévő gyermek ügyében folytatott vizsgálatot. A jelentés rögzíti, hogy a gyermekvédelmi törvény szerint a gyermekvédelmi szakellátás feladata a gyermek életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő, teljes körű ellátás nyújtása. A vizsgált esetben azonban megállapítható volt, hogy az ideiglenes gondozás helyéül kijelölt gyermekotthon – mivel összességében csak néhány órát tartózkodott az intézményben – nem tudta motiválni a gyermeket. Az esetleges speciális ellátására irányuló szükségletét erre vonatkozó szakvélemény hiányában pedig nem lehetett megállapítani. Összességében a folyamatos szökései, prostituálódása miatt súlyosan veszélyhelyzetben lévő gyermek – az ellátórendszer hiányosságaira is visszavezethetően – a gyermekvédelmi szakellátórendszerben segítséget nem kapott. Ennek hiányában pedig a biztos szerint sérült a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás elve, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga. A lányt a rendőrség a jelentés kibocsátását követően megtalálta, az országos gyermekvédelmi szakértői bizottság a speciális szükségletét

megállapította, gondozási helyéül a minisztérium fenntartásában álló speciális gyermekotthont jelölték ki.

Az AJB-6579/2013. számú vizsgálata azon jelzés alapján indult, miszerint a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezése a gyermekvédelmi törvény által előírt határidőket jelentősen túllépi. Az ombudsman a kérdés körülményeinek érdekében hét megyére és a fővárosra kiterjedő átfogó vizsgálatot folytatott. A panaszos fenntartásában lévő intézményben élő gyermekek több mint egyharmada ideiglenes hatállyal van elhelyezve lakásotthonban és nevelőszülőknél. A nevelőszülői gondoskodásban lévő gyermekek közül a többségük több mint egy éve, egy gyermek pedig több mint két éve ideiglenes hatályú elhelyezett. Az érintett gyermekek közül több mint tízen 0–3 év közöttiek. A lakásotthonban élő, ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek átlagosan több mint 11 hónapot töltenek ideiglenes státuszban, és az ebből fakadó átmeneti, bizonytalan helyzetben. A beadványt tevő megjegyezte, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottsági szakvélemények nem eléggé alaposak, nem tartalmazzák azokat a háttérinformációkat és azokat az elégséges szakmai megállapításokat, amelyek feltétlenül szükségesek a gyermekekkel folytatandó minőségi munkavégzéshez.

A vizsgálat során megkeresett szervek tájékoztatása alátámasztotta, hogy az egész országban problémát jelent a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésének elhúzódása, az ideiglenes hatályú elhelyezés és az átmeneti nevelésbe vétel alkalmazási eseteinek elhatárolása és emiatt az ideiglenes hatályú elhelyezésnek a nevelésbevitel előkészítéseként való alkalmazása. A megkeresett szervek az elhúzódások okaként több körülményt is említettek, így egyebek mellett azt, hogy a felülvizsgálathoz szükséges előzményi iratok és információk beszerzése jelentős időt igényel, s gyakran előfordul, hogy a jogszabályi előírás ellenére a gyámhivatal nem továbbítja az előzményeket a szakszolgáltatónak, ilyenkor a folyamat gyorsítása érdekében a szakértői bizottságnak kell beszereznie azokat. Nehezíti a szakszolgáltatásokat, benne a szakértői bizottságok munkáját a személyi feltételek elégtelensége, a szakértői bizottságok túlterheltsége és jelentős esetszáma. Egyes szakterületeken rendkívül nehéz megfelelő szakembert – különösen gyermekorvost, pszichiátert, pszichológust – találni. A tárgyi feltételekkel kapcsolatban az informatikai rendszer fejletlenségét emelték ki a válaszadók. Gyakori hátráltató tényező, hogy a gyermek különböző okokból nem jelenik meg a vizsgálaton, például mert a beutaló határozatot nem hajtották végre, esetleg a szülő nem gondoskodik a gyermek megjelenéséről vagy a gyermek engedély nélkül távol van a gondozási helyről, szökésben van, illetve nincs vizsgálatra alkalmas állapotban. Hosszabbítja az ideiglenes hatályú elhelyezés időtartamát, ha nem áll rendelkezésre a gyermek feltárt szükségleteinek megfelelő, a szakértői javaslat által megjelölt gondozási hely, ez leggyakrabban speciális ellátási szükséglet esetén – anya és gyermeke, valamint nagy

létszámú testvérsorok együttes elhelyezésénél – fordul elő. Holott a gyermekek nagy számban kamasz korban vagy 0–3 éves koruk között kerülnek a gyermekvédelmi szakellátás rendszerébe. Ennek okán kiemelten fontos lenne a gyermekek speciális szükségleteinek megfelelő gondozási hely elérhetősége. Meghosszabbítja az eljárást továbbá, ha illetékességi probléma merül fel, valamint problémát jelent a belföldi jogsegély elhúzódása is.

A jelentés rögzíti, hogy a személyi feltételek hiánya, illetve elégtelensége a szakértői bizottságok és gyámhivatalok vonatkozásában, a gyermekvédelmi alapellátás és szakellátás dolgozóinak súlyos leterheltsége, jelentős ügyterhe, szupervíziójuk hiánya, a felülvizsgálati eljárás során szükséges dokumentáció hiányosságai, továbbításának problémái, továbbá a hatóságok és szolgáltatók nem megfelelő együttműködése – az ország valamennyi megyéjében tapasztalhatóan – mind-mind az ideiglenes hatályú elhelyezések eljárásainak elhúzóadásához vezethetnek, s ezáltal a gyermek legfőbb érdekét sérthetik. Megállapította a biztos továbbá, hogy a rendelkezésére álló információk szerint egyes esetekben a rendőrség nem, vagy csak késedelmesen továbbítja a gyámhivatalok felé az elhelyezésről szóló határozatot.

A jelentés külön is kitér arra, hogy a beérkező információk egyértelműen arra mutatnak, hogy a legtöbb gyermek esetében elegendő lett volna az alapellátásban nyújtott segítség, s többségük szakellátásba utalása – ha az alapellátás megfelelő eszköztára rendelkezésre állt volna – elkerülhető lett volna. A biztos jelentésében kiemelte, hogy nem létezik egységes szakmai protokoll és módszertan a szakvélemények elkészítéséhez és a felülvizsgálatok végzéséhez. Hiányoznak a szakértői bizottságok működésére és eljárásrendjére vonatkozó részletes normák, bár a gyermekvédelmi törvény a gyermekvédelmi szakértői bizottság eljárásának részletes szabályai vonatkozásában előírja ennek rendeletben történő megalkotását az illetékes miniszter számára. Szabályozás hiányában egyes szakértői bizottságok a helyben kidolgozott működési szabályzatuk és szakmai programjuk, mások a bizottsági tagok munkaköri leírása alapján dolgoznak. Akadt azonban olyan megye is, ahonnan azt a választ kapták, hogy a szakemberek a szakmai szabályok betartása mellett az általuk alkalmasnak ítélt módszerekkel végzik a vizsgálatokat, majd a bizottsági tagok esetmegbeszélést tartanak, ahol konszenzusos véleménnyel alakítják ki javaslatukat. Mindezekre tekintettel a biztos jelentésében megállapította, hogy a szakértői bizottságok működésére és eljárásrendjére vonatkozó részletes szabályok külön jogszabályban való megalkotásának hiánya visszás.

A biztos jelentésében az emberi erőforrások miniszterét felkérte, hogy gondoskodjon a gyermekvédelmi szakértői bizottságok eljárása részletes szabályainak kidolgozásáról. Javasolta, hogy fontolja meg a szakértői vélemények elkészítéséhez kidolgozott adatlap-rendszer alkalmazásának jogszabályban történő rögzítését. Arra is kérte, hogy gondoskodjon a szakvéle-

mények elkészítéséhez és a felülvizsgálatok végzéséhez szükséges egységes szakmai protokoll és módszertan mielőbbi kidolgozásáról és alkalmazásának kötelezővé tételéről, valamint fontolja meg a gyermekjogi képviselők jogkörének kiterjesztését és létszámuk lehetőség szerinti növelését. A biztos szakmaközi egyeztetést kezdeményezett annak feltárása érdekében, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzódásának okai miként szüntethetők meg, valamint annak tárgyában, hogy a gyermekvédelmi alapellátás intézményrendszere milyen módon erősíthető meg, illetve a gyermekvédelmi szakértői bizottságok személyi feltételeinek hiányosságai miként javíthatók a közeljövőben. A biztos az országos rendőrfőkapitánynak javasolta, hogy hívja fel a megyei főkapitányságok vezetőinek figyelmét a gyermekvédelmi törvényből fakadó kötelezettségeik betartására, különösen az ideiglenes hatályú elhelyezésekről szóló döntés gyámhivatalnak való haladéktalan megküldésére.

Az országos rendőrfőkapitány a jelentésre adott válaszában kifejtette, hogy intézkedett a gyermekvédelmi törvényből fakadó kötelezettségeknek az érintett állomány részére történő ismételt oktatásáról. Ennek kapcsán felhívta a rendészeti állomány figyelmét arra, hogy a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről szóló végzést haladéktalanul továbbítsák.

A miniszter kifejtette, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzódásának megakadályozása érdekében tett eddigi legjelentősebb intézkedés a 2014. január 1-jén hatályba lépett jogszabályi változás, amely elősegíti az ideiglenes hatályú elhelyezés jogintézményének megfelelő alkalmazását és időtartamának csökkenését. A módosítás révén mind a gyermekvédelmi törvény, mind a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló kormányrendelet tartalmazza az ideiglenes hatályú elhelyezés feltételeként, hogy az kifejezetten a gyermek érdekében szükséges azonnali intézkedésként alkalmazható. Egyéb esetben, amikor a gyermek veszélyeztetettsége miatt elrendelt védelembé vétel, illetve a gyermekjóléti alapellátás keretében végzett családgondozás nem járt eredménnyel, nem ideiglenes hatályú elhelyezésről, hanem a nevelésbe vételről kell rendelkeznie a gyámhivatalnak. A módosítás az átmeneti és a tartós nevelésbe vétel jogintézményeit összevonta, ami elősegíti, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezést valóban csak a gyermek veszélyeztetettségét előidéző, azonnali intézkedést igénylő helyzetben alkalmazzák a hatóságok. A módosítás célja annak a gyakorlatnak a megszüntetése, amely szerint a gyámhatóságok az ideiglenes hatályú elhelyezést a nevelésbe vétel előkészítésére használják. Így a nevelésbe vétel céljának megfelelő elrendelésével az ideiglenes hatályú elhelyezések száma jelentősen csökkenthető. A szaktárca a módosítások végrehajtásának figyelemmel kísérése érdekében felkérte a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot, hogy rendszeresen vizsgálja az ideiglenes hatályú elhelyezések gyakorlati megvalósítását.

Válaszában a miniszter kitért arra is, hogy az ajánlást elfogadva az ágazati irányítás – szakmai szervezetek, intézmények és más érintett tárcák bevonásával – szakmaközi egyeztetést fog kezdeményezni az ideiglenes hatályú elhelyezések elhúzódása okainak feltárása és megszüntetése érdekében. A szaktárca tervei között szerepel továbbá a gyámhatóságoknál, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatoknál és a gyermekjóléti szolgálatoknál dolgozó szakemberek bevonásával egy munkacsoport létrehozása, amelynek a munkafolyamatok áttekintése, összehangolása lesz a feladata. A munkacsoport által kidolgozott módszertani anyag célja, hogy elősegítse a gyámhatóságok és a gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltató tevékenységet ellátó szervezetek egységes jogalkalmazását, valamint a határidők betartását és a feladatok pontos elvégzését. Az ágazati irányítás célkitűzései között szerepel a gyermekjóléti alapellátás megerősítése, ezzel kapcsolatban több munkacsoport összehívását kezdeményezi a tárca. Elsőként a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Módszertani Főosztályával fog megkezdődni a szakmai egyeztetés. A szaktárca koncepcionálisan át kívánja tekinteni mind a szociális, mind a gyermekjóléti alapellátás helyzetét, különös figyelemmel a családsegítő szolgáltatásra és a gyermekjóléti szolgáltatásra.

A megelátogatásokhoz kapcsolódó gyermekvédelmi vizsgálatok

2014-ben az alapjogi biztos Békés megyében, valamint Baranya megyében tartott általános, alapjogi szempontú vizsgálatot, amely a gyermekvédelmi intézményrendszer is érintette.

1. Az AJB-1963/2014. számú ügyben az ombudsman a Békés Megyei Intézményfenntartó Központ fenntartásában álló, fogyatékossgal élő gyermekeket is gondozó két magyarbánhegyesi lakásotthonban rendelt el hivatalból vizsgálatot. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai és az áttanulmányozott dokumentumok alapján a biztos arra jutott, hogy az egészséghez és a gyermekek védelemhez, gondoskodáshoz való jogával összefüggésben okoz visszásságot, ha a fenntartó által megállapított havi ellátmányból a gondozott gyermekek jogszabályban meghatározott teljes körű ellátása nem biztosítható. A gyermekotthonban a fotelágy állandó fekhelyként való használata az ombudsman szerint veszélyezteti a gyermekek testi egészséghez való jogának érvényesülését. Az intézményvezető súlyos problémaként jelezte, hogy a gyermekek sokszor hosszú éveken keresztül tartó eredménytelen védelembé vétel után, kamaszkorban kerülnek a gyermekvédelmi szakellátásba. Jelentésében a biztos az emberi erőforrások miniszterét annak megfontolására kérte, hogy országos célellenőrzés keretében vizsgálja felül a gyermekvédelmi alapellátás keretében két éven túl fenntartott védelembé vételek indokoltságát. A miniszter válasza szerint a

szaktárca a 2015. évi, a kormányhivatalok szociális és gyámhivatalai számára összeállítandó országos hatósági ellenőrzési tervben e célvizsgálatot is nevesíteni kívánja. A fenntartó a 2015. évi költségvetés tervezésekor az ellátmány növelésére tett javaslatot, a jelentésnek a fotelágy állandó fekhelyként való alkalmazásával kapcsolatos megállapításával azonban nem értett egyet.

2. A Baranya megyei látogatásával összefüggésben az ombudsman az AJB-5257/2014. számú ügyben egy különleges szükségletű gyermekeket gondozó gyermekotthonban folytatott helyszíni vizsgálatot. Az intézményi dokumentumok áttanulmányozása és a helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján készült jelentés az intézmény kialakítása, személyi és tárgyi feltételei, a gondozottak tankötelezettségének teljesítése, szabadidejének eltöltése, étkeztetése, hozzátartozóikkal való kapcsolattartása, egészségügyi ellátása, az intézmény ellenőrzése tekintetében visszásságot nem tárt fel. Az intézményben élő gyermekek részére a hatályos jogszabályoknak megfelelően az illetékes gyámhivatalok a gyermekvédelmi gyámokat kirendelték. A gyámi feladatokat a vizsgálat idején öt gyermekvédelmi gyám látta el. Kiderült, hogy közülük kettő inkább adatokat kér, személyes kapcsolatot nem tart a gyermekekkel. A vizsgálat megállapította, hogy a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz, ha a gyermekvédelmi gyám – jogszabályban foglalt kötelezettségét nem teljesítve – a gyámoltjával való személyes találkozást mellőzi. A szakmai vezető jelezte: fontosnak tartaná, ha a gyermekvédelmi gyám mellett a gyermekotthon vezetője osztott gyámság keretében gyámi feladatokat láthatna el. Ugyanis már az ez évi beiratkozás sem volt zökkenőmentes, a gyámok nem tudtak minden, különböző gondozási helyen lévő gyámoltjuk beiratkozásán jelen lenni. A nyáron előfordult, hogy az azonnali egészségügyi beavatkozást igénylő esetben a gyám nehezen volt elérhető. A gyermekvédelmi törvény hatályos szabályozása szerint osztott gyámságra csak a nevelőszülőnél nevelkedő gyermekek esetében van lehetőség. A vizsgálat megállapította, hogy a szűkítő jogszabályi rendelkezés a gondozott gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézi elő. Az ombudsman a gyermekvédelmi központ igazgatóját felkérte: hívja fel a vezetése alatt álló intézményben dolgozó valamennyi gyermekvédelmi gyám figyelmét a gyermekvédelmi törvényben foglalt – különösen a gyámoltjukkal való személyes találkozásra vonatkozó – kötelezettségük teljesítésére. Javasolta az emberi erőforrások miniszterének, fontolja meg a gyermekvédelmi törvény kiegészítését azzal, hogy a gyermekvédelmi gyám mellett a gyámhatóság egyes, a törvényben meghatározott gyámi feladatok ellátására ne csak a nevelőszülőt, hanem a gyermekek gondozási helye szerinti intézmény ve-

zetőjét is kirendelhesse. A gyermekvédelmi központ igazgatója a kezdeményezésnek eleget tett; a miniszter válasza a beszámoló elkészítéséig nem érkezett meg.

A gyermekvédelmi rendszer működésének problémái ombudsmani szemmel

A tárgyévben folytatott ombudsmani vizsgálatok közül két olyan esetet kell kiemelni, amelyek során a biztos súlyosan bántalmazott gyermekek ügye kapcsán a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjainak tevékenységét, esetleges mulasztásait monitorozta.

1. A biztos AJB-7903/2013. számon hivatalból folytatott vizsgálatot a Sziget-szentmiklóson évek óta szülei által bántalmazott gyermekek ügyében. A vizsgálatot lezáró jelentés megállapította, hogy a gyermekekkel kapcsolatban álló, védelmükre hivatott és köteles szervek és hatóságok – így különösen az egészségügyi szolgáltatók, a pedagógusok, a gyermekjóléti szolgálat és a gyámhatóság – a gyermekek 2005. májusi védelembe vételét követően, a szülői elhanyagolásukból fakadó veszélyeztetettséget megszüntetni szociális munkával nem tudták. A biztos az emberi erőforrások miniszterének javasolta, hogy tegyen lépéseket a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok együttműködésének hatékonysága növelése érdekében, gondoskodjon a gyermekeket érintő szexuális bántalmazás megelőzése, felismerése és kezelése tárgyában készült módszertani anyagoknak, útmutatóknak a gyermekvédelemben dolgozó szakemberekhez, valamint gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagokhoz való minél szélesebb körű eljuttatásáról, e téren képzések, továbbképzések szervezéséről. A minisztérium – a biztossal való egyeztetést követően – 2014. május végére elkészítette és a szociális és gyámhivatalok vezetőinek bemutatta „A gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer működtetése kapcsán a gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló szektorsemleges egységes elvek és módszertan” című útmutatót. A tárca a hivatalvezetőket arra kérte, hogy gondoskodjanak a módszertani útmutatónak a jelzőrendszeri tagokkal való megismertetéséről.

Az ügyben a biztos vizsgálta a gyermeki jogok érvényesülését a büntetőeljárás során. A jelentésben szerepel, hogy a gyermekeket 2013 februárjában zárt ülésen, a kirendelt eseti gondnok részvételével nyomozási bíró hallgatta meg. A képviselőjükre kirendelt eseti gondnok a gyámhivatalnak küldött – a tevékenységére vonatkozó – beszámolója szerint a kiskorúak kihallgatását követően az eljárás állásáról semminemű értesítést nem kapott, a sajtóból értesült a vádirat benyújtásáról. Az eseti gondnok álláspontja szerint a sajtóban megjelentek – tekintettel arra, hogy azok alapján a gyermekek azonosíthatók – ellentétesek a gyermekek érdekeivel. Miután a sajtóhírek kifejezetten rendőrségi forrásra utaltak, a szociális és gyámhivatal

vezetője a nyomozást folytató rendőrségtől tájékoztatást kért arról, hogy indult-e vizsgálat annak kiderítésére, hogy hogyan került a média birtokába a zárt ülésen elhangzott információ, illetve a sajtó miért értesült az eseti gondnoknál előbb a szülők elleni vádemelésről. A válasz szerint a főkapitányság az ügy lezárásával kapcsolatban nem adott ki közleményt és a vádiratot sem tette hozzáférhetővé. Az eseti gondnok beszámolója, a sajtó hivatkozása, valamint a rendőrségnek a hivatal vezetője megkeresésére adott válasza közötti ellentmondás feloldására a biztosnak nincs eszköze, jelentését azonban – tájékoztatásul – megküldte a legfőbb ügyésznek és az országos rendőrfőkapitánynak. A legfőbb ügyész a büntetőeljárás adatok nyilvánosságra hozatala során irányadó szempontokról, az ezzel kapcsolatos büntetőjogi felelősség megállapíthatóságáról iránymutatást adott ki az ügyészi szervezet számára. A médiumokban megjelent a gyermekek vezetéknevének első betűje, a keresztnéveik, a születési évük, lakóhelyük neve, házuk, iskolájuk. Így nemcsak a lakóhelyükön, de az egész országban beazonosíthatóvá váltak. A biztos osztotta a gyámhivatal vezetőjének azon véleményét, hogy az azonosításukra alkalmas híradások súlyos negatív hatással vannak a gyermekekre, az őket ért súlyos trauma feldolgozását nagymértékben nehezítik, sőt el is lehetetleníthetik. Hatáskör hiányában a biztosnak nem volt lehetősége a sajtó tevékenységének alapjogi szempontú vizsgálatára, ezért a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét kérte fel az érintett gyermekek adatainak kezelésével kapcsolatban a sajtótevékenység vizsgálatára. Felhívta továbbá a gyámhivatal vezetőjének a figyelmét a gyermekek személyhez fűződő jogainak megsértése iránti perindítás lehetőségére. Végül az ombudsman elengedhetetlennek tartotta felhívni a figyelmet a sajtó felelősségére.

2. Az alapjogi biztos a sajtóhírekből értesült arról, hogy egy Baranya megyei kistélepelesen, Sásdon élő gyermekeket a szüleik kínozták és szexuális tárgyként tekintettek rájuk. A gyermekeket 2013 májusában a gyermekjóléti szolgálat javaslatára kiemelték a családból és nevelőszülőkhöz helyezték. A gyermekek a velük történeteket elmondták a nevelőszülőnek, a szülőket a gyámhivatal feljelentette, ennek nyomán előzetes letartóztatásba kerültek. A biztos az AJB-4971/2014. számú ügyben hivatalból vizsgálatot indított és a Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét a családot gondozó gyermekjóléti szolgálat tevékenységének, valamint a gyámhivatal eljárásának vizsgálatára kérte. A szociális és gyámhivatal az ügyben koordinációs értekezletet hívott össze. Az ott elhangzottak szerint a pedagógusok előtt a gyermekek elhanyagolása, a család nem megfelelő körülményei ismertek voltak, azt folyamatosan jelezték a gyermekjóléti szolgálatnak, bántalmazás jeleit azonban nem észlelték. Az értekezleten elhangzottak alapján és az iratanyag áttekintését követően a szociális és

gyámhivatal vezetője a jelzőrendszer tagjai tekintetében mulasztást nem állapított meg.

A szociális és gyámhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a 2014. június 26-án tartott vezetői értekezleten a korábbiakban említett módszertani útmutatót a járási gyámhivatalok vezetőivel ismertették, az anyagot az első fokú gyámhivataloknak és a gyermekjóléti szolgálatok vezetőinek elektronikus úton továbbították. A biztos álláspontja szerint a gyermek gyermekvédelmi törvényben rögzített bántalmazással szembeni védelemhez fűződő joga érvényesülése érdekében fokozott figyelmet kell fordítani a megelőzésre, továbbá a bántalmazás jeleinek lehető legkorábbi időben való felismerésére. A felismerést követően a gyermek részére haladéktalan, szakmai együttműködésen alapuló segítséget kell nyújtani. Elengedhetetlen, hogy a vonatkozó szakirodalmat és módszertani segédleteket a gyermekkel foglalkozó szakemberek ismerjék és használják. Ennek hiányában sérül a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, továbbá a gyermek legfőbb érdekét szolgáló eljárás elve. Erre figyelemmel a biztos a szociális és gyámhivatal vezetőjét annak felmérésére kérte, hogy a Baranya megyei gyermekjóléti szolgálatok a gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló módszertani útmutatót a gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer mely szereplőivel és mily módon ismertették meg, kérte továbbá, hogy amennyiben hiányosságokat tapasztal, tegye meg a szükséges intézkedéseket. A hivatalvezető az ajánlásnak eleget tett.

A gyermekjogok területén végzett további kiemelt, átfogó vizsgálatok

Ahogy az az előző fejezetéből is kitűnik, az alapvető jogok biztosának kiemelt feladata a gyermekek jogainak védelme területén, hogy a hozzá beérkező panaszbeadványok alapján indítson konkrét vizsgálatokat (reaktív jogvédelem). Ezen túl ugyanakkor az ombudsmannak a folyamatosan hozzá érkező jelzések, jogszabály-tervezetek, előterjesztések, nemzetközi gyermekjogi követelmények és ajánlások, korábbi vizsgálatok nyomán nem teljesülő ajánlások vagy éppen akár sajtóhírek figyelemmel kísérése alapján lehetősége van arra, hogy hivatalból, a konkrét jogsérelmek megelőzése érdekében indítson e területen vizsgálatokat. A proaktív jogvédelem kiindulópontjai számos forrásból eredhetnek, a vizsgálati fókuszok, kérdéskörök kiválasztását gondos tervezés előzi meg. A biztos 2008 és 2013 között tematikus projektalapú munka során látta el ezt a feladatát oly módon, hogy minden évben egy önálló kérdést feldolgozó gyermekjogi projektet indított újtárra. 2014-től a korábbi projektek minden tapasztalatát és eredményét felhasználva igyekszik az ombudsman kijelölni azon területeket, amelyek ilyen monitorozásra érettek meg, vagyis a módszer és nem a fókusz alakult át.

2014-ben több olyan átfogó, jellemzően hivatalból indított vizsgálatra

került sor, amely ebbe a körbe sorolható, itt említhető például az élelmiszerbiztonság területén a gyermekek mint kiemelkedően védett fogyasztók jogainak érvényesülését, az igazságügyi szakértői eljárások elhúzódásának hátterét feltáró vagy éppen az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásának feltételrendszerét áttekintő jelentés. Akadtak olyan ügyek is, ahol konkrét panaszbeadvány volt az átfogó vizsgálat alapja, ide tartozik a gyermektartásdíj állam általi megelőlegezésével vagy a fiatalkorú személy tanúként való kihallgatásával kapcsolatos ügyek. A következőkben ezekről az átfogó vizsgálatokról kaphatnak képet a beszámolóban.

1. Az AJB-366/2013. számú ügyben még a 2013-as gyermekjogi projekt keretében indult vizsgálat, amelyben a gyermekek egészséges környezethez való joga állt a középpontban. Ehhez kapcsolódóan a biztos áttekintette az élelmiszerek környezet-egészségügyi kérdéseit, az élelmiszerlánc hatósági felügyeletének működését, valamint a fogyasztók biztonságos élelmiszerekkel történő ellátásának garanciális elemeit, különös tekintettel a gyermekekre mint kiemelten védendő fogyasztói csoportra. Az élelmiszerbiztonság olyan rendszer kiépítését és működtetését jelenti az egész élelmiszerláncban, amely kizárja, hogy a fogyasztó egészségére veszélyt jelentő élelmiszer kerüljön az asztalra, az esetleges hibákat gyorsan jelzi és javítja. Az ombudsmani jelentés a hazai élelmiszerbiztonsági helyzettel kapcsolatban kiindulópontként rögzíti, hogy napjainkban Magyarországon a szakértők becslése szerint évente 3 millió ember betegszik meg, bár ennél lényegesen kevesebben fordulnak orvoshoz, ezen a helyzeten pedig csak aktív és célzott kampánytevékenységgel, hosszú távon oktatással, képzéssel lehetne változtatni. A megbetegedések jelentős része ugyanis tudatos vásárlási magatartással is megelőzhető lenne.

A jelentés rögzíti, hogy a tápértékjelöléssel összefüggésben kiemelt jelentőséggel bír az az uniós rendelet, amely az élelmiszerekkel kapcsolatos kötelező tájékoztatás keretében előírja, hogy kötelező feltüntetni a tápértékjelölésre vonatkozó adatokat. A rendeletet 2014. december 13-tól kell alkalmazni a tagállamokban, kivéve az élelmiszerek címkézésére vonatkozó új rendelkezések közül a tápértékjelölésre vonatkozó rendelkezést, amelyet 2016. december 13-tól kell alkalmazni. 2016-tól kötelező, rendeleti szabályozás fogja rendezni az élelmiszerek címkézésére vonatkozó előírásokat. A jelenleg hatályos magyar rendelet szerint csak akkor szükséges a tápértéket feltüntetni az adott élelmiszer kapcsán, ha jelölésén, megjelenítésén vagy reklámjában tápanyag-összetételére vonatkozóan állítás szerepel. A tápértékjelölés feltüntetése csak a különleges táplálkozási célú élelmiszereken és a tápanyag-összetételre vagy egészségre vonatkozó állítással ellátott élelmiszereken, továbbá a vitamin, ásványi anyag hozzáadásával készült élelmiszereken kötelező, egyébként önkéntes. Az uniós előírások szerint vi-

szont kötelező a tápértékjelölés az élelmiszerek energiatartalmának, zsír- és telítettsav-tartalmának, szénhidrát-tartalmának, cukortartalmának, fehérjetartalmának és só-tartalmának feltüntetésekor. A 2016-ig tartó átmeneti időszakban a fogyasztók érdekét szolgálná a biztos szerint, ha az élelmiszerek címkéjén kötelező lenne a tápértékjelölésre vonatkozó adatok minden további feltétel nélküli feltüntetése.

A jelentésre adott válaszában a vidékfejlesztési miniszter kifejtette, hogy számos, az Európai Bizottság által készített felmérés azt mutatja, hogy a fogyasztók többsége nem hajlandó többet fizetni az élelmiszer csomagolásán szereplő extra információkért. A fentiek alapján a további kötelező adatok előírása az élelmiszer csomagolásán az élelmiszer-vállalkozó oldaláról nézve költségnövekedéssel jár, a fogyasztó oldaláról pedig olyan többlet-információt jelent, amely alapvetően pozitívum abban az esetben, ha a fogyasztó tudja is és érti is a rendelkezésére bocsátott információt. A biztos a miniszter válaszával egyetértett, kiegészítve azzal, hogy álláspontja szerint a csomagoláson feltüntetett többletinformáció a fogyasztó szempontjából minden esetben pozitív hatású, a rendelkezésre álló adatokat ugyanis eleve akkor tudja csak értelmezni a fogyasztó, ha megkapja a lehetőséget arra, hogy információhoz jusson.

A jelentés kitér arra, hogy az élelmiszer adalékanyagok felhasználását részletesen szabályozó közösségi irányelveket Magyarország a Magyar Élelmiszerkönyv előírásaként vette át. Ezek az előírások pontosan rögzítik, hogy mely élelmiszerekhez nem szabad semmilyen színezéket vagy más adalékanyagot adni, melyekhez lehet, mit és milyen mennyiségben. A felhasznált adalékanyagokat a fogyasztó megfelelő tájékoztatása érdekében a termék címkéjén jelölni kell. Fontos garanciális szabály, hogy ha az adott adalékanyag vonatkozásában a határértéket meghaladó mennyiséget tartalmaz a termék, annak forgalmazását a hatóság megtiltja, és elrendeli a termék kereskedelemből történő visszahívását. Az ombudsman szerint azonban az adalékanyagokra vonatkozó szabályozás tekintetében figyelembe kell venni, hogy a fogyasztók egészségét több tényező is befolyásolja, ilyen az elfogyasztott élelmiszerek mennyisége, minősége, ráadásul az adalékanyagok hatásai a fogyasztó szervezetében halmozódhatnak. Az adott adalékanyag tekintetében a napi beviteli érték ugyan jogszabályban meghatározott, de a napi beviteli érték meghatározásakor az egyéni fogyasztói szokásokkal nem lehet kalkulálni, így értelemszerűen a napi bevitel mennyiségét csak becsülni lehet. Egy becsült érték ismeretében azonban nehéz felelősséggel kialakítani a fogyasztói szokásokat.

A felhasznált adalékanyagokat fel kell tehát tüntetni a terméken, de a benne megtalálható adalékanyag mennyiségére vonatkozó információk nem, így a fogyasztók nem tudják, hogy adott adalékanyagból a nap folyamán elfogyasztott élelmiszerekkel milyen mennyiséget juttatnak a szerve-

zetükbe. A biztos jelentésében hangsúlyozta, hogy mennyiségre vonatkozó információ hiányában a fogyasztó nem tudja érdemben befolyásolni, hogy az adott adalékanyagra nézve megállapított napi beviteli értéket meghaladta-e az aznapi adalékanyag fogyasztása, így nem tudja kialakítani egészsége védelme érdekében vásárlási szokásait sem. A tudományos kutatási módszerek és ismeretek változása, fejlődése következtében kétséges, hogy egy hosszútávon megvalósuló újraértékelési rendszer maradéktalanul garantálja-e, hogy a fogyasztók egészségre ártalmas adalékanyagoktól mentes élelmiszerekhez jussanak. A tudomány jelenlegi állása szerint az adalékanyagok egymásra gyakorolt hatása sem teljes mértékben ismert, és azok káros hatásairól is kevés tudományos adat áll rendelkezésre.

A fentiek alapján a biztos álláspontja szerint a fogyasztók egészségének védelme érdekében szükséges lenne az adalékanyagokra vonatkozó mennyiségi adatok kötelező feltüntetése az élelmiszerek címkézésénél. A biztos nem osztotta a miniszter álláspontját, amely szerint az adalékanyagok mennyiségére vonatkozó értékeket a fogyasztók önmagukban úgysem tudnák értelmezni, hiszen a napi beviteli érték mennyiségére vonatkozó adat és az adott termékben található adalékanyag mennyiségére vonatkozó információ egymásra vonatkoztatásával a fogyasztók tudatosan dönthetnének egy adott termék megvásárlásáról. A fentiek alapján a biztos megállapította, hogy az adalékanyagok mennyiségére vonatkozó adatok kötelező feltüntetésére vonatkozó garanciális elem hiánya jelentősen nehezíti a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését érintő állami kötelezettségek megfelelő szintű ellátását.

Az ombudsman ezért arra kérte a minisztert, hogy tekintse át a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a jelentésében ismertetett szempontok szerint és ahol ezt európai uniós felhatalmazás lehetővé teszi, tegye meg a szükséges jogalkotói lépéseket annak érdekében, hogy a fogyasztók biztonságos élelmiszerekkel történő ellátásának garanciái maradéktalanul érvényesülhessenek. A miniszter az ajánlással egyetértett, és válaszában kifejtette, hogy az uniós szabályozás fényében is elviekben megvalósíthatónak tartja azt a javaslatot, amely szerint az élelmiszerben található adalékanyag mennyisége is feltüntetésre kerüljön neve és csoportneve mellett. Álláspontja szerint az adalékanyagok mennyiségi adatainak értelmezési folyamata a fogyasztó számára rendkívül komplex és bonyolult folyamat, ehhez nagyszabású felvilágosító médiakampány lenne elengedhetetlen. Emellett az adalékanyag mennyiségének feltüntetésére vonatkozó kötelező előírás megvalósításának gyakorlati szempontú aggályait is ismertette. A miniszterrel így még folyik az egyeztetés az ajánlások teljesítése kapcsán.

A jelentés hangsúlyozza, hogy a tudatos fogyasztói attitűd kialakítása érdekében a fogyasztói oktatás célja, hogy már gyermekkortól kezdve meg-

tanítsa az embereknek a fogyasztói társadalomban való élethez szükséges ismereteket, készségeket. A vizsgálat feltárta, hogy a fogyasztóvédelmi törvény foglalkozik ugyan a fogyasztók oktatásával, valamint a Nemzeti Alaptanterv (NAT) is tartalmazza az alapvető fogyasztói ismeretek oktatását, ennek gyakorlati megvalósulása azonban kérdéses. A biztos ugyanakkor arra is rámutatott, hogy csak formális a felelős fogyasztói magatartásra való oktatás jogszabályi kötelezettsége. Megállapította, hogy az attitűddé válást elősegítő gyakorlati oktatás és képzés nélkül a fiatal fogyasztók, azaz a gyermekek egészséghez való jogának érvényesülését akadályozza. Az emberi erőforrások miniszterét és a vidékfejlesztési minisztert ezért arra kérte, hogy készítsenek átfogó állapotfelmérést a nevelési-oktatási intézményekben az élelmiszerbiztonsági ismeretekre vonatkozó, a NAT-ban szereplő ismeretek gyakorlati megvalósulásának helyzetéről.

A miniszter válaszában kifejtette: elképzelhetőnek tartja, hogy egyes iskolákban vannak hiányosságok a fogyasztói oktatás terén, azonban álláspontja szerint a jelentés nem általánosítható. A nevelési-oktatási intézmények a 2013/2014-es tanévben kezdték meg a NAT szerinti működésüket, pedagógiai munkájukat, az ismeretek átadását a nevelési-oktatási intézményekben. A minisztérium álláspontja szerint korai az élelmiszer-biztonsági ismeretek vonatkozásában a NAT-ban megfogalmazottak gyakorlati megvalósulásáról állapotfelmérést készíteni. A miniszter válaszában szerepel, hogy a 2014 szeptemberétől induló tanfelügyeleti rendszernek az egyik feladata lesz a nevelési-oktatási intézmények működésének ellenőrzése, amelynek része lesz az intézményi pedagógiai, nevelési célok megvalósulásának vizsgálata.

2. Az AJB-1477/2013. számú ügyben a biztos a gyermektartásdíj állam általi megelőlegezésével összefüggésben folytatott átfogó vizsgálatot. A vizsgálat alapját képező ügyben a panaszosnak a bíróság által megítélt havi 80 ezer forint gyermektartásdíjat a külföldön tartózkodó kötelezettől hosszú évek során nem sikerült behajtatnia, ezért kérelmére a gyámhivatal határozott annak megelőlegezéséről. Ezt követően a tartásdíj folyósításának megkezdése után pár hónappal a panaszos arról kapott határozatot, hogy annak összege – jogszabályváltozás következtében – a korábban megállapított töredékére, havi 14.250 Ft-ra csökkent. Kiderült, hogy a megelőlegezett gyermektartásdíj összegét maga a gyermekvédelmi törvény az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 50 %-ában maximálja. A rendszerszintű problémát felismerve az ombudsman hivatalbóli vizsgálat megindítását látta indokoltnak, amelynek során a szakminisztertől tájékoztatást kért. A válasz alapján a módosításig hatályos rendelkezések szerint a gyámhivatal a jogosult részére – főszabályként 100%-ban – a bíróság által a tartásdíj megfizetésére kötelező határozatban megállapított gyermektartásdíj összeget előlegezte

meg. A támogatásban jelenleg havonta több mint 11 ezer gyermek részesül, a jogosultak száma pedig évről évre emelkedik. Az indokolás szerint a gazdasági válság eredményezte szűkülő költségvetési keretek következtében kialakult helyzet azonban már nem teszi lehetővé az állam teljes körű helytállását, így indokoltá vált az igényeknek és az állam teherviselő képességének összehangba hozatala. A nehéz szociális helyzetben lévő, jellemzően egyedülálló szülő ugyanakkor abban az esetben él a tartásdíj megelőlegezése igénylésének a lehetőségével, amikor már hosszú hónapok, évek óta nem kap semmit a fizetésre kötelezettől.

A biztos jelentésében megállapította, hogy még akkor is, ha indokoltá vált az igényeknek és az állam teherviselő képességének összehangba hozatala, nem célravezető megoldás az egyik legrászorultabb csoport számára eleve időszakosan megállapított összeg drasztikus csökkentése. Mindez álláspontja szerint ráadásul az alap végrehajtási eljárások behajtási arányának a csökkenését is előidézhetheti. Sok esetben ugyanis a kötelezett tudatában van annak, hogy a megelőlegezett gyermektartásdíjat adók módjára behajtják, de ez az összeg maximum havi 14.250 Ft lehet, amely nem megterhelő „fenyegetés”, szemben a bírósági eljárásban gondos mérlegelést követően megállapított, esetleg ennek többszörösére rúgó összeggel. Az adók módjára történő behajthatóság miatti fenyegetettségnek a biztos szerint ebben az esetben a fizetési hajlandóságot is ösztönöznie kellene. A biztos jelentésében így felkérte az emberi erőforrások miniszterét a szükséges elemzés és jogszabály-módosítási javaslat elkészítésére.

A szaktárca a jelentésre adott válaszában kifejtette, hogy a Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint a gyakorlatban az ellátás egy főre jutó havi átlagos összege 2011-ben 9279 Ft volt. A városi gyámhivatalok adatszolgáltatása szerint a 2012. április 1-jén megelőlegezett gyermektartásdíjban részesülők 71%-a részére 14.250 Ft alatti, további 23%-uk részére pedig 14.251–20.000 Ft közötti összeget folyósítottak. Az adatokból levonható a következtetés, hogy a módosítás az ellátottak döntő többsége tekintetében nem eredményezhette a későbbiek során sem az ellátás összegének drasztikus csökkenését. A miniszter válaszlevelében kifejtette továbbá, hogy megtették azon intézkedéseket, amelyek e jogintézménnyel összefüggésben hatáskörébe tartoznak. A szaktárca a szakmai szabályok módosításával biztosította, hogy a gyermektartásdíj megelőlegezését az adók módjára történő behajtás eredményétől függetlenül ismételtelen el lehessen rendelni, illetve tovább lehessen folyósítani. E módosítással a gyermekek az adók módjára történő behajtás eredménytelensége esetén is hozzájutnak a megelőlegezhető összeghez. Megjegyezte, hogy a tartásdíjra és annak megelőlegezésére vonatkozó szabályozás jóval tágabban értelmezendő a törvényben foglalt anyagi és eljárási szabályoknál. Jóllehet a gyermektartásdíj bírósági végrehajtása szorosan kapcsolódik a megelőlegezéshez, a bíróság által megállapí-

tott gyermektartásdíj behajtása az igazságügyért felelős tárca hatáskörébe tartozik. A biztos válaszában jelezte, hogy a statisztikai adatok és a megvalósult intézkedések ismeretében a jelentésre adott választ elfogadja.

3. Az AJB-1378/2014. számú ügyben a biztos az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásának feltételrendszerét vizsgálta hivatalból és átfogó módon, amelynek keretében a központi szerveken kívül tájékoztatást kért iskoláktól és gyermekjóléti szolgálatoktól. A vizsgálat két korábbi jelentés megállapításait is figyelembe vette. Az első jelentés kimondta, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése, míg a másik jelentés az oktatási-nevelési intézmények gyermek- és ifjúságvédelmi felelősi rendszere teljes körű kialakításának hiányát kifogásolta. Az alapjogi biztos jelentésben tett intézkedéseinek teljesítését akkor a szaktárca nem tartotta indokoltnak.

A jelentés tartalmazza, hogy a nevelési-oktatási intézmény vezetője felel a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok megszervezéséért és ellátásáért, a pedagógus számára a kötött munkaidőnek neveléssel-oktatással le nem kötött részében rendelhető el a gyermek- és ifjúságvédelemmel összefüggő feladatok végrehajtása. A gyermekvédelemmel összefüggő pedagógiai tevékenységet az óvoda pedagógiai programja határozza meg, de ilyen tartalmú rendelkezés az iskola pedagógiai programjára vonatkozóan nincs, csupán a nevelési-oktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában kell meghatározni a külső kapcsolatok rendszerét, formáját és módját, beleértve a gyermekjóléti szolgálattal való kapcsolattartást. A nevelési-oktatási intézmény közreműködik a gyermekek, tanulók veszélyeztetettségének megelőzésében és megszüntetésében, tevékenyen együttműködik a gyermekjóléti szolgálattal, valamint a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátó más személyekkel, intézményekkel és hatóságokkal. Ha pedig a nevelési-oktatási intézmény a veszélyeztető okokat pedagógiai eszközökkel nem tudja megszüntetni, megkeresi többek között a gyermek- és ifjúságvédelmi szolgálatot, amely javaslatot tesz további intézkedésekre.

A vizsgálat az óvoda- és iskolapszichológus alkalmazásával összefüggésben rögzítette, hogy nem elégséges és a szakszolgálat létszámhiányára tekintettel érdemben nem is kivitelezhető az a rendelkezés, miszerint ha a pedagógiai szakszolgálat működési körzetében működő oktatási intézményben az iskolapszichológus, óvodapszichológus munkakört nem töltötték be, az adott munkakör betöltéséig – a nevelési-oktatási intézmény vezetőjének erre vonatkozó írásbeli kérésére – a szakszolgálat támogatást nyújthat az ellátás iránti igény kielégítéséhez. Általában a tanulók szolgáltatáshoz való hozzáférését korlátozza a sajátos nevelési igényű vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek meghatározott iskolai létszámahoz kötött gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő vagy gyógypedagógiai asz-

szisztens, szabadidő-szervező és pszichopedagógus alkalmazása, a biztos szerint ugyanis a problémamentes gyerekeknek is lehet aktuálisan szükségük a szakemberek támogatására. A feladat ellátását tovább nehezíti, hogy a jogszabály nem határozza meg a pszichopedagógus munkakör tartalmát.

A gyermekjóléti szolgálatok feltárt tapasztalatai szerint a jelzési kötelezettségüknek az iskolák nem tudnak hatékonyan eleget tenni, mivel kellő személyi feltételek és szakmai ismeretek hiányában az érintett pedagógusok nem tudnak kihez fordulni, ezért a gyermekekkel kapcsolatos lényeges információk elvesznek. A gyermekvédelmi feladat segítése ugyanakkor szintén csekély mértékben valósulhat meg, mivel az iskolákban a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatot ellátó összes pedagógust közvetlenül nem tudják megszólítani, számukra továbbképzéseket szervezni vagy őket adott esetben szakmai tanácsokkal ellátni. A biztos szerint a hiányosságok akadályozzák azt a hatékony gyermekvédelmi tevékenységet, amely elősegíthetné a tanulók egymás közötti, illetve a tanárokkal szemben megmutató agresszív magatartásának a kezelését, a konfliktusok feloldását, de megnehezíti a tanulók felnőtté válását elősegítő nevelési tevékenységet is. Az ombudsman felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a jogszabályok módosítását, és kezdeményezze olyan intézkedések megtételét, amelyek biztosítják a széles értelemben vett iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok személyi feltételeinek megteremtését. A szakárca vezetője válaszában biztosította az ombudsmant arról, hogy megvizsgálják az esetleges további jogszabály-módosítások szükségességét és azok költségvetési vonzatát, a felülvizsgálat jelenleg is folyamatban van.

4. Az AJB-7766/2013. számú ügyben az ombudsman az igazságügyi szakértői eljárások elhúzódásának hátterét tekintette át. A hivatalból indított átfogó vizsgálat célja annak feltérképezése volt, hogy a magyar igazságszolgáltatás hatékony, gyors, eredményes működését gátolja-e, s ha igen, milyen mértékben a szakértői intézetek kapacitása. A szakértői tevékenység személyi, tárgyi, illetve anyagi feltételei megfelelően biztosítottak-e, mi az oka az igazságügyi szakértői eljárások esetleges elhúzódásának, a szakvélemények késedelmes előterjesztésének. A vizsgálat során a biztos külön hangsúlyt fektetett a gyermekeket, fiatalkorúakat érintő eljárásokban végzett szakértői tevékenység monitorozására is.

A jelentés kitér arra, hogy a szakértői vizsgálatok elhúzódása, illetőleg a szakvélemények késedelmes előterjesztése részben a szakértők alacsony létszámára, azaz kapacitásbeli problémákra, részben a szabályozás hiányosságaira vezethető vissza. A szakértői intézetek az illetékességi területükön kívüli kirendeléseket a leterheltségükre hivatkozással esetenként visszautasítják. Illetékességi területükön pedig a leterheltség tényének jelzése mellett a szakvélemény elkészítését meghatározott, esetenként 3–6 hónapos

határidőre vállalják. Az ombudsman a jelentésben feltárt tényekre alapozva megállapította, hogy a szakértők alacsony létszáma, kapacitáshiánya, a kirendelések magas száma összességében alkalmas arra, hogy veszélyeztesse a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését.

A pszichológus szakértők tevékenységét illetően a jelentés azt hangsúlyozta, hogy szükség lenne szakmai protokoll kialakítására annak érdekében, hogy a jogalkalmazók egységes szakmai standardok, eljárásrend alapján készült pszichológiai szakvéleményre tudjanak támaszkodni munkájuk során. Ez a garanciális elem a gyermek- és fiatalkorúakat érintő eljárásokban különösen lényeges. A módszertani útmutató, szakmai protokoll hiánya ugyanis alapjogi szempontból aggályokat vet fel. Az ombudsman rámutatott továbbá az igazságügyi ingatlan-értékbecslők képzési követelményeinek és tevékenységének, valamint a közigazgatási perekben a szakértői bizonyításának elégtelen szabályozására is. A jelentés kitér arra, hogy a szakértői névjegyzék nem részletezi az adott szakterületen belüli kompetenciákat. A kiemelten gyakorlott szakterület nincs feltüntetve és az sem látható a névjegyzékből, hogy a szakértő korábban milyen típusú ügyekben járt el, milyen témájú publikációi, illetve előadásai voltak. Ezen információkra a szakértő kompetenciájának pontos ismerete végett lenne szükség. A jogalkalmazók nem kapnak információt arról sem, hogy az adott szakértőnek van-e szabad kapacitása. A biztos megállapította, hogy az igazságügyért felelős miniszter által vezetett igazságügyi szakértői névjegyzék tartalma visszás módon nem nyújt kellő információt a jogalkalmazók számára a megfelelő szakértő kiválasztásához.

A biztos ezért felkérte a minisztert, hogy vizsgálta meg az igazságügyi ingatlan- és termőföld-értékbecsléssel kapcsolatos szabályokat és kezdeményezze azok módosítását. Kérte továbbá, hogy fontolja meg az igazságügyi szakértői névjegyzék adattartalmának megújítását, illetőleg a közigazgatási perekben a szakértői bizonyításra irányadó jogszabályi rendelkezések kiegészítését, pontosítását, valamint a szakértők létszámának lehetőség szerinti emelését, különös tekintettel az igazságügyi elmeorvos- és a genetikai szakértői státuszokat.

A jelentésre adott válaszában a miniszter kifejtette, hogy a minisztérium 2015-ben tervezi az értékbecslés valamennyi igazságügyi szakértői szakterületen történő felülvizsgálatát, melynek eredményeként kialakítandó normaszövegek véleményezésébe az ombudsmani hivatalt is be kívánja vonni. A tárca megkezdte a polgári perrendtartásról szóló törvény átfogó megújításával kapcsolatos előkészítő munkálatokat, melynek keretében a közigazgatási perekre vonatkozóan megfontolja a közigazgatási eljárásban részt vett szakhatóság vagy szakértő perbeli meghallgatásának, illetve a bíróság által kirendelt szakértő és a közigazgatási eljárásban részt vett szakértő álláspontja közötti esetleges ellentmondások feloldásának a lehetőségét és

módját. A szakértői névjegyzékkel összefüggésben a miniszter nem vitatta az általa nyújtott információk szélesítésének, könnyebb feldolgozásának, a kereshetőség könnyítésének szükségességét, amit informatikai fejlesztéssel kíván elérni. A biztosi javaslattal megegyezően a minisztérium megvizsgálja az igazságügyi szakértői tevékenységre vonatkozó szervezeti rendszer olyan átalakításának lehetőségét, amely növelni tudja a kiemelt területeken az államilag foglalkoztatott szakértők számát és illetményüket. A tárca célul tűzte ki a főbb szakértő-kirendelő szervekkel való kormányzati szintű egyeztetéseknek a lebonyolítását annak érdekében, hogy a szakvélemények határidőben készüljenek el.

5. Az AJB-5981/2013. számú ügyben egy fiatalkorú személy tanúként való kihallgatásával kapcsolatos rendőrségi eljárás nyomán folytatott a biztos vizsgálatot. A panaszos édesanya a fia ellen elkövetett bűncselekmény miatt indult rendőrségi eljárást sérelmezte. Kifogásolta, hogy a műtét után két órával zajló kihallgatáson szülőként nem lehetett jelen és a későbbi zajló eljárásról is nehezen kapott tájékoztatást. A jelentés rögzíti, hogy testi, lelki, érzelmi és vagyoni károkat okozó bűncselekmény a gyermek életében abban az esetben is traumatizáló hatású, ha csak szemlélője volt az eseménynek. A biztos szerint különösen erős ez a hatás, ha a büntetőeljárásban szereplő gyermek a bűncselekmény sértettje. Ilyenkor a bűncselekmény elszenvadásának viktimizációs hatásai összeadódnak a tanúként való meghallgatás feszültséget okozó hatásával. Vitathatatlan, hogy ebben a helyzetben – optimális esetben – a gyermek számára a szükséges támogatást, bizalmat és biztonságot a hozzá érzelmileg közelálló szülőjének jelenléte biztosíthatja. Ennek érdekében a büntetőeljárásról szóló törvény (Be.) lehetővé teszi a fiatalkorú tanú kihallgatásánál a törvényes képviselő jelenlétét.

Az ombudsman a vizsgálat során megállapította, hogy az ügyben a fiatalkorú sértett törvényes képviselőjének kihallgatáson való részvételi joga sérült. Ezáltal pedig a gyermekkorú sértett védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való joga is csorbát szenvedett, hiszen a szülő a kihallgatás során a kórterem nyitott ajtajában tartózkodhatott. Mindez nem azonos a jelenléttel, nem biztosíthatott a gyermek számára elégséges támogatást. Az ombudsman ennek nyomán megismételte a korábbi, a gyermekbarát igazságszolgáltatással összefüggő jelentésében már megfogalmazott ajánlást, amely szerint szükséges a Be. olyan tartalmú módosítása, hogy a 14. életévét betöltött gyermek tanúként való kihallgatásán kötelező legyen a törvényes képviselő jelenléte. Az ombudsman megállapította továbbá, hogy az áldozatsegítő támogatások igénybevételenek lehetőségéről sem a gyermek, sem a szülő nem kapott tájékoztatást. Az áldozatsegítés rendszerét érintő korábbi ombudsmani vizsgálat ellenére

megállapítható, hogy az áldozatok támogatási lehetőségéről szóló tájékoztatás továbbra sem megfelelő. A biztos ezért felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy országos szintű céllellenőrzés keretében vizsgálja meg, hogy a rendőri szervek hogyan érvényesítik az áldozatsegítéssel összefüggő tájékoztatási kötelezettségüket, továbbá megvalósul-e a súlyos, erőszakos bűncselekmények áldozatainak hatékony elérése. Az országos rendőrfőkapitány a jelentésben foglaltakkal egyetértett, annak ismertetésével felhívta az érintett állomány figyelmét a rendőrség áldozatsegítéssel kapcsolatos feladatainak fontosságára.

6. Az AJB-1380/2014. számú ügyben az alapjogi biztos a gyermekvédelmi gyámság és a gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezett fogyatékossgal élő gyermekek jogainak érvényesülését kívánta áttekinteni. A gyermekvédelmi törvény 2014. január 1-jén hatályba lépett módosításának egyik meghatározó eleme volt ugyanis a gyermekvédelmi gyámság intézményének bevezetése. Ezt követően a gyermekvédelmi törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén a gyermekvédelmi gyám kirendelése kötelező. A gyermekvédelmi gyám a feladatait a területi gyermekvédelmi szakszolgálattal létesített közalkalmazotti jogviszony keretében, 2015. január 1-jétől pedig önálló munkakörben, egyidejűleg legfeljebb harminc gyermek gyámságát látja el. A gyermekvédelmi gyám kirendeléséig a szakszolgálat feladata az ideiglenes hatállyal nevelőszülőnél, gyermekotthonban, fogyatékosok vagy pszichiátriai betegek otthonában elhelyezett gyermekek, valamint az átmeneti és tartós nevelésbe vett gyermekek család gondozása. A szakellátásban élő gyermekek gyámjainak felmentésére és részükre gyermekvédelmi gyám kirendelésére a felülvizsgálati eljárás során kerül sor.

A jelentésben szerepel, hogy a szakszolgálatok a jogintézmény bevezetését pozitívnak ítélik, véleményük szerint a gondozási helytől független személy a gyermeki jogok érvényesülését jobban tudja képviselni. A szakemberek álláspontja szerint azonban a feladat maradéktalanul akkor látható el, ha a 30 gyermek/gyám esetszámot tartani lehet. Több intézmény aggályosnak találta a feladatellátásra való felkészülési idő rövidegét, valamint a kettős munkakörből eredő túlterheltséget. A jogalkotó szándéka a gyermekvédelmi gyámság bevezetésével az volt, hogy a nevelésbe vétel kezdetétől annak megszűnéséig a gyermek sorsát egy szakember kísérelje figyelemmel; a gyám személyének változására – a gondozási helytől függetlenül – csak végső megoldásként legyen lehetőség. A jogszabályi változás célja a gyermek állandóságához és biztonságához fűződő joga érvényesülése, ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül azon szakmai vélemény sem, miszerint a gyermek gondozási helye és a gyermekvédelmi gyám működési helye közötti nagy távolság esetén sérül a közvetlenség elve.

A biztos szerint a törvényi szinten szabályozott esetszámot meghaladó kirendelésükkor a gyermekvédelmi gyámok nem tudják maradéktalanul el látni a gyermekvédelmi törvényben meghatározott feladataikat. Így az akár csak átmeneti időre való, 30 gyermeket meghaladó kirendelés megalapozza a gyámolt gyermek jogsérelmének közvetlen veszélyét. Az ombudsman jelezte azt is, hogy a feladatok mind teljesebb körű ellátásához a személyi feltételek mellett elengedhetetlenül szükséges a tárgyi feltételek biztosítása. A hiányosságok ugyanis állandósítják a gyermek jogaival összefüggő vizsszásságot. A szakszolgálatok részéről több kritika érkezett a gyermekjóléti alapellátás együttműködési készségével kapcsolatban. A gyermekvédelmi alapellátást érintő korábbi ombudsmani vizsgálatok is feltárták, hogy az alapellátás családgondozói a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermek családjának gondozásával összefüggő feladataikra fordítják a legkevesebb figyelmet.

Az ombudsman a gyermek hazagondozása érdekében a gyermekjóléti alapellátás és szakellátás együttműködését, a gyermekjóléti alapellátás fejlesztését kiemelkedő jelentőségűnek tartja. Egyetértett azon szakmai véleménynel, miszerint a súlyos, összetett problémákkal küzdő családok számára csak komplex módon való segítségnyújtással kísérelhető meg a család eredeti funkciójának helyreállítása, továbbá, hogy a szakellátásba kerülést lehetőség szerint prevencióval, illetve az alapellátás keretében tett intézkedésekkel kell elkerülni. Összességében ezen összehangolt intézkedések hiányában a gyermek legfőbb érdekét képviselő eljárás elve nem érvényesülhet maradéktalanul. A hiányosság a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszasság veszélyét állandósítja.

Feladatai ellátásához a gyermekvédelmi gyámnak a gyámoltja adatait kezelnie kell, a Gyvt. rendelkezései szerint azonban gyermekvédelmi gyám csupán a szakszolgálat vezetőjén keresztül jogosult a gyermek adatainak kezelésére. Mindez a biztos szerint jogszabályi akadálya lehet a gyermekek jogai érvényesülésének. Sérti a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogát az az elem is, hogy a nevelőszülői hálózatok számára nem kötelező a gondozotti létszámhoz igazodóan pszichológus alkalmazása.

A vizsgálat végül feltárta, hogy az Intézményi Férőhelykiváltási Stratégia kialakításánál nem fordítottak kifejezett figyelmet a fogyatékossgal élő gyermekekre. A dokumentumból hiányzik az ezen, különösen védendő csoport igényeinek, szükségleteinek a felmérése. A kiskorú gyermekek vonatkozásában a Stratégia nem tér ki a közösségi élet kialakításának, az alapjogaik és a gyermekek mindenek felett álló érdeke érvényesülésének alapvető garanciáira, nem határoz meg a gyermekek vonatkozásában a Stratégia végrehajtására pontos és részletes irányelveket, az egyes feladatok teljesítésére határidőt. Az intézményekben élő gyermekeket illetően további problémát jelent, hogy a Stratégia kizárólag a fogyatékossgal élő szemé-

lyek számára ápolást-gondozást nyújtó, 50 fő feletti befogadóképességgel rendelkező bentlakásos intézetekre terjed ki. Így a férőhely-kiváltási rendelkezések nem vonatkoznak azokra a kiskorúakra, akik fogyatékossgal élő személyek rehabilitációs intézményeiben vagy nagy létszámú lakóotthonokban élnek, és azokra a kiskorú gyermekekre sem, akik az oktatás-nevelés rendszerében élnek intézményes keretek között.

A biztos jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy a gyermekvédelmi gyámok jogszabályban meghatározott létszámot meghaladó kirendelése, továbbá az, hogy a nevelőszülői hálózatok számára nem kötelező a gondozotti létszámhoz igazodóan pszichológus alkalmazása, súlyosan veszélyezteti a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek jogait. A gyámok munkavégzéséhez szükséges tárgyi feltételek hiányossága pedig ugyanezen alapjoggal összefüggő visszásság veszélyét állandósítja. A vizsgálat a fogyatékossgal élő gyermekek tekintetében a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának, a fogyatékossgal élők védelme követelményének sérelmével összefüggő visszásságot állapított meg. A biztos az emberi erőforrások miniszteréhez, valamint a nemzetgazdaságért felelős miniszterhez fordult a helyzet rendezése érdekében. A jelentésre adott válaszában az államtitkár arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy szükségesnek tartja a nevelőszülői hálózatokban a gondozotti létszámhoz igazodó kötelező pszichológiai szolgáltatás bevezetése feltételeinek, költségvetési hatásainak vizsgálatát. Az államtitkár e kérdésben – a gyermekjóléti alapellátás megerősítését és a gyermekvédelmi szakellátásból való hazagondozás elősegítését célzó közös ajánlásoknak megfelelően – szakértői szintű egyeztetést kezdeményezett a finanszírozási feltételek kidolgozása érdekében. A tárgykörrel összefüggésben tervezett intézkedéseket a biztos elfogadta.

A gyermeki jogok védelmének vizsgálatokon túli eszközei

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

tézményeket. Vizsgálatai során a biztos eddig és ezután is számít az összes szereplő jelzésére, véleményére és javaslataira, és épít azokra a tapasztalatokra, amelyek a biztos jogvédelmi munkát segítik.

Az ombudsman fontos feladata a civil-szakmai szféra szereplőivel való hosszú távú – az intézmény működésének kezdeteire visszanyúló – stratégiai együttműködés kereteinek megteremtése és folyamatos működtetése. 2014-ben a biztos – a már régen fennálló partnerséget megerősítve – a gyermeki jogok védelmével kiemelten foglalkozó két szervezettel: a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvánnyal, valamint a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat Magyar Egyesületével írt alá hivatalos együttműködési megállapodást. Az Ombudsmani Hivatal Gyermekjogi Osztályának munkatársai a tárgyévben is rendszeres előadói, résztvevői és közreműködői voltak szinte valamennyi, a gyermekvédelem, gyermekjogok területét érintő szakmai konferenciának belföldön, és nemzetközi meghívásoknak is eleget tettek. A munkatársak 2014-ben is részt vettek a gyermeknap hétvégéjén tartott városligeti rendezvényen, valamint a Gyerek Sziget rendezvénysorozaton, ahol maguk a gyerekek és a szülők is találkozhattak az ombudsmannal, bekapcsolódhattak az interaktív, jogtudatosító játékokba. A tárgyévben is havonta 5–10 panaszlevél, tájékoztatáskérés érkezett gyermekektől, illetve szülőktől, tanároktól az ombudsman gyermekjogi honlapján megadott elérhetőségre.

A szakmai együttműködés szép példájaként lehet kiemelni a 2014. december 8-án az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) és az UNICEF Magyar Bizottság Alapítvány által szervezett közös konferenciát. A rendezvényre abból az alkalomból került sor, hogy „Épségben és biztonságban: mit tehetnek az európai államok a kísérő nélküli és szüleiktől elszakított gyermekek mindenek felett álló érdekének tiszteletben tartásáért?” címen adták ki a két ENSZ-szervezet közös iránymutatását. A magyar nyelven is megjelent dokumentum az államoknak nyújt segítséget, hogy a kísérő nélküli és gondviselőiktől elszakított gyermekek legfőbb érdekének érvényesítését gyakorlatukban a leghatékonyabb módon segíthessék. Az UNHCR és az UNICEF által közösen kidolgozott iránymutatásokat tartalmazó kiadvány olyan alapelveket fogalmaz meg és olyan megközelítéseket kínál, amelyek alkalmazása biztosíthatja, hogy az európai államok minden olyan esetben, amikor kísérő nélküli és gondviselőiktől elszakított gyermekekkel találkoznak, tiszteletben tartsák a gyermekek mindenek felett álló érdekét. Egyúttal a dokumentum ismerteti több olyan, figyelemre méltó jó gyakorlatot, amelyek egy-egy országban ma működnek, és amelyek ösztönzőleg hathatnak más államok számára.

A konferencián elhangzott, hogy a rendőrség a 2014. január 1. és november 30. közötti időszakban 948 olyan gyereket regisztrált, aki kísérő

nélkül lépte át az országhatárt, és közülük 404-en kértek menedékjogot. Mindazonáltal feltételezhető, hogy a Magyarországra érkezett, kísérő nélküli és gondviselőiktől elszakított gyerekek tényleges száma ennél jóval nagyobb. Am akárhányan is érkeznek, sokkal fontosabb, hogy ezek a gyerekek egy sor nehézséggel és kihívással küzdenek, és mindennél nagyobb szükségük van megfelelő támogatásra és oltalomra. Az őket befogadó államok olykor nem vagy csak részben képesek megadni azt, amire ezeknek a gyerekeknek szükségük van, miként gyakran az is gondot jelent, hogy beazonosítsák a gyermekek érdekét szolgáló, hosszú távra szóló, tartós megoldásokat. A megfelelő oltalom és gondoskodás biztosítása ezeknek a gyerekeknek az esetében korántsem könnyű feladat. Egy kísérő nélküli vagy gondviselőjétől elszakított gyermeknek, akit nem vesz körül támogató és védelmező szülői gondoskodás, különleges segítségre van szüksége, olyanra, amely megfelel az életkorának, a nemének és a kulturális háttérének, neveltetésének. Annál is inkább, mert ezek a gyerekek rendkívül kiszolgáltatottak, megfelelő gondoskodás nélkül komoly veszélyeknek lehetnek kitéve.

Az ombudsman a konferencia kapcsán hangsúlyozta, hogy sérülékeny csoportok, így a többszörös kiszolgáltatottsággal küzdő, kísérő nélküli kiskorúak tényleges védelméhez nélkülözhetetlen az együttműködés, a gondoskodó, felelős szakmaiság és a nyilvánosság megszólítása. Maga a problémakör nem ismeretlen a biztos számára, hiszen már számos vizsgálatot folytattak, az iránymutatás a jövőben fontos szakmai zsinórmértéket jelent.

A gyermekek jogainak érvényesülése és védelme területén az alapvető jogok biztosja 2014-ben is igyekezett eleget tenni sokoldalú és összetett feladatainak, egyszerre élve a panaszok vizsgálataira épülő reaktív vizsgálati, továbbá az átfogó, rendszerszintű aggályokat feltárni és megelőzni kívánó proaktív jogvédelmi eszközökkel. Jelentéseiben minden alkalommal igyekezett felhívni a figyelmet a magyar alkotmányi és törvényi garanciák fontossága mellett a nemzetközi emberi jogi elvárásokra. A gyermekvédelmi jelzőrendszer működésének kérdéseitől a gyermekvédelmi gyámok jogintézményének bevezetésén át egészen a gyermekbarát igazságszolgáltatás és áldozatsegítés rendszeréig a problémák konstruktív megoldása irányában kívánt lépéseket tenni. A gyermekek kiszolgáltatott helyzete minden mulasztást, jogsértést, hibát, tévedést felnagyít, a következmények pedig súlyosak. A hagyományos ombudsmani eszközök alkalmazása és a megelőzés hangsúlyozása mellett a biztos a szakmai stratégiai együttműködés megújításában és elmélyítésében is kiemelt évnek tekintette 2014-et.

3.1.2.

A nemzetiségi jogok védelme

1. A biztos és a nemzetiségi biztoshelyettes együttműködése

Az alapvető jogok biztosa a 2014. évi tevékenysége során is megkülönböztetett figyelmet fordított a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmére. E feladatát a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetessel közös munkamegosztásban, valamint szoros szakmai együttműködésben látta el. 2014 januárjától az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának Általános Vizsgálati és Nemzetiségi Jogi Főosztálya Nemzetiségi Jogi Osztályának szakmai irányítását a nemzetiségi biztoshelyettes látta el. A beérkező panaszokról, a vizsgálat menetéről a biztoshelyettes titkársága, valamint az Osztály munkatársai heti eszmegbeszélés keretében egyeztettek.

Az elmúlt évben a nemzetiségi biztoshelyettesnek a tájékoztató, figyelemfelhívó, hivatalbóli eljárás megindítását javasoló feladatai mellett erősödött az alapvető jogok biztosának vizsgálataiban való közreműködési lehetősége, így az alapvető jogok biztosa a nemzetiségi jogokat érintő vizsgálatokat a nemzetiségi biztoshelyetessel közösen folytatta le és közös aláírású jelentéssel zárta. A példaértékű együttműködés elősegítette a nemzetiségi jogi jellegű panaszok minél alaposabb és szakszerűbb kivizsgálását.

2014-ben közel 200, nemzetiségi jogot érintő panaszügy érkezett az alapvető jogok biztosához és/vagy a nemzetiségi biztoshelyetteshez. A nemzetiségi panaszok témája rendkívül széleskörű volt, a nemzetiségi törvény hatálya alá tartozó nemzetiségi közösségeket, egyéneket és önkormányzatokat érintő ügyek mellett a nemzetiségi hovatartozással összefüggő diszkriminációs jellegű beadványok számos tárgykört érintettek.

Az ügyek közül a legnagyobb számban oktatással összefüggésben érkezett panasz, vagy indult hivatalból vizsgálat. Magas volt a rendőrségi ügyek, valamint a szociális ellátással, gyermeki jogokkal, lakhatási problémákkal kapcsolatos beadványok száma. Érkeztek munkaerő-piaci elhelyezkedést, diszkriminációt érintő panaszügyek, többen kifogásolták a bíróság, ügyészség döntését, eljárását, a helyi önkormányzatok és nemzetiségi önkormányzatok működésével összefüggésben is kapott a Hivatal beadványokat. Voltak egyházi, civil szervezeteket, egészségügyi szervezetet érintő, valamint kulturális jogokkal összefüggő ügyek, érkezett ügyvéd elleni panasz, és több, például szórakozóhelyeken, bevásárlóközpontokban történt diszkriminációval kapcsolatos beadvány. A panaszok típusaiból is érzékelhető, hogy legnagyobb arányban roma nemzetiségű állampolgárok fordultak az alapvető jogok biztosához és a nemzetiségi biztoshelyetteshez.

Több olyan, hivatalbóli vizsgálat is indult azonban, amely érintette valamennyi hazai nemzetiségi közösséget. Ezek közül fontos kiemelni az

egyházak nemzetiségi közösségek életében betöltött kulturális és hagyományőrző szerepének megismerésével foglalkozó átfogó vizsgálatot, amelynek a befejezése 2015-ben várható. A vizsgálat célja minél teljesebb körűen megismerni és erősíteni az egyházak szerepét, feladatvállalási lehetőségét a Magyarországon élő nemzetiségi közösségeket érintően, jogaik és érdekeik érvényesítésében.

Az elmúlt évben, az átfogó vizsgálat első szakaszában az alapvető jogok biztosa a nemzetiségi biztoshelyettessel közösen írásban megkereste több egyház területi egyházkormányzati előljáróját, illetve személyesen is egyeztettek a témával kapcsolatos tapasztalataikról és véleményükről. A beérkező válaszok, dokumentumok, személyes beszélgetések tartalmának feldolgozását követően részletes, összefoglaló jellegű jelentés készül az egyházak nemzetiségi közösségek életében betöltött szerepéről, feladatairól. A vizsgálat keretében egy olyan rendezvény szervezése is várható, ahol az egyházak nemzetiségi közösségeket érintő jó példáinak, cselekedeteinek a minél teljesebb körű bemutatására is sor kerül.

2. A nemzetiségi közösségek érdekeinek képviseletével, a nemzetiségi önkormányzatok működésével kapcsolatos panaszügyek

A 2014. évben az országgyűlési képviselői és a települési nemzetiségi önkormányzati választások meghatározóak voltak a nemzetiségi közösségek képviselete, közéleti szerepvállalása szempontjából is.

A nemzetiségek országgyűlési képviseletének biztosítása érdekében bevezetésre került egy új jogintézmény, a nemzetiségi szószóló, aki abban az esetben képviseli az adott nemzetiséget az Országgyűlésben, ha annak listája nem nyert mandátumot az országgyűlési képviselők választásán. E feltételek között 13 nemzetiségi szószóló kezdhette meg tevékenységét a parlamentben; az ő elsődleges feladatuk a hazai nemzetiségi közösségek érdekeinek a képviselete. Az Országgyűlésben – jogállásukból eredően – nem rendelkeznek szavazati joggal, de annak ülésén felszólalhatnak, ha a Házbizottság megítélése szerint az adott napirendi pont a nemzetiségek érdekeit, jogait érinti. A szószólók a nemzetiségeket képviselő országgyűlési bizottság tagjai, a bizottság munkájában szavazati joggal vesznek részt. A nemzetiségi szószólók új jogintézményét az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettese üdvözölte, valamint hatékony támogatásáról biztosította.

A 2014. évi nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán a Nemzeti Választási Iroda tájékoztatása szerint 2143 települési nemzetiség önkormányzatot választottak meg. A választáson 8500 települési, 448 megyei és 267 országos nemzetiségi önkormányzati képviselő kapott mandátumot. A választásokkal kapcsolatos nemzetiségi jogi panaszok és kérdések részleteivel külön fejezetben foglalkozunk.

Az Alaptörvény és az Njt. is garantálja a nemzetiségi közösségek öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát. A nemzetiségi önkormányzati jogok a nemzetiséghez tartozó választópolgárok közösségét illetik meg, akik ezeket a jogukat törvényben meghatározott módon, választott képviselők útján gyakorolják. A települési nemzetiségi önkormányzat testülete a képviselő-testület, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete a közgyűlés. Az önkormányzatiság biztosítéka többek között, hogy az egyes nemzetiségi önkormányzatok, illetve a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.

A nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi közügyek intézése során együttműködnek az állami és helyi önkormányzati szervekkel. Fontos jogosítványként fogalmazható meg, hogy a nemzetiségi önkormányzat részt vehet például a települési önkormányzat nemzetiségi lakosságot érintő döntéseinek meghozatalában. A részvételi jogosítványok formáinak tekinthetők az egyetértési, a véleményezési és a megkeresési, kezdeményezési jog.

A részvételi jogosultságok szabályozásának célja, hogy a nemzetiségi önkormányzat az összes olyan lényeges kérdésben, amely az általa képviselt közösséget érinti vagy érintheti, de a települési önkormányzat hatáskörébe tartozik, megkerülhetetlen legyen, és érdekeit a helyi önkormányzat köteles legyen figyelembe venni.

A fentiekben kifejtett, a nemzetiségi önkormányzatok működésére vonatkozó szabályozás gyakorlati megvalósítása 2014-ben is rámutatott olyan, a nemzetiségi jog érvényesülésével kapcsolatos alapjogi visszásságokra, amelyek a biztos és a nemzetiségi biztoshelyettes közös fellépését tették szükségessé.

Az AJB-938/2014. számú ügyben – az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes által – kiadott közös jelentés a nemzetiségi önkormányzati képviselők összeférhetlenségi szabályaival foglalkozott.

A kisebb lélekszámú nemzetiséghez tartozó képviselő egy kormányhivatal szakigazgatási szervénél dolgozott, emellett a helyi és az országos nemzetiségi önkormányzatban is tevékenykedett. Az adott nemzetiség országos önkormányzatának elnöke – a nemzetiségek jogairól, valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló jogszabály alapján – összeférhetlenség megállapítását kezdeményezte vele szemben. A beadványozó kifogásolta az összeférhetlenségére vonatkozó hivatkozásokat, mivel a megyei szakigazgatási szervénél nemzetiségi ügyekkel nem foglalkozott és vitatta az összeférhetlenséggel összefüggésben felvetett illetékességi szempontokat is, ezt követően azonban lemondott az országos képviselői megbízatásáról.

A konkrét panaszügy a nemzetiségi képviselők összeférhetlenségét megállapító jogi rendelkezésekkel összefüggésben olyan szabályozási hiányosságokra és ellentmondásokra hívta fel a figyelmet, amelyek alapján az

alapvető jogok biztosa és helyettese szükségesnek tartotta a témához kapcsolódó jogszabályok további önálló vizsgálatát.

A jelentés rámutatott arra, hogy az Njt. speciális szabályozása mellett a Kttv. is tartalmaz rendelkezéseket az összeférhetlenségre vonatkozóan. Az Njt. azonban csak azoknak a kormánytisztviselőknek az összeférhetlenségét mondja ki, akiknek a feladatkörébe a nemzetiségi önkormányzatot érintő ügyek tartoznak. A Kttv. ennél szigorúbban szabályoz, a kormánytisztviselő – dolgozzon bármilyen területen – nem lehet egyidejűleg tagja annak a nemzetiségi önkormányzatnak, amely az őt alkalmazó államigazgatási szerv illetékességi területén működik.

Megállapítást nyert, hogy az a joggyakorlat, illetve szabályozás, amely lehetővé teszi az országos nemzetiségi önkormányzatban való részvétel korlátozását vagy megszüntetését bármely, megyei államigazgatási szervnél történő kormánytisztviselői alkalmazás esetén, indokolatlan mértékű és az összeférhetlenség céljával nem egyeztethető össze, továbbá szembeállítja a nemzetiségi közösségek tagjainak közhivatal viseléséhez való jogát a nemzetiségi önkormányzathoz való joggal.

A jelentés kitért arra, hogy ez a problémakör elsődlegesen a kis létszámú nemzetiségeket érinti, illetve érintheti. A jogszabályi szűkítés e csoportoknál eredményezheti azt, hogy szakmailag felkészült személyek nem vehetnek részt a nemzetiségi önkormányzatok munkájában, így érdemi tevékenységet sem végezhetnek a nemzetiségi érdekképviselő, érdekvényesítés területén. A nemzetiségi jogok oldaláról hátrányosnak tekinthető az a szabályozás, amely a magasabb végzettségűek számára korlátot határoz meg az érdekképviselő, s így meghatározott értelemben a nemzetiségi önkormányzás tekintetében.

A biztos és helyettese álláspontja szerint a két jogszabály összeférhetlenségi szabályozása ellentmondást hordoz magában, és a jogszabályi előírások többértelműsége a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idéz elő. Emellett a szabályozás a nemzetiségi önkormányzathoz való joggal, valamint a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét is magában rejt. Közös jelentésükben kiemelték, hogy a jogi szabályozás hiányossága miatt valós nemzetiségi közösségek eshetnek el az országos szintű képviselet lehetőségétől, ezért szükségesnek tartották a nemzetiségi önkormányzati képviselők összeférhetlenségére vonatkozó szabályok pontosítását.

Mindezekre figyelemmel, felkérték az igazságügyi minisztert, hogy az emberi erőforrások miniszterével együttműködve tekintse át a nemzetiségi képviselőket érintő összeférhetlenségi szabályozást, és – az Njt. rendelkezéseivel való összhang megteremtése érdekében – kezdeményezze a Kttv. összeférhetlenségi szabályainak a módosítását, elősegítve a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényesítését.

Az igazságügyi miniszter egyetértett a jelentés tartalmával és a törvényi rendelkezések között észlelt kollízió feloldását támogatta. A válaszlevele szerint egyeztetett a Kormány felelős tagjaival és a Kttv. következő módosításakor – az Njt. rendelkezéseivel való összhang megteremtése érdekében – erre a kérdésre külön hangsúlyt kíván fektetni.

Az AJB-910/2014. számú ügy közös jelentésében az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes az egyik település helyi és roma nemzetiségi önkormányzata közötti együttműködési nehézségeit vizsgálta. A roma nemzetiségi önkormányzat elnöke és képviselői azt kifogásolták, hogy a települési önkormányzat akadályozza a nemzetiségi jogok helyi szinten történő érvényesülését.

A közös vizsgálatban feltárták, hogy a helyi önkormányzat a nemzetiségi lakosságot érintő határozatai meghozatalánál nem biztosította az egyetértési jog megfelelő határidővel történő, jogszabályokban előírt gyakorlati alkalmazásának a lehetőségét. A szervezeti és működési szabályzatában pedig nem szabályozta megfelelően a helyi önkormányzat képviselő-testülete feladatait a településen működő települési nemzetiségi önkormányzattal történő együttműködése során, ide értve a javaslatok, kezdeményezések kezelését, a véleményezési és egyetértési jog gyakorlásának részletes rendjét. Mindezekkel megsértették a nemzetiségi jogok érvényesítésére, valamint a tisztességes eljárásra vonatkozó alapjogokat.

A feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében a jogutód helyi önkormányzat képviselő-testületénél a biztos és a biztoshelyettes azt kezdeményezték, hogy a szervezeti és működési szabályzatban, valamint a roma nemzetiségi önkormányzattal kötött együttműködési megállapodásban részletesen szabályozzák a helyiséghasználatot, a személyi és tárgyi feltételeket, azok végrehajtásának biztosítását, továbbá a javaslatok és kezdeményezések kezelésének, valamint a véleményezési és egyetértési jog gyakorlásának részletes rendjét. Kezdeményezték továbbá, hogy a tanácskozási joggal rendelkező roma nemzetiségi önkormányzat elnökét minden esetben hívják meg a helyi önkormányzat képviselő-testületi és bizottsági üléseire és részére a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott módon juttassák el az előterjesztéseket. Azt is javasolták, hogy az új bizottsági rendszer kialakításakor – a nemzetiségi önkormányzatokkal egyeztetve, azok véleményére figyelemmel – fontolják meg a nemzetiségi bizottság létrehozását vagy a nemzetiségi feladat más bizottsághoz történő telepítését.

Felkérték továbbá a megyei kormányhivatal vezetőjét, hogy a törvényben biztosított eszközeivel élve segítse elő a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényesülését a településen.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete a jelentésben foglalt javaslatokra figyelemmel jelezte, hogy a roma nemzetiségi önkormányzattal part-

neri és kölcsönös együttműködést kíván folytatni az Njt. rendelkezéseinek maradéktalan betartása mellett, ennek érdekében önkormányzati határozatukban konkrét feladatokat is rögzítettek. A megyei kormányhivatal kormány megbízottja is tudomásul vette és támogatta a jelentésben foglalt megállapításokat és javaslatokat. A kormányhivatal a továbbiakban is fokozott figyelemmel kíséri a települési és a roma nemzetiségi önkormányzat együttműködését, a nemzetiségi önkormányzat működési feltételeinek törvényben meghatározottak szerinti biztosítását, valamint az ezzel kapcsolatos határozathozatali és rendeletalkotási kötelezettség teljesítését.

3. A nemzetiségi oktatást érintő ügyek

A nemzetiségi oktatással kapcsolatos vizsgálatok 2014-ben is kiemelkedő jelentőségűek voltak. Befejeződött az a nemzetiségi középiskolai nevelés-oktatás helyzetét elemző vizsgálat, amely szorosan illeszkedett a nemzetiségi oktatás, nevelés teljes spektrumát bemutató vizsgálat sorozathoz.

A nemzetiségi középiskolai oktatásról szóló ombudsmani vizsgálati jelentés egyrészt a 2010-ben megkezdett vizsgálatok értelemszerű kiegészítése; utolsó eleme a nemzetiségi köz-, és felsőoktatás teljességét bemutató átfogó elemzési kísérletnek. Másfelől visszatekintési lehetőséget is biztosított a lezárt vizsgálatok néhány fontosabb, ajánlással érintett részére.

A biztos és helyettesének közös jelentése megállapította, hogy a nemzetiségi középiskolai nevelés-oktatás számos problémával küzd. Nincs megfelelő utánpótlási bázisa. A nemzetiségi oktatás mindennapi gyakorlatában sok esetben nem a nemzetiségi oktatáshoz és nyelvhez való jog az alapfunkció, hanem az idegennyelv-tanítás. Nem biztosítja a nemzetiségi pedagógusképzés stabil alapját – amely a nemzetiségi közoktatás folyamatoságának a záloga volna –, illetve aktuálisan is többféle személyzeti gondal küzd. A nemzetiségi középiskolai oktatás tárgyi feltételei hiányosak. A lehető legmagasabb szintű tudás elérését célzó tanuláshoz, a roma nemzetiségi oktatás választásához és az egyenlő bánásmódhoz való jog viszonya disszonáns. A nemzetiségi oktatás új szabályozása sem hézag-, illetve elmentőmentes.

Az utánpótlás problematikája körében rámutattak, hogy a nemzetiségi középiskolai tanulók és a nemzetiségi általános iskolai tanulók számának aránya az elmúlt öt évben átlagosan 6,7 százalék volt. A probléma jelentőségéről tanúskodik, hogy a német és a roma nemzetiségi általános iskolai nevelés-oktatás adja együttesen a nemzetiségi általános iskolai tanulólétszám kb. 90 százalékát és – a szlovákokat leszámítva – a körökben a legalacsonyabb a nemzetiségi középiskolát választók aránya. Még a „jó” nemzetiségi gimnáziumoknak is intenzív kampányt kell folytatniuk az utánpótlás biztosítása érdekében, miközben elvileg rendkívül széles – a nemzetiségi

lakosság arányszámával és termékenységi mutatóival meg sem magyarázható – nemzetiségi általános iskolai bázisuk van.

A biztos és a biztoshelyettes a nemzetiségi középiskolák idegennyelv-tanítási funkciója kapcsán megállapította, hogy a nemzetiségi oktatásnak a nemzetiségi identitáshoz és nemzetiségi nyelvhez mint anyanyelvhez kapcsolódó (valójában a nemzetiségi köznevelési rendszer egészének létjogosultságát biztosító) speciális funkciója sok esetben másodlagos az oktatás általános funkcióján belüli – a nemzetiségi oktatást folytató középiskolákban 30–70 százalékos jelentőséggel bíró – idegennyelv-oktatási funkcióhoz képest.

A közös vizsgálati jelentés felhívja a figyelmet arra is, hogy a nemzetiségi közoktatás folyamatosságát – ahogy egészében véve a pedagógusképzést is – veszélyezteti, hogy az érettségizettek közül nagyon kevesen választják a nemzetiségi pedagógus-pályát. A legjobb képességű tanulók más területeket választanak, s a vizsgálat adatai szerint a nemzetiségi középiskola egyre jellemzőbben folytatódik anyaországi (nem pedagógiai) felsőoktatási intézményekben. Minderre tekintettel – az ombudsman és helyettese véleménye szerint – az oktatási kormányzatnak a nemzetiségi pedagóguspálya vonzóbbá tétele érdekében (a meglévőkhöz képest) további támogatási, ösztönzési formákat kellene kialakítania és elérhetővé tennie.

Mindehhez kapcsolódóan elmondható, hogy a roma nemzetiségi oktatás vonatkozásában a legsúlyosabb a helyzet. A jelen vizsgálat, valamint a nemzetiségi nevelés, oktatás elemzésére irányuló korábbi ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai alapján, illetve az Országos Roma Önkormányzat és a Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kara Romológia és Nevelésszociológia Tanszékének helyzetértékelésére tekintettel, célzottan a roma nemzetiségi oktatás színvonala érdekében javítani kellene a pedagógusképzés, pedagógus-továbbképzés rendszerén. Az adott helyzetben ugyanis roma népismeretet akár elkötelezettség és speciális tudás nélkül, cigány nyelvet pedig már felsőfokú beás vagy romani nyelvvizsga birtokában – nyelvtanítási módszertan ismerete nélkül is – bármely pedagógus taníthat. A biztos és a nemzetiségi biztoshelyettes véleménye szerint a létező romológiai képzés mellett – a roma nemzetiségi nyelvtanítás színvonalának javítása érdekében – szükség volna a romani és a beás nyelvi tanárképzés megszervezésére is. A pécsi Romológia Tanszék vezetője szerint a tanszék az akkreditáláshoz szükséges kompetenciákkal rendelkezik.

Mindemellett a roma népismeret tanításának színvonalát hosszútávon javítaná, ha az oktatási kormányzat a népismeret-tanítást megfelelő végzettséghez kötné.

A közös álláspont szerint – ideiglenes megoldásként – a roma népismeret és a cigány nyelvek tanításának rövid távon is elérhető minőségjavítását szorgálná, ha az oktatási kormányzat a népismeret-tanítást kötelező minősí-

tett továbbképzésen való részvételhez kötné, illetve (kiemelten) támogatná a beás és a romani nyelvekből tehető nyelvvizsgák elérhetőségét, valamint a nyelvet felsőfokú nyelvvizsgával tanító pedagógusok módszertani továbbképzését.

Az új pedagógusnemzedék számára jelentős szemléletformáló hatású volna, ha – a roma nemzetiségi oktatásban való későbbi részvételtől teljesen függetlenül, a roma gyermekeknek a köznevelés rendszerén belüli növekvő számarányára tekintettel – romológiai ismereteket minden pedagógiai karon tanítanának.

A nemzetiségi oktatásnak a meglévő személyzeti feltételei is rendkívül sérülékenyek – talán a német nyelvterületet leszámítva, bár ők sem elégedtek a helyzetükkel. A meglévő nemzetiségi tanárállományt minden lehetséges módon támogatni kellene. Így például, mivel nincs közismereti nemzetiségi tanárképzés, a középfokú nyelvvizsgával tanító szaktanárok nyelvtudási szintjének növelése érdekében a jelenleginél szélesebb körben és hatékonyabban kellene támogatni a hazai és külföldi nyelvtanulást, az anyaországban szerzett diplomák honosításához esetlegesen szükséges különbözőzeti vizsgák letételét.

A nemzetiségi oktatásnak a köznevelés rendszerében betöltött szerepe, illetve a nemzetiségi oktatásszervezéshez kapcsolódó speciális szaktudás szükségessége miatt megfontolást érdemel a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) szervezetének és működésének a nemzetiségi szempontú újragondolása is.

Minden nemzetiség esetében gondot jelent az oktatás formájához és tartalmához igazodó tankönyvek, munkafüzetek biztosítása. A jelentés szerint – az országos önkormányzatok bevonásával, az állam kötelezettségvállalásának részeként – készíteni kell egy „hiánylistát”, illetve ahhoz kapcsolódóan egy ütemezett fejlesztési tervet.

A roma nemzetiségi oktatás speciális helyzetben van, mert közvetett kapcsolatban áll az esélyegyenlőség, illetve egyenlő bánásmód érvényesülésével is. A család státuszát, társadalmi presztízsét jelentősen befolyásoló rendszerszintű hátrányok – a foglalkoztatást is érintő előítéletesség és a területi koncentráció a magyar társadalmi jövedelemtermelésből szinte kiesett területeken – az oktatás viszonylatában további, speciális rendszerszintű hátrányokkal egészülnek ki. Ezek a következők: a szülők iskolaválasztási szabadsága, az egyes intézmények közötti sajátos munkamegosztás, a képességekre-készségekre vonatkozó előítéletesség, a szülői elvárásokat teljesítő, iskolán belüli elkülönítés, a hátrányos helyzetűek esélykiegyenlítésére képtelen pedagógiai módszertani kultúra. Mindez szinte megoldhatatlanná teszi a munkanélküliség/képzettség/társadalmi-szociális státusz egymásba forduló logikájával is jellemezhető problémát.

Ha mindezeket összevetjük a roma nemzetiségi oktatást folytató intéz-

mények kompetenciamérési adataival, akkor a következő képet kapjuk: az eredmények következetesen és kifejezetten gyengék.

Összességében megállapítható, hogy a roma nemzetiségi nevelést-oktatást folytató intézmények – esetenként minden, elismerést érdemlő erőfeszítésük ellenére is – nem képesek a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók társadalmi-szociális hátrányait kellően kompenzálni. A roma nemzetiségi oktatás és az iskola/tanulók rossz teljesítménye – ha csupán indirekt módon is, de – a gyakorlatban szorosan összetartozó fogalmak. A roma nemzetiségi oktatás értelemszerűen a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók koncentrációjával is jár, ami a pedagógiai-nevelési gondok összesűrítését is jelenti; így még a legfelkészültebb tanároknak is nyomasztóan nagy feladatot jelent. A tanulók társadalmi-szociális helyzet szerinti szegregációja ugyanakkor egy tanári kontraszelekciót is elindít. Ha mindehhez hozzátesszük, hogy a roma nemzetiségi oktatás tömeges, és jelentősége a termékenységi mutatókból következő mértéket meghaladóan folyamatosan nő, miközben a személyzeti és tárgyi feltételei szinte teljesen hiányoznak, hogy igénylése és tartalma mögött számos korábbi ombudsmani vizsgálat rábeszélést és tartalomnélküliséget mutatott ki, alapos okkal vehető fel a kérdés, hogy a roma nemzetiségi oktatás egésze általában véve nem sérti-e a tanulók tanuláshoz fűződő, illetve az egyenlő bánásmódhoz való alapvető jogait.

A biztos és helyettese közös álláspontja szerint átfogó, országos hatósági és (hozzá kapcsolódóan) egy független oktatásszociológiai vizsgálat során kellene feltárni a roma nemzetiségi oktatás tényleges helyzetét; a nemzetiségi oktatás igénylésének formai és tartalmi jogszerűségét, a személyi és tárgyi feltételek törvényességét, a tényleges működés pedagógiai-tartalmi színvonalát. Meglátásuk szerint e vizsgálat alkalmas volna egy országos szintű szegregációs térkép megrajzolására is, ha az oktatási kormányzat a beszerzett adatokat összekapcsolná a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók adatbázisával, a kompetenciaméréshez kapcsolódó intézményi és tanulói kérdőív releváns adataival, a kompetenciamérési és továbbtanulási mutatókkal. A vizsgálat széles adatbázisa alapján elemezni lehetne a tanuláshoz való jog, a nemzetiségi oktatáshoz való jog, a rendeltetészerű joggyakorlás, az esélyegyenlőség, illetve egyenlő bánásmód érvényesülésének a viszonyát, meg lehetne határozni az integráció érdekében szükséges és lehetséges beavatkozási intézkedéseket. Ez a vizsgálat alkalmas volna annak feltárására is, hogy a halmozottan hátrányos helyzetű (és mintegy felerészt roma származású) tanulók szegregációja és a roma nemzetiségi oktatás között milyen átfedés mutatkozik.

A biztos és helyettese a nemzetiségi oktatás jogszabályi feltételei körében rámutattak arra, hogy a nemzetiségi köznevelésre vonatkozó jogi környezet teljesen megváltozott. A nemzetiségi köznevelés 2010 után hatályba lépő szabályai részben a korábbi ombudsmani jogalkotási javaslatoknak tet-

tek eleget, emellett azonban egyfelől nem orvosoltak bizonyos, korábban is létező visszás helyzeteket, másfelől pedig – ahogyan erre az országos nemzetiségi önkormányzatok is rámutattak – korlátozták a nemzetiségi oktatási autonómiát.

Több más kérdés között kiemelés érdemel az igényjogosultság újraszabályozása. Miközben az Alaptörvény, az Njt. és az Nkt. – a korábbi szabályozást érdemben megismételve – továbbra is kifejezetten a Magyarországon élő nemzetiségek (alanyi) jogaként jelöli meg az anyanyelvű oktatáshoz való jogot, az új irányelv – a korábbi jogértelmezési vitát lezárva – immár formálisan is lehetővé teszi, hogy (elvileg másodlagos igényjogosultként, a szabad kapacitások általánossága miatt azonban gyakorlatilag a nemzetiséghez tartozókkal egy sorban) a nemzetiséghez nem tartozók is nemzetiségi pedagógiai program szerint tanuljanak.

Hasonlóan fontos kérdés, hogy az iskolaigazgatók vonatkozásában a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési joga gyakorlatilag megszűnt, miközben az Njt. ezt a kérdést érdemi, „valódi” vétójogként értelmezi. A biztos és helyettese álláspontja szerint – az Njt. releváns szabályára és a nemzetiségi önkormányzatok joggyakorlási igényére tekintettel – az új köznevelési irányítói-fenntartói struktúrában is biztosítani kell a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogainak érvényesülését.

Az ombudsman a közös vizsgálati jelentésben feltárt, alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságok bekövetkezése lehetőségének jövőbeli megelőzése érdekében 26 intézkedést, ezen belül hét jogalkotási javaslatot fogalmazott meg.

A másik, nemzetiségi oktatási ügygel kapcsolatos jelentés, amelyről fontos a beszámolóban is említést tenni, a köznevelési intézményrendszer, köztük a nemzetiségi köznevelési intézmények fenntartóváltásával függött össze. Az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese az AJB-909/2014. számú ügy jelentésében a nemzetiségi köznevelési intézmények névváltoztatási eljárásának vizsgálati tapasztalatait összegezte. Az egyik országos nemzetiségi önkormányzat kifogásolta annak módját, ahogyan megváltoztatták a KLIK fenntartásába került nemzetiségi köznevelési intézmények nevét. A köznevelési intézmények nevének megváltoztatására a szakmai alapdokumentumok felülvizsgálata során került sor. Tapasztalataik szerint ez több esetben is úgy történt, hogy a nemzetiségi önkormányzatok nem élhettek a jogszabályban előírt egyetértési jogukkal.

Konkrét példával illusztrálva sérelmezték azt is, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériumának rendelete ellentmondásosan szabályozza a köznevelési intézmények névhasználatát, a hivatalos és közhiteles nyilvántartásokban pedig nem tüntetik fel a nemzetiségi intézmények nevét az adott nemzetiség nyelvén.

A biztos és biztoshelyettes megvizsgálta a panaszbeadványban foglalta-

kat, mindemellett általánosságban is vizsgálták a nemzetiségi jog érvényesülését az intézmények névváltoztatásának eljárásában.

A jelentésben megállapították, hogy amikor felülvizsgálták az állami fenntartásba kerülő, a KLIK-be olvadó köznevelési intézmények nevét, a nemzetiségi köznevelési intézmények számára nem biztosították az egyetértési jog megfelelő határidőben történő, jogszabályokban előírt lehetőségét. Az is kiderült, hogy az új fenntartó bizonyos esetekben az intézmények névváltoztatásának döntéseit már a nemzetiségi önkormányzatok egyetértése és a véleményezésre jogosult szervezetek, testületek véleményének kikérése előtt meghozta. Mindezek nem egyeztethetők össze a nemzetiségi jog érvényesülésével és a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogokkal.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának rendelete szerint, ha a köznevelési intézményben folyó nevelés, oktatás részben vagy egészben nemzetiségi nyelven folyik, az intézmény nevét magyarul és a nemzetiségi nyelven is meg kell határozni. Egy intézmény nemzetiségi elnevezésének azonban csak akkor van valós funkciója, ha az az intézmény hivatalos dokumentumaiban kifejezetten használható és használandó. A hivatalos névhasználatot a rendelet nem szabályozza egyértelműen és világosan, s ez felvetette a nemzetiségi nyelvhasználat jogának érvényesítésével összefüggő alapjogi visszásság gyanúját, valamint az önkényes jogértelmezés veszélyét, amely a jogbiztonsághoz fűződő joggal kapcsolatosan jelenthet problémát.

Az ombudsman és helyettese megállapította azt is, hogy a köznevelési információs rendszer (KIR) adatbázisában a nemzetiségi intézmények neve többségében magyarul van feltüntetve, és a kereső program is csak magyar nyelvű keresésre ad lehetőséget.

Az alapvető jogok biztosának és helyettesének álláspontja szerint a jelentésben részletezett problémák azzal is összefügghetnek, hogy a KLIK-ben sem központi, sem tankerületi szinten nincs nemzetiségi osztály vagy a nemzetiségi oktatással, neveléssel foglalkozó részleg, ennek hiánya pedig befolyásolhatja a nemzetiségi jogot érintő döntések szakmai megalapozottságát is. Ezért továbbra is fenntartják a KLIK szervezetének és működésének nemzetiségi szempontú átszervezésére, nemzetiségi osztályok, munkacsoportok létrehozására tett, korábbi ombudsmani javaslatot.

Az alapvető jogok biztosja és helyettese azt kérte az emberi erőforrások miniszterétől, hogy a jelentésben feltárt ellentmondások feloldására egyeztessenek az érintett országos nemzetiségi önkormányzatokkal, pótolják a nemzetiségi köznevelési intézmények névváltoztatásakor elmaradt egyetértési eljárásokat, és a miniszter intézkedjen, hogy a nemzetiségi köznevelési intézmények magyar és nemzetiségi neve minden esetben szerepeljen a hivatalos állami nyilvántartásokban.

A két jelentésre a köznevelésért felelős helyettes államtitkártól érkezett válasz. Több kérdésben is támogatták a jelentésekben foglaltakat, például

– a nemzetiségi középiskolai jelentés egyik jogalkotási javaslatát elfogadva – a nemzetiségi önkormányzatok által legfontosabbnak tartott oktatási öngazgatási kérdések vonatkozásában a miniszter által hozott döntések körére is biztosították a nemzetiségi testületek számára az egyetértési jogot. A nemzetiségi köznevelési intézmények névváltoztatási eljárásával kapcsolatos jelentés javaslatára figyelemmel a KIR-t alkalmassá fogják tenni a nemzetiségi név adataira való keresésre és azok megjelenítésére.

Több lényeges javaslattal, ajánlással kapcsolatban azonban eltérő maradt a minisztérium szakmai álláspontja, ezért a nemzetiségi biztoshelyettes személyes egyeztetéseket kezdeményezett a köznevelési államtitkárság vezetőivel, amelyekben az említett jelentésekkel nem érintett egyéb nemzetiiségi kérdések megvitatására is lehetőség nyílt. Az eddigi tapasztalatok az egyeztetések folyamatos fenntartását teszik szükségessé a nemzetiségi jogok érvényesítésének minél szélesebb körű biztosítása érdekében.

4. Roma nemzetiségű állampolgárokat érintő ügyekről

A roma nemzetiségű állampolgároktól érkező panaszbeadványok többsége az érintett lakosok súlyosan deprivált helyzetére és társadalmi kirekesztettségére utalt.

A legfrissebb EUROSTAT adatok szerint Magyarországon 2008 óta folyamatosan nő a három féle indikátor – jövedelemszegénység, súlyos anyagi depriváció és munkaszegénység – egyikébe tartozó szegények száma. A teljes lakosság arányán belül a tavalyelőtti 32,4 százalék után 2013-ban már 33,5 százalék számított szegénynek.

A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) 2014 végén publikált, társadalmi kirekesztődésre és relatív jövedelmi szegénységre vonatkozó adatai javuló helyzetképet mutatnak. A kiadvány szerint ugyanis a teljes lakosság 31,1 százaléka, vagyis 3 millió 44 ezer ember volt érintett 2013-ban a relatív jövedelmi szegénység vagy társadalmi kirekesztődés kockázatával. 2012-ben ez az arány 33,5 százalék volt, vagyis 241 ezer fővel több embert érintett. Az egyes dimenziókat tekintve 0,3 százalékponttal nőtt a relatív jövedelmi szegények aránya, a munkaszegények aránya 0,3 és a súlyos anyagi deprivációban élők aránya 2,9 százalékponttal csökkent. Azok száma, akiket mind a három szegénységi dimenzió együttesen sújtott, 461 ezer főt tett ki, ami 18 ezer fővel több, mint a megelőző évben.

Ez utóbbi kategóriában a TÁRKI szegénységre vonatkozó 2012. évi adatai alapján vélhetően nagyobb arányban található cigány származású lakosok, mint amire a népességen belüli arányuk alapján következtetni lehetne. A TÁRKI adatok szerint a relatív jövedelmi szegények egyharmada (34%-a) roma volt, és a súlyos anyagi deprivációban élők hatoda (17%) is a romák közül került ki, míg az egyszerre szegénységben és társadalmi kirekesztésben

élők (azaz az Európa 2020 stratégia szegénységi céljához tartozó kompozit-indikátor alapján) 15%-a roma, annak ellenére, hogy a teljes népességben jóval alacsonyabb az arányuk.

Megállapítható tehát, hogy mindegyik csoportban jelentősen felülreprezentált a roma nemzetiségű emberek száma. A szegénységi rés-arány, azaz a szegénységben élők medián jövedelmének a szegénységi küszöbtől vett különbsége a roma háztartásfőjű háztartásokban élők körében 28%-ról 39%-ra nőtt, míg a nem romák körében is emelkedést figyelhetünk meg, de jóval kisebb mértékűt, 20%-ról 22%-ra.

Az eltérő szegénységi mutatók ellenére is vitathatatlan tény a roma állampolgárok nagyarányú, tartós és mélyülő szegénysége, amely a beadványokból is kitűnt.

Anyagi támogatást, a megélhetésükhöz segítséget kérő panaszosok, családok esetében hatáskör hiányában az ombudsmani eszközrendszer csak a minél teljesebb körű tájékoztatásra és az ellátásukért felelős szervekhez, intézményekhez történő közvetítésre ad lehetőséget.

A panaszosok többnyire csak a cigány származásukból adódó általános hátrányokra és nem az adott eljárással összefüggő konkrét diszkriminációra utaltak a beadványukban.

Az intézményes diszkrimináció jelenségével – amely a támogatást és ellátást biztosító intézmények struktúrájának és működésének az egészéből adódik – vélhetően a cigány származású panaszosoknak folyamatosan szembesülniük kell.

Ez a mindennapi gyakorlatban megjelenő, egyenlőtlen bánásmódra utaló, de csak általánosságban tetten érhető eljárási forma összekapcsolódik az intézményi kultúrában is megjelenő társadalmi előítéletességgel, a roma lakosságot sújtó, kirekesztő jellegű gondolkodásmóddal.

A megkülönböztetés-mentes bánásmód követelményének sérülése a munkaerő-piaci elhelyezkedéssel, a munkahelyi zaklatással és a munkaviszonyok megszüntetésével kapcsolatban is felmerült. Jogszabályi felhatalmazás hiányában a munkáltatói döntésekkel kapcsolatos munkaügyi jogvitákban az alapvető jogok biztosának és a nemzetiségi helyettesének nincs lehetősége eljárni. Ezekben az ügyekben részletes tájékoztatást kaptak az érintett panaszosok az Egyenlő Bánásmód Hatóságnak a tevékenységéről, ahová az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének gyanúja esetén fordulhatnak.

A munkaerő-piaci, munkavállalással összefüggő témakör keretében külön említést érdemel az AJB-904/2014. és az AJB-905/2014. számú ügyekben a „Nyári diák munka elősegítése” elnevezésű munkaerő-piaci programmal kapcsolatban készült jelentés.

Az alapvető jogok biztosáé és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentésükben kiemelték, hogy

támogatandó célnak tartják a nyári diákmunka program szervezését, mivel a munkalehetőség speciális célcsoport – nappali tagozaton tanuló diákok – számára történő biztosításával az állam aktívan is elősegíti a tanuláshoz, a munkához és a foglalkoztatáshoz való alapjog érvényesülését, gyakorlati megvalósulását. A konkrét panaszok kivizsgálását követően azonban megállapították, hogy a program kommunikációs, tájékoztatási és szervezési hiányosságai miatt sérültek a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogok, illetve, hogy az egyenlő bánásmód követelményének és az esélyegyenlőség előmozdításának érvényesítése sem volt minden esetben következetesen és egyértelműen biztosítva.

A pályáztatási feltételek kidolgozatlansága, a tájékoztatási rendszer alapvető hiányosságai magukban hordozták a tisztázatlan, visszaélésre is okot adó körülmények lehetőségét a program gyakorlati megvalósítása során.

A vizsgált panaszok alapján a biztos és helyettese megállapította, hogy egy államilag támogatott foglalkoztatási programban az önkormányzati képviselőkkel, köztisztviselőkkel hozzátartozói viszonyban lévő diákok szinte kizárólagos alkalmazása felvetette az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének, valamint a diákok nemzetiségi származás alapján történő diszkriminációjának a gyanúját. A jelentésben felhívták az érintett önkormányzatok figyelmét, hogy az így okozott érdeksérelmet nem lehet kimenteni a községben folyó, társadalmi felzárkózást elősegítő, egyébként kiemelten jelentős és figyelemre méltó programokkal sem.

A biztos és a biztoshelyettes a közösen készített jelentésben felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy intézkedjen a jövőbeni hasonló jellegű programok, támogatási és pályáztatási rendszerek céljainak, tartalmának, feltételeinek, a végrehajtás menetének, illetve ezek ellenőrzésének pontos és szakszerű kidolgozása érdekében. Felhívta a figyelmet a programok kidolgozása során kialakítandó részletes kommunikációs stratégia fontosságára, amelynek egyértelmű utasítást kell tartalmaznia az érintett szervek, önkormányzatok felé a tájékoztatás, igényfelmérés formájára és követelményére vonatkozóan.

Az ombudsman felkérte arra is a minisztert, hogy rendeljen olyan objektív szempontrendszert a jövőbeni programokhoz, amely az esélyegyenlőségi szempontok kiemeltebb meghatározása mellett elősegíti az egyenlő bánásmód követelménye minél teljesebb körű érvényesülését és érvényesítését a kiválasztási eljárások során. A minisztérium nem támogatta a jelentésben foglaltakat, de mivel a javaslatok a program jövőbeni megvalósítására vonatkoztak, így azokat az ombudsman a továbbiakban is a minisztérium figyelmébe ajánlotta.

Lakhatási nehézségeik, illetve lakhatási feltételeik ellehetetlenülése miatt az elmúlt évben is többen fordultak az alapvető jogok biztosához, biztoshelyetteséhez. Sokan utolsó lehetőségként, elkeseredettségükben keresték

meg az Ombudsmani Hivatalt, gyakran több éves, kilátástalan folyamat lezárásaként, bírósági döntést követően kértek jogorvoslatot. Tekintettel arra, hogy az alapvető jogok biztosa és helyettese az önkormányzat és a bérlő között létrejött polgári jogviszony vizsgálatára vagy bírósági döntések felülvizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel, így kizárólagosan – a beadványozók súlyos szociális körülményeire, a gyermekeik jogaira tekintettel, illetve hajléktalanná válásuk megelőzése érdekében – az önkormányzat saját hatáskörben történő eljárását és vizsgálatát kezdeményezhették az érintett családok átmeneti elhelyezése, méltányos segítése céljából.

A lakhatással kapcsolatos beadványok közül egy hosszú évek óta elhúzódó, több családot is érintő kilakoltatási ügyet érdemes kiemelni. A Szigetszentmiklóson élő családok a kilakoltatási ügyükben 2011-ben fordultak először a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosához. A családoknak, összesen 48 állampolgárnak, közülük mintegy 20 gyermeknek jogerős bírósági határozat alapján el kellene hagyniuk a 2009-ben, igazságügyi szakértői véleményt figyelembe véve életveszélyessé nyilvánított ingatlanokat. Az érintett családok hátrányos helyzetű, többségükben roma nemzetiséghez tartozó állampolgárok, önerőből lakhatásukat nem tudják megoldani. Az önkormányzat sem tudja a családokat elhelyezni, mert üres szociális bérlakással Szigetszentmiklóson nem rendelkezik. Az elmúlt évek során a családok lakhatási problémáinak a megoldása érdekében több kezdeményezés is történt, de egyik sem vezetett eredményre. A Málna utcai lakosok lakhatási ügyének vizsgálatára az ombudsman – a folyamatban lévő bírósági eljárások és döntések miatt – nem rendelkezik hatáskörrel.

Az ott élő gyermekek, idős személyek, valamint roma nemzetiségű állampolgárok érdekei azonban kiemelt figyelmet és intézkedést érdemelnek. Ugyanakkor az elmúlt években az önkormányzat, valamint más közreműködő szervek jó szándékú hozzáállása ellenére sem tisztázódott a családok lakhatási lehetősége, az ombudsmannak pedig nem áll a rendelkezésére olyan eszköz, amellyel közvetlen segítséget nyújthatnának az érintett állampolgárok számára.

Mindezekre figyelemmel a biztos és helyettese az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárának a vizsgálatát kérték, hogy a rendelkezésére álló jogszabályi keretek között kezdeményezzen intézkedéseket a Málna utcai családok elhelyezésének méltányos és hosszú távú megoldása érdekében. A társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkár tájékoztatása szerint munkatársai helyszíni látogatást tettek Szigetszentmiklóson. A helyszíni bejárás keretében az Államtitkárság egyeztetést kezdeményezett a helyi önkormányzattal, és azt kérték, hogy készítsenek olyan felmérést, amely tartalmazza a családok egyedi helyzetét is, annak érdekében, hogy az egyéni élethelyzeteket figyelembe véve, célzottan tudjanak segítséget nyújtani a családok részére.

A 2014. évi lakásügyek közül a több problémakörrel is foglalkozó, miskolci önkormányzati és hatósági intézkedéseket érintő átfogó vizsgálatot érdemes még kiemelni. A biztos – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettessel együttműködve – hivatalból vizsgálatot indított a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált, különböző jogcímenek, de közösen végzett, tömeges hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatban, mivel több alapjog, így az emberi méltósághoz, a magánélet védelméhez, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog, valamint az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének gyanúja is felmerült azokkal kapcsolatban. Időközben az alapvető jogok biztosához érkezett további jelzések alapján a vizsgálatot kiterjesztették a helyi lakásrendelet módosítására is, amely szerint az alacsony komfortfokozatú lakások esetében a pénzbeli térítés csak akkor fizethető ki, ha a bérlő a város közigazgatási határán kívül vásárol lakóingatlant, és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalom kerül bejegyzésre az önkormányzat által. Az átfogó vizsgálat emellett az önkormányzat kapcsolódó, lakhatási feltételeket, egyéb, különösen gyermeki jogokat is érintő intézkedéseire is kiterjedt. A helyi lakásrendelet módosítása, valamint az önkormányzat lakhatási feltételeket érintő intézkedései újabb alapjogi visszasságok – így a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásához, a tulajdonhoz való jog, valamint a gyermeki jogok sérelmének – gyanúját is felvetették.

A biztos a vizsgálat keretében megkereste Miskolc Megyei Jogú Város jegyzőjét, Borsod-Abaúj-Zemplén Megye Kormányhivatalát, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot. A vizsgált területekre, kérdéskörökre vonatkozó adatok, információk és körülmények széles körű, hiteles megismerése és feltárása érdekében az ombudsmani hivatal és a biztoshelyettes munkatársai helyszíni vizsgálat keretében Miskolc városában tájékozódtak. A helyszínelés során személyes benyomást szereztek az érintett, szegregátumokban élő családok helyzetéről, és megismerték a vizsgált hatóságok, valamint szervek véleményét és álláspontját a Miskolcon kialakult folyamatokról, mindemellett törekedtek az egyes események, eljárások közötti összefüggések feltérképezésére is. A helyszíni vizsgálat során további adatok, információk és dokumentumok bekérése is indokoltá vált, ezért írásban is megkeresték a helyszíni vizsgálat során meghallgatott hatóságokat és közszolgáltatókat. A beszerzett nagy mennyiségű adat feldolgozása folyamatban van, a végleges jelentés elkészítése a 2015. évben várható.

A rendőrség eljárását és intézkedéseit érintő ügyek között több olyan is volt, amelyben megjelent a társadalmi előítéletesség problémája vagy felmerült az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének a gyanúja az érintett állampolgárok roma származása okán.

Az AJB-4085/2013. számú ügyben a rendőrségi szabálysértési bírságok összegét kifogásolták.

Egy Borsod-Abaúj-Zemplén megyei községben a roma nemzetiségi önkormányzat elnöke azt sérelmezte, hogy a rendőrség csekélyebb súlyú szabálysértések miatt olyan összegű szabálysértési bírságokkal sújtja az alacsony jövedelemből élő romákat, amelyet nem tudnak kifizetni.

A panasz alapján az alapvető jogok biztosa a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettessel együttműködésben vizsgálatot folytatott. Az iratok alapján a biztos megállapította, hogy az eljáró rendőrök 2012. április és június között leggyakrabban kerékpárral elkövetett szabálysértések, azon belül is a kötelező kerékpártartozékok hiánya miatt szabták ki a legtöbb helyszíni bírságot. A szabálysértési eljárásban kiszabható pénzbírságnál alacsonyabb összegű helyszíni bírságok kiszabása esetén ugyanakkor a törvény alapján nincs lehetőség az elkövető személyes körülményeinek figyelembe vételére. A biztos munkatársai 2013 áprilisában, két Borsod-Abaúj-Zemplén megyei kistépelülés helyszíni vizsgálata során már találtak hasonló problémával. Az ombudsman az AJB-2050/2013. számú jelentésében leszögezte, hogy a telepi roma emberek jövedelem híján, mélyszegénységben élve jellemzően nem tudják a KRESZ előírásainak megfelelően felszerelni a kerékpárjukat. A felmerült problémák megoldása érdekében a biztos szükségesnek látta a rendőrség és a nemzetiségi önkormányzat együttműködését és intézkedések megtételét. A megyei rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint felmérték, hogy a két településen összesen hány kerékpárt kell ellátni tartozékokkal, majd az Országos Balesetmegelőzési Bizottságtól anyagi forrást igényeltek a beszerzésükhöz. A településeken a kerékpáros balesetek megelőzését célzó oktatást tartottak, ezt követően a helyi lakosok átvehették a szükséges tartozékokat.

Az ombudsman a bírságolási gyakorlat tekintetében visszásságot nem állapított meg, de – az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás előmozdításának alaptörvényi rendelkezését hangsúlyozva – szükségesnek tartotta ismételten felhívni a megyei rendőrfőkapitány figyelmét a fenti társadalmi problémára és felkérni további lépések megtételére, különösen a nemzetiségi roma önkormányzatokkal együttműködve felvilágosító előadások szervezésére és a baleset-megelőzést szolgáló kerékpártartozékok biztosítására.

A szabálysértési elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló BM rendelet értelmében az elkövető elővezetését haladéktalanul el kell rendelni, ha az elzárás fogamatba vételéről nem érkezett értesítés vagy a pénzbírságot nem fizették meg. A vizsgált ügyekben a haladéktalan elrendelést előíró jogszabályi rendelkezést figyelmen kívül hagyva került sor az elővezetések tömeges elrendelésére, majd ezt követően azok sérelmezett, „razziaszerű” végrehajtására, jellemzően csekély súlyú szabálysértések miatt. Olyan adat, amely szerint a rendőri intézkedések kifejezetten a roma lakosság megfélemlítésére vagy megkülönböztetésére irányultak volna, nem merült fel, az elővezetések egyidejű végrehajtását feltehetően valóban a célszerűség

(költségtakarékosság) vezérelte. Ellentétben a kapitányságvezető állításával – miszerint az intézkedő rendőrök egy elővezetett személlyel szemben sem alkalmaztak kényszerítő eszközt – a 2013. május 14-én végrehajtott elővezetések során a rendőrök összesen négy személlyel szemben alkalmaztak kényszerítő eszközt: két személlyel szemben testi kényszerítést és bilincset, a másik kettővel szemben csak bilincset használtak. A rendőri jelentések az esemény leírásakor a szökés-támadás-önkárosítás-ellenzszegülés veszélyének jelére egy esetben sem utaltak, vagyis a bilincs alkalmazásának indoklására egyáltalán nem adtak magyarázatot.

A május 14-én készült rendőri jelentések az elővezetések és a kényszerítő eszközök alkalmazásának kezdő időpontját sem tartalmazzák hitelt érdemlően. A szolgálati előjáró ráadásul akkor is szakszerűnek és arányosnak minősítette az elővezetés végrehajtását, ha arra egyáltalán nem került sor, ez pedig erősen kétségessé teszi, hogy a kényszerítő eszközök alkalmazására vonatkozó követelmények kötelező parancsnoki kivizsgálása jogszerűen és megalapozottan történt. Mindezekre tekintettel az ombudsman megállapította, hogy a jogszabályi feltételeknek nem megfelelő rendőri bilincshasználat sértette az érintettek személyes szabadsághoz való jogát, és felkérte a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei rendőrfőkapitányt, gondoskodjon arról, hogy az irányítása alá tartozó rendőri szerveknél a bilincs használatára kizárólag a jogszabályi feltételek betartása mellett kerüljön sor.

A biztos felhívta a rendőrség figyelmét arra is, hogy az elővezetések jogszabályszerű, haladéktalan elrendelésével és végrehajtásával elkerülhető lett volna, hogy a rendőri erők tömeges megjelenése és intézkedése a roma lakosság körében komoly ellenérzést és félelmet keltsen.

A BAZ Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője a bírságok kiszabásának gyakorlatával összefüggésben tett ombudsman javaslattal egyetértett, és a megyében már korábban is alkalmazott gyakorlat alapján az adott, illetve a szomszédos települések vonatkozásában is kezdeményezte az Országos Baleset-megelőzési Bizottság megyei szekciójánál a kötelező kerékpártartozékok beszerzését. Az érintett rendőrkapitányság vezetője a települések polgármestereivel közösen lakossági fórum összehívását is kezdeményezte a közlekedésbiztonság javítása érdekében.

Az elővezetések elrendelésével, végrehajtásával és a kényszerítő eszközök (bilincs) alkalmazásával kapcsolatos megállapításokra a rendőr-főkapitányság vezetője több észrevételt is tett és több intézkedést is kezdeményezett. A parancsnokok útján elrendelte, hogy a kényszerítő eszközök alkalmazása egyetlen esetben sem lehet automatikus, az arra okot adó körülményt is dokumentálni kell.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatósága egy jól hasznosítható oktatási anyagot készített a témában. Véleményük szerint a parancsnoki kivizsgálások jelentik azt a garanciát, hogy

az intézkedések ne lépjék túl a jogszabályokban meghatározott kereteket, ezért azok – egyetértve a jelentésben foglaltakkal – nem lehetnek felületesek és rutinszerűek. Ennek érdekében utasította a rendőrkapitányságok vezetőit arra, hogy a kivizsgálásra kötelezett állomány a kellő alapossgalgal és körültekintéssel járjon el az ügyekben, és intézkedéseik során kiemelten vegyék figyelembe az arányosság és a fokozatosság elvét, valamint a kényszerítő eszköz alkalmazásának jogszabályban megkövetelt feltételeinek fennállását.

Az AJB-8197/2013. számú ügyben egy idős, roma származású panaszos fordult a biztos hivatalához, aki a vele szemben eljáró rendőrök bántalmazó, méltóságsértő eljárását kifogásolta. Az alapvető jogok biztosa és helyettese az esettel kapcsolatos dokumentumokból megállapította, hogy a panaszost az ellenszegülése – a házkutatás akadályozása – miatt állították elő. Ez azonban a törvény szerint nem előállítási ok. A panaszos ellenszegülését a testi kényszer és a bilincs alkalmazása már megtörte, a bilincset el is távolították róla, a házkutatás folytatásának így nem volt további akadálya. Mégis előállították, bár tanúként és nem gyanúsítottként hallgatták ki. Tanúnak viszont később is beidézhetnék volna, a panaszos előállítása ezért az ombudsman álláspontja szerint nem volt jogszerű.

Az előállítás végrehajtásáról szóló rendőri jelentés „nyilatkozat” részében a panaszos kijelentette, hogy sérülései a rendőri intézkedés során keletkeztek, és orvosi ellátást nem kapott. Ezt a nyilatkozatot azonban sem a gyömrői rendőrőrs parancsnoka, sem a Monori Rendőrkapitányság vezetője nem vette figyelembe, amikor kivizsgálta a történeteket. Az őrsparancsnok ráadásul – az iratokkal ellentétesen – azt írta a jelentésében, hogy a panaszos úgy nyilatkozott, hogy nem keletkezett sérülése. Az idős ember a fájdalmai miatt még az előállítása estéjén felkereste az orvosi ügyeletet, másnap reggel a sebészetet, majd a háziorvosa mentővel Budapestre, a bal-eseti központba szállította, ahol öt napig kezelték.

Az ombudsman a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetessel közös jelentésében megállapította, hogy a gyömrői rendőrőrs munkatársai súlyosan megsértették a panaszos személyes szabadsághoz és emberi méltósághoz való jogát. A jogsértéseket, illetve mulasztásokat sem a parancsnok-helyettes, sem a parancsnok nem észlelte, sőt a jelentéseikben az iratokkal ellentétes állításokat fogalmaztak meg. A biztos felkérte a Pest megyei rendőrfőkapitányt, gondoskodjon arról, hogy az irányítása alá tartozó rendőri szervek az előállításokat a jogszabályi feltételek betartásával hajtsák végre, és a rendőri bántalmazásról szóló bejelentések kivizsgálása mindig a lehető legalaposabban történjen.

A Pestvidéki Nyomozó Ügyészségen 2012 májusában indították a büntetőeljárást, de hét hónapig semmilyen nyomozati cselekményt nem végeztek, a sértettet pedig csak kilenc és fél hónap múlva hallgatták meg. Az idős

embert – vallomása szerint – az őt előállító egyik rendőr és egy civil ruhás nyomozó megütötte, az ütésektől a székek közé esett, a földön még bele is rúgtak. A rendőrök közül mégis egyedül az akkori parancsnokhelyettest hallgatták ki tanúként, azokat viszont nem, akik a panaszost előállították. Az elsőfokú határozattal 2013 októberében megszüntették a nyomozást, azaz az indoklással, hogy a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján a panaszos sérüléseinek egy része a jogszerű rendőri intézkedés során keletkezhetett és a szakértői vélemény nem tudta megerősíteni a sértett vallomását.

A látéletek ezzel szemben nyolc napon belül gyógyuló sérüléseket rögzítettek. Az igazságügyi orvosszakértő szakvéleménye kiegészítésében egyértelműen leírta, hogy a zúzódások ütésektől, ütődésektől, esetleg kis erejű rúgásoktól is származhattak, és nem zárható ki az sem, hogy akkor keletkeztek, amikor a sértett a két szék közé esett. Az ombudsman szerint a szakvéleményben foglaltak teljes mértékben alátámasztják a sértett vallomását. Az elsőfokú eljárás, illetve határozat hibáit, az iratokkal ellentétes megállapításait a másodfokon eljáró főügyészség sem korrigálta.

Az ügyészség eljárásának vizsgálatára nem terjed ki a biztos hatásköre. Az ombudsman ezért a legfőbb ügyésznél kezdeményezte a hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás gyanújának kivizsgálását, mert – bár az eltelt idő jelentősen megnehezíti a bizonyítást – szerinte a nyomozó ügyészség súlyosan megsértette a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát. Ugyanakkor a panaszossal szemben fogantatott rendőri intézkedések, valamint az ügyészségi nyomozás során nemzetiségi hovatartozás miatti diszkrimináció nem merült fel – tisztázta az alapjogi biztos és helyettese a közös jelentésben.

Az ombudsman egy további problémát is észlelt. Rendelet írja elő, hogy a rendőrségen minden sértett figyelmét fel kell hívni az áldozatsegítés lehetőségére. Az alapvető jogok biztosa szerint nem felel meg a tisztességes eljáráshoz való jognak, hogy a nyomozó ügyészségekre ez a szabály nem vonatkozik. Székely László felkérte a legfőbb ügyészt, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatallal együttműködve teremtse meg a tájékoztatás feltételeit.

A Legfőbb Ügyészség az ombudsmani megállapításokra figyelemmel a nyomozás iratait felülvizsgálta. Ennek alapján a Legfőbb Ügyészség a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség nyomozást megszüntető, valamint a Pest Megyei Főügyészség panaszt elbíráló határozatát hatályon kívül helyezte és a nyomozás folytatását rendelte el. Az áldozatsegítéssel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettséget előíró szabályozás hiányára irányuló figyelemfelhívás tekintetében pedig gondoskodott a szükséges normatív előírások megalkotásáról.

A Pest Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője a feltárt hiányosságok miatt feljelentéssel élt a jogellenes fogvatartás vonatkozásában a hatáskörrel

rendelkező illetékes ügyészség felé. A Központi Nyomozó Főügyészség a jogellenes fogvatartás bűntette miatt folytatott nyomozást megszüntette, mert a cselekmény nem bűncselekmény.

2014-ben az alapvető jogok biztosa a nemzetiségi biztoshelyettessel együttműködve konkrét nemzetiségi jellegű panaszügyek kivizsgálásával, valamint hivatalból indított vizsgálatok indításával, lebonyolításával tett eleget a nemzetiségi jogok védelmére vonatkozó feladatai Alaptörvénnyel összhangban történő ellátásának.

A nemzetiségi oktatáshoz való jog érvényesítése a nemzetiségi közösségek anyanyelvének, identitásának a megőrzése és erősítése szempontjából is kulcsfontosságú kérdés. A nemzetiségi nyelv elősegíti a nemzetiségi kultúra megőrzését, és fontos szerepe van a nemzetiségi közösségek összetartása, megmaradása szempontjából is. A nemzetiségi nyelvek mindennapi életben történő visszaszorulását a nemzetiségi oktatás hivatott pótolni. Ezért is volt kiemelkedő jelentőségű a nemzetiségi középiskolai nevelés-oktatás helyzetét elemző átfogó vizsgálat 2014. évi lezárása.

A nemzetiségi önkormányzatok beadványai alapján indult vizsgálatok rámutattak arra, hogy a több évtizedes működési tapasztalatok ellenére is jelentkeznek együttműködési problémák, amelyek a nemzetiségi jogok helyi szintű érvényesítését is akadályozhatják. Az elmúlt években a nemzetiségi jogok törvényi szabályozása több alkalommal is módosult, elősegítve a helyi és nemzetiségi önkormányzatok együttműködéséhez szükséges törvényi garanciák és a jogérvényesítés feltételeinek biztosítását. A konfliktusok megelőzésének, feloldásának alapvető feltétele az együttműködés feltételeinek, körülményeinek egyértelmű, minden részletre kiterjedő helyi szintű rögzítése. A vizsgálati tapasztalatok azonban arra hívják fel a figyelmet, hogy a legrészletesebb szabályozás sem pótolhatja a helyi önkormányzat jóhiszemű, nyitott hozzáállását, együttműködési készségét annak érdekében, hogy a nemzetiségi önkormányzat jogszerűen, a helyi önkormányzattal szoros munkakapcsolatban láthassa el a helyben élő nemzetiségi lakosok érdekeinek védelmét és képviselőt, a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényre juttatását.

A múlt évi panaszügyek is azt erősítették meg, hogy a roma nemzetiségű lakosoknak a többi nemzetiségi közösségektől eltérő jellegű problémákkal is szembesülniük kell. Esetükben a hátrányos megkülönböztetés, a társadalmi kirekesztettség, előítéletesség és a mélyszegénység határozza meg a mindennapi élethelyzetüket. Az Njt. is egyértelműen rögzíti, hogy tilos a nemzetiséghez való tartozás miatt az egyenlő bánásmód követelményének bárminemű megsértése. Ez lehetővé teszi a diszkriminatív jellegű, nemzetiségi származáson alapuló megkülönböztetések nemzetiségi jogsérelemként történő kivizsgálását.

3.1.3.

A környezetvédelem és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme

Az Alaptörvény az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyongként határozza meg. E vagyon kezelésének és védelmének célja egyebek mellett a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

Az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékek (a jövő nemzedékek érdekei) védelmére. E cikk szerint a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

A vizsgálatok alapjogi hátterét a P) cikk mellett az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog jelentette, de az ügyek sajátosságai miatt gyakran felmerült a jogállamiság elve, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog is. 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 beérkező panaszokban gyakran tetten érhető a lakosság és a vállalkozások közötti érdekellentét, így az Alaptörvényben deklarált vállalkozás jogát sem szabad figyelmen kívül hagyni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vállalkozás joga egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható és nem korlátozhatatlan.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett *intézményvédelem*, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az intézményvédelmi garanciák megválasztásában az államnak nagy szabadsága van, azok nem korlátozódnak a közjogi jogviszonyokban megjelenőkre. Az egészséges környezethez való jog alapját szolgáló, közjogi jellegű intézményvédelmi garanciák is jogviszonytól függetlenek, így annak részét képezik mindazok a szabályok – akár magánjogi jogviszony keretein belül is –, amelyek célja és tárgya a környezeti hatásokat kiváltó magatartá-

sok szabályozása. Az intézményvédelmi garanciák összehangolt megteremtésében a központi kormányzatot, valamint az önkormányzatokat egyaránt felelősség terheli. Ez jelenik meg abban a kötelezettségben, hogy a környezetvédelmi törvény alapján a környezet állapotára vonatkozóan mind központi, mind helyi környezetvédelmi programot kell kidolgozni, melyben a környezet állapotától függően kell az elérendő célokat és az azokat szolgáló eszközöket meghatározni.

Az ombudsmani jelentések fontos tartalmi elemét jelentik a környezet védelmének alapelvei, különösen a *megelőzés elve*, tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége és kiemelt szerepe van.

Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese együttműködésének eredményeként 2014-ben több közös jelentés is született.

A hulladékgazdálkodás területét érintő vizsgálatok

A korábbi évekhez hasonlóan 2014-ben is számos vizsgálat érintette a hulladékszállítási közszolgáltatást. Általánosságban kijelenthető, hogy e közszolgáltatás kötelező igénybevétele alapvető joggal összefüggő visszásságot nem okoz, annak előírása szükséges a környezetvédelmi és közegészségügyi követelmények teljesülése érdekében. Lényeges szempont ugyanakkor a szolgáltatás–ellenszolgáltatás arányossága követelményének érvényesülése. Amennyiben a lefolytatott vizsgálat alapvető joggal összefüggő visszásságot tárt fel, a biztos a település polgármesteréhez fordult a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás módosítása érdekében.

Több panaszos sérelmezte, hogy a helyi önkormányzati rendelet nem teszi lehetővé a közszolgáltatás *szüneteltetését*, így a közszolgáltató az évek óta nem használt ingatlan után is követeli a hulladékszállítási díjat. A biztos jelentéseiben felhívta a figyelmet a hulladékról szóló törvény módosítására, amelynek eredményeként 2013. július 12-től a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit. A hatályos szabályozás alapján tehát a képviselő-testületnek már kötelezően meg kell állapítania azokat a feltételeket, amelyek mellett az ingatlanhasználók kérelmezhetik a közszolgáltatás szüneteltetését (ennek részeként a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alóli mentességet) abban az esetben, ha az ingatlanukat valamilyen okból tartósan egyáltalán nem használják.

Szintén a szolgáltatás szünetelését érintette az AJB-2688/2013. számú ügy, amelyben a biztos arra mutatott rá, hogy visszás az a helyi rendelet, amely az ingatlanhasználók közül kizárólag a lakóingatlanok használói

számára biztosítja a közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét, az üdülőként nyilvántartott ingatlanok tulajdonosai számára nem.

Időről-időre visszatérő problémát jelent a választható legkisebb hulladékgyűjtő edények *mérete*. Számos korábbi vizsgálati jelentés is megállapította már, hogy amennyiben egy önkormányzati rendelet nem biztosít 120 literes gyűjtőedénynél kisebbet a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosoknak és ezáltal számukra nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő viszásságot okoz.

Az AJB-7483/2013. számú ügyben a panaszos azért fordult a biztoshoz, mert véleménye szerint az önkormányzat hulladékgazdálkodási rendelete a családi házak tulajdonosaival szemben hátrányos rendelkezéseket tartalmaz a társasházak tulajdonosaira nézve, mert utóbbiak a helyi rendeletben előírt feltételeket nem tudják teljesíteni, így ők nem választhatják a 120 literesnél kisebb gyűjtőedényt. A biztos szerint szükséges a szabályozás olyan módosítása, amely valamennyi ingatlanhasználó, így a társasházi ingatlanok tulajdonosai számára is biztosítja a 80 literes hulladékgyűjtő edényzet választásának lehetőségét.

Több panasz is érintette a hulladékszállítás *gyakoriságát*. Az alapvető jogok biztosa ezekben az esetekben a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló EüM. rendeletről tájékoztatta a panaszosokat, amely szerint a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal kell elszállítani. A szállítás gyakoriságának minimumát megállapító jogszabályi rendelkezés nem a keletkező hulladék mennyiségén, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapul.

A zajpanaszokkal kapcsolatos vizsgálatok

Meghatározott szint és esemény gyakoriság felett a környezeti zaj közvetlen veszélyt jelent és negatív hatást gyakorolhat az ember egészségére, fizikai és mentális állapotára, s ebből adódóan sértheti a testi és lelki egészséghez való alapjogot.

A 2009–2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) szerint az EU tagországokhoz hasonlóan Magyarországon is nőtt a zajforrások száma, valamint az általuk kibocsátott zaj zavaró hatása, amit a lakossági panaszok számának emelkedése és zajérzékenységének fokozódása is tükröz. Az NKP célja – egyebek mellett – a zaj és rezgésterhelés mértékének, az emberi egészséget károsító, veszélyeztető hatásának, egészségkárosító kockázatának csökkentése. A célok elérése érdekében szükséges kormányzati intézkedések között szerepel többek között a hazai

zajvédelmi szabályozás rendszerének továbbfejlesztése és a települési önkormányzatok eddigénél nagyobb mértékű szakmai támogatása.

Általánosságban kijelenthető, hogy a zajvédelmi szabályozás célja a lakosság pihenésének, nyugalmanak biztosítása, életminőségének védelme, az indokolatlan zajkeltés, zavarás megelőzése, a zajjal járó tevékenységek megfelelő keretek között tartása.

A korábbi évekhez hasonlóan változatlanul jelentős a *vendéglátóhelyek* működését sérelmező panaszok száma. A biztos minden esetben részletes tájékoztatást ad a jogszabályi háttérrel, a jogérvényesítés lehetőségeiről. Az AJB-4031/2013. számú ügyben felhívta a figyelmet, hogy a közigazgatási végrehajtás szabályait kell alkalmazni a hatóság döntésében megállapított kötelezettség érvényesítésére, ha annak önkéntes teljesítése elmarad, továbbá a végrehajtást fogantató szervnek azt az intézkedést kell megtennie, amely az eset összes körülményét mérlegelve a leghatékonyabban biztosítja a kötelezettség teljesítését. A vizsgált ügyben a biztos arra a megállapításra jutott, hogy a jegyző által – több év elteltét követően – évente egy alkalommal kiszabott bírság nem volt alkalmas arra, hogy a kötelezettet a nyitva tartás korlátozásáról hozott határozat betartására készítse. A biztos szintén a hatékony hatósági fellépés elmaradását állapította meg az AJB-3836/2014. számú ügyben. Jelentésében hangsúlyozta, hogy mivel az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem a jogalkalmazók is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák, és az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő. A vizsgálat feltárta, hogy a lakók éveken keresztül kénytelenek voltak hatékony hatósági fellépés nélkül elviselni egy zajos vendéglátó-ipari egység működését, amelynek üzemeltetője sem a jogszabályokat, sem a hatósági rendelkezéseket nem tartotta be. A biztos leszögezte, hogy olyan lakókörnyezetben, ahol a vendéglátó-ipari egység környezetében lakók folyamatosan sérelmezik a zeneszervevényeket, csak megfelelő korlátok között engedélyezhető a zeneszervezés.

Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese az AJB-5936/2013. számú ügyben azt vizsgálta, hogy a *szabadtéren tartott rendezvények* tekintetében a helyi önkormányzati rendeleten keresztül miként érvényesül az egészséges környezethez való jog védelme. Hangsúlyozták, hogy az önkormányzatnak kell megteremtenie azokat a jogi feltételeket, amelyekkel biztosítható, hogy ne lehessen olyan rendezvényt tartani, amely az egészséges környezethez való jog sérelmét jelenti. Különösen fontos a körültekintő szabályozás abban az esetben, ha jelentős a rendezvények száma. Bár egy sok látogatót vonzó üdülőhelyen nyilvánvalóan van igény a rendezvényekre, még ilyen környezetben sem engedhető

meg, hogy az aránytalan terhet jelentsen a környezetre. A helyi rendelet érintő változásokkal kapcsolatos álláspontjuk az volt, hogy a védelmi szint a hatálybalépéshez képest számottevően csökkent. A jelenleg hatályos rendelet a többszöri módosítás miatt indokolatlan visszalépést jelent a már elért védelmi szinthez képest, ami az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot okoz.

Az NKP szerint a közlekedési zajforrások közül a *közúti közlekedés* a legjelentősebb. A lakosságot zavaró hatásának aránya országosan általánosan eléri az 50–55%-ot, nagyvárosokban ez az arány 60–65%. A fejlett államok tendenciái, illetve a hazai közlekedési igények várható növekedése alapján az NKP a közlekedési eredetű kibocsátások, így a zajterhelés további jelentős emelkedését valószínűsíti, ezért a közlekedésfejlesztési intézkedések során fokozott figyelmet kell fordítani a környezetkímélő közlekedési módok előtérbe helyezésére. Az AJB-8106/2013. számú ügyben a biztos és helyettese egy budapesti út éjszakai garázsmeneti autóbuszforgalmát sérelmező beadvány alapján folytatott vizsgálatot. A panaszos szerint a lakóháza előtti utat olyan autóbuszjáratok is használják garázsmeneti útvonalként, amelyek üzemidőben Budapest más részein közlekednek, tovább növelve ezzel az út amúgy is jelentős forgalmát és az abból adódó környezetterhelést. A biztos és helyettese fontosnak tartották kiemelni, hogy a személyszállítási közszolgáltatás a közúti közlekedésen belül egyszerre tölt be zajcsökkentő funkciót és jelenik meg zajforrásként. Zajcsökkentő hatású, amennyiben a jól szervezett tömegközlekedés jelentős számú személygépkocsi közlekedését képes kiváltani. Zajforrás pedig annyiban és annyira, amennyiben a személyszállításban részt vevő járművek a közszolgáltatással érintett területen zajkibocsátók. A jelentés lényeges megállapítása, hogy a stratégiai zajtérkép és az arra épülő intézkedési terv elkészítése és végrehajtása a zaj megelőzésének intézményvédelmi garanciája. A közlekedési eredetű zaj egészségre gyakorolt káros hatása miatt az egészséges környezethez és ennek következtében a testi és lelki egészséghez való alapvető jog sérelmét okozhatja, ha a személyszállítási közszolgáltatás zajterhelésének megelőzését szolgáló intézményvédelmi garanciák nem jelennek meg minden szinten a döntéshozatali folyamatokat és a közszolgáltatásban részt vevők magatartását szabályozó jogszabályokban és szerződésekből. A konkrét ügyben szükségesnek tartották annak vizsgálatát is, hogy miként csökkenthető a közösségi közlekedésből, különösen a garázsmeneti járatok elhaladásából származó zajterhelés a szóban forgó útvonalon.

Köztudomású tény, hogy a *sportpályákon* folyó tevékenység zajhatással jár együtt: a játékosoktól és a nézőktől származó hangoskodás mellett egyéb zavaró hatások is jelentkeznek: a labda pattogása; kapufának, palánknak, kerítésnek ütődése. Egy lakóházak közötti téren megépített sport- és gördeszka pálya használatával járó zajt sérelmező beadvány alapján folyta-

tott vizsgálata során az alapvető jogok biztosa hangsúlyozta, hogy a sport az egészségfejlesztés alapvető eszköze, a szabadidő eltöltésének társadalmilag is hasznos módja, amely jelentős szerepet tölt be az ifjúság erkölcsi-fizikai nevelésében, a személyiség formálásában. A mozgásban gazdag életmód szükségességét és hasznosságát kifejező szemlélet terjesztése, a meglévő létesítmények korszerűsítése és újak kialakítása hozzájárul a fiatalok életmódjának, szabadidős tevékenységének helyes irányba tereléséhez. Bizonyos mértékű zavarást mindenki köteles elviselni, ugyanakkor egyesek sportolása, szabadidős tevékenysége nem vezethet az érintett lakosság szükségtelen zavarásához, az alapjog aránytalan korlátozásához. Egy játszótéren a gyermekjátékok mellett a kisebb-nagyobb sportpályák is megszokottak – ellentétben a gördeszka pályával. Ha az önkormányzat ilyen létesítmény lakóházak között lévő játszótéren történő elhelyezéséről dönt, gondoskodnia kell a zavaró hatások minimalizálásáról. Bár a konkrét esetben a zaj csökkentésére történtek intézkedések, a lakossági panaszok, valamint a helyszínen szerzett tapasztalatok alapján a biztos ezeket nem tartotta elégségesnek, ezért az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszáságot állapított meg, és felkérte a képviselő-testületet, hogy szakértő bevonásával vizsgálja meg a gördeszka pálya használata miatt a környezetet terhelő zaj érdemi csökkentésének lehetséges módjait és annak eredményétől függően gondoskodjon a szükséges intézkedések megtételéről.

Természetvédelem

Közös jelentés készült a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet területén megrendezett *ralisprint versennyel* kapcsolatos panasz alapján. A vizsgálat feltárta, hogy a Tájvédelmi Körzet természetvédelmi kezelési tervében a jogszabály évente legfeljebb két autós hegyi verseny megrendezését teszi lehetővé, az eljáró hatóság ezzel szemben – a korábbi évekhez hasonlóan – 2013-ban is a megengedettnél több, összesen négy raliversenyre adott természetvédelmi engedélyt. A jelentés megállapította azt is, hogy a verseny természetvédelmi engedélyének a verseny megrendezését követő, utólagos közlése az eljárásban ügyfélként résztvevő panaszos jogorvoslathoz való jogát kiüresítette, és sértette a tisztességes eljáráshoz való jogát is. A biztos és helyettese visszásnak ítélte a felügyelőség általános gyakorlatát, miszerint a raliversenyek természetvédelmi engedélyéről a hatóság csak közvetlenül a versenyeket megelőző napokban hoz határozatot, így rendszeresen jogerős engedélyek hiányában került sor a versenyek megrendezésére. Megállapították továbbá azt is, hogy a jogalkotó több korábbi ombudsmani kezdeményezés ellenére, kifejezett törvényi felhatalmazása alapján sem alkotta meg a természeti érték állagára, ál-

lapotára veszélyt jelentő tevékenységekkel összefüggően a környezetvédelmi és természetvédelmi biztosítékadási kötelezettséggel kapcsolatos jogszabályt.

Az alapvető jogok biztosa az AJB-2602/2013. számú ügyben felhívta a figyelmet, hogy egymást kiegészítő adattartalmuk miatt biztosítani kell az ingatlan-nyilvántartás és az Országos Erdészeti Adattár összhangját, a jogbiztonság érdekében ki kell küszöbölni adataik esetleges ellentmondását. A vizsgált ügyben a panaszos 2009-ben vásárolt ingatlana az ingatlan-nyilvántartásban „szántó” művelési ágban szerepel, időközben azonban kiderült, hogy a területet az erdészeti hatóság erdőként tartja nyilván. Erről a közhiteles ingatlan-nyilvántartással ellentétes helyzetről a panaszosnak nem volt tudomása, ennek ellenére az erdőítés elmaradása miatt bírságokkal sújtották. A földművelésügyi miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás összhangjának megteremtése érdekében intézkedik.

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény értelmében védett természeti területet – szükség esetén – *védőövezettel* kell ellátni. Ennek rendeltetése, hogy megakadályozza vagy mérsékelje azoknak a tevékenységeknek a hatását, amelyek a védett természeti terület állapotát vagy rendeltetését kedvezőtlenül befolyásolnák. Az AJB-1906/2012. számú jelentés szerint a törvényben ugyanakkor nincs előírás arra vonatkozóan, hogy a jogalkotó mikor tartja szükségesnek védőövezet kialakítását, avagy védőövezet kijelölése esetén milyen szempontrendszer szerint kell értékelni a körülményeket. Nincs továbbá előírás arra vonatkozóan sem, hogy amennyiben szükséges védőövezet kialakítása, úgy azt milyen tartalmi szabályok szerint kell meghatározni. Fenti normatív előírások hiányában bizonytalan a védőövezet jogintézményének léte, mivel az egyes védőövezetek kijelölésekor nincsenek meghatározva a mérlegelés keretei sem. A védőövezet kijelöléséhez szükséges normatív előírások hiánya, valamint az a tény, hogy az ex lege védett területek esetén a védőövezet kijelölése csak a barlangok esetében valósult meg, a jogbiztonsághoz, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.

Az AJB-113/2014. számú ügyben egy gyalogos híd és járda építésének körülményei mellett a biztos a területen történt *fakivágásokat* is vizsgálta. Felhívta a figyelmet arra, hogy a fás szárú növények védelméről szóló Korm. rendelet hatálya a fákra és cserjékre – vagyis a fás szárú növényekre – terjed ki. A jogszabály nem tesz különbséget a fák között aszerint, hogy azok gyümölcsfák-e vagy sem, továbbá téves az a jegyzői álláspont, amely szerint csak a védett fákat illeti meg a jogi védelem. A vizsgálat feltárta, hogy a fás szárú növények kivágásához kapcsolódóan engedélyezési eljárást nem folytattak, a közterületi fák kivágása és pótlása tekintetében a Korm. rendelet előírásai nem érvényesültek.

A környezethez való jog területét érintő egyéb vizsgálatok

A kármentesítési eljárások elhúzódását – négy konkrét eset bemutatásán keresztül – 2013-ban AJB-813/2012. számon vizsgálta az alapvető jogok biztosa. A Békés megyét érintő vizsgálatok egyike a Fényes tanya *kármentesítésének* körülményeit tárta fel, figyelemmel arra, hogy az NKP külön neve-síti a folyamatban lévő főbb műszaki beavatkozások között a Fényes tanya szennyezett talajvíz tisztításának ügyét. Az eljárás időbeli elhúzódásának oka, hogy az Országos Környezeti Kármentesítési Program működtetésére 2012 óta nincs központi költségvetési forrás, valamint az OKKP végrehajtásáért felelős szervek között nem zajlott le a jogszabály módosítás miatt szükségessé váló feladat átadás-átvétel. Az idő múlása azt eredményezi, hogy a Fényes tanyán keletkezett szennyeződés lassan továbbterjed az Élővíz-csatorna irányába, és jelentősen növeli a szennyezett talajvízzel érintett terület kiterjedését, ezáltal a kármentesítéssel érintett földtani közeg mennyiségét. Az AJB-2030/2014. számú közös jelentés felhívta a figyelmet arra is, hogy a kármentesítések elhúzódása a környezeti károk területi nagyságának, egyúttal az alapvető jogaikban veszélyeztetett vagy károsított személyek számának növekedésével járhat. A kármentesítési eljárások bizonyos eseteiben pedig megállapítható, hogy az egészséges környezethez való jog az előfeltételét képezi az egészséghez való jognak, mert ez utóbbi akkor tud érvényesülni, ha a környezetben okozott szennyezést felszámolják.

A Magyar Vízkútűzők Egyesületének beadványa szerint a vízügyi hatósági feladatot ellátó szervek – a jogi szabályozás ellenére – nem lépnek fel kellő mértékben a vízjogi engedély nélkül létesített és üzemeltetett *kútűzők* miatt. Az Egyesület álláspontja az, hogy az engedély nélküli kútűzők és kútüzemeltetések már olyan mértéket érnek el, amely veszélyeztetheti a fenntartható vízgazdálkodást. Az AJB-5376/2014. számon, hivatalból indult vizsgálat célja az engedély nélküli kútűzőkkel kapcsolatos jogalkotási és jogalkalmazási problémák feltárása és a felszín alatti vizet érintő egyes kérdések elemzése volt, míg a beadványban ismertetett egyedi ügyekben külön vizsgálati jelentés készül. A biztos és helyettese közös jelentésében hangsúlyozta, hogy a hatályos jogszabályok alapján jogerős engedéllyel rendelkező, legális vízhasználó megalapozottan bízik abban, hogy jogkövető magatartása védelmet élvez, a jogbiztonság követelményének érvényesülése miatt tevékenységét a vízjogi engedély által meghatározott kereteknek megfelelően szabadon gyakorolhatja. Az a jelenség azonban, hogy a vízkészlet túl használatakor az engedéllyel rendelkező vízhasználó tevékenységét kell korlátozni az illegális vízhasználók miatt, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog vonatkozásában is visszásságot okoz. Lényeges körülmény továbbá, hogy az illegálisan létesített kutakból kivett vízmennyiség nem sze-

repel a vízkészlet-nyilvántartásban, így sem a rendelkezésre álló vízkészlet, sem az igénybevételi határérték nem állapítható meg teljes bizonyossággal, ezért a vízjogi engedélyezési eljárás sok esetben téves adatokon alapul. Ezen adatok hiányában a vízügyi hatóság nem tud kellő hatékonysággal fellépni az állam tulajdonában álló, a nemzet közös örökségét képező, felszín alatti víz védelme érdekében. A jelentés rámutatott arra is, hogy a jogszabály-változások, illetve javaslatok nem a felszín alatti vizek védelmének erősítése, hanem a mezőgazdasági ágazati érdekek érvényesítése, elsősorban az öntözési tevékenység végzésének további könnyítése céljából születtek. A biztos és helyettese felhívta a figyelmet arra is, hogy a vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló rendeletben foglalt szabályozás elavult, felülvizsgálatra, kiegészítésre szorul a vízkútúrással kapcsolatos problémakör hatékonyabb kezelésének elősegítése érdekében.

A biztos és helyettese az AJB-8103/2013. számú közös jelentésben összegezte az esztergomi vasútállomáshoz kapcsolódó *városi buszpályaudvar* (Intermodális Csomópont) létesítésének tervével kapcsolatos megállapításait. Álláspontjuk szerint a csomópont lakóövezetben való elhelyezésének terve nem szolgálja közvetlenül a település szerkezeti tervben foglalt környezetvédelmi célkitűzések teljesülését. Hangsúlyozták azt is, hogy ha egy terület korábbi, környezetvédelmi szempontból kedvezőbb övezeti besorolásának részbeni, környezetvédelmi szempontból kedvezőtlenebb megváltoztatására olyan építmények elhelyezése érdekében kerül sor, amelyek rendeltetésük miatt jelentős hatást gyakorolnak a környezetükre, a településrendezési eszközök módosítása során az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében környezeti vizsgálat lefolytatása szükséges. Ilyen esetben a településrendezési eszközök módosítása környezeti vizsgálat lefolytatása nélkül veszélyezteti az egészséges környezethez való alapvető jogot.

Több olyan beadvány is érkezett, amelyben a panaszosok a lakóházuk közelében végzett *permetezést* kifogásolták. A természet növények megvédésének bevett módszere a permetezés, ugyanakkor lakott területen fontos a művelet körültekintő végzése. A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy a Ptk. 5:23. §-a szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. Hangsúlyozta, hogy permetezéskor különös gondossággal, a szomszédok érdekeinek fokozott figyelembe vételével kell eljárni. A növényvédelmi tevékenységről szóló FVM rendelet alapján a növényvédő szerekkel folytatott valamennyi tevékenységet úgy kell megszervezni, hogy az elszóródás és a hulladékképződés a lehető legnagyobb mértékben elkerülhető legyen. Egy kistelepülés polgármestere azt sérelmezte, hogy a légi permetezések után kertjeikben a növényeken ismeretlen vegyszerek nyomai láthatók. A mező- és erdőgazdasági légi munkavégzés szabályairól szóló együttes ren-

delet szerint a mezőgazdasági repülést úgy kell végrehajtani, hogy növényvédő szer, növényvédő szernek nem minősülő növényvédő hatású termék és termésvető anyag a kezelésre szánt területen kívül más területre ne kerüljön. A jogszabály rendelkezik az elsodródás megakadályozásáról, a védőtávolságokról és a szélesebségről is. A biztos szakmai kérdésnek tekintette annak megítélését, hogy a hatályos szabályozás megfelelő védelmet biztosít-e a lakott területeken élők számára, és az esetleges elszóródások csak a tevékenység nem megfelelő végrehajtása miatt következnek be, vagy a jogszabály szigorítása szükséges.

Az alapvető jogok biztosának egyik kiemelt feladata a jövő nemzedékek érdekeinek védelme. Vizsgálatainak elméleti alapját az a tény határozza meg, hogy a természeti környezetben okozott károk véges javakat pusztítanak, az emberi beavatkozás sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. A gazdasági fejlődés, a társadalom növekvő szükségleteinek biztosítása csak a fenntarthatóság jegyében történhet. A környezeti értékek védelmének elmulasztása – amellet, hogy negatívan hat a jelen generációkra – a jövő generációkat is veszélyezteti. A vizsgálati jelentések a konkrét ügyek megoldására vonatkozó javaslatok mellett gyakran azokon túlmutató, a nagyobb közösség érdekét szolgáló intézkedéseket is tartalmaznak.

3.1.4.

A fogyatékossgal élő személyek alapjogainak védelme

Az ombudsmantörvény rendelkezése alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (CRPD) előremutató jellegű 2007-es ratifikálása egyértelműen a paradigmaváltás, az emberi jogi szempont érvényesítésének szükségességét teremtette meg a jogvédelem területén. Az elmúlt években szinte valamennyi fogyatékossgai csoport megjelent a biztos látókörében és az ombudsman célzott tematikájú projekt vagy konkrét egyedi panasz alapján a legszélesebb spektrumban monitorozta ezt a – családjukkal együtt közel egymillió főt kitevő – társadalmi csoportot, az oktatástól egészen a teljes támogató rendszerig. A fogyatékossgal élő jogai védelmének a CRPD ratifikálása hatalmas lökést, szilárd és autentikus hivatkozási alapot teremtett, és az alapvető jogok biztosa számára megnyitotta annak a lehetőségét, hogy a rendelkezésére álló ombudsmani

eszközökkel, alkotmányos érvekkel közreműködjön ennek az új alapjogi térnek a világossá tételében. Speciális területet alkotnak a fogyatékossgal élő személyek körén belül a fogyatékossgal élő gyermekek, illetve pszicho-szociális fogyatékossgal élő személynek minősülő pszichiátriai betegek. A 2014-as évben a biztos kiemelt monitoring feladatának ellátása során a fogyatékossgal élők jogainak védelme kapcsán a bentlakásos otthonok, illetve főként a támogatási rendszer anomáliáit tekintette át.

1. A tárgyéből elsőként kiemelhető ombudsmani vizsgálat az AJB-2663/2013. számú ügyben a segítő kutyákkal közlekedő személyek jogait tekintette át. A fogyatékossgal élők jogainak érvényesülését vizsgáló projektje keretében 2008-ban a biztos már vizsgálta a vakvezető kutyákkal közlekedő személyek helyzetét. Az akkori jelentés által rögzített visszás helyzet orvoslása érdekében kezdeményezte a jogszabályi rendelkezések olyan irányú módosítását, amely lehetővé teszi, hogy a vakvezető kutyával közlekedők az élelmiszer-elárúsító helyekre a segítő kutyáikkal is bejussanak. A miniszter a kezdeményezéssel egyetértett, és a védelem körét a vakvezető kutyáknál szélesebb körre, valamennyi, a fogyatékossgal élőket az egyenlő esélyű hozzáféréshez fűződő jog gyakorlásában, önálló életvitelük elősegítésében, veszélyhelyzet elhárításában segítő, rehabilitációs feladatokat ellátó, segítő kutyára kiterjesztette; a rendelet 2009. december 5-én lépett hatályba. Eszerint a segítő kutyát alkalmazó személy jogosult a kutyát használni a közszolgáltatást nyújtó szerv, intézmény területén és egyéb, mindenki számára nyitva álló létesítményben vagy területen. Ilyen a tömegközlekedési eszköz, üzlet, ideértve az élelmiszert árusító üzletet és a vendéglátó üzletet is, a bevásárlóközpont, a piac, a vásár, a szálláshely, a játszótér, a közművelődési, oktatási, szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmény, a közfürdő, az állatkert, a közterület.

Négy évvel a jogszabály-módosítás hatályba lépése után a biztos utóvizsgálat keretében megállapította, hogy a gyakorlatban a korábbinál lényegesen kevesebb a korlátozás. A vizsgálat során megkeresett közszolgáltatók igyekeznek mindent megtenni annak érdekében, hogy biztosítsák a gazdák számára a közszolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférést, így akadálymentes és a segítő kutyával is megközelíthető ügyfélszolgálati irodákat, várótermeket, eladótereket alakítottak ki. Egyes kereskedelmi üzletláncok kiemelt figyelmet fordítanak a munkatársaik tájékoztatására, továbbképzésére. A Budapesti Közlekedési Központ (BKK) igyekszik lehetővé tenni, hogy a segítő kutyával érkezőknek külön leállítsanak egy mozgólépcsőt, ez azonban nem mindenütt és minden napszakban lehetséges, ez tehát nem meríti ki a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés fogalmát.

A kiképző szervezetek arról is tájékoztatták az ombudsmant, hogy az előrelépés ellenére előfordul, hogy a közszolgáltatók megtiltják a kutyá-

val való belépést. Ennek hátterében a segítő kutyák alkalmazásáról szóló jogszabály ismeretének hiánya, nem megfelelő ismerete állhat. A kiképző szervezetek vezetői arról is beszámoltak, hogy a jogszabályok jelenleg nem rendelkeznek a közszolgáltatást nyújtó intézmények jogszabályi kötelezettségeinek ellenőrzéséről, illetve azok megszegése esetén az alkalmazható, hatékony és a jogszerű jogalkalmazást elősegítő szankciókról, valamint a jogorvoslat lehetőségéről. Probléma, hogy a kiképzés alatt álló segítő kutyákat nehéz felkészíteni egyes váratlan helyzetekre, mert az már nincs szabályozva, miként mehetnek be a kiképzetteknek már nyitva álló területekre.

A vizsgálat során a biztos feltárta, hogy vannak olyan rászorulóknak, akik akár évekig is várnak egy kutya átadására. A segítő kutyákat kiképző szervezetek folyamatos forráshiánnyal küzdenek, a csekély számú pályázat kiírása kiszámíthatatlan, a feltételek nem életszerűek: a legtöbb esetben 6–12 hónapot támogatnak, annak ellenére, hogy egy segítő kutya felkészítése 18–24 hónapot igényel. A jogi szabályozás kapcsán a jelentés kiemeli, hogy a segítő kutyák alkalmazását szabályozó rendelet és a szabálysértési törvény nincs összhangban egymással. A rendelet szerint segítő kutyát alkalmazó személy szájkosár nélkül alkalmazhatja a segítő kutyát. A törvény előírásai szerint azonban az, aki a felügyelete alatt álló kutyát szájkosár és póráz nélkül – vakvezető és mozgáskorlátozottakat segítő kutya kivételével – közforgalmú közlekedési eszközön szállítja, élelmiszer-elárúsító üzletbe, közfürdő területére vagy játszótérre beengedi, illetőleg beviszi, szabálysértést követ el. Így viszont a szintén segítő kutyának minősülő, hangot jelző, rohamjelző, személyi segítő, terápiás kutyát alkalmazó személyt hátrányos megkülönböztetés éri. Az is tény továbbá, hogy több jogszabály indokolatlan módon még jelenleg is leszűkíti a segítő kutya fogalmát a közbeszédben használt vakvezető kutyára.

Fentiek alapján a biztos megállapította, hogy a segítő kutya kiképzésének, vizsgáztatásának és alkalmazhatóságának szabályairól szóló miniszteri rendelet módosítását követően jelentős előrelépések történtek a segítő kutyát alkalmazó személyek közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférése vonatkozásban. Kiemelte ugyanakkor azt is, hogy a rendelet és annak alkalmazása továbbra sem felel meg a CRPD önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak. Így sérül a fogyatékossgal élő személyek emberi méltósághoz való joga, nem valósul meg az egyenlő bánásmód követelménye sem. A feltárt joggyakorlat és a jogalkalmazó szervek munkája során felmerülő bizonytalanság – az érintettek vonatkozásában – a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével összefüggésben okoz visszásságot. A biztos intézkedéseivel az illetékes tárcákhoz fordult.

A szociális és felzárkóztatásért felelős államtitkár a biztos jelentésében tett megállapításokkal egyetértett, és jelezte, hogy észrevételeire a jövőben tenni tervezett intézkedéseik során figyelemmel lesznek. A szaktárca vá-

laszlevelében arra is kitért, hogy a jelzett problémák megoldása, az ehhez szükséges többletforrások feltárása és biztosítása érdekében egyeztetést szándékozik kezdeményezni a nemzetgazdasági miniszterrel.

2. A fogyatékossgal élők akadályozottsága számos esetben jelentős érdek-sérelmet is okoz, az elnehezült jogérvényesítés mellett. Egy súlyosan mozgáskorlátozott panaszos számára a rendőrség eljárása okozott nehézséget, különösen a panasztételi joga érvényesítését illetően. Az AJB-8031/2013. számú ügyben a panaszos bejelentése alapján a Pápai Rendőrkapitányság lopás büntette miatt 2013. június 6-án nyomozást rendelt el. Tekintettel arra, hogy az elkövető kiléte nem volt megállapítható, az eljárást felfüggesztette. Az ügyészség a panaszos nyomozás felfüggesztéséről szóló határozat elleni jogorvoslati kérelmét a határidő túllépése miatt elutasította. A panaszos állítása szerint azért nem tudott határidőben panaszt tenni, mert minden alkalommal, amikor felkereste a rendőrséget az ügyben való tájékozódás céljából, csak az ügyeletes tiszttel tudott beszélni a lépcső mellett. A jobb lábát ugyanis 3 éve amputálták, a rendőrség épülete pedig nem akadálymentesített. Az ügyeletes tiszt érdemi információt nem adott neki. Végül 2013. október 22-én a rendőrség épületének hátsó ajtaján sikerült bejutnia és panaszát előterjeszteni.

Jelentésében a biztos rámutatott arra, hogy a rendőrkapitányság ugyan nem akadálymentesítette az épületet, de a rendőrkapitány belső utasításban meghatározta, hogy a mozgásukban korlátozott személyek hogyan juthatnak be az épületbe és hogyan vehetik igénybe a rendőrség szolgáltatásait. A kapitányi intézkedésben foglaltak betartása esetén a mozgáskorlátozott állampolgárok ugyanolyan elbánásban részesülhetnek, mint ép társaik. Az ügyben a panaszos többször érdeklődött a sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás állásáról, és azzal kapcsolatban információkat kívánt közölni a hatóság tagjaival. Erre azonban a nyomozó hatóság hivatalos helyiségében nem kapott lehetőséget, a hatóság tagjai az épület előtt hallgatták meg, illetve adtak részére felvilágosítást.

A biztos a fentiek alapján megállapította, hogy a rendőrkapitányság állománya – azzal, hogy a panaszost nem a rendőrkapitányság épületében, nem annak hivatalos helyiségében, hanem az épület előtt hallgatta meg büntetőügyében tett észrevételeiről, illetve azokat nem foglalta írásba, arról nem készített jegyzőkönyvet vagy feljegyzést – a tisztességes eljáráshoz való joggal valamint az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszasságot okozott. A biztos jelentésében külön intézkedést nem kezdeményezett, mivel a megyei rendőrfőkapitány az ombudsmani megkeresés alapján lefolytatott vizsgálata eredményeként utasította a rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a hatósághoz forduló állampolgárok a jövőben ne a rendőrség épülete előtt, hanem kizárólag annak erre szolgáló hivatalos he-

lyiségében tehessék fel az ügyükkel kapcsolatos kérdéseiket és közölhessék észrevételeiket.

3. Az AJB-2651/2014. számú ügyben a Társaság a Szabadságjogokért azért fordult panasszal az ombudsmanhoz, mert több jelzés érkezett hozzájuk egy budapesti lakóotthonban történekről, amelyek szerint a bentlakó értelmi fogyatékos és látássérült személyek alapvető jogait rendszeresen megsértik; az intézmény vezetősége korlátozza a lakókat a lakóotthonból való kijárában és a kapcsolattartáshoz való joguk gyakorlását illetően. A jelzések szerint a lakóotthon vezetője saját vallásos világnézetét erőlteti a lakókra, akiknek akarata ellenére is imádkozniuk kell az étkezések megkezdésekor. A helyszíni ellenőrzés során a munkatársak tanulmányozták a rendelkezésre bocsátott intézményi dokumentumokat, köztük a lakóotthon alapító okiratát, működési engedélyét, szervezeti és működési szabályzatát, éves beszámolóját és házirendjét. Mindezeket túl, a biztos bekérte az otthonban foglalkoztatott dolgozók bértábláját és a kormányhivatal tájékoztatását korábbi vizsgálataik tapasztalatairól.

A lakóotthon a főváros XV. kerületének zöldövezeti részén található, több szintes, hajdan bölcsőde-óvodaként működő, 2002-től az „Értelmes Életért” Alapítványnak ingyenesen használatba adott, önkormányzati tulajdonú épület. A lakóotthont létrehozó Alapítvány 1992 óta működik, célja a többszörösen hátrányos helyzetben lévő, halmozottan sérült, illetve vak gyermekek és fiatalok segítése, életük minőségének javítása, valamint az olyan családok segítése, akik nehéz anyagi körülmények közé kerültek és középsúlyos értelmi fogyatékos, vak gyermeket nevelnek. A kapott tájékoztatás szerint az otthonban a szolgáltatási színvonal állandóságát igyekeznek biztosítani, ennek szellemében volt arra példa, hogy romló egészségi állapota miatt a gondnokság alatt álló lakót – gondnokával való közös meggyezéssel – másik intézményben helyezték el. Az otthonban előforduló agresszió, illetve bántalmazás kérdésére válaszolva az intézményvezető saját attitűdjére hivatkozott. Szerinte az általa gyakorolt határozott fellépés nem igényel további kontrollt, az az esetleges konfliktust megoldja.

A biztos vizsgálata a panaszbeadványban kifogásoltakat alapvetően nem igazolta. A jelentés kiemeli ugyanakkor, hogy a zárt intézmény immanens működési funkciója a közösségi életet rendező belső házirend vagy egyéb olyan szabályozás, amely a napirend folyamatosságát, a lakók biztonságát szavatolja. Az ombudsman eszköztára nem tartalmaz olyan eszközöket, amelyek a lakókkal folytatott interjúkon elhangzottak, illetve a bekért dokumentumok vizsgálata alkalmával feltártak közötti ellentmondást feloldhatnák, vagy egyéb bizonyítási eljárás lefolytatását tennék lehetővé. A jelentés utalt ugyanakkor arra, hogy az intézményi működés személyi feltételeinek körében garanciális jelentőségű az ilyen területen dolgozók feladatellátás-

hoz szükséges szakmai végzettségének megléte. Erre tekintettel az érintett intézmény személyi feltételeinek vonatkozásában felmerülő hiányosságok a fogyatékossgal élő személyek védelmének követelménye tekintetében aggályos helyzetet idéztek elő. Az ombudsman felkérte a fővárosi kormányhivatal szociális és gyámhivatalát, hogy a soron következő vizsgálata keretében fokozott figyelemmel ellenőrizze az intézményi működés személyi és szakmai feltételeit. A jelentésre adott válaszához a gyámhivatal csatolta az általa végzett helyszíni ellenőrzés során készült jegyzőkönyvet, amelyben megerősítette a jelentésben kifogásolt szakképzett munkavállalók hiányáról szóló megállapítást és felhívta az intézmény vezetőjét a jogszerű működés követelményére. Tekintettel arra, hogy maga a vezető sem rendelkezik kötelező szakvizsgával, az ombudsmani felhívás ugyancsak lényeges e tekintetben. Az intézmény vezetője írásban nem reagált a jelentésben tett megállapításokra, azonban telefonon jelezte kifogásait a jelentés szerinte nem helytálló tartalmi megállapításait illetően.

4. A bentlakásos intézmények működését különös figyelemmel monitorozza a mindenkori alapjogi biztos, hiszen az autonóm léttől elzártan, kiszolgáltatottan, sokszor nagy tömegben élő beteg emberek emberi méltósága pusztán az intézményi lét sajátosságai okán is meglehetősen csorbul. A CRPD elfogadása következtében a nagy intézmények kitagolását, a maximum 12 fős lakóotthonokba való kiköltöztetést a biztos nagy sikerű európai emberi jogi vívmánynak tartja, amelyet Magyarországon 30 év megvalósítási időszakra vállalt az állam.

Ezzel együtt az ombudsman által a tárgyévben vizsgált esetek még korántsem a kitagolást támogató szemléletű ellátórendszer problémáit vetik fel. Az AJB-6261/2012. számú ügyben az Eleken működő Pszichiátriai Betegek Otthonában élő ellátottak fordultak az ombudsmanhoz közös panaszbeadvánnyal, amelyben az intézmény számukra átláthatatlan pénzkezelési gyakorlatát, a pénztárosok tevékenységét sérelmezték, valamint hiányolták a jövedelmükkel, pénzügyeikkel kapcsolatos megfelelő tájékoztatást. Kifogásolták továbbá az ellátottak intézményen kívüli szabad mozgásának nehézségeit és a gondnokokkal való együttműködésük problémáit, hangsúlyozva, hogy emberi méltóságukban súlyosan megsértve érzik magukat azáltal, hogy a vezetőség zárt intézményként kezeli a pszichiátriai betegek otthonát, amelynek lakói szinte el sem hagyhatják az épületet. Súlyos kifogás merült fel arra nézve is, hogy panasztételi joguk gyakorlását akadályozva az intézmény vezetője nem „engedélyezi” a panaszosok számára az ombudsmani hivatalban történő személyes megjelenést. Ezzel összefüggésben rögzítendő, hogy a Hivatal nyilvántartása szerint az eleki pszichiátriai betegek otthonából érkező ellátottak személyes meghallgatásra két alkalommal kaptak időpontot a Hivaltaltól, azonban egyik kijelölt időpontban sem

jelentek meg. A biztos által felkért szociális és gyámhivatal megállapítása szerint az ombudsmani vizsgálat alapját képező beadványnak a pénzkezelés átláthatatlanságát kifogásoló része megalapozott.

A vizsgálat során nem tisztázódott egyértelműen a panaszosok a Hivatal panaszirodáján való megjelenésének, illetve az erre kért időpontjuk kétszeri elmulasztásának oka. Továbbra is kérdéses maradt, hogy az érintettek feledékenység miatti mulasztása vagy az esetleges retorzióktól való félelem áll-e annak hátterében, hogy sem az intézmény dolgozói, sem gondnokaik felé nem jelezték panasztételi szándékukat. A panasztételi jog érvényesítésének lehetősége és az anonimitás szubjektív, de megkérdőjelezhetetlen igényének tiszteletben tartása egyaránt kiemelkedő jelentőségű, az ellátottak jogait és az érintettek közreműködési kötelezettségét, így a szükséges és megfelelő intézményi szerepvállalást tekintve egyaránt.

A vizsgálat a cselekvőképességükben korlátozott, gondnokság alá helyezett személyek kiszolgáltatott helyzetét igazolta, panasztételi joguk érvényesíthetősége mellett a jövedelmeik feletti rendelkezés tekintetében is. A vizsgálat megerősítette az ellátotti interjúk során elhangzott egybehangzó állításokat, amelyek szerint jövedelmüket az intézmény kezeli, nyugdíjukról és egyéb bevételeikről, a térítési díjak levonásáról sem nyugtát vagy számlát, sem egyéb tájékoztatást nem kapnak. A lakók jövedelmük beérkezéséről, bevételi és kiadási tételeik – a térítési díj levonását követő – alakulásáról nem, vagy számukra nem elégséges tájékoztatást kapnak, a panasznak a pénzkezelés átláthatatlanságát kifogásoló része megalapozott.

A biztos vizsgálata során alapjogi szempontból lényeges kérdéseket érintett a zárt intézményi élet emberi jogi megközelítése tekintetében, de a kérdéskört érzékenysége és összetettsége okán, a nagy létszámú intézmények működtetésének nehézségeire, az érdekviszonyok, a munkáltatói, munkavállalói és ellátotti jogok és kötelezettségek egyidejű érvényesítésének megvalósíthatóságára is figyelemmel, fokozott körültekintéssel szükséges vizsgálni.

A jelentés kiadását követően a megyei kormányhivatal szociális és gyámhivatalának vezetője az ajánlás elfogadásáról, az intézmény felülvizsgálatának tervezett időpontjáról tájékoztatott a jelentésre adott válaszában. A panaszosok a jelentés kiküldése után néhány nappal ismételt panasztételre, személyesen, gondnokuk kíséretében megjelentek a Hivatal panaszirodáján, és előadták, hogy a vizsgálat-indító beadványukban foglaltakat változatlanul fenntartják. Megjegyezték, hogy a jelentés kiadása után retorziókat, negatív bánásmódot tapasztaltak az intézmény vezetése felől a dolgozók, a dolgozók felől pedig az ellátottak irányában. Mindezek alapján kérvényezték áthelyezésüket egy másik intézménybe. A jelentés nyomán az intézményvezető ezzel együtt számos olyan intézkedést tett, amelyek az ellátottak életkörülményeit jelentősen javították: felújítási munkálatokat

végeztetett, a készpénzkezelési dokumentációt a jelentés javaslatai szerint átalakította, a házirendet kiegészítette, a korlátozó intézkedések protokollját és az ellátottjogi képviselő elérhetőségét megismerhetővé tette.

A fogyatékossgal élők és családjaik számára a hétköznapi léthelyzet számos csapdát rejt, melyet egy arra érzékeny társadalom kompenzálni képes. A beérkező panaszok száma és a kifogásolt körülmények, felvetett problémák azonban nem erről tanúskodnak. Tekintettel arra, hogy számos beadványt hatáskör hiányában, tájékoztatással ugyan, de el kellett utasítani, az azokban szereplő felvetések miatt szükséges legalább itt jelezni a legkülönbélebb élethelyzetek okán keletkező problémákat. Gondot jelent sok családnak a fogyatékossgal élő hozzátartozó otthoni ellátását végzők számára az ápolási díj intézményének szigorítása, méltatlan helyzeteket teremt a gondnokok feladatkörének kiszélesedése, létszámuk csökkenése. A támogató szolgálatok kiegyenlítetlen működése egyes régiókban ugyancsak meglehetősen aggályos. Kérdés sok kistelepülésen a fejlesztések megoldatlansága, különösen több gyermeket nevelő családok esetén, de a legtöbbet kifogásolt helyzet továbbra is a megváltozott munkaképességű emberek támogatásának finanszírozása.

5. Az AJB-3448/2014. számú ügyben folytatott vizsgálat közvetve azt demonstrálja, ahogyan több száz család próbálja enyhíteni nyomasztó gondjait. A beadványozó 26 éves, mozgásában súlyosan korlátozott unokája elektrotechnikai szakképzést szerzett. A rehabilitációs szakigazgatási szerv szakértői véleménye alapján egészségi állapotának mértéke 24%, D minősítési csoportba tartozik, rehabilitációja nem javasolt, kizárólag folyamatos támogatással foglalkoztatható. A rehabilitációs szakigazgatási szerv első- és másodfokon is elutasította az unoka megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti kérelmét arra hivatkozással, hogy a kérelem benyújtását megelőző öt éven belül nem rendelkezik 1095 nap biztosítási idővel. A beadványozó arra is kitért, hogy unokája szeretne szakmájában elhelyezkedni és megélhetéséhez jövedelmet szerezni, azonban ez munkáltatói akarat, illetve befogadó munkahelyi környezet hiányában – legutóbbi 30 napos munkaviszonyát kivéve – mindezidáig nem valósulhatott meg. Mivel a rehabilitációs szakigazgatási szerv a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti kérelmét elutasította, havi 24.576 Ft összegű fogyatékossgai támogatásból kell megélnie. Azt sérelmezi a panaszos, hogy a szociális és jogi környezet támogatását egyáltalán nem érzik, unokája szeretne ugyanis munkát végezni, saját keresményéből megélni, jelenleg azonban nem látja ennek lehetőségét.

Az ügy kapcsán megkeresett, szociális ügyekért és a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár tájékoztatása szerint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló törvény

hatályba lépésével a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai új alapokra helyeződtek, amellyel a korábbi széttagolt struktúra (rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíj, rendszeres szociális járadék, átmeneti járadék ellátások) helyett létrejött a megváltozott munkaképességű személyek számára biztosított ellátások egységes rendszere. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásai céljukat tekintve azon személyek, akik korábban a munka világának aktív résztvevői voltak, azonban egészségi állapotuk romlása miatt kiszorultak a munkaerőpiacról. Az ő ellátásukra kialakított egységes rendszer a kieső jövedelmek pótlásához hivatott segítséget nyújtani. E cél biztosítása érdekében fontos, hogy az ellátásra való jogosultság alapja a társadalombiztosításban töltött időhöz kapcsolódjon. Jelezte a válaszában azt is, hogy a megváltozott munkaképességűek ellátásaira nem jogosultak életkörülményeinek a szociális ellátások hivatottak javítani. Az ellátórendszer elemeként tehát a panaszos unokája az aktív korúak ellátására szerezhet jogosultságot. Az aktív korúak ellátása két támogatási formát, a rendszeres szociális segélyt és a foglalkoztatást helyettesítő támogatást foglalja magában. Az a személy, akinek az aktív korúak ellátására való jogosultságát megállapították, azonban esetében a rendszeres szociális segély megállapításához szükséges feltételek nem állnak fenn, foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult. A fenti jövedelempótló ellátás mellett a panaszos unokája számára egyes kiadáskompenzáló támogatási formák is segítséget jelenthetnek. A közgyógyellátás célja például a szociálisan rászorultak részére az egészség megőrzésével és a betegséggel összefüggő kiadásokhoz történő hozzájárulás biztosítása. A közgyógyellátás keretében a gyógyszer, gyógyászati segédeszköz, gyógyfürdőben nyújtott rehabilitációs kezelések térítési díját vállalja át a költségvetés.

6. Végül ugyancsak jellemző esetként lehet említeni az AJB-4833/2014. számú ügyben folytatott vizsgálatot, amelyhez hasonló tartalmú panaszokkal szinte hétről hétre találkoznak az ombudsman munkatársai. Az 54 éves beadványozó az elmúlt 14 évben ápolási díjban részesült, eleinte mozgásérült testvére, majd beteg édesanyja jogán, egészen a halálukig. A hozzátartozók ápolása, emelgetése következtében panaszos egészségi állapota is megromlott, a komplex minősítési bizottsági vélemény alapján egészségi állapota 47%, C2 minősítési csoportba tartozik. A rehabilitációs szakigazgatási szerv arra hivatkozással utasította el a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti kérelmét, hogy a kérelem benyújtását megelőző öt és tíz éven belül 0 nap, tizenöt éven belül 640 nap biztosítási időt szerzett. Panaszos azt sérelmezte, hogy mivel nem részesül megváltozott munkaképességű személyek ellátásában, havi 25.650 Ft összegű szociális segélyből kell megélnie.

Az ügyben itt is megkeresett államtitkár arról tájékoztatta a biztost, hogy az ápolási díj szabályai tekintettel vannak arra, hogy az ápolási feladato-

kat végzők nem feltétlenül tudnak megfelelő szolgálati időt szerezni, ezért az ápolási díj folyósításának időtartama nyugdíjra jogosító szolgálati időt jelent. A súlyosan fogyatékos, továbbá a kiemelt ápolási díjra jogosító beteg ápolóknál a szociális törvény azt is biztosítja, hogy a tartósan (legalább 10 évig) ápolási díjban részesülők bizonyos társadalombiztosítási ellátások (pl. saját jogú nyugdíj, korhatár előtti ellátások, rokkantsági ellátás) mellett is teljes összegben kapják az ápolási díjat, így az ápolási díj érdemben ki tudja egészíteni a munkabérből származó jövedelemnek a tartós hiánya miatt vélhetően alacsony összegű társadalombiztosítási ellátást. Mindezek mellett figyelemmel kell lenni arra, hogy az ápolási díj továbbra is szociális ellátás; folyósítása biztosított jogviszonyt nem teremt. Az ilyen ügyekben a biztoshoz fordulók számára tehát csak a szociális ellátórendszer ellátásai nyújthatnak segítséget.

3.1.5.

A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme

Az ombudsman alapvető feladata a „gyengék”, a rászoruló, kiszolgáltatott emberek jogvédelmével összefüggésben, hogy egy logikus, következetes alapjogi szempontrendszer révén nyújtson segítséget vagy tájékoztatást. Az ombudsmani gyakorlat a szociális szempontú megközelítés mellett a fő hangsúlyt a tisztán alapjogi érvelésre helyezi, nem feledve azt sem, hogy ebben a szférában gyakran a koordináló, olykor pedig a közvetítő szerepe kerül előtérbe. Az ombudsmantörvény megkülönböztetett figyelmet vár el a mindenkori biztostól valamennyi rászoruló – és ily módon veszélyeztetett – társadalmi csoport tekintetében, külön is nevesítve a fogyatékosággal élő emberek védelmét. Ahogyan arra valamennyi biztosi beszámoló utal, e vizsgálatok során olykor nehéz pontosan érzékeltetni a rászorultság dimenzióit, azonban a szűkös anyagi lét, az egzisztenciális problémák hol kiváltó okként, hol következményként szinte valamennyi kiemelt társadalmi csoport problémája tekintetében megjelennek.

A törvény terminológiájával a leginkább veszélyeztetett körbe sorolható társadalmi csoportok eltérő okokból – így különösen az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi, mentális állapotuk miatt – minősülhetnek veszélyeztetettnek. Közös jellemzőjük azonban, hogy e jogilag is detektálható pozíciójuk miatt valamennyi közhatalmi beavatkozással szemben erősen kiszolgáltatottak. Esetükben ezen túl 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. Lehet szó bármilyen jogalapú,

jogi értelemben indokolt vagy esetleg indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, illetve állami kötelezettség elmulasztásáról, az intézkedéssel vagy mulasztással érintett személyek jog- és érdekérvényesítő képessége rendkívül csekély. Az országgyűlési biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy az egyenlő méltóság védelme szempontjából nincs és nem is lehet jelentősége annak, hogy az érintettek önhibájukból vagy azon kívül kerültek e helyzetbe.

A súlyosan kiszolgáltatott és így kiemelt védelemre érdemes csoportképző szempontok között mindenekelőtt a hajléktalanság jelenségét és a rá adott társadalmi-jogi reakciókat szükséges kiemelni. A *hajléktalanság* kérdése ombudsmani olvasatban az utca és a köztér vonalától az ellátórendszer monitorozásán át a jogszabályi háttér áttekintésén és alapjogi-kritikai elemzésén alapult és alapul. Az *egzisztenciális kiszolgáltatottság* körben ugyanakkor a biztos nem csak a legszélsőségesebb helyzetű hajléktalanok, hanem a tágabb kategóriát alkotó, súlyos mélyszegénységben élő rászoruló személyek jogainak védelmére is figyelmet fordít. A *betegek, a páciensek* állapota lehet átmeneti, illetve tartós. Történetiségét tekintve a 20. század második felének emberi jogi diskurzusa segítette a speciális, páciens szempontú jogi gondolkodás változását. A betegjogok fejlődéstörténete klasszikus ívet rajzol az európai dimenzióban, lassú alkalmazkodást jelent azonban a hazai ellátás tekintetében. Az ombudsmani gyakorlattal szemben a szakirodalom általában nem tekinti rászoruló csoportnak a betegeket, tekintettel arra, hogy az egészségügyi rendszerek épp azért működnek, hogy a beteg a lehető legrövidebb időn belül felépüljön. Sajátos alcsoportot képeznek a betegeken belül a *pszichiátriai betegek*, akik esetében a személyes szabadság és önrendelkezés fokozottabb korlátozása garanciáinak érvényesülésére az ombudsmannak kiemelt figyelmet kell fordítania. Az *idős kor* mint rászorultságot, kiszolgáltatott helyzetet előidéző státusz sajátos kelet-európai jelenség. A terület vizsgálata nem tisztán alapjogi, hanem elsősorban társadalomtudományi kérdés, így az ombudsmani jelentések olykor sokkal tágabb képet igyekeztek befogni, mint ami az ombudsman szerepétől egyáltalán elvárható. Azok a konkrét jelentések, melyekkel ez a fejezet rész foglalkozik, elsősorban a bentlakásos intézmények működésén keresztül érzékel-tethetik az idős emberek kiszolgáltatottságának egyik aspektusát.

Új és speciális védendő csoportként jelentek meg az ombudsmani gyakorlatban 2012 óta a *közfoglalkoztatottak*, esetükben az egzisztenciális rászorultság, munkanélküliség mellett az a kettős irányú kiszolgáltatottság is indoka a fokozott figyelemnek, hogy az érintettek egyszerre függenek a munkaügyi hatóságok, illetve a közfoglalkoztató eljárásától, tevékenységétől. A biztosok a jogi értelemben és ténylegesen kiszolgáltatott – és így védendő – csoportok közé tartozónak tekintik a *fogvatartott személyeket*, függetlenül attól, hogy mely okból, milyen időtartamra vagy büntetés-végre-

hajtási helyszínen, büntetésként vagy intézkedésként került sor a személyes szabadság korlátozására. Lényeges ennek kapcsán utalni arra, hogy az alapvető jogok biztosa 2015. január 1-jétől nemzeti megelőző mechanizmusként vizsgálja azt, hogy az egyes fogvatartási helyszíneken a kínzás, valamint a kegyetlen, embertelen és megalázó büntetés tilalmával kapcsolatos garanciarendszer megfelelően érvényesül-e. Végül pedig az ombudsman – jogi helyzetüktől függetlenül – különösen védendő csoportba tartozónak tekintti valamennyi, Magyarországra érkező menekült, illetve menedékkérő külföldit.

A hajléktalanok és a rászorulóknak védelme

A hajléktalanság kérdése, a fedél nélküliség körülményei, elszenvedőinek életminősége a tárgyévben is fokozott figyelmet igényelt az alapvető jogok biztosától. A hajléktalanok a társadalom peremén élő, rendkívül kiszolgáltatott emberek, akik számára létkérdés a fokozott állami védelem. Az államnak azonban egyensúlyt kell tartania a fokozott – de a lehető legkevesebb alapjog-korlátozással járó – beavatkozás és a kivezető utat jelentő alternatíva, a prevenció között. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége közvetlenül csak arra ad lehetőséget, hogy a közvetlen életveszélybe került (így például a súlyosan beteg, kihűléssel fenyegetett) hajléktalan önrendelkezési jogát korlátozza olyan mértékben, amilyen mértékben a veszély indokolja. A hajléktalanság gyors és egyszerű felszámolása, a hajléktalanok eltüntetésére, a látszólagos felületi rendcsinálásra vonatkozó törekvések megkérdőjelezzik a jogállami mechanizmusok működését; nem maga a probléma, hanem a „problémás” személyek ellen küzdenek. A hajléktalanok olyan, gyenge jogérvényesítési képességgel rendelkező réteget képeznek, amely a jogkorlátozással szemben rendkívüli mértékben kiszolgáltatott.

A korábbi évekhez hasonlóan 2014-ben is a hajléktalan emberek hétköznapi létét, ellátását, egészségügyi ellátását érintő problémákkal találkozott számos esetben az ombudsman, noha jelentősebb vizsgálat csupán a 2014. január-februári téli krízisidőszak kapcsán folyt. A biztos a fővárosi közterületeken kijelölt, az életvitelszerű tartózkodás szempontjából tiltott zónák rendeleti megállapításával összefüggésben a Kúria felülvizsgálati eljárását kezdeményezte. A Kúria az ombudsman indítványára számos ponton törvénysértőnek minősítette és megsemmisítette a Fővárosi Önkormányzat rendeletét. Az indítvány és a kúriai döntés érveléséről részletesebben a normakontroll eljárás kezdeményezését bemutató fejezet részben olvashatnak. A biztoshoz érkező egyes panaszok jellemzően a szállók befogadás-rendjével kapcsolatosak, illetve a nappali melegedők szolgáltatásainak kapacitáskorlátját érintették. Ezekben az esetekben az intézmények vezetőivel való rövid egyeztetés után a panaszos részletes tájékoztatásával zárultak

az ügyek. A hajléktalanság alapjogi értelmezésében az emberi méltósághoz való jog, a szociális biztonság relatív tisztelete és a normarendszer jogálmami követelményei szerint mérlegelte a biztos az ombudsmani eszközök lehetőségeit.

Az AJB-518/2014. számon a „láthatóan” hajlék nélkül élők, a közterületeken felbukkanó emberek ellátását monitorozó, a 2014. év eleji krízisidőszakban a fővárosi ellátórendszer működését érintő, hagyományra vált ombudsmani vizsgálatra került sor. A biztos munkatársai a budapesti „hajléktalan-térképen” szereplő kiemelt aluljárókat, pályaudvarokat, jelentősebb hajléktalanszállásokat keresték fel. A látogatásokon, valamint az intézményvezetőkkel folytatott személyes megbeszéléseken tapasztaltak alapján az ombudsmani jelentés kiemeli, hogy a kerületek szintjén zökkenőmentes, sőt eredményes volt a hajléktalan-ellátásban részt vevő egyes hatóságok, szervek és intézmények közötti szakmai együttműködés.

A vizsgálat feltárta, hogy az éjjeli menedékhelyek, illetve krízis-szállók kihasználtsága a 2013/14-es krízisidőszakban ugyan nem érte el a 100%-ot, azonban a biztos utalt arra, hogy ezzel együtt érzékelhető a szállók és nappali melegedők igénybevételének lehetőségével kapcsolatos adminisztrációt érintő bizonytalanság, amit a felkeresett intézményvezetők is megerősítettek. Konkrét problémát jelentett az a nyilvántartási előírás, amely szerint egy hajléktalan egy napon csak egy nappali melegedőt vehet igénybe. Az erről szóló téves információk miatt ugyanis sok hajléktalan eleve nem látogatta a korábban felkeresett nappali melegedőket, illetve csak azt az egyet, amely a számára legszükségesebb szolgáltatást nyújtotta. Ez azzal is járt, hogy a hajléktalan végeredményben több időt volt kénytelen közterületen tölteni. A jelentés arra is rámutatott, hogy továbbra is kihatnak az ellátás egészére az egyes ellátás-típusok működtetésének jogszabályi és finanszírozási környezetében tapasztalható, korábban jelzett konkrét hiányosságok, bizonytalanságok. E bizonytalanságok következtében nemegyszer romlott a szociális segítő szakma munkájának hatásfoka. A hajléktalan emberek és az utcai lét jelenségével együtt élő „többség” közötti konfliktushelyzetekhez vezet, súlyos problémákat, egyre nehezebben megoldható helyzetet eredményezhetnek a fedél nélküliek közterületi jelenlétére adott rendészeti reakciók és a társadalmi szolidaritás csökkenése. A jelentésben a biztos jelezte, hogy a beérkező panaszok alapján külön vizsgálja a közterületi léttel kapcsolatos új szankciórendszer elemeit.

A biztos az ajánlások között felkérte a fővárosi kormányhivatal vezetőjét, hogy már a téli krízisidőszakot megelőzően konkrét intézkedésekkel segítse a fővárosi önkormányzatot, illetve az egyes kerületi önkormányzatokat az ellátási terv elkészítésében. A nemzeti erőforrás miniszternek pedig azt javasolta, hogy a jövőben a szükségletek felmerüléséhez illeszkedő időben

– jellemzően a téli hónapokban – váljanak elérhetővé a releváns pályázati források. A biztos jelentését mindezeket túl elsősorban figyelemfelhívásnak szánta, hogy a hajléktalanság jelenségével kapcsolatos társadalmi közbeszédben a növekvő elutasítással és előítéletességgel szemben teret nyrhessen az objektív helyzetértékelés, az egyenlő méltóság elve.

A hivatalból indított átfogó vizsgálat igazolta, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátórendszer működésében a 2013–14-es téli krízisidőszakban egyszerre figyelhető meg megoldatlan problémák és kisebb-nagyobb előrelépések. A részletes elemzést tartalmazó jelentés célja a világos helyzetkép megrajzolásán túl az volt, hogy segítse a felismert problémák megoldását.

A fővárosi kormányhivatal vezetője az információkerési jogával élve körlevélben kért tájékoztatást a főjegyzőtől és a kerületi önkormányzatok jegyzőitől a hajléktalan-ellátást érintő tapasztalataikról, a szolgáltatástervezési, ellátási koncepciókról; a hatályos szabályozás hiányosságait, pontosításuk szükségességét kiemelő álláspontját megosztotta a biztossal. Az emberi erőforrások minisztere válaszában jelezte, hogy a jelentésben rögzítettek szerint a pályázati támogatások ütemezése és a pályázati kiírások előkészítése az érintett szervezetek véleményének figyelembevételével átalakult. A miniszter arról is tájékoztatta a biztost, hogy a szaktárca 2012. július 1-jétől bevezette a TAJ szám alapú nyilvántartási rendszert (Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről, KENYSZI), amelyet a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) működtet. A működéssel összefüggésben jelzett problémák megoldását célzó munka pedig folyamatosan zajlik a tárcánál.

Az ombudsmani vizsgálódás körében nem hagyható figyelmen kívül, hogy súlyosan rászorulónak tekinthetők a szó hagyományos értelmében ugyan nem hajléktalan, de a társadalom peremén élő szegények, illetve mélyszegénységben élők százezrei is. A biztos munkája során számos esetben különböző ügyek, a szociális, egészségügyi, oktatási vagy más közszolgáltatást vagy gyermekjóléti szolgáltatást érintő esetekben találkozik a létminimum alatt élőkkel. Maga a szegénység, az erőforrások birtoklásának teljes hiánya, a klasszikus vagyontalanság jellemzően a munka nélkül, illetve fogyatékoság miatt esetleg nyugdíjból élő, vidéken, szórvány- vagy hátrányos településen, régiókban élő emberek, családok tekintetében értendő. Ezeknek az embereknek minden támogatás, ellátás, segítség a mindennapi túlélést jelentheti, így panaszaik kezelése, nem egy esetben valamely hatásköri akadály miatti elutasítása során az ombudsman minden esetben igyekezett felhívni az érintett személy figyelmét azokra a jogi eszközökre, lehetőségekre és támogatási formákra, amelyekről segítséget remélhet. A szociális biztonsággal kapcsolatos vizsgálati jelentésekről a beszámoló szociális jogokkal foglalkozó fejezetrészében olvasható majd bővebb információ.

A betegek jogainak védelme

Kiszolgáltatott helyzetbe bárki, bármikor kerülhet: elegendő ehhez egy betegség vagy baleset bekövetkezése. Ahhoz, hogy ilyen helyzetben is megőrizhető legyen az emberi méltóság és az önrendelkezés, nemcsak törvényi garanciákra, hanem az érvényesülésüket monitorozó alapjogvédő intézményhálózatra – köztük az alapvető jogok biztosára – is szükség van. Az ember alapvető személyhez fűződő joga, hogy egészségi állapotával kapcsolatos kérdésekben dönthessen, a betegségével, annak megszüntetésével, hatásainak csökkentésével kapcsolatos kérdésekben állást foglalhasson. A döntéshez szükséges azonban a megfelelő tájékozottság, mert kellő ismeret hiányában a beteg nem tud megnyugtató módon állást foglalni. A beteg állapotából adódóan nincs abban a helyzetben, hogy gyógykezelésének véget vethessen, vagy ott és akkor az elmaradt tájékoztatás pótlását kérje, fizikai értelemben azonban a beteg viseli a kezelés valamennyi kockázatát. A tájékozott beleegyezésre épülő, az aszimmetrikus helyzetet oldó garanciális szabályok előírásán és érvényesíthetőségén túl az egyes, speciális betegcsoportok – például pszichiátriai betegek vagy éppen beteg gyermekek – esetében további különleges előírásokra és azok feltétlen betartására van szükség. A jogvédelem szempontjából pedig lényeges említeni, hogy minden olyan ember betegnek számít jogi értelemben, aki igénybe veszi az egészségügyi ellátórendszer szolgáltatásait.

A biztos az egészségügy kérdéseit hosszú évek óta folyamatosan monitorozza, a 2011-ben zajlott egészségügyi projekt keretében pedig számos olyan, hivatalbóli vizsgálatot folytatott, amelynek alapvető megállapításaira, az akkor lefektetett szempontrendszerre továbbra is következetesen hivatkozik. A figyelem tehát folytonos az egészségügyi terület irányában, a betegek helyzete pedig kiszolgáltatott maradt, így az ombudsmani jogvédelmi munka intenzitása nem csökkent. A klasszikus betegjogi panaszok száma azonban határozottan csökkent, ami az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (OBDK) létrejöttével, illetve a betegjogi jogvédelmi képviselői rendszer egyre ismertebbé válásával és a gyorsabb panaszkezeléssel egyaránt magyarázható. Ebből következően a biztos számára a nagy rendszerbéli anomáliák és általános kérdések értékelése, illetve vizsgálata maradt meg feladatként. Az ombudsmani beszámoló korábbiakban ismertetett felépítéséből adódóan az egészségügyi ellátórendszer működését érintő vizsgálatokról a szociális jogi fejezetben belül az egészséghez való jog kapcsán olvashatnak részletesebben.

A betegek jogainak védelmével összefüggésben a 2014-es vizsgálatok körében lehet röviden utalni a túcsere-program leállítása kapcsán indult ombudsmani vizsgálatra, amely a hazai droghelyzet alakulását eleve és eredendően egészségügyi kérdésként tekintette át. A jelentés kiemelte, hogy

a szervezett tűcsere-programok abban segítik az intravénás droghasználókat, hogy ne kelljen megosztaniuk egymással felszerelésüket, így megvédhessék magukat, illetve szexuális partnereiket a fertőzésektől. Ez – az intravénás droghasználók egészségének megóvása mellett – jelentős társadalmi költségektől kíméli meg az adófizetőket. A tűcsere-programok a téves kritikákkal szemben semmilyen módon, még közvetve sem propagálják a drogfogyasztást vagy akadályozzák a leszokás sikerességét; ellenkezőleg, növelik a rehabilitáció esélyét, mivel hozzájárulnak ahhoz, hogy a drogfogyasztók megfelelő ellátáshoz jussanak, hosszú távon csökkenjen az illegális szerhasználat előfordulása és egészséges környezet alakuljon ki.

2014-ben a kötelező védőoltás kérdése ugyancsak új aspektusban került a biztos elé; alapjogi relevanciája és a szigorú orvos-szakmai dimenziók értelmezése meglehetősen nagy kihívás elé állította a vizsgálatban részt vevőket. A vizsgálati jelentés célja a helyzet feltárása volt, de nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a megoldáskeresés innovatív alapjogi gondolkodást remél az egészségügy szakembereitől. A tárgyévben a betegek jogait érintették a kórházak működési anomáliáit tükröző régi-új problémák; az egészségügyi rendszer általános gondjai pedig láthatóvá válnak a legmagasabb szintű progresszív ellátás során.

Az időskorú ellátottak alapjogainak védelmével kapcsolatos vizsgálatok

A 2014-es évben is több olyan panasz alapú vagy – az ombudsmani megyei látogatásokhoz is kapcsolódó – hivatalbóli új vagy utóvizsgálatot folytatott az alapvető jogok biztosa, amely során az időskorú, bentlakásos intézményekben élő személyek jogainak helyzetét járta körül.

1. Az AJB-428/2014. számú ügyben egy panaszos az édesanyját gondozó mosonmagyaróvári időskorúak gondozóházának működését, valamint a kapcsolattartás nehézségét sérelmezte. Azt panaszolta, hogy 91 éves édesanyja 2013. november 21-e óta él az intézményben, és a kapcsolattartásban 2013 karácsony óta nehézségek léptek fel. Telefonon szeretne volna tartani a kapcsolatot, és az intézmény ugyan rendelkezett hordozható készülékkel, de elmondása szerint az ápolószemélyzet nem volt együttműködő a kapcsolattartás elősegítésében, nem sikerült időpontot találni, amikor édesanyjával telefonon tudott volna beszélgetni. Beadványában azt is kifogásolta, hogy édesanyja ágyán a kétoldali rács egész nap fel van húzva, így a szívbeteg gondozott nappal nem tud az ágyában pihenni, hiszen arra a rács miatt még leülni sem tud. Előfordult az is, hogy az idős asszony más lakó ágyába volt kénytelen befeküdni, amikor napközben elfáradt. A panaszos ezt embertelen megoldásnak tartotta, sérelmezte azt is, hogy édesanyja a gondozóházi tartózkodás alatt sokat fogyott és sokkal rosszabb fizikai állapotban van, mint bekerülésekor.

Az ombudsman megkeresése nyomán a telefonos kapcsolattartás kérdéséről az derült ki, hogy az intézmény dolgozói e téren az elvárható intézkedéseket megtették. Az otthon mobil vezetékes készüléket vásárolt, megállapodott a hozzátartozóval egy kijelölt alkalmas időpontban, amikor a dolgozóknak lehetőségük van a telefont odavinni az ellátotthoz és a beszélgetés során végig segítséget nyújtani a számára. Bár a hozzátartozó szempontjából érthető a kérés, hogy minél gyakrabban tarthassa a kapcsolatot édesanyjával, szakmai szempontból a dolgozóktól a jelenleginél több rugalmasság és segítség nem volt elvárható. Az érintett ellátott egészségi állapota miatt a telefonos kapcsolattartás annak időtartama alatt egy szakdolgozót teljes mértékben lefoglalt, az intézmény többi ellátottjának igényei kielégítetlenek maradtak. Ezzel kapcsolatban az ombudsman sem állapított meg visszásságot. A panaszolt ágyrács alkalmazása tekintetében kiderült, hogy a panaszost előzetesen a mosonmagyaróvári kórház ápolási osztályán ápolták, innen került a gondozóházba. A zárójelentésben rögzítették, hogy az idős asszony zavart, éjjel nem alszik, időben és térben dezorientált. Az intézménybe történő bekerülésekor az intézmény orvosa elrendelte a korlátozó intézkedés (ágyrács) alkalmazását a panaszos édesanyjával szemben, saját testi épségének megóvása érdekében, mely korlátozó intézkedés az ellátott állapotából kifolyólag nem szüntethető meg. Noha a jogszabály szerint az intézkedés elrendeléséről az ellátottjogi képviselőt 48 órán belül tájékoztatni kell, az ombudsmani vizsgálat tanúsága szerint ez nem történt meg, továbbá nem rögzítették ezt a kötelezettséget a Korlátozó Intézkedések Szabályzata című dokumentumban sem.

Az elrendelésről szóló adatlapon lévő információk szerint az ágyrács alkalmazását a gondozott ágyban tartózkodása idejére rendelte el az orvos, a gyakorlatban azonban azt napközben is alkalmazták, megakadályozva ezzel a napközbeni pihenést, így próbálva elérni éjszakai nyugalomát. A biztos megállapította, hogy elfogadhatatlan az a gyakorlat, mely szerint egy 92 éves idős gondozott a nap nagy részében nem pihenhet le, emiatt más lakók ágyába kénytelen belefeküdni, vagy épp testi épségét kockáztatva az ágyrácson át közlekedni. A korlátozó intézkedések alkalmazásánál semmilyen körülmények között nem játszhatnak közre a gondozószemélyzet szempontjából esetleges kényelmi szempontok, alkalmazásuknak szigorú, célhoz kötött jogszabályi előírásai vannak, melyek betartása garanciális jelentőségű. Megjegyzendő továbbá, hogy az eset felhívja a figyelmet arra, hogy a demens ellátás jogszabályi háttere továbbra is kidolgozatlan. A vizsgálat nyomán az idős hölgy esetében már nem alkalmazzák az ágyrácst a napközbeni fizikai aktivitás fenntartása érdekében.

A jelentésben a biztos felhívta a fenntartó elnökét és az időskorúak gondozóházának vezetőjét, hogy az ellátottjogi képviselő bevonásával vizsgálja felül a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzatot, intézked-

jen a szabályzat, valamint az intézményben folytatott gyakorlat jogszabályoknak megfelelő módosításáról. Az intézményvezető arról tájékoztatta a biztos, hogy a korlátozó intézkedések szabályzatát az ajánlások szerint, a jogszabályi feltételeknek megfelelően módosította, a Házirend kiegészült a telefonos kapcsolattartásra vonatkozó szabályozással, mely mindenki számára elérhető helyen ki van függesztve az intézményben, az ágyrác napközbeni használatát a vizsgálatot megelőzően pedig megszüntették, a panaszos és édesanyja közti telefonos kapcsolattartás lebonyolítása érdekében pedig a jövőben is egyezkednek minden tőlük telhetőt megtenni.

2. A 2014-es évben négy, egymástól független, névtelen panaszbeadvány is érkezett a biztoshoz, amely egy Pest megyei idősothton működését, az intézményvezető által tanúsított bánásmódot sérelmezte. Az AJB-2015/2014. számú ügyben a panaszosok azt kifogásolták, hogy az intézményvezető hozzáállása miatt képtelenek megfelelően végezni munkájukat. Az igazgató folyamatosan terrorizálja, megfélemlíti az ott dolgozókat, rendszeresen megalázza és becsmérli őket a lakók előtt. Az intézmény tulajdonában lévő dolgokat magáncélra használja, az étrendet saját ízlése szerint főzeti, és az ételeket térítés nélkül hazahordja. Sérelmezték, hogy hangulatingadozásai, dühkitörései olyan mértékben megnehezítik az ápolószemélyzet napi munkáját, hogy az egyébként folyamatos ápolást igénylő demens ellátottak megfelelő gondozása is veszélybe került, akik szintén feszültebbek, nyugtalanabbak. Panaszt küldött egy olyan járókelő is, aki a gépkocsijával az otthon előtt elhaladva tapasztalta, hogy egy idős embert az intézmény bejárata előtt rángatnak, és nagyon durván bánnak vele.

Az ombudsmani vizsgálat megállapította, hogy az otthonban súlyos visszaélések történtek a lakók pénzkezelését, a dokumentáció vezetését illetően, melynek következtében a fenntartó az intézményvezetőt felmentette és új vezető megbízásáról intézkedett. A gondozottak elhelyezési körülményei sem feleltek meg a jogszabályi követelményeknek: a tárgyi feltételek, akadálymentesítés tekintetében súlyos hiányosságokat talált a biztos, az intézményben nem volt kényelmes közösségi helyiség, a személyi tisztálkodás feltételei szintén nem voltak adottak, a lakószobák túlszűfoltak voltak, kevés helyet hagyva a pihenésnek, intimitásnak.

A biztos aggályosnak találta azt is, hogy a vizsgálat során az intézményvezető nem tudott tájékoztatást adni az ellátottjogi képviselő személyéről, elérhetőségéről, az a lakók előtt sem volt ismert, így a képviselő az otthonban történt bántalmazás gyanúját felvető esetről sem értesülhetett. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a képviselő szerepe a bentlakásos szociális intézményekben garanciális jelentőségű, az intézményi struktúrában élő, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személyként minél előbb értesülnie kell az ellátottakat érintő rendkívüli eseményekről. A biztos felkérte a fenntartót, hogy intézkedjen

az otthonban élő idős emberek jogszabályi követelményeknek megfelelő elhelyezési körülményeinek biztosításáról, és segítse elő, hogy – akár konfliktuskezelési protokollok kidolgozásával – az intézményi munka zavartalanul és az elvárt szakmai színvonalon folyhasson. Felkérte az intézményvezetőt, hogy haladéktalanul intézkedjen az ellátottjogi képviselő elérhetőségének a gondozottak általi megismerhetőségéről. Az ajánlások címzettjei a biztos jelentésére mindezidáig nem válaszoltak, sőt újabb beadványok érkeztek az idősothtonnal kapcsolatban, melyeknek kivizsgálása jelenleg is folyamatban van.

3. Az AJB-3403/2014. számú ügyben a panaszos a hozzátartozóját ápoló idősothton pénzkezelési gyakorlatát kifogásolta. Az idős hozzátartozó évek óta az otthonban élt, és évekkal ezelőtt meghatalmazta a panaszost, hogy helyette és nevében mindenféle ügyben eljárjon. Az idős férfi jövedelmét maga kezelte, ám 2013 júniusában elmondása szerint elloptak a szekrényéből 70.000 Ft készpénzt, ezt követően pedig teljes jövedelmét az intézmény kezelte, arra hivatkozással, hogy állapotában nagyfokú romlás következett be. A pénzkezelésre a lakó hatalmazta fel az intézményt, azonban a dokumentum aláírására nem emlékezett. A panaszos és gondozott nagybátyja több alkalommal szerették volna kérelmezni, hogy közösen kezelhessék a lakó pénzét, azonban erre nem kerülhetett sor. Időközben a lakó ellen gondnokság alá helyezési eljárás indult, amelyre hivatkozással az otthon az eljárás befejezéséig az idős férfi havi rendszeres jövedelmének fennmaradó részét és a letétben kezelt pénzvagyont (nyugdíj és életjáradék, készpénz) nem adta ki.

A vizsgálat során a szociális és gyámhivatal megállapította, hogy a lakó pénzkezelése a Letéti Pénzkezelési Szabályzattal ellentétes. A szabályzat szerint az ellátott kérésére a letétben elhelyezett pénze terhére a kért pénzt ki kell adni. Az intézmény azonban nem bocsátotta a gondozott rendelkezésére a kért pénzt, és arra hivatkozott, hogy ellene gondnokság alá helyezési eljárás van folyamatban. Ezen túlmenően a pénztári kifizetések nyilvántartása sem volt megfelelően dokumentálva. A biztos jelentés rögzítette, hogy a gondozottak mindaddig, amíg a bíróság jogerősen cselekvőképességet érintő gondnokság alá nem helyezi őket, cselekvőképes személynek minősülnek, ügyekben önállóan dönthetnek, és ez vonatkozik a pénzügyi kérdések kezelésére is. A jogszabályok és intézményi szabályzatok betartása garanciális elem az egyébként is kiszolgáltatott helyzetben lévő, idős koruknál vagy fizikai-mentális állapotuknál fogva gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező gondozottak ellátotti jogainak érvényesülése szempontjából. A tulajdonnal, a költőpénzzel, jövedelmekkel történő ellátotti önrendelkezés, egyéni pénzkezelés gyakorlatára vonatkozó előírások betartásának elengedhetetlen előfeltétele a rendszeres, következetes tájékoztatás.

A biztos arra jutott, hogy az otthon pénzkezelési gyakorlata visszásságot okozott, és felkérte az intézményvezetőt, hogy haladéktalanul intézkedjen a hiányosságok pótlásáról, a szabályzatok átdolgozásáról, és a jövőben fordítson fokozott figyelmet a jogszabály-konform, az ellátotti jogok érvényesülését elősegítő intézményi működésre. Az intézményvezető a jelentéssel egyetértve a hiányosságok pótlásáról és a szabályzat átalakításáról gondoskodott.

4. Az alapvető jogok biztosa 2014-ben hivatalból két, idősek bentlakásos otthonával kapcsolatos vizsgálatot is indított. A Békés megyei vizsgálat során az volt a célja, hogy feltérképezze a megyében található szociális intézmények működését. Az AJB-2383/2014. számú ügyben ennek keretében munkatársai helyszíni vizsgálatot folytattak egy körösladányi intézményben, ahol az önkormányzat által fenntartott idősothton vezetőjétől kértek tájékoztatást. A körösladányi idősek ellátását végző, családias intézmény felkeresésekor a munkatársak pozitívumként értékelték, hogy az otthon épületét folyamatosan modernizálják az önkormányzati források igénybevételeivel, így például a melegvíz-ellátást napkollektorok felszerelésével biztosítják és folyamatos a nyílászárók cseréje, illetve felújítása. Bár önálló konyha nem tartozik az intézményhez, a számukra előírt diétás étkeztetési szabályok figyelembevételével gondoskodnak az idősek szakszerű ételmezéséről és színvonalas kikapcsolódási lehetőségeket kínálnak a lakók számára. A kis létszámú intézmény minden munkatársa rendelkezik a megfelelő szakmai kompetenciákkal, törekednek arra, hogy a kötelező képzési előírásokat is meghaladó ismeretekkel rendelkezzenek. A helyszíni vizsgálat során az ombudsman munkatársai meggyőződtek arról is, hogy az otthon kielégítő ellátási lehetőséget kínál a demenciával élő időskorúak számára is. A biztos kivetnivalót az elhelyezési körülményekben talált, az otthon az intézményvezető tájékoztatása szerint ugyanis ötágyas szobával is rendelkezik, ami nem felel meg annak az előírásnak, amely szerint bentlakásos intézményi lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el. Általánosságban elmondható, hogy a szobák egymásból nyíltak, körbejárhatóak voltak, a belső szobákban élők csak más ellátottak szobáin keresztül tudtak közlekedni, kevés teret hagyva az intimitásnak. Az egyik férfi gondozott olyan egyszemélyes, külön fürdőszobás „szobában” élt, mely rendkívül kicsi és sötét volt, szabadba nyíló ablakkal nem rendelkezett, egy üveglak nyílt a folyosóra, melyen a közelmúltbeli festés miatt éppen nem volt függöny. A biztos felkérte a fenntartót, hogy vizsgálja meg a jogszabályi követelményeknek megfelelő elhelyezési körülmények kialakításának lehetőségét és továbbra is gondoskodjék a lakók személyre szabott, az egyéni szükségleteknek és a jogszabályi követelményeknek megfelelően kialakított ellátásáról. A tájékoztatás szerint a fenntartó önkormányzat

képviselő-testülete a jelentést elfogadta, a jövőben saját költségvetéséből, pályázatok segítségével kívánja biztosítani a megállapított hiányosságok pótlását.

5. 2014 őszén folyt a második hivatalbóli vizsgálat, amely ezúttal Baranya megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célozta. Az AJB-5258/2014. számú ügyben a megyei szociális és egészségügyi intézmények, ellátó helyek működését vizsgálta az ombudsman, amely során munkatársai felkeresték a Baptista Szeretetszolgálat Szeretetotthonát, és helyszíni vizsgálat keretében kértek tájékoztatást annak feladatairól, az intézmény működésének körülményeiről. E vizsgálat előzményének tekinthető az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 1998-ban lefolytatott átfogó országos vizsgálata, amely hét, idős személyek ápolását-gondozását végző intézményre, ezen belül tíz egységre terjedt ki. A vizsgált intézmények között szerepelt az akkor még önkormányzati fenntartású idősek bentlakásos otthona is. Az 1998-as vizsgálat súlyos visszasságokat nem tárt fel az intézmény működésével kapcsolatban, megállapította azonban, hogy az intézményben nem áll rendelkezésre elkülönítő és intim szoba. Hangsúlyozta azt is, hogy a cselekvőképtelen személyek letéti pénzkezelési gyakorlata csak akkor lehet aggálytalan és akkor nem veszélyezteti a gondozottak tulajdonhoz való jogát, ha a gondozott ad megbízást a pénzének kezelésére. Ezen túlmenően a vizsgálat a Házirend jogszabályoknak megfelelő átdolgozására hívta fel az intézmény vezetésének figyelmét.

A 2014 őszén lefolytatott helyszíni vizsgálat során a biztos megállapította, hogy az 1998-as ombudsmani jelentésben feltárt hiányosságokat – különös tekintettel az elkülönítő helyiség hiányára – az intézmény vezetése orvosolta, jelenleg 2 darab egyágyas szoba biztosítja ezt a funkciót. A Házirend tartalmazza a jogszabály által előírtakat. A letéti pénzkezeléssel, valamint az ellátottak zsebpénzkezelése kapcsán a korábbi jelentésben foglaltakkal összhangban a biztos fontosnak tartotta megjegyezni, hogy a gondozottak mindaddig, míg a bíróság jogerősen cselekvőképességet érintő gondnokság alá nem helyezi őket, cselekvőképes személynek minősülnek, ügyeikben önállóan dönthetnek, és ez vonatkozik a pénzügyi kérdések kezelésére is. Az új Ptk. szerint a cselekvőképtelenség miatt nem semmis a cselekvőképtelen nagykorú által kötött és teljesített csekély jelentőségű szerződés, amelynek megkötése a mindennapi életben tömegesen fordul elő és különösebb megfontolást nem igényel. A helyszíni vizsgálat során visszasságot nem állapított meg a biztos, így a jövőbeni jogszerű működés érdekében felhívta az intézményvezetőt, hogy továbbra is segítse elő az intézmény jogi és szakmai szabályoknak megfelelő, az ellátotti jogok maradéktalan betartását megvalósító működését.

A közfoglalkoztatottak jogainak érvényesülése 2014-ben

A 2010-től folyamatosan növekvő személyi kört érintő magyar közfoglalkoztatási modell olyan speciális, hatósági elemekkel is bővített, ezáltal kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszonyt hozott létre, ahol a közfoglalkoztatottak kiszolgáltatott helyzetben vannak. A közfoglalkoztatottak helyzetének folyamatos vizsgálata és monitorozása – minden, számára lehetséges módon és eszközzel – az alapvető jogok biztosa kiemelt feladatai között szerepelt és szerepel a jövőben is. A tárgyév kapcsán kiemelendő, hogy 2013 decemberében elindult a közfoglalkoztatás új modellje, a téli közfoglalkoztatás, amely részben munkavégzést, részben képzési programokat foglalt magában. 2014-ben a téli közfoglalkoztatási program megvalósításával összefüggésben két átfogó jellegű ombudsmani vizsgálat is indult.

1. A konkrét panaszbeadvány alapján induló AJB-8136/2013. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a program megvalósításáról sem az ügyében eljáró munkaügyi kirendeltség, sem a közfoglalkoztató nem tájékoztatta megfelelően. Így nem kapott értesítést arról, hogy mikor, hol kell a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló, házi betegápoló képzését megkezdenie, de arról sem, hogy mikor, hol kell munkába állnia. Vizsgálata során a biztos megállapította, hogy a közfoglalkoztatási programra történő felkészülésre nyitva álló idő rövidsége miatt a kirendeltségeknek az előzetes, csoportos tájékoztatókon a konkrét munkalehetőségekről és képzésekről még nem volt lehetőségük részletes tájékoztatást nyújtani. Ez lehetett az oka annak, hogy a panaszos a közfoglalkoztatási munka- és képzési lehetőség pontos kezdési időpontjáról és helyszínéről nem kapott konkrét tájékoztatást. A program megvalósításának előrehaladásával az illetékes munkaügyi kirendeltség kiközvetítette a panaszost a foglalkoztatóhoz, annak érdekében, hogy havi 75.500 forintos munkabér mellett közfoglalkoztatási jogviszonyt létesítsenek. A panaszos a foglalkoztatónál 2013. november 25-én meg is jelent, a közfoglalkoztatási szerződést megkötötték azzal, hogy november 27-étől személygyűjtő, utcaseprő munkakörben alkalmazni fogják. A panaszos azonban a megadott napon a foglalkoztatónál nem jelent meg, a munkát nem vette fel. 2013. december közepén a panaszos ismételt megjelent a foglalkoztatónál és kérte, hogy szüntessék meg a közfoglalkoztatási jogviszonyát, mert nem hajlandó közterületen munkát végezni.

A biztos megállapította, hogy az álláskeresőnek az elhelyezkedése érdekében együtt kell működnie az illetékes munkaügyi kirendeltséggel. Az együttműködés keretében az állami foglalkoztatási szervnél az általa meghatározott időpontban, de legalább háromhavonta jelentkeznie kell, illetve a megfelelő munkahelyre szóló állásajánlatot el kell fogadnia. A jogszabály azt is pontosan meghatározza, hogy a felajánlott munkahely mikor tekint-

hető megfelelőnek. Ezen kritériumok között azonban nem szerepel az álláskereső iskolai végzettsége, képzettségi szintje, utoljára betöltött munkaköre, így a képzettségi szintjétől alacsonyabb iskolai végzettséget igénylő munkakör is felajánlható az álláskereső számára.

A panaszosnak tehát a számára felajánlott munkát el kellett volna fogadnia. Ha mégsem fogadta el, erről az együttműködési kötelezettsége következtében tájékoztatnia kellett volna a munkaügyi kirendeltséget. A kirendeltség ugyanis csak akkor értesült arról, hogy a munkát nem vette fel és így a közfoglalkoztatási jogviszonya sem jött létre, amikor a foglalkoztatót felhívta annak érdekében, hogy a panaszost vonják be a január végén induló, házi betegápoló képzésbe. A jelentés utal arra, hogy a téli közfoglalkoztatási program egyik eleme a foglalkoztatás mellett a képzésbe vonás lehetősége volt. Az érintettek alapkompenciáit fejlesztő, az általános iskolai végzettséggel nem rendelkezők felzárkóztatását célzó, illetve OKJ-s, hatósági jellegű vagy betanító képzésekben azonban csak azok vehettek részt, akik közfoglalkoztatási jogviszonyban álltak. A panaszos is részt vehetett volna a házi betegápoló képzésen, ha a közfoglalkoztatás keretében felajánlott munkát elfogadja, a közfoglalkoztatási jogviszonya létrejön. Így azonban erre nem kerülhetett sor. A vizsgálat nem tárt fel visszásságot, a rendelkezésre álló adatok alapján a munkaügyi kirendeltség a lehetőségei szerint megfelelően igyekezett tájékoztatni az álláskeresőket a közfoglalkoztatási és képzési lehetőségekről, valamint a konkrét ügyel kapcsolatban is megfelelő tájékoztatást nyújtott, így a biztos intézkedést nem kezdeményezett.

2. A közfoglalkoztatottak jogaival összefüggő másik, AJB-1985/2014. számú jelentésében a biztos a Békés megyében zajló „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósulását tekintette át. A hivatalból indított vizsgálat keretében munkatársai a Békés megyei kormányhivatal munkaügyi központjában (Békéscsaba), a Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóságon (Gyula), valamint a közfoglalkoztatási program egyik helyszínén tartottak helyszíni vizsgálatot. Ez utóbbira azon konkrét panaszbeadvány alapján került sor, amelyben a panaszos a Békés megyei vízügyi területen megvalósuló közmunkaprogram munkakörülményeit sérelmezte. Kifogásolta, hogy fokozottan balesetveszélyes, ráadásul emberi méltóságot sértő körülmények között kell munkát végeznie, és ha elutasítja a felajánlott munkát, akkor még a segélyét is elveszíti. A munkaügyi központ tájékoztatása szerint Békés megyében 2013-ban 25.562 fő vett részt valamilyen típusú közfoglalkoztatásban, ebből 4819 főt vontak be képzésbe.

A vízügyi területen működő Országos Közfoglalkoztatási Programban a közfoglalkoztatottak jellemzően az árvízvédelmi töltéseken, azok szivárgó csatornáin, valamint belvízvédelmi csatornákon dolgoztak. A munka keretében az ár- és belvízvédelmi védvonalak gaztakarítási

munkálatait (nádirtás, cserjeirtás, parlagfű irtás, iszapolás) végezték el gépi berendezésekkel, valamint – a gépekkel nem takarítható helyeken – kézi munkaerővel. Mivel a terepviszonyok miatt a legtöbb esetben a gépjárművel történő szállításuk nem volt megoldható, a közfoglalkoztatottak általában kerékpárral közelítették meg a munkavégzés területét. Előfordult, hogy napi 15–20 km-t kerékpároztak ahhoz, hogy elérjék azt a munkaterületet, ahol aznap munkát kellett végezniük, azonban a kerékpár fenntartásához semmilyen támogatásban nem részesültek. Ennek oka, hogy a Belügyminisztérium által kiadott Útmutató – amely az elszámolható költségek között, a munkaadót terhelő utazási költségként sorolta fel a kerékpárral történő munkába járás költségét 9 Ft/km összeggel, maximum 1.500 Ft/fő/hó erejéig – csak akkor biztosította e költség megtérítését, ha a munkavégzés a közfoglalkoztatott lakóhelye települési közigazgatási határán kívül történik. Az ezen túl felmerülő utazási költségeket, így azt a költséget, amely a lakóhely–munkahely közigazgatási határon belül, kerékpárral történő megközelítésével összefüggésben merül fel, a közfoglalkoztatóknak kell megtérítenie, akik azonban ezt nem tudják kigazdálkodni.

Összességében a biztos jelentésében megállapította, hogy a téli közfoglalkoztatási program megvalósításával összefüggésben speciális, kifejezetten Békés megyei gyakorlat kapcsán visszásság nem állapítható meg. A vizsgálat többnyire olyan, rendszerszintű hiányosságokat, anomáliákat tárt fel, amelyekre egyrészt már a korábbi ombudsmani vizsgálatok is rámutattak, illetve amelyeket a biztos a program átfogó, országos vizsgálatok is tapasztalt. Ilyen volt például a program sikeres megvalósításához szükséges felkészülési idő hiánya, amely következtében állt elő az a helyzet, hogy a képzések – elsősorban a szakképzések – elindulásakor nem állt rendelkezésre a szükséges tananyag, illetve taneszköz, a foglalkoztatás tekintetében pedig az információhiány gátolta a megfelelő szakmai alapon nyugvó, tervezhető programkoordinációt, munkaszervezést. A biztos megállapította, hogy a kiválasztásnál elsődlegesen a jogszabályban foglalt, objektív, szigorú szakmai követelményeknek kell érvényesülniük és nem a közfoglalkoztató gazdasági érdekeinek, hiszen csak így valósulhat meg az a kiemelt állami cél, hogy az elsődleges munkaerőpiacon súlytalan, megfelelő képzettség és tapasztalat nélküli munkavállalókat előnyösebb pályázati pozícióba hozza, egyben megfelelően motiválja a további szakképzések elvégzésére.

A biztos felkérte a belügyminisztert, hogy a későbbiekben megvalósuló közfoglalkoztatási programok előzetes tervezése során gondoskodjanak arról, hogy mind a munkaügyi kirendeltségek, mind a közfoglalkoztatók fel tudjanak készülni a program sikeres megvalósítására, minden esetben biztosítsák a program megtervezéséhez és az arra való felkészüléshez szükséges időtartamot. Azt is kezdeményezte a miniszternél, hogy vizsgálja meg

annak a lehetőségét, hogy azok a közfoglalkoztatottak is részesülhessenek az utazási költségtérítésben, akik a lakóhelyük közigazgatási határán belül, de attól jelentős távolságra végzik a munkájukat és saját költségükön kénytelenek biztosítani a munkába járást. A jelentésben ezen túl felhívta a munkaügyi központ igazgatójának figyelmét arra, hogy a közfoglalkoztatási programokra, illetve azon belül a különböző programelemekre történő kiválasztáskor minden esetben elsődlegesen a rászorult, a szociális ellátórendszerből is kiszorult álláskeresőket, képzési igényeit, ne pedig a közfoglalkoztatók kívánalmait részesítse előnyben. A jelentésre adott válaszában a belügyminiszter arról tájékoztatta a biztost, hogy felhívta a közfoglalkoztatók figyelmét arra, hogy gondoskodjanak a közfoglalkoztatottak munkába utaztatásának biztosításáról, illetve térítsék meg számukra a jogszabály szerint őket megillető utazási költségeket.

A fogvatartottak alapjogainak védelme

A veszélyeztetett társadalmi csoportok egyik legvitatottabb köre a büntetés-végrehajtás intézményeiben élő fogvatartottak. Éppen a fogvatartás körülményei és jellege miatt szükséges a kiszolgáltatottak halmazához sorolni a büntetését töltő, több ezer embert. A fogvatartottak jogaival foglalkozó legfontosabb jelentésekről és vizsgálatokról, a börtön világát érintő ügyek monitorozásának eredményeiről így a következőkben olvashatnak. A biztos 2014-ben is kiemelt figyelmet fordított a fogvatartott személyektől érkező panaszok és jelzések kivizsgálására, valamint hivatalbóli vizsgálataival preventív módon is igyekezett felmérni a nagy vagy speciális büntetés-végrehajtási helyszíneken uralkodó körülményeket. 2014-ben is számos panaszügy, valamint hivatalból indult vizsgálat tárgyát képezte a fogvatartottak panasztételi lehetőségei garantálásának, a biztonságos munkakörnyezet meglétének ellenőrzése, valamint a biztos figyelemmel kísérte a fogvatartottak egészségügyi ellátásának, gyógykezelésének körülményeivel kapcsolatos előírások megtartását is. A vizsgálatok során pozitív tapasztalat volt, hogy a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka több alkalommal – már az ombudsmani megkeresés kivizsgálásával egyidejűleg – felhívta a panaszszal érintett szervek figyelmét az alapvető jogok maradéktalan betartásának fontosságára és az esetleges visszasságok elkerülésének követelményére.

1. Az AJB-6263/2013. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a Balassagyarmati Fegyház és Börtönbe való befogadásakor nem ismertették vele jogait, kötelességeit, az intézet házirendjét, továbbá váltóruházatot a kérése ellenére sem biztosítottak a számára. Kifogásolta, hogy amikor egészségügyi állapota miatt gyógykezelésre szorult, a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházából nem továbbították a leveleit és egyéb beadványait. A

biztos megállapította, hogy a panaszost a befogadási lap tanúsága szerint tájékoztatták az intézményi szabályokról és fogvatartotti segély terhére gondoskodtak a ruházatának cseréjéről is, azonban szabadulása miatt a váltóruhát már nem vehette át. A kórházban írt levele postára adását igazoló bejegyzés viszont nem volt a kórház postakönyvében, és a nevelő sem tudta igazolni a levél átadását. Mindebből arra lehetett következtetni, hogy a panaszos levelét nem kézbesítették a címzett hatóságnak, ezért az ombudsman megállapította, hogy a Kórház visszás módon mulasztott. A fentiek ellenére a jelentésben a biztos nem fogalmazott meg intézkedést, mivel az országos parancsnok utasította a Kórház vezetőjét a fogvatartotti beadványok szakszerű kezelésére és a kérelmek nyomon követhető intézésére.

2. Az AJB-6899/2013. számú ügyben a Balassagyarmati Fegyház és Börtönben fogva tartott panaszos sérelmezte, hogy az intézményhez tartozó gazdasági társaság üzemében, ahol cipőragasztást végeznek, nem működik az elszívó berendezés. Az ombudsman megkereste a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, valamint a Nógrád Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervének vezetőjét. A szakhatóság 2014 márciusában kémiai biztonsági ellenőrzést végzett a cipőgyár telephelyén, amelynek során vizsgálták a veszélyes anyaggal végzett tevékenység bejelentésének meglétét, a felhasznált veszélyes anyagokról a magyar nyelvű biztonsági adatlapok rendelkezésre állását, a veszélyes anyagok jogszabálynak megfelelő címkézését, tárolási körülményeit, valamint a veszélyes anyaggal végzett tevékenységgel kapcsolatban készített kémiai kockázatértékelést. A megyei tiszti főorvos tájékoztatása szerint nem állt módjukban be nem jelentett ellenőrzést tartani, mert csak előzetesen egyeztetett időpontban végezhetnek ellenőrzést a bv. intézetek területén.

Az ombudsman rögzítette a jelentésében, hogy a bv. országos parancsnoka a munkavédelmi hatóság jogköreit jogosult és köteles gyakorolni, vagyis köteles saját hatáskörben kivizsgálni a hozzá érkezett munkavédelmi tárgyú bejelentéseket és panaszokat. Kötelezettsége továbbá ezzel összefüggésben munkavédelmi oktatás megszervezéséről is gondoskodni, amelynek során a fogvatartottakat tájékoztatni kell a panasztételi lehetőségeikről. A biztos mindezek alapján megállapította, hogy az eljárása az üzemben foglalkoztatott panaszos testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben visszásságot okozott. Ennek nyomán az ombudsman kezdeményezte a bv. országos parancsnokánál, hogy a szervezett munkavégzés keretében foglalkoztatott fogvatartottak munkavédelmi tárgyú panaszait mindig saját hatáskörben, elsőfokú munkavédelmi hatóságként vizsgálja ki. Felkérte arra is, hogy gondoskodjon az irányítása alá tartozó bv. szerveknél, hogy azok tegyék lehetővé az illetékes népegészségügyi szakigazgatási szervek számára be nem jelentett ellenőrzések lefolytatását. Az intézet parancsnoka

a fogvatartottak panasztételi lehetőségének biztosítása érdekében rendkívüli munkavédelmi oktatást rendelt el és felhívta a cipőgyár vezetőjének a figyelmét, hogy fokozottan ügyeljenek a foglalkoztatott fogvatartottak jogainak érvényesülésére.

3. Az AJB-8133/2013. számú ügyben a biztos segítségét kérő panaszos körszállítással érkezett a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe, ahol a befogadásakor jelezte, hogy térdsérülése miatt – amiről orvosi igazolása van – alsóágyas elhelyezést szeretne kérni. Ennek ellenére a fogvatartottat harmadik emeleti ágyon helyezték el, ahonnan másnap leesett, és fej-, valamint kézsérülést szenvedett. Sérelmezte emellett, hogy a 17 m²-es zárkában 12 főt helyeztek el a végrehajtási fokozataik figyelembe vétele nélkül, a zárkában nem volt megfelelő asztal, és a WC sem működött. A panaszos kifogásolta azt is, hogy hiába kérte a főnevelő általi személyes meghallgatását, ő nem fogadta, és kártérítési formanyomtatványt sem tudott igényelni, végül a Budapestre való visszaszállításakor, a szállítózárkában több mint 6 órát kellett várakoznia, ülőhely nélkül, a dohányzó fiatalkorú zárkatársakkal egy légtérben.

A biztos vizsgálata során megállapította, hogy az intézmény telítettsége a vizsgált időszakban 281–295%-os volt, ezért a panaszos zárkájában 4 db háromszintes ágyon valóban 12 fogvatartottat helyeztek el. A zárkában csupán egy asztal volt, mert újabb elhelyezése tovább szűkítette volna az amúgy is kis mozgásteret. A vizsgálat alapján a fogvatartott térdsérülését az intézmény ápolója ellátta, de arra vonatkozó információ nem szerepelt a dokumentumok egyikében sem, hogy a fogvatartott jelezte-e alsóágyas igényét, az alsóágyas elhelyezése szükségességére vonatkozó orvosi igazolás sem volt egészségügyi iratai között, és a kézsérüléséről sem állt rendelkezésre információ. E tényeket utólag ombudsmani eszközökkel nem lehetett kétséget kizáróan tisztázni, így visszásság megállapítására sem került sor. Mindezek ellenére a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka – már az ombudsmani megkeresés alapján folytatott vizsgálata eredményeként – utasította a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet vezetőjét az elkülönítési és egészségügyi nyilvántartási szabályok maradéktalan betartására, valamint annak rendszeres, dokumentált ellenőrzésére.

4. Az AJB-16/2014 számú ügyben a szabadságvesztés büntetését töltő panaszos a megfelelő egészségügyi ellátás hiányát sérelmezte. A panaszos a fogva tartása során többször is jelezte egészségügyi problémáját, ezért a bv. intézet orvosa, majd egy szakorvos is megvizsgálta, gondoskodtak a gyógyszeres kezeléséről és gyógyászati segédeszközt is biztosítottak számára. A panaszos betegségének diagnosztizálásához viszont további vizsgálatra volt szükség, mivel az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet (IMEI) és a Bajcsy-Zsilinszky Kórház szakorvosa MR vizsgálatot javasolt,

amelyre a fogvatartottat ez utóbbi egészségügyi intézményben előjegyezték 2013. július 2-ára. A panaszost azonban időközben átszállították az IMEI-be, az előjegyzett vizsgálat időpontjában is ott tartózkodott, ahonnan a szóban forgó vizsgálatra nem állították elő és július végén visszaszállították a börtönbe. Ezt követően még több hónapot kellett várnia az MR vizsgálatra, melyet végül 2013. október 8-án végeztek el, és a vizsgálat során igazolt gerincsérvének műtéti ellátása csak november 15-én történt meg. A biztos vizsgálata során arra jutott, hogy az érintett bv. intézetek a panaszos szakorvosi kivizsgálásáról, gyógyszeres kezeléséről, sürgősségi ellátásáról, valamint a gyógyászati segédeszközökkel kapcsolatos igényeiről szakszerűen gondoskodtak. A Budapesti Fegyház és Börtön, valamint az IMEI azonban – azzal, hogy hónapokon át nem biztosították a szakorvosok által javasolt MR vizsgálat elvégzését, a fogvatartott előjegyzett időpontban való külső kórházi előállítását – a fogvatartott egészségéhez való jogával összefüggő visszásságot okoztak. Az ügyben a biztos nem kezdeményezett külön intézkedést, mivel a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka utasította a Budapesti Fegyház és Börtön vezetőjét, valamint az IMEI főigazgató főorvosát, hogy a jövőben fordítsanak kellő figyelmet az információk továbbítására, illetőleg a fogvatartottak vizsgálatokra történő előállítására.

5. Az AJB-833/2014. számú ügyben megyei munkalátogatást megelőző, hivatalból elrendelt, helyszíni vizsgálatot folytatott a biztos a Békés Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben, ahol tájékoztatást kért az intézet parancsnokától a fogvatartottak és az alkalmazottak elhelyezési körülményeiről. Az ombudsman megvizsgálta az intézet házirendjét, valamint megtekintette az intézmény helyiségeit és fogvatartottakkal is kapcsolatba lépett. A eljárás során azt állapította meg, hogy az intézet zárkái nagyon szűkek, ezért a fogvatartottak élettere kicsi, zsúfolt, azonban ez részben az épület sajátosságából következik, mivel az intézet létrehozásakor elsősorban egyszemélyes zárkákat alakítottak ki. A zsúfoltság másik oka az intézet 150%-os kihasználtságában keresendő. A jelentés rögzíti, hogy a kis alapterületű, szűk zárkákból több fogvatartott elhelyezése önmagában visszásságot okoz a fogvatartottak emberi méltóságához, valamint a testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben. Az ombudsman rámutatott arra is, hogy a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló jogszabályok a zárkák légtere és négyzetméter nagysága tekintetében nem tartalmazznak kötelező előírást, ezzel pedig a büntetés-végrehajtás rendszere folyamatosan feszült helyzetbe kerül, amely okán a személyzet is túlterheltté válhat. A biztos megállapította, hogy mindezen körülmények veszélyeztetik a jogbiztonság követelményének, az emberi méltósághoz és a tisztességes eljáráshoz való jognak az érvényesülését, az pedig, hogy a zárkák többségében a mellékhelyiségek nincsenek fallal, hanem csak füg-

gönnyel leválasztva – a fogvatartottak emberi méltósághoz való jogának közvetlen veszélyeztetése mellett – sérti az egészséghoz való jogukat is. Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy az intézet házirendje szerint a fogvatartottnak címzett pénzküldemény hátoldalán fel kell tüntetni a pénz rendeltetését. Ilyen rendelkezést azonban jogszabály nem ír elő, ezért a biztos megállapította, hogy a házirend előírása aggályos a jogbiztonság és tulajdonhoz való jog szempontjából.

A biztos felkérte az igazságügyi minisztert, hogy fontolja meg a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló miniszteri rendeletben olyan körülmények, illetve követelmények meghatározását, amelyeket kötelező figyelembe venni a zárkában elhelyezhető létszám meghatározásakor. A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának javasolta az intézet zárkáiban a mellékhelyiségek fallal való leválasztását, a férőhelybővítés biztosítása lehetőségének a vizsgálatát. Jelentésében az ombudsman az intézet parancsnokát pedig arra kérte, hogy a fogvatartottak pénzküldeményei kezelésével összefüggő megállapításait elfogadva módosítsa a Házirend vonatkozó részeit. A vizsgált intézet parancsnoka elfogadta a jelentésben foglaltakat, továbbá a szaktárcák vezetői is teljes mértékben egyetértettek a hazai büntetés-végrehajtási intézetek túlszűfoltosságából eredő problémák állami szintű kezelésének szükségességével. A biztos örvendetes előrelépésként értékelte, hogy a Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium létrehozott egy munkacsoportot, melynek feladata olyan javaslatok, jogalkotói és egyéb intézkedések kidolgozása, amelyek a túlszűfoltosságot hatékonyan képesek kezelni.

A menedékkérő külföldiek és a menekültek védelme

Az üldöztetés elől menekülő idegenek befogadása olyan gyakorlat, amelyet a civilizált társadalmak a kezdettől fogva alkalmaznak. A *menekült* fogalmát az 1951-es menekültügyi egyezmény alakította ki, eszerint ebbe a csoportba tartozik mindenki, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országon kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja származási országának védelmét igénybe venni. Ezzel összhangban az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.

A menekültként való elismerésre egy törvény által meghatározott eljárásban kérelemre kerül sor és addig, amíg ebben döntés nem születik, a kérelmező menedékkérőnek minősül. Az országgyűlési biztosok gyakorlatában mind a menekültek, mind a menedékkérők vagy azt nem kérő, de országukat valamely kényszer okán elhagyó külföldi vagy hontalan személyek – jogi státuszuktól függetlenül – egyértelműen védendő csoport tagjának tekintendők. Mindezt az alapozza meg, hogy minden esetben olyan személyekről van szó, akik hosszabb menekülés után egy számukra idegen országba, kultúrába és nyelvi környezetbe kerülnek. Különösen lényeges a fokozott állami védelem és ombudsmani figyelem olyan esetekben, amikor ebbe a súlyosan kiszolgáltatott helyzetbe gyermekek vagy egész családok kerülnek.

1. Az AJB-7205/2013. számú ügyben a biztos hivatalból vizsgálatot indított a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) Észak-magyarországi Regionális Igazgatóság Balassagyarmati Kirendeltség és Közösségi Szállásán tartózkodó külföldiek elhelyezésével kapcsolatban. A biztoshoz érkező jelzések alapján az érintettek jövőbeni elhelyezése bizonytalanná vált, a szükséges dokumentumok hiányában pedig a magyarul nem beszélő külföldiek a magyar hajléktalan-ellátás rendszerébe sem kerülhettek bele és munkát sem vállalhattak.

Az ombudsman munkatársai a közösségi szálláson helyszíni bejárást tartottak, amelynek során az érintett külföldiekről, a jövőbeni elhelyezésükről tájékoztattak, valamint több külföldivel készítettek interjút. A megkeresett belügyminiszter válasza szerint az idegenrendészeti jogszabályok módosítását az indokolta, hogy az illegális beutazás vagy jogellenes tartózkodás miatt idegenrendészeti eljárás alá vont külföldiek esetében a kötelező tartózkodási hely kijelölése esetén a törvény nem állapított meg határidőt az intézményben történő tartózkodás és az ehhez kapcsolódó ellátások biztosítása tekintetében. Hozzátette, hogy a jogszabály rendelkezései szerint a külföldiek tartózkodási helyének kijelölése nem kötelezettség, hanem lehetőség. A belügyminiszter kiemelte, hogy az érintett önkormányzatokat nem terheli ellátási kötelezettség a területén tartózkodó külföldieket illetően, azonban az önkormányzat saját költségvetéséből biztosíthat szociális segílyt a külföldiek számára. A belügyminiszter jelezte, hogy a BÁH a hatályos jogszabályoknak megfelelően járt el. A BÁH főigazgatója szerint a közösségi szálláson való tartózkodás elrendelésének célja nem az, hogy a BÁH ez időtartam alatt megfelelő megoldást találjon az érintett külföldiek későbbi elhelyezésének és ellátásának biztosítására. A jogintézmény célja az, hogy a külföldi számára jogállásától függően váljék lehetővé az önálló életvitel feltételeinek megteremtése vagy az ország önkéntesen, rendezett körülmények között történő elhagyása, a származási országba való visszatérés.

Az időközbeni jogszabályváltozás – különös tekintettel a szociális törvény 2013. december 3-ától hatályos módosítására – lehetővé tette, hogy a külföldi-

ek számára az éjjeli menedék és a hajléktalan személyek átmeneti szállásának igénybevétele is elérhető legyen. Az ombudsman jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy az államnak a mindenkori nemzetgazdasági lehetőségek figyelembevételével törekednie kell a szociális ellátások bővítésére. Biztosítania kell az ellátáshoz való jog alkotmányos minimumát, amely az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához elengedhetetlen. Mindezt a jogszabály módosítása részben orvosolta. A biztos ezzel együtt felkérte a belügyminisztert és a BÁH főigazgatóját, hogy a jövőben kísérik fokozott figyelemmel a szociális törvény változásait azon külföldiek esetében, akik a törvényben meghatározott két hónap után elhagyják a közösségi szállást.

A miniszter válaszában hivatkozott a szociális törvény módosítására, amelynek értelmében a törvény hatálya azon külföldiekre is kiterjed, akik a közösségi szállást két hónap után elhagyni kötelesek. E külföldieket illeti a hajléktalanok számára biztosított alapellátás, azonban számukra kizárólag szállás- és tisztálkodási lehetőség biztosított. A biztos a válasszal összefüggésben kiemelte, hogy a módosítás előremutató, ugyanakkor változatlanul fontosnak tartja, hogy a hajléktalan alapellátás keretében e külföldiek élelmezése is biztosított legyen. A miniszter jelezte, hogy a szociális törvény nyilvántartás vezetését írja elő a szolgáltató intézmény vezetője számára, és ha a törvény hatálya alá tartozó, ellátásban részesülő személy TAJ számmal nem rendelkezik, ennek tényét a nyilvántartásban rögzíteni kell. Végül a jogszabály meghatározza, hogy a szociális hatóság mely adatokat kezeli, és mely feladatot látja el a NRSZH. A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról, valamint a menedéjogról szóló törvények meghatározzák, hogy az idegenrendészeti- és a menekültügyi hatóság milyen célból, mely adatokat és meddig kezelhet. Ennek értelmében a harmadik országbeli állampolgár köteles bejelenteni a szálláshelyével kapcsolatos adatokat, amelyeket az idegenrendészeti hatóság a bejelentéstől számított öt évig tart nyilván. A biztos válaszában kiemelte, hogy célszerű lenne, ha törvény biztosítaná az idegenrendészeti hatóság számára a szociális törvényben meghatározott adatok kezelését, mert azok birtokában figyelemmel kísérhetné a krízishelyzetben lévő külföldiek helyzetét addig, amíg elhagyják Magyarország területét, vagy amíg magyar állampolgárságot nem szereznek. A BÁH jelentésre adott válaszában ismertette, hogy az elhelyezésre nem jogosult külföldiek ügyében igyekszik együttműködni karitatív szervezetekkel. A BÁH és az érintett karitatív szervezetek között kötendő esetleges együttműködési megállapodások előkészítése folyamatban van.

2. Az AJB-4785/2014. számú ügyben a biztos Győrtől hat kilométerre lévő Vámoszabadi község külterületén létesítendő menekülttábor elleni lakossági tiltakozásról a sajtóból értesült. A híradások szerint a tiltakozás hátterében egyrészt a helyi lakosságnak a település közbiztonsága miatti aggodalmai,

másrészt az a körülmény álltak, hogy egy vállalkozó a befogadó állomásra érkező külföldiek jelenlétére hivatkozva beruházási szándékától elállt, egy már működő vállalkozás vezetője is lemondott arról, hogy az alkalmazottai számát 20 fővel bővítse. A vizsgálat során a község polgármestere a befogadó állomás létesítésének körülményeit kifogásolta, elsősorban azt sérelmezte, hogy az annak helyét kijelölő kormányzati döntést megelőzően semmiféle társadalmi egyeztetés, hatásvizsgálat történt, és azt kérte az ombudsmantól, vizsgálja meg, hogy a létesítés ilyen módon jogszerűnek tekinthető-e.

A biztos munkatársai még 2013. október 3-án helyszíni ellenőrzést folytattak a befogadó állomáson, ahol megtekintették a külföldiek elhelyezésére és ellátására szolgáló helyiségeket, illetve azok felszerelését és berendezését. A vizsgálat adatai szerint, míg 2012-ben mindössze 2157 külföldi kért menedékkérelmet Magyarországon, addig a BÁH 2013. május 31-ig már 7303 menedékkérelmet regisztrált. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal adatai szerint május hónapban a tagállamok közül Magyarországra érkezett a legtöbb menedékkérő. 2013. január 1-jén a befogadó állomásokon, valamint a közösségi szálláson összesen 1500 férőhely volt. A BÁH egyes idegenrendészeti őrzött szállásoknak nyitott intézményként való működtetésével, továbbá a befogadó állomások közösségi célra szolgáló helyiségeinek – sportcsarnok, étkezdé, raktár – átmeneti szálláshellyé alakításával a férőhelyek számát 2011-re növelte. Amikor a meglévő intézmények befogadó képességét már nem lehetett bővíteni, a BÁH 2013. június 6-án, ideiglenes befogadó állomás megnyitására kényszerült a Szegedi Fegyház és Börtön III. számú, nagyfai objektumának területén.

Miután a Magyarországra érkező menedékkérők száma a 2013. év második felében sem csökkent, a BÁH, az ideiglenes férőhelyek fenntartásával párhuzamosan, új, elsősorban a nők, az időskorúak, valamint a kisgyermekes családok huzamos elhelyezésére alkalmas befogadó állomás létesítését is megfontolta. A BÁH választása a Városszabadi külterületén található, 14-es főközlekedési út mentén elhelyezkedő, a szlovák–magyar államhatártól 200 méter távolságra lévő, egykori honvédségi szállásra esett. A befogadó állomások létesítésének különleges feltételei nincsenek, e célra bármely ingatlan igénybe vehető, amely alkalmas arra, hogy a BÁH az ott elhelyezett külföldiek számára a jogszabályban előírt szolgáltatásokat és ellátásokat biztosítsa. A Városszabadi külterületén található, egykori honvédségi létesítmény korábban is természetes személyek elhelyezésére szolgált. A vizsgálat adatai szerint a BÁH az intézmény jogszerű működéséhez szükséges hatósági engedélyeket beszerezte, a befogadó állomás helyének kijelölése és annak működése a hatályos jogrend előírásainak megfelel.

A vizsgálat részeként 2013. október 3-án tartott helyszíni ellenőrzés tapasztalatai szerint a befogadó állomás megnyitását megelőző tiltakozások ellenére a Városszabadi lakói részéről tapasztalható bizalmatlanság és

ellenállás számottevően csökkent. Az intézményben élő külföldiek közül senki sem tett említést arról, hogy a helyi lakosság részéről bármiféle elenségeskedést tapasztalt volna. Miután az intézmény saját orvosi szolgálattal rendelkezik, az iskolaköteles életkorban lévő gyermekek győri oktatási intézményekbe járnak, a befogadó állomás lakói pedig a városban lévő közművelődési intézményeket látogatják, a közeli falu lakosságával kapcsolatuk nincs. A helyszíni ellenőrzéskor az intézményben békés hangulat uralkodott, a megnyitást követően eltelt idő alatt semmiféle, rendőri intézkedésre vagy folyamatos rendőri jelenlétre okot adó esemény nem történt. Az őrszemélyzet tagjai udvariasan bánnak a külföldiekkel. Bántalmazásra, rossz bánásmódra senki sem panaszkodott.

Az intézmény lakóinak ellátása kapcsán a legtöbb panasz az étkezésre vonatkozott. Állításuk szerint a napi háromszori étkezés mellett is gyakran egész nap éhesek. A nők, különösen a kisgyermekes anyák szerint előfordult, hogy napokig sem tejet, sem friss gyümölcsöt nem kaptak. A panaszt a belügyminiszter az ombudsman kezdeményezésére időközben orvosolta. A 2014. január 1-jétől hatályos jogszabályváltozás eredményeként, a befogadó állomáson élők számára természetben biztosított étkezés esetén naponta legalább 10900 joule energiataralmú ételmelet kell biztosítani. Az ételmezésnél az elhelyezett egészségi állapotát, korát és vallásának étkezési előírásait figyelembe kell venni. Terhes és kisgyermekes anyának, valamint 14 év alatti kiskorúnak naponta tejterméket és gyümölcsöt, illetve – ha az egészségügyi okból indokolt – ezekkel egyenértékű más ételmeletet kell biztosítani.

A befogadó állomáson élő menedékkérők esetében egyrészt a védőnői ellátás hiánya, különösen a terhesgondozás ebből eredő hiányosságai, másrészt az életkorhoz kötött kötelező védőoltások elmaradása, valamint az a tény okozza az alapjogi problémákat, hogy az ismételt menedékkérelmet benyújtó családokban élő iskoláskorú gyermekek nem férnek hozzá az alapfokú oktatáshoz. A vizsgálat feltárta, hogy a BÁH kész lenne a védőnői terhesgondozás körébe tartozó ellátások költségeit az egészségügyi szolgáltatónak megtéríteni, azonban a területi védőnői ellátásról szóló rendelet nem tesz említést arról, hogy az országban életvitelszerűen tartózkodó, bejelentett lakcímmel nem rendelkező menedékkérők védőnői gondozása kinek lenne a kötelessége. A védőnői gondozásra köteles egészségügyi szolgáltató kijelölésére vonatkozó jogszabályi garanciák hiányában a várandós menedékkérők a terhesgondozás körébe tartozó ellátásokhoz nem jutnak hozzá, ami visszásságot eredményez.

A jelentés kiemelte, hogy a BÁH az életkorhoz kötött, kötelező védőoltások költségeit is megtérítené, azonban az ezek szervezésére, nyilvántartására, jelentésére, valamint beadására köteles egészségügyi szolgáltató kijelölésére vonatkozó jogszabályi rendelkezés hiányában, a menedékkérő gyermekek nem kapják meg azokat. Az iskolaköteles életkorban lévő me-

nedékkérők a védőoltások, illetve az azok beadását igazoló dokumentáció hiányában nem tudnak az alapfokú oktatást nyújtó intézményekbe beiratkozni, ami ugyancsak visszás helyzetet eredményez. A befogadó állomás két iskolaköteles életkorban lévő lakója azért nem járt iskolába, mert a szülei már nem első alkalommal nyújtottak be menedékjogi kérelmet, így ők még az alapfokú oktatásra sem jogosultak. Az a tény, hogy az említett gyermekek a szülei, illetve a saját idegenjogi jogállásuk miatt nem képesek az őket megillető ingyenes és kötelező alapfokú oktatáshoz hozzáférni, az oktatáshoz való jog tekintetében egyéb helyzet szerinti különbségtételt eredményez, így visszásságot okoz.

A biztos kezdeményezte, hogy az igazgató írásban nyilatkoztassa a várandós, valamint kisgyermekes menedékkérőket arról, hogy a védőnői gondozásra igényt tartanak-e. Ajánlással fordult továbbá az országos tisztifőorvoshoz, hogy vizsgálja ki és szervezze meg a befogadó állomáson élő külföldiek védőnői gondozásba vételének, továbbá az életkorhoz kötött védőoltások beadásának feltételeit. Az ombudsman javasolta továbbá, hogy a miniszter intézkedjen a területi védőnői ellátásról szóló rendelet kiegészítéséről annak érdekében, hogy a menedékkérők az őket megillető védőnői ellátáshoz hozzáférjenek, illetve a fertőző betegségek és a járványok érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló rendelet menedékkérőkkel történő kiegészítéséről. A biztos a belügyminiszter számára javaslatot fogalmazott meg arra vonatkozóan, hogy kezdeményezze a menedékjogi törvény végrehajtásáról szóló rendelet módosítását annak érdekében, hogy az alapfokú oktatáshoz az ismételt menedékkérelmet benyújtó családokban élő, iskolaköteles életkorban lévő gyermekek is hozzáférjenek. A jelentésben foglalt ajánlás hatására az Országos Epidemiológiai Intézet a védőoltások tekintetében megtette a szükséges intézkedéseket. A védőnői ellátás tekintetében azonban mindezidáig nem történt előrelépés, a miniszter válaszában kiemelte, hogy a menedékkérők védőnői ellátásának biztosítását nem lehet az amúgy is túlterhelt, területileg illetékes védőnők feladatává tenni. A biztos az ajánlását fenntartotta.

Ombudsmani szerepvállalás az LGBT emberek jogainak védelmében

A sok éves ombudsmani gyakorlat alapján elmondható, hogy a biztoshoz igen kevés panasz érkezik a szexuális kisebbségek körébe tartozó emberektől, annak ellenére is, hogy az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége 2013-ban nyilvánosságra hozott jelentése aggasztó tendenciát jelez. A jelentés értelmében 2012-ben az érintett európai uniós polgárok közel fele tapasztalt megkülönböztetést szexuális irányultsága vagy nemi identitása okán. A megkérdozettek egynegyedét fizikális atrocitás vagy azzal való fenyegetés is érte. A diszkriminált, illetve bántalmazott személyek azonban csak ritkán

fordultak a hatóságokhoz, állami szervekhez, mert nem bíztak jogaik hatékony érvényesítésében. A látencia csökkentése érdekében az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézményeként az ombudsmani intézmény fontos feladata, hogy proaktívan járjon el a sérülékeny csoportokhoz tartozó személyek jogvédelme, bizalmuk elnyerése érdekében. Erre nézve az egyenlő bánásmód testületeket tömörítő EQUINET hálózat 2013-ban publikált tematikus jelentése is ajánlásokat fogalmazott meg.

Az LMBT Szövetség és a Háttér Társaság a Melegekért kezdeményezésére már 2014 elején sor került egy találkozóra az alapvető jogok biztosával, amelyen megállapodtak a szorosabb együttműködésben, kapcsolattartásban. Ezt követően további találkozókra is sor került a biztos, illetve esetenként hivatali munkatársak részvételével, így például eszmecserét tartottak az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága szexuális irányultság, illetve nemi identitás alapján történő diszkrimináció leküzdését célzó intézkedésekről szóló CM/REC (2010.) 5. számú ajánlásával összefüggésben is. A biztos ezen kívül a szervezők kérésére több rendezvényen köszöntőlevél útján üdvözölte a meghívottakat, hangsúlyozva az intézmény elkötelezettségét az egyetemes és mindenkit megkülönböztetés nélkül megillető emberi jog védelme iránt. Az ombudsman sajtóközleményben emlékezett meg a Homofóbia és Transzfóbia Elleni Világnapon arról, hogy 1990. május 17-én az Egészségügyi Világszervezet törölte a mentális betegségek jegyzékéből a homoszexualitást, levéve ezzel a betegség stigmáját a szexuális kisebbségekről. A biztos munkatársa a Homofóbia és Transzfóbia Elleni Világnap alkalmából tartott emberi jogi szemináriumon ismertette a Hivatal LMBT jogokkal kapcsolatos tevékenységét.

A különösen védendő, kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportok tagjainak esetében a biztos által nyújtott segítség, tájékoztatás és az alapjogi szempontból visszas helyzetekre való figyelemfelhívás, illetve a megoldás-ajánlás kulcsfontosságú. Legyen szó akár fogyatékosággal élők, akár betegek, akár hajléktalan személyek, akár menedékkérők, akár fogvatartottak jogait vagy helyzetét érintő ügyről, az ombudsmannak – néha utolsó lehetőségként – az egyenlő méltóság jogára alapozottan kell álláspontját elfoglalnia. A tárgyév vizsgálataiból látható, hogy a kiszolgáltatottságnak ezer arca van, az erre a helyzetre adandó jogi és társadalmi megoldások és válaszok újra és újra átgondolásra szorulnak. A biztosnak az alapjogok védelmét és tiszteletét akkor is hangsúlyoznia kell, ha tudja, hogy az állam teherbíró képessége és az erőforrások végesek. Szükség van azonban arra, hogy az intézkedésekkel megcélzott szervezetekben legyen fogadókészség, egy-egy ügy pozitív fejleményei ugyanis rámutatnak, hogy eredmény csak így érhető el.

3.2.

Az ombudsman új feladatai

3.2.1.

A közérdekű bejelentők védelme

Az Ajbt. és a panasztörvény 2014. január 1-jétől a közérdekű bejelentések kezelésével kapcsolatban új feladatokat határozott meg az alapvető jogok biztosa számára. A panaszügyekre és a közérdekű bejelentésekre vonatkozó rendelkezések nagyrészt megegyeznek ugyan a korábbi szabályozással, de az új törvény részletesen foglalkozik három újdonsággal: a bejelentő-védelmi ügyvéd intézményével, a munkáltatói visszaélés-bejelentési rendszer szabályozásával, valamint az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által működtetett, közérdekű bejelentéseket kezelő elektronikus rendszerrel.

A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A korábbi szabályozás lehetővé tette, hogy az eljárásra jogosult szerv mellőzze a névtelen bejelentések kivizsgálását, megfosztva ezzel a bejelentés lehetőségétől azokat, akik nem kívánták a bejelentésük által érintett szerv előtt felfedni kilétüket. Az új törvény értelmében azonban a közérdekű bejelentő a biztos által üzemeltetett elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentése során kérheti, hogy személyes adatai kizárólag az ombudsman és hivatala számára legyenek hozzáférhetőek, így kiléte az eljárás során rejtve marad az érintett szervek előtt.

Az új szabályozás célja a közérdekű bejelentők támogatása, személyes adataik védelme, adott esetben azok zárt kezelése, és ezzel tényleges védelmük biztosítása volt. A jogalkotó szándéka szerint e tényezők megteremtése közelebb vezethet a korrupció visszaszorításához, ugyanis ha a bejelentők kellő biztosítékot látnak arra, hogy nem éri őket retorzió, ha bejelentett ügyeiket érdemben kivizsgálják, akkor bátrabban hívják majd fel a figyelmet a társadalmat veszélyeztető korrupciós tevékenységekre. A rendszer központi eleme az állampolgárok közbizalmát élvező, alapvető jogaikat védő alapvető jogok biztosa, aki közvetítő szerepet vállal a közérdekű bejelentések kezelésében, emellett egyéni bejelentésre és hivatalból vizsgálhatja

az állami szervek közérdekű bejelentéskezelési gyakorlatát is.

A közérdekű bejelentés fogalmának tágabb törvényi meghatározása lehetőséget ad valamely állami szerv működése során tapasztalt visszaélések, hiányosságok feltárására, illetve bármely olyan – többek között környezetvédelmi, közegészségügyi, közlekedési – körülményre is felhívhatja a figyelmet, amelynek orvoslása a bejelentő esetleges egyéni jogsérelmének reparálásán túl a köz érdekében alkalmazott szankció, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítását eredményező, hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti.

A közérdekű bejelentések megtétele, a nyilvántartás elektronikus rendszere

Az alapvető jogok biztosa a Hivatala útján gondoskodik a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről. Az elektronikus rendszer költségvetési támogatás nélkül, az Új Széchenyi Terv Államreform Operatív Programjának a Korrupció megelőzése és a közigazgatás áttekintése tárgyú projektjéből valósult meg. A költségvetési támogatás hiánya, valamint a projektből lehívható eszközök korlátozott volta és a műveletre rendelkezésre álló rövid idő komoly nehézségeket okozott a rendszer elindítása során és jelentős erőfeszítést kívánt meg az abban részt vevő munkatársaktól. A kezdeti problémák megoldását követően azonban a bejelentő-védelmi rendszer komolyabb hibák nélkül, a jogszabályi előírásoknak megfelelő, sőt azon is túlmutató módon látja el feladatát.

A Hivatal honlapján 2014. január 1-jétől elérhető elektronikus rendszeren keresztül benyújtott közérdekű bejelentések esetén tehát a bejelentő anonimitást kérhet a biztostól. Ilyenkor az ombudsman kivonatolja a közérdekű bejelentést és eltávolít belőle minden olyan adatot, amely a közérdekű bejelentő személyazonosságát felfedheti, és csak ezután továbbítja a közérdekű bejelentést az eljárásra jogosult szerv felé. A bejelentőt bejelentése miatt nem érheti hátrányos intézkedés és vele ezt követően kizárólag a Hivatalon keresztül, az elektronikus rendszerben tarthatnak kapcsolatot, személye és elérhetőségei az eljárásra jogosult szerv számára rejtve maradnak.

A közérdekű bejelentést személyesen a Hivatal ügyfélszolgálatán, illetve az elektronikus rendszer útján lehet megtenni. A bejelentés elektronikus benyújtására a Hivatal honlapján biztosított felületen keresztül ügyfélkapus azonosítással vagy az erre a célra kialakított űrlapon van lehetőség. Ügyfélkapun keresztül történő bejelentkezés esetén automatikusan megtörténik a bejelentő azonosítása is, ennek hiányában erre postai úton, tértivevényes levél átvételével kerül sor. A személyes bejelentés esetén az ügyfélszolgálat munkatársa végzi el az ügyfél azonosítását és rögzíti a bejelentést az elektronikus rendszerben. A bejelentőnek kötelezően meg kell adnia a nevét és a

lakcímét, akkor is, ha anonimitást kért, ilyenkor azonban személyes adatai kizárólag a biztos és hivatala számára lesznek hozzáférhetőek. A bejelentést és mellékleteit – erre irányuló kérelem esetén annak személyes adatok nélküli kivonatát (anonimizált kivonat) – a biztos 8 napon belül hozzáférhetővé teszi az elektronikus rendszerben az annak vizsgálatára hatáskörrel rendelkező szerv (eljáró szerv) részére.

Az eljáró szervek a honlapon történő regisztrációt követően tudják használni az elektronikus rendszert. Az adott szerv hatáskörébe tartozó első közérdekű bejelentés benyújtásakor postai úton kapják meg az eljáró szervek a regisztrációs kódot, melynek segítségével regisztrálniuk, majd bejelentkezniük kell. Minden további közérdekű bejelentés benyújtásáról kizárólag elektronikus úton kapnak értesítést, azok elintézése is a honlapon a megadott felhasználónév, valamint jelszó használatával történhet. Az elektronikus rendszeren keresztül érkezett bejelentéseknél az eljáró szerveknek nincs lehetőségük az ügy áttételére. Amennyiben tehát a közérdekű bejelentés elintézésére nincs hatáskörük, vagy nem illetékesek, az erről szóló tájékoztatást szükséges feltölteniük a rendszerbe, ezt követően a Hivatal keresi meg és rögzíti a rendszerben a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező eljáró szervet.

Az eljáró szerv a vizsgálat során tett (közbenső és érdemi) intézkedéseiről szóló tájékoztatást szintén az elektronikus rendszerben rögzíti. Kérelem esetén a Hivatal postai úton is megküldi az eljáró szerv válaszát a bejelentő részére. A bejelentő a beadványa kivizsgálását nyomon követheti, az ügye állását a Hivatal honlapján lekérdezheti. Ehhez csupán a bejelentkezéskor általa megadott jelszóra és a rendszer által automatikusan generált ügyazonosítóra van szükség. A bejelentés rövid, személyes és egyedi intézményi adatok nélküli tartalmi kivonata (publikus kivonat) és elintézésének állása, továbbá az ügy lezárását követően a bejelentésben érintett és az eljárásra jogosult szerv elnevezése a honlapon – az ügy azonosítására szolgáló, rendszer által automatikusan generált számsor alatt – mindenki számára hozzáférhető.

Az elektronikus rendszer üzembe állításától, 2014. január 1-jétől kezdődően összesen 309 „közérdekű bejelentés” érkezett a Hivatalhoz. 219 bejelentésre az elektronikus rendszeren keresztül került sor, míg 21 bejelentést személyesen adtak elő az ügyfélszolgálaton, a többi esetben pedig postai úton, illetve e-mailben nyújtották be az ügyfelek beadványaikat. A bejelentők közel 68 százaléka kérte, hogy személyes adataik kizárólag a Hivatal részére legyenek hozzáférhetőek. Anonimitás kérése mellett papír alapon történő ügyintézésre nincsen törvényi lehetőség, ezért ez utóbbi esetekben érdemi ügyintézésre akkor van mód, ha a bejelentő, a Hivatal felhívását követően igénybe veszi az elektronikus rendszert. Ezen ügyeknek csupán 20 százalékában nem éltek a bejelentők a felkínált lehetőséggel.

A törvényi definíció tartalmi elemeit figyelembe véve azonban a *beérke-*

zett beadványoknak csak 40 százaléka volt ténylegesen közérdekű bejelentés, a nem közérdekű beadványok 5 százaléka esetében volt lehetőség az Ajbt. szabályai szerinti ombudsmani vizsgálat elindítására, 95 százaléka az Ajbt. szerint sem volt vizsgálható, így ezeket a biztos elutasította.

A közérdekű bejelentések tárgya rendkívül szerteágazó volt, többek közt fogyasztóvédelmi, zajhatással kapcsolatos, kórházak felszereltségét kifogásoló, környezetvédelmi, közlekedési táblák megrongálódását jelző, a MÁV színvonalát kifogásoló, adócsalással, parkolással, közétkeztetéssel, tömegközlekedéssel kapcsolatos, önkormányzati rendeletet, rendőrség ügyeleti rendszerének működését, parlagrafü bejelentő rendszert, közbeszerzési eljárást kifogásoló, korrupciós jellegű bejelentések is előfordultak.

A leggyakrabban megkeresett eljáró szervek a Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV), a kormányhivatalok és polgármesteri hivatalok, a rendőrkapitányságok, a környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi, illetve közlekedési hatóságok, a népegészségügyi szakigazgatási szervek, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) és a munkaügyi felügyelőségek voltak. A minisztériumok közül pedig ebben a körben a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, a Belügyminisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériuma szerepelt a leggyakrabban.

A bejelentések kivizsgálását követően megállapítható, hogy a beadványok körülbelül az esetek *40 százalékában megalapozottak voltak.* Az eljáró szervek ezekben az ügyekben gondoskodnak a beadványban jelzett körülmény orvoslásáról a veszélyeztetett társadalmi érdek érvényesítése érdekében. A Hivatalhoz benyújtott közérdekű bejelentések eredményes kivizsgálása kapcsán a teljesség igénye nélkül – a publikus kivonatban feltüntetett ügyszámú megjelölésével – a következő, lényegesebb esetek említhetők.

A jelentősebb közérdekű bejelentések

1. A 1294929. számú ügyben egy közlekedési tábla megrongálódását kifogásolta a bejelentő. Az ügyben eljárásra jogosult Tabi Közös Önkormányzati Hivatal a közérdekű bejelentésben foglaltakat helyszíni szemlén ellenőrizte. Megállapította, hogy a közlekedési tábla a bejelentésben foglaltakkal megegyezően valóban korrodált állapotban volt, ezért Zala Község Önkormányzata megrendelte annak cseréjét.
2. A 1295393. számú ügyben a bejelentő kifogásolta, hogy a sajkóközi önkormányzat döntése értelmében a szociális juttatások felvételére immár készpénzben nincs mód, arra az érintetteknek bankszámlát kell nyitniuk. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva törvényességi felhívással élt az ügyben, amelyben a bejelentéssel érintett rendelkezés mellett egyéb helyi szabá-

- lyozás tekintetében is kezdeményezte a jogszabálysértés megszüntetését. Felhívásában egyben utalt arra is, hogy a bankszámla hiánya nem eredményezheti azt, hogy az arra jogosult részére a jogerősen megállapított pénzbeli szociális ellátás folyósítására ne kerüljön sor.
3. A 1295429. számú ügyben a bejelentő megírta, hogy a szomszédja állattartási és más mezőgazdasági tevékenységet folytat, melynek következtében a trágya és trágyalé sokszor tavakban áll az ingatlanon. A trágyalé a csapadékvízzel együtt belefolyik az elvezető árokba, beszívódik a talajba. Elviselhetetlen a környéken lakók számára a bűz, és sérelmezik a talaj és felszín alatti vizek elszennyezését is. Az ügyben érintett Közép-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség a helyszíni vízvédelmi ellenőrzésen megállapította, hogy a nem megfelelően folytatott állattartási tevékenység következtében, csapadékos időjárás esetén nem zárható ki a csapadékvíz-elvezető árok szennyezése. A Felügyelőség 2014. szeptember 30-ai határidővel végzésben szólította fel a tevékenység folytatóját a jogellenes állapot megszüntetésére. Ennek elmulasztása esetén a hatóság vízvédelmi kötelezést fog kibocsátani.
 4. A 1295610. számú ügyben a bejelentésben előadottak szerint az érintett társasház közös képviselője nem a jogszabályoknak megfelelően végzi a munkáját, ezzel a tulajdonosokat és a korábbi tisztségviselőket megkárosítja. Az ügyben eljáró Józsefvárosi Polgármesteri Hivatal a bejelentés nyomán törvényességi felügyeleti eljárást indított.
 5. A 1296349. számú ügyben a bejelentő a – véleménye szerint – szándékosan veszteséggel üzemelő gazdasági társaság kapcsán kifogásolta a tevékenység végzésének egyes körülményeit, valamint annak a politikai pártok finanszírozásához jogszabályba ütköző módon nyújtott segítségét. Sérelmezte továbbá, hogy a társaság működésének következtében kisvállalkozások lehetetlenülnek el, és károsul a nemzeti vagyon. A bejelentést kivizsgáló Állami Számvevőszék (ÁSZ) és NAV válasza szerint az ÁSZ e tevékenységét ellenőrzési terv alapján végzi, amelynek összeállításán a tudomására jutott adatokat és tényeket hasznosítja. A NAV az ügyben a szükséges intézkedéseket megtette, az adózás rendjéről szóló törvénynek az adótitokra vonatkozó rendelkezéseire hivatkozva azonban az intézkedésekről további tájékoztatást felhatalmazás hiányában nem adhatott.
 6. A 1296738. számú ügyben a bejelentő egy városi televízióanalízist tapasztalt visszaélések kivizsgálását kérte. Az új vezető fellépésével számos olyan körülményre derült fény az elmúlt időszakban, amelyek alapján a közpénzek tisztességes felhasználása megkérdőjeleződik. A bejelentő kifogásolja a városi televízió vezetői állására kiírt pályázat elbírálásának a módját, valamint az összefonódásokat az önkormányzat képviselőtestülete és a televízió alkalmazottai között. Az ügyben eljárásra jogosult Haj-

dú-Bihar Megyei Kormányhivatal a közérdekű bejelentésben foglaltakat megvizsgálta. Megállapította, hogy a televízió magasabb vezetőjének ki-nevezésére vonatkozó képviselőtestületi határozat a munkavállaló javá-
ra történő jogsabálysértést tartalmaz, amelyre tekintettel törvényességi felhívást nyújtott be.

7. A 1296762. számú ügyben a bejelentő arról adott tájékoztatást, hogy egy Somogy megyei település határában bontásból és lomtalanításból származó hulladékot helyeztek el illegálisan. A hulladék egy részét a földúton, egy másik részét pedig feltehetően a termőföldön rakták le ismeretlenek. Az ügyben eljárásra jogosult Tabi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője megállapította, hogy a beadványban megjelölt helyszínen elhagyott hulladék található. A jegyző a terület tulajdonosait felszólította a hulladék elszállítására, majd a terület rendbe tételéről helyszíni szemle keretében meg is győződött.
8. A 1297086. számú ügyben a bejelentés egy munkáltató, illetőleg munkaerő-kölcsönző munkaszerződést, munkaidő-beosztást és kommunikációját érintő gyakorlatát kifogásolta. A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerve a bejelentés alapján 2014 májusában több helyen kezdett munkaügyi ellenőrzést. Az illetékes szerv az eljárást egy esetben munkaviszony fennállását megállapító, szabálytalanság megszüntetésére kötelező, valamint munkaügyi bírságot kiszabó egybefoglalt munkaügyi határozattal, egy esetben munkaviszonyt megállapító, munkaügyi szabálytalanság megszüntetésére kötelező, valamint munkaügyi bírságot helyettesítő figyelmeztetést tartalmazó és egy esetben munkaügyi szabálytalanságot megállapító határozattal zárta le.
9. A 1296923. számú ügyben a bejelentő a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara működését sérelmezte, véleménye szerint a tagi önkormányzatiság elvét sérti a hierarchikus felépítés adott szintjén megtartott bizottsági választás lefolytatása. A Fővárosi Főügyészség válaszában tájékoztatott, hogy más ügyből kifolyólag, törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló törvény alapján a települési agrárkamarei bizottságok megalakítását hivatalból vizsgálta. A törvényességi eljárás rámutatott, hogy az alapszabály vonatkozásában megállapítható volt az országos küldöttgyűlés hatáskörének elvonása. Az alapszabály felhatalmazó rendelkezése és annak nyomán az országos elnökség ténykedése így jogsértő volt az agrárkamarei törvény vonatkozásában. Az alapszabály ugyanakkor nem határozza meg, hogy több település agrárgazdasági bizottságainak az összevont alakuló ülését milyen területi rendező elv mentén kell összehívni, mivel tehát ilyen mélységű szervezet-szabályozási kötelezettség az agrárkamarei tör-

vény rendelkezéseiből nem következik, e tekintetben mulasztás nem volt megállapítható. Az alapszabály felhatalmazása nyomán eljáró országos elnökség egyúttal a tagok jogait érintő működési kérdésekben is eltérhetett az alapvető rendelkezésektől, ezzel a tagok jogai érvényesülésének követelménye is sérült. Az országos elnökség egyes határozatai az alapszabály rendelkezéseibe ütköztek, másrészt kizárólagos hatáskört ruháztak át, harmadsorban pedig ténylegesen korlátozták a tagsági jogok érvényesülését. A megyei szervezet határozata a fentieknek megfelelően, az alapszabálytól való eltérésre, a kizárólagos hatáskör-elvonásra és a tagsági jogok érvényesülésének korlátozására tekintettel szintén törvénysértő. Törvénysértő volt a fentebbi rendelkezések és határozatok nyomán lefolyt települési agrárgazdasági bizottságok megalkotása is.

10. A 1297330. számú ügyben a bejelentő azt kifogásolta, hogy a Magyar Államkincstár (MÁK) GYES igénylő formanyomtatványán a gyermek családi jogállásánál fel kell tüntetni az örökbefogadás tényét. Az örökbefogadási határozat megállapítja, hogy az örökbefogadás által a gyermek vér szerinti jogállásba kerül. A GYES folyósítása szempontjából álláspontja szerint nincs jelentősége a vér szerinti és örökbefogadott gyermek közötti különbségtételnek. Az ügyben eljárásra jogosult MÁK tájékoztatása szerint a családok támogatásáról szóló törvény az örökbefogadó szülőkre vonatkozóan külön pozitív szabályozást tartalmaz, ezért van lehetőség az örökbefogadói státusz megjelölésére. Ha az örökbefogadó szülő az általános szabályok szerint szeretné igénybe venni a családtámogatási ellátásokat, akkor a formanyomtatványokon vér szerinti szülőként is szerepelhet, nem kötelező feltárni az örökbefogadás tényét az eljárás során. A MÁK az érintett formanyomtatványhoz tartozó tájékoztató szöveget a közérdekű bejelentés alapján a jövőben pontosítani fogja.
11. A 1298655. számú ügyben a bejelentő Veszprém Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala építési irodájának diszkriminatív, visszaélésekre lehetőséget adó gyakorlatát kifogásolta. Állítása szerint ennek következtében a megnevezett kedvezményezett engedély nélküli építményeket épített, ez ügyben azonban semmi nem történt. Az eljáró Veszprém Megyei Kormányhivatal felülvizsgálatot kezdeményezett, amelynek során megállapította, hogy az érintett ingatlanon valóban folyt olyan építési tevékenység, amelynek kapcsán az építető építési engedéllyel nem rendelkezett. Az engedély nélküli szerkezetek bontását és az eredeti állapot helyreállítását Veszprém Megyei Jogú Város jegyzője 2013-ban elrendelte, majd e kötelezettség elmulasztása miatt 2013-ban és 2014-ben is eljárási bírságot szabott ki. A bejelentő észrevétele, miszerint a végrehajtás ügyében a hatóság nem intézkedett volna,

nem volt alapos. A végrehajtás teljesítése érdekében azonban az elsőfokú szerv hatékonyabb intézkedése indokolt, erre a Kormányhivatal a jegyzőt utasította.

12. A 1300154. számú ügyben a bejelentő a fizető vendéglátás jogszabályi környezete kapcsán kifogásolta, hogy a vendégek adatait annak ellenére kellene rögzíteni, hogy ezt magánszemélyként nem kívánja megtenni, továbbá van olyan vendég is, aki akár saját maga, akár gyermeke tekintetében tagadja meg az adatszolgáltatást. Az eljáró NAIH szerint az adatkezelés kötelező esetének tekintendő, ha azt törvény vagy – annak felhatalmazása alapján, meghatározott körben – önkormányzati rendelet elrendeli. A bejelentő kiemelte, hogy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény csak a harmadik országbeli állampolgárok tekintetében ír elő bejelentési és adatszolgáltatási kötelezettséget, nem harmadik országbeli vendégek tekintetében ilyen kötelezettséget semmilyen jogszabály nem tartalmaz. A szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről, a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről szóló kormányrendelet alapján pedig a szálláshely-szolgáltató a jegyző felé a fogadott vendégek és az eltöltött éjszakák számára kiterjedő adatszolgáltatási kötelezettséggel tartozik. Ez az adatszolgáltatás mindazonáltal nem tartalmazhat személyes adatokat. A NAIH válaszában a szálloda és a vendég közötti szerződéses jogviszony egyes körülményeire, a szerződéses felek azonosításának kérdésére és kapcsolódó adatkezelési kérdésekre is kitért.

Az eljáró szervek intézkedéseinek felülvizsgálata

A felsoroltakon túl az alapvető jogok biztosja 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, ha a vizsgálat eredményével nem ért egyet, illetve a bejelentését megalapozatlannak tartották. A kérelem alapján a biztos vizsgálja a közérdekű bejelentés megfelelő intézését. Ennek keretében az érintett szervezet megkereshető, tőle tájékoztatás, valamint az ügy kapcsán releváns dokumentumok becsatolása kérhető. Ha szükséges, akkor az eljáró szerv képviselőjének személyes konzultáció keretében történő meghallgatására, illetve – ha az ügy körülményei indokolják – helyszíni vizsgálatra is sor kerülhet. Ha az ombudsman a lefolytatott vizsgálat alapján visszásságot tapasztal, annak orvoslására ajánlást tehet az érintett szerv, illetve annak felettes szerve felé.

A biztosnak emellett lehetősége van arra, hogy hivatalból vizsgálja 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 szerv, illetve annak felettes szerve felé.

A közérdekű bejelentéseket kivizsgáló szervek eljárásának felülvizsgálatára irányuló kérelem 29 esetben érkezett a Hivatalhoz. A lezárt ügyek közül 13 esetben nem állapított meg a biztos visszásságot a közérdekű bejelentés intézése során, és további 2 ügyben fordult elő, hogy a vizsgált hatóság eljárása nem felelt meg mindenben a jogszabályok előírásainak, a petíciós jogot, a jogbiztonságot és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot sértette.

1. Az AJB-6136/2013. számú ügyben a bejelentő sérelmezte, hogy a NAV-hoz benyújtott közérdekű bejelentését az adóhatóság nem vizsgálta meg kellő alaposággal és nem tette meg a szükséges intézkedéseket, az általa képviselt személyt nem hallgatta meg. A biztos jelentésében feltárta, hogy az egyes eljáró szervezeti egységeknek több ízben nem volt tudomásuk a beadvány hollétéről, az adóhatóság tájékoztatása nem volt egyértelmű, többször késedelmes vagy hiányos volt, esetenként elmaradt, az eljárási határidőket többszörösen túllépték, továbbá a bejelentő érdeklődése visszajelzés nélkül maradt. Az ombudsman megállapította, hogy az adóhatóság a petíciós joggal és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot idézett elő. Kimondta ugyanakkor azt is, hogy a bejelentő személyes meghallgatása az eljáró szerv mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés, így – mivel a kifogásolt ügyekben a tényállás a rendelkezésre álló iratok alapján teljes mértékben tisztázható volt – annak elmaradása önmagában jogsérelemmel nem járt. Az ügyet lezáró, érdemi NAV-válasszal összefüggésben a biztos szükségesnek tartotta továbbá kiemelni, hogy az adóhatóság a közérdekű bejelentés nyomán indult adóhatósági vizsgálat menetéről – annak megindítása és befejezése tényén, valamint a szükséges intézkedések megtételére történő utaláson kívül – az adózás rendjéről szóló törvény adótitokra vonatkozó rendelkezése miatt, felhatalmazás hiányában információt nem adhat a bejelentő részére.

Az ombudsman a jelentésben feltárt visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében felkérte a NAV elnökét, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy az eljárásra jogosult szervei a közérdekű bejelentések intézése során a jövőben fokozottan ügyeljenek a vonatkozó

törvényi és belső eljárásrendi szabályok megtartására. A NAV elnöke a jelentésre adott válaszában tájékoztatta az ombudsmant, hogy körlevélben hívta fel az irányítása alá tartozó szervek és szervezeti egységek munkatársainak figyelmét a jogszabályi rendelkezések pontos, precíz betartására, valamint arra, hogy a közérdekű bejelentéssel érintett személy/szervezet a közérdekű bejelentő személyéről, illetve arról, hogy a vizsgálat közérdekű bejelentés alapján indult, ne szerezhessen tudomást.

2. Az AJB-1333/2014. számú ügyben a bejelentő beadványában sérelmezte, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelő-sége a hozzá benyújtott közérdekű bejelentése kapcsán csak azt követően indított vizsgálatot, hogy a beadványa többszöri kiegészítésére, jogszabályi alapjának és relevanciájának pontos megjelölésére szólította fel. A bejelentő véleménye szerint a vizsgálat megindításában szerepet játszott az is, hogy azt közvetlenül megelőzően tájékoztatta az eljáró szervet arról, hogy az eljárás elhúzódásának tényéről az ügyészséget értesítette. A biztos megállapította, hogy a Felügyelőség nem tett teljes körűen eleget a tényállás megfelelő tisztázását, a hatáskör, illetékesség és az eljárási kötelezettség vizsgálatát érintő kötelezettségének. Jogszabálysértő volt az eljárása abban a tekintetben is, hogy a bejelentő kötelezettségévé tette a kérelem jogszabályokkal történő alátámasztását. Mindezekon túlmenően a hatóság az irányadó eljárási határidőt is túllépte. Az eljárás során továbbá, a közigazgatási hatósági és a közérdekű bejelentés intézésének eljárása, az ügyféli jogokat sérelmezve és veszélyeztetve összemosódott. A biztos a jelentésben rámutatott a panasztörvény és a közigazgatási hatósági eljárási törvény közötti kapcsolódási pontokra, az azok alapján folytatott eljárások elhatárolásának alapvető szempontjaira. A közérdekű bejelentés elintézése olyan folyamat, amely esetenként egy, az adott ügyben eljáró szerv további lépésének alapjául szolgálhat. Ez az eljárás tehát nem a bejelentő jogsérelmének reparálására irányul, hanem a köz érdekében alkalmazott szankció, jogkövetkezmények megállapítását eredményező, hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti.

A hatóság ugyanakkor köteles is a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha annak feltételei fennállnak. Hatósági eljárási jogviszonyt azonban nem kizárólag jogsértés alapozhat meg. A hatóság hivatalból indított eljárásban hivatalból vizsgálja az érintettek ügyféli minőségét. Ha a beadvány alapján indított hatósági eljárásban a beadványozó érintettségére tekintettel annak ügyféli jogállását állapítja meg, részére a törvényben biztosított ügyféli jogok gyakorlásának lehetőségét biztosítani kell. Ettől kezdve a beadványozó ügyfél és nem közérdekű bejelentő. Ha a beadványozó a hatósági eljárásban nem minősül ügyfélnek, betekintési jogot csak a törvényben meghatározottak

szerint gyakorolhat. Azon körülmény ugyanis, hogy egy harmadik személy valamely állapotot, cselekményt jogsértőnek tart és ennek orvoslása érdekében közérdekű bejelentéssel fordul a hatósághoz, még nem alapozza meg automatikusan jogának, jogos érdekének érintettségét a bejelentése nyomán induló közigazgatási eljárásban. Mindebből következően a bejelentés intézésének eljárása és az azt követő, hivatalból indított hatósági eljárás összemosása veszélyezteti az ügyféli, illetve bejelentői minőséget a jogbiztonság, így az eljárási jogi garanciák szempontjából. A két jogszabály alapján ugyanis teljesen más – bejelentői, illetőleg ügyféli – jogok és kötelezettségek illetik meg ugyanazt a beadványozót, esetenként ugyanannak a folyamatnak a kezdetén és egy későbbi szakaszában.

Lényeges utalni arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárási törvény és a panasztörvény alapján lefolytatott eljárások elhatárolása az ombudsman vizsgálatának kereteit is kijelöli. Az Ajb. a biztos hatáskörébe utalja az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálatát. A közérdekű bejelentés vizsgálata eredményeképpen meginduló közigazgatási hatósági eljárás ombudsmani vizsgálatának azonban további feltétele a közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítése – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát –, illetve olyan körülmények megléte, amelyekben a jogorvoslati lehetőség kizárt.

Az ombudsman megállapította, hogy a Felügyelőség a jogbiztonság követelményével és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot idézett elő. Egyúttal felkérte Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelősége vezetőjét, hogy a vizsgált ügyben, az ügyféli minőség megállapításától függően adja meg a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő tájékoztatást a bejelentő részére. Kérte továbbá azt is, hogy a jelentésben visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében intézkedjen annak érdekében, hogy hivatala a közérdekű bejelentések intézése során a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályok betartására.

3.2.2.

Az OPCAT tevékenységre való felkészülés

Az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus működtetésére vonatkozó ombudsmani tevékenység hátterét áttekintve azzal érdemes kezdeni, hogy a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni ENSZ egyezmény (CAT) már az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel a hazai jogrend részévé vált. Kulcselemnek tekinthető a kínzás jogi fogalma, amelyet a CAT a következőképpen határoz meg.

A „kínzás” minden olyan cselekményt jelent, amelyet szándékosan, éles

testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés kiváltása céljából alkalmaznak valakivel szemben, hogy tőle, illetőleg harmadik személytől értesüléseket vagy vallomást csikarjanak ki, vagy hogy olyan cselekmény miatt büntessék, amelyet ő vagy harmadik személy követett el, illetőleg amelynek elkövetésével őt vagy harmadik személyt gyanúsítanak, hogy megfélemlítsék vagy nyomást gyakoroljanak rá, illetőleg hogy harmadik személyt félemlítsenek meg, vagy hogy harmadik személyre gyakoroljanak nyomást, valamint bármilyen megkülönböztetési formára alapított más okból alkalmaznak, ha az ilyen fájdalmat vagy szenvedést közfeladatot ellátó személy vagy hivatalos minőségben eljáró bármely más személy vagy ilyen személy kifejezett vagy hallgatólagos ösztönzésére vagy ennek hozzájárulásával bárki más okoz.

A kínzás jogi meghatározásán kívül fontos megemlíteni a *kínzás társadalomtudományi fogalomrendszerét*. Michel Foucault nyomán a kínzás fogalmi ismérvei közül az egyezmény definícióján túl vagy annak alátámasztásaként kiemelendő, hogy a kínzásnak technikai avagy módszertani háttere van. A testi vagy lelki fájdalom okozása tehát rangsorolható, és a mérték növelésével lehet a kínzott személy testi és lelki integritását megtörni. További fontos ismerv, hogy a kínzás egy rituálé része. A jogszabályoknak megfelelő fogva tartási gépezet mellett a rendszerben jelen van egy implicit és illegális szisztéma is, ami mélyen aláássa az emberi méltóságot és kifejezett célja a megalázás, súlyos esetekben a kínzás. A kínzás mind a megkínzott személyt, mind a kínzás végrehajtóját becstelenné teszi, és egyfajta közös titok tudójává formálja őket. Ez a titok elkülöníti a becsteleneket a kínzásmentes világtól. Ezért nagyon nehéz a kínzás élményét kommunikálni, nem is beszélve a pszichológiai természetű traumákról. A kínzás és a megalázó bánásmód az emberek kollektív emlékezetének is részévé válik, azaz a kultúra és a társadalomtörténet szerves alkotóelemeiként is értelmezhető. A fentiek következtében a kínzás megelőzésének speciális módszertana van: a jog eszközeivel biztosítható eredményeken túl nélkülözhetetlen hozzá a társadalomtudományi eszköztár.

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 2011. évi CXLIII. törvény értelmében Magyarországon 2015. január 1-jétől *nemzeti megelőző mechanizmusként* személyesen vagy munkatársai közreműködésével az alapvető jogok biztosa jár el. A jegyzőkönyv egy olyan rendszert hozott létre, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek rendszeresen látogatják azokat a helyszíneket, ahol a szabadságuktól megfosztott emberek tartózkodnak. Az OPCAT szerint a szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet

az illető valamely bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el. Az alapvető jogok biztosát, illetve munkatársait nemzeti megelőző mechanizmusként megillető speciális eljárési és intézkedési jogsultságokat az Ajbt. III/A. fejezete szabályozza.

A svájci székhelyű Kínzás Megelőzési Szövetség (APT) már 1977-ben jelezte, hogy a tevékenységük keretében érdemes lenne meglátogatni olyan helyeket, ahol a személyi szabadságuktól megfosztott emberek tartózkodnak. Ez a kezdeményezés az Európa Tanács kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult bizottság (CPT) működésének kezdetekor válhatott csak valóra. A CPT az ország-látogatásai során egyedi módszertant dolgozott ki a kínzás megelőzésével kapcsolatban. Ennek lényege, hogy nemzetközi összetételű delegációk látogatnak el fogva tartási helyekre, adatokat kérnek az intézmények vezetőitől, dokumentumokat elemeznek, felméri a fogva tartási körülményeket, bizalmasan beszélnek a fogvatartottakkal. Ezt követően az adatgyűjtés eredményeként a CPT az adott kormány számára jelentést ír a tapasztalatokról.

Az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus látogatásai és vizsgálatai is hasonló módszert követve működnek, azzal a különbséggel, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus értelemszerűen csak hazai helyszíneket látogat meg, illetve csak hazai szakértőket von be a vizsgálataiba. A nemzetközi kínzás-megelőzést az OPCAT esetében az ENSZ Kínzás Megelőzési Albizottság (SPT) végzi, amely arra is jogosult, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusok munkáját monitorozza.

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának struktúrájában már 2014. január 1-jén megalakult a főosztályi ranggal rendelkező OPCAT Iroda, amelynek a létszáma az év végéig folyamatosan bővült. Az Iroda a tárgyévét követően, 2015. január 1-jétől OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztályként üzemel tovább.

2014-ben az OPCAT Iroda összegyűjtötte a hazai állami fenntartású fogva tartási helyeket, és erről katasztert készített. Eszerint 4225 fogva tartási helyszínt üzemeltet az állam, és majdnem 150 ezer, személyi szabadságától megfosztott személy tartózkodik e helyeken. E számok nem tartalmazzák azon intézmények adatait, amelyeket egyházak, illetve alapítványok üzemeltetnek. Az OPCAT Iroda így a korábban létrehozott katasztert kiegészítette.

2014. szeptember 1-jétől az OPCAT Iroda egy újabb fontos előkészítő munkafolyamatba kezdett, amelynek keretében a biztos összehívta a Civil Konzultációs Testület (CKT) első ülését, hatósági dialógust rendezett és sajtótájékoztatót tartott. A CKT összehívásának fő oka az volt, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus kiemelten számít a civil szervezetek szakértelmére, figyelemmel kíséri a civil szervezetek fogva tartási helyekkel kapcsolatos munkáját, valamint a működésével kapcsolatban várja a civilek véleményét

és javaslatait. A CKT-t jelenleg négy meghívott szervezet: a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Ügyvédi Kamara, a Magyar Pszichiátriai Társaság és a Magyar Dietetikusok Országos Szövetsége, valamint négy, pályázati úton kiválasztott civil szervezet: a Magyar Helsinki Bizottság, a Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány, a Társaság a Szabadságjogokért és a Menedék Alapítvány alkotja. Az első CKT ülés összehívására 2014. november 19-én került sor.

A *hatósági dialógus összehívására* azért került sor, hogy a fenntartó intézmények, egyházak és alapítványok képviselői megismerkedhessenek a nemzeti megelőző mechanizmus működésével, közvetlen módon információhoz jussanak a jogszabályi kötelezettségeikről. E kötelezettségeik közül kiemelendő, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus képviselőit be kell engedniük a fogva tartási helyre, biztosítaniuk kell a fogvatartottakhoz való korlátlan hozzáférést, meg kell engedniük a fogva tartással kapcsolatos dokumentumok vizsgálatát, valamint lehetővé kell tenniük a fogvatartottakkal való bizalmas beszélgetést. A hatósági dialóguson elhangzott, hogy a hatóságok és a fenntartók kapcsolattartó személyt jelölnek ki annak érdekében, hogy az OPCAT funkciók maradéktalanul érvényesüljenek. Az OPCAT Iroda a kapcsolattartókról szintén készített egy regisztert. A rendőrséggel, valamint a büntetés-végrehajtással külön egyeztetés szükségességét jelezte, és megszervezte a találkozót a felek között. A hatósági dialógusra az OPCAT Iroda elkészítette a rövid és felhasználóbarát információkat tartalmazó szóróanyagot, és felhívta a jelenlévők figyelmét, hogy azt a fogva tartási helyeken jól láthatóan helyezték el. A nemzeti megelőző mechanizmus munkája elképzelhetetlen a hatósági és a fenntartói együttműködés nélkül, valamint a hatályos jogszabályok szellemében maguk a hatóságok is fellépnek a kínzás megelőzésének érdekében, ezért a prevenció terén az alapvető jogok biztosa partnerként számít rájuk.

Az alapvető jogok biztosa 2014. december 17-én sajtótájékoztatót tartott annak érdekében, hogy a szélesebb közvélemény is megismerhesse az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységét. Az eseményen a biztos hangsúlyozta, hogy a kínzás-megelőzés nem tekinthető nyomásgyakorlásnak, hanem egyfajta partnerség kialakítása a cél az érintett hatóságokkal, alapítványokkal, egyházakkal és minden olyan szervezettel, amely fogva tartási helyet üzemeltet. A sajtótájékoztatón elhangzott, hogy több nemzetközi szervezet jelentései szerint Magyarországon a kínzás nem szisztematikus, azonban a nemzeti megelőző mechanizmus a más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés prevencióját is szolgálja.

A CKT és a hatósági dialógus eredményeképpen születhetett meg az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály 2015. évre szóló, a biztos által is jóváhagyott látogatási terve. A tervben 22 fogva tartási hely

szerepel. A helyszínek kiválasztásánál mérlegelésre kerül a fogva tartási helyek földrajzi elhelyezkedése, a fogva tartási helyek típusai, valamint a fogva tartási helyek népessége. A látogatási terv bizalmas. Ennek az az oka, hogy a fogva tartási helyeken az alapvető jogok biztosa előre be nem jelentett látogatást tehet, illetve az OPCAT szerint a nemzeti megelőző mechanizmus látogatásait nem jelenti be előre.

Ezen túl nem zárható ki az ad hoc látogatások szervezése sem, melynek alapja a hirtelen bekövetkező esemény, például egy tömeges menekülthullám érkezése, tömegrendezvény vagy sportesemény során foganatosított letartóztatások, börtönlázadás, valamint egyedi események (például börtönbeli éhségsztrájk, különleges aggodalomra okot adó halálesetek pszichiátriai intézetekben), amelyekről a nemzeti megelőző mechanizmus értesül.

Az OPCAT Iroda nemzetközi tapasztalatokat is gyűjt a nemzeti megelőző mechanizmusok munkáját illetően. Ennek érdekében 2014-ben négy alkalommal vettek részt a munkatársak nemzetközi konferenciákon. Lényeges kiemelni, hogy a nemzetközi eszmecserek alapvető tanulsága az volt, hogy elsősorban a megelőzés keretében zajlik az OPCAT tevékenység, azaz a jelentésekben a jelenségek okát kell feltárni, illetve megvalósítható javaslatot tenni a hatóságok és a fenntartók részére, hogy rossz bánásmód ne fordulhasson elő. Az OPCAT Iroda a Hivatal munkatársai számára több alkalommal szervezett tréningeket, abból a célból, hogy tudatosítsa a prevenció lényegét, tanácsokat és javaslatokat fogadjon a hallgatóságtól, valamint integrálódjon a hivatali struktúrába. A belső tréningeken túl az Iroda munkatársai külső helyszíneken is tartottak ismeretterjesztő előadásokat.

3.2.3.

A nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálati eljárása

Az alapvető jogok biztosa a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. CXXV. törvényben meghatározottak szerint – új feladatként – 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 ilyen jogviszonyra 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 tudomás-szerzést követő hat hónapon belül fordulhat az ombudsmanhoz. Emellett a biztos hivatalból is vizsgálhatja a nemzetbiztonsági szolgálatok felülvizsgálati eljárásra vonatkozó gyakorlatát. A felülvizsgálati eljárás irataiba az alapvető jogok biztosa teljes körűen betekinhet, ha az irat megismerése az

eljárás eredményes lefolytatása érdekében elengedhetetlenül szükséges. A biztos vizsgálati jogköre nem terjed ki a nemzetbiztonsági kockázatok megállapításának szakszerűségére. Ha a biztos a felülvizsgálati eljárás elrendelése, lefolytatása körében az alapvető jogokkal összefüggésben visszásságot állapít meg, tájékoztatja a nemzetbiztonsági szolgálatot irányító minisztert, egyben kezdeményezi az általa szükségesnek tartott intézkedések megtételét. Amennyiben a biztos nem tartja megfelelőnek az intézkedéseket, erről tájékoztatja az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságát.

3.3.

Az alapjogok érvényesülését feltáró vizsgálatok

Az ombudsmantörvényben kiemelt vizsgálati területeken, illetve a leginkább veszélyeztetett csoportok tagjai jogainak védelmén túlmenően az alapvető jogok biztosa a 2014-es évben is egyedi ügyben, illetve átfogó jelleggel, konkrét panasz nyomán, illetve hivatalból indított vizsgálatokat. A következőkben négy nagy tematikus alapjogi fejezetbe rendezve olvashatóak a vizsgálati jelentések legfontosabb tapasztalatai, megállapításai, az ombudsman intézkedései és fogadtatásuk, valamint az egyes témakörökben tapasztalt tendenciák.

3.3.1.

Az élethez és az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. Az Alaptörvény – az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai között első helyen, az élethez való joggal együtt – rögzíti az emberi méltósághoz való jogot. Az Alkotmánybíróság szerint a méltósághoz való jog – oszthatatlan egységet alkotva az élethez való joggal – abszolút jellegű emberi jog. E jogától senkit nem lehet önkényesen megfosztani, mivel a méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog érvényesítése a hatósági jogalkalmazási gyakorlatban a 2014-es évben is az ombudsmani munka kiemelt területe volt. A panaszokban jelzett problémák az életviszonyok széles körét lefedték, így a rendőrségi eljárásokkal szembeni panaszok mellett fókuszba került az állam életvédelmi kötelezettsége az életveszélyessé vált lakóházak kapcsán, a kegyeleti jog problematikája egy temetéssel kapcsolatos ügy nyomán, valamint az egyenlő bánásmód követelményét érintő szabályozási és jogalkalmazási kérdések.

Az állam életvédelmi kötelezettsége

Az Alaptörvény II. cikke egyrészt minden ember számára garantálja az élethez való alanyi jogot, másrészt – az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésével összhangban – az állam elsődrendű kötelességévé teszi az emberi élet védelmét. Az élethez való jog nemcsak alanyi jogként, hanem állami intézményvédelmi kötelezettség formájában is konkretizálódik. Az élethez való jog objektív oldalából következően az állam nemcsak az egyes emberek élethez való alanyi jogának megsértésétől köteles tartózkodni, hanem annak védelméről – jogalkotással és más, szervezési intézkedésekkel is – gondoskodni köteles. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Az objektív intézményvédelem részeként az államot a balesetek, illetve a természeti katasztrófák következményeinek kezelése, káros hatásainak enyhítése, amennyiben lehetséges megelőzése vonatkozásában is életvédelmi kötelezettség terheli, amelynek az ezzel összefüggő jogi szabályozás és jogintézmények kidolgozása, a közigazgatási szervezetrendszer megfelelő kialakítása és működtetése útján tesz eleget. E védelem szintjére számos objektív körülmény, így például az állam mindenkori gazdasági teherbíró képessége is befolyással van.

Az állam életvédelmi kötelezettségének szerepe a 2014-es évben két nagyobb témakörben merült fel. Egyrészt a terhességmegszakítás szabályozásának alkotmányosságát érintő panaszok nyomán kiadott ombudsmani állásfoglalásban, amelyről az indítványozásról szóló fejezetrészben olvashatnak. Emellett a tárgyévből a biztos látóterébe kerültek olyan esetek, amikor árvíz vagy más elemi csapás miatt életveszélyessé vált lakóházak kapcsán merült fel az életvédelmi kötelezettség terjedelme, és az ebből konkrétan következő állami, önkormányzati feladatok köre. A vizsgált ügyek tapasztalata volt, hogy különösen azokban a helyzetekben jut jelentős szerephez az életvédelmi kötelezettség, amikor ezen ingatlanok lakói szociális helyzetükből adódóan hatósági kötelezés ellenére sem képesek önerejükkel megfelelően helyreállítani veszélyessé vált lakóingatlanukat. Az AJB-534/2013. és az AJB-6510/2013. számú ügyekben a biztos rámutatott, hogy a lakók szociális helyzetét figyelembe vevő állami segítség hiányában visszafordíthatatlan következmények fenyegethetik az érintettek életét, testi épségét. A segítség elmaradása az állam életvédelmi kötelezettségével összefüggő visszasság bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.

Az emberi méltósághoz való jog

Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Kifejezi egyrészt az ember „érinthetetlen lényegét”, azaz a személyes autonómia, az egyéni ön-

rendelkezés belső magját, amely az embert lényegében különbözteti meg a jogi személyektől. A méltósághoz való jog komparatív oldala az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen az emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Az 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 általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési és cselekvési szabadságát védi.

Az emberi méltósághoz való jog mindenkit megillet, annak feltétlen érvényesülése felett az alapvető jogok biztosja az ombudsmanintézmény húszéves tradícióinak megfelelően őrökdi. Alapvetés, hogy minél kiszolgáltatottabb helyzetben van egy csoport, annál inkább sérülékeny tagjainak méltósága. Az országgyűlési biztosok ennek megfelelően tevékenységük kezdete óta kiemelt figyelmet fordítottak a gyermekek, a rászoruló, a kiszolgáltatott helyzetben lévő idősek, fogyatékkal élők, valamint gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező személyek alapvető jogainak védelmére. Az alapvető jogok biztosának megkülönböztetett feladata a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme, amelyről önálló fejezet részben ad részletes tájékoztatást 2012 óta a beszámoló. A következőkben azon fontosabb ügyek és tendenciák bemutatására kerül sor, amelyekben nem veszélyeztetett csoport méltóságának a sérelme merült fel, valamint azokra a tendenciákra is kitér majd a fejezet rész, amelyek a méltóság védelmével kapcsolatos állami szerepvállalást érintik.

1. A legerősebb közhatalmi eszközökkel rendelkező rendőrségnek az általa alkalmazott, számos esetben az érintett alapvető jogaira komoly hatást gyakorló intézkedései során fokozott figyelemmel kell lennie az egyenlő méltóság jogának tiszteletére.

Az AJB-4273/2013. számú ügyben folytatott vizsgálat azt tárta fel, hogy egy rendőrségi igazoltatás, továbbá az azt követő intézkedések nyomán a panaszos emberi méltósága mellett a személyes szabadsága is sérült. A panaszost a mosonmagyaróvári rendőrség épülete előtt igazoltatták. A jelentés kiemeli, hogy igazoltatásra a rendőrségről szóló törvény értelmében csak akkor kerülhet sor, ha a rendőrségi törvényben megállapított valamely feltétel fennáll, jelen esetben azonban, amint arra jelentésében a biztos rámutatott, az igazoltatásnak nem volt jogalapja.

A panaszost az intézkedő rendőrök előállították, ennek oka a személyazonosság igazolásának megtagadása volt. A törvény szerint a rendőrség-

nek joga van az érintettet előállítani, ha a személyazonossága igazolását megtagadja, vagyis az igazoltatás sikertelen. A vizsgált esetben azonban maga az igazoltatás is nélkülözötte a jogalapot, így az erre alapozott előállítás sem lehetett jogszerű. A jelentés szerint garanciát jelent egyrészt az, hogy a rendőrségről szóló törvény taxatívén felsorolja azon esetek körét, amelyek megvalósulása kapcsán lehetőség van előállításra. Másrészt a rendőrség eljárását átfogóan érintő garanciális elem az arányosság követelménye, amely szerint a rendőri intézkedések kapcsán általában követendő elv, hogy több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés közül azt kell választani, amely a legkisebb korlátozással jár. A vizsgált esetben beigazolódott az, hogy a rendőrség előállítással kapcsolatos eljárása ezeket a garanciális elemeket figyelmen kívül hagyta. A panaszost az előállítása során emellett az eljáró rendőrök megbilincseltek, az ügy dokumentumaiból pedig azt lehetett megállapítani, hogy a bilincs alkalmazásának sem álltak fenn a feltételei. A biztos mindezek alapján arra jutott, hogy a panaszos emberi méltósághoz való joga is sérült. A visszásság orvoslása és megelőzése érdekében az ombudsman felkérte az érintett rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy a jelentés ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét a törvényi előírások érvényesülésének garanciális jelentőségére, illetve azok maradéktalan betartására. Javasolta, hogy független mediátor bevonásával, illetve a panaszos nyilatkozatásával kísérelje meg rendezni a panaszos és a rendőrség között fennálló konfliktust. A rendőrség az ajánlást elfogadta és megkísérelte a panaszossal a konfliktust rendezni, azonban mediátort nem vett igénybe.

2. Az AJB-2158/2014. számú ügyben a panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert megítélése szerint a rendőrség több alkalommal indokolatlanul igazoltatta, előállította és aránytalan sérelmet okozva kényszerítő eszközt alkalmaztak vele szemben. A vizsgálat során az ombudsman megállapította, hogy a panaszolt dorogi és esztergomi rendőrkapitányságok kezdeményezésére 2013 és 2014 folyamán a panaszos és élettársa ellen összesen 39 alkalommal intézkedtek, kezdeményeztek, illetve folytattak le szabálysértési vagy büntetőeljárást. A panaszossal és élettársával szemben a rendőrség – a lehetséges rendőri intézkedések közül – igazoltatást és előállítást alkalmazott, három esetben kényszerítő eszköz (bilincs) alkalmazására is sor került. A vizsgálat megállapította, hogy a rendőrség intézkedési kötelezettsége minden esetben fennállt, és nem merült fel jogalap nélküli igazoltatás vagy előállítás, továbbá az előállításokkal összefüggésben az arányosság követelménye sem sérült.

A kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatban azonban a vizsgálat több visszásságot is feltárt. Az egyik vizsgált esetben a panaszos az igazoltató rendőröknek megpróbált hátat fordítani és a helyszínről távozni.

Ekkor a kezét megfogták és hátrabilincseltek a támadás megakadályozása érdekében, mivel ittas, agresszív és kiszámíthatatlan volt. A vizsgálat megállapította, hogy az intézkedő rendőröknek hátat fordító és onnan eltávolítani szándékozó nő nem volt a rendőrök ellen támadó személynek tekinthető, ezért a bilincselésnek nem szolgálhatott jogalapjául a támadás megakadályozása. Egy másik vizsgált esetben a panaszos kiabált, és nem tett eleget a rendőrség személyazonosság igazolására való felszólításának, azonban a bilincs alkalmazásának feltételei nem álltak fenn. További problémát okozott, hogy kellő jogalap megléte esetén is csak akkor alkalmazható a bilincs, ha a testi kényszer nem vezet eredményre, vagy az eleve kilátástalannak látszik. Az eljáró rendőrök jelentései egyik bilincseléssel kapcsolatos esetben sem tesznek említést testi kényszer alkalmazásáról.

A biztos a fentiek alapján megállapította: a törvényi feltételek hiányában végzett bilincseléssel az eljáró rendőrkapitányság állományába tartozó rendőrök megsértették a panaszos személyi szabadsághoz való jogát, emellett sérült a panaszos emberi méltósághoz fűződő joga is. A biztos az előző ügyhöz hasonló módon itt is felkérte a rendőrkapitányságok vezetőjét, hogy a jelentés ismertetésével hívja fel a személyi állomány figyelmét a garanciális szabályok érvényesülésének jelentőségére, továbbá arra, hogy fordítson kiemelt figyelmet a kényszerítő eszközökkel kapcsolatos jogszabályi követelmények megvalósulásának állandó ellenőrzésére. Az ombudsmani kezdeményezéseket az érintett szervek elfogadták.

3. 2014-ben olyan panasz is érkezett a biztoshoz, amelyben egy idős, roma nemzetiségű személy kifogásolta a vele szemben eljáró rendőrök bántalmazó, méltóságsértő eljárását. Az AJB-8197/2013. számú ügy kapcsán az ombudsman a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettessel közös jelentésében megállapította, hogy a panaszban foglalt sérelmek alaposak voltak, a gyömrői rendőrőrs munkatársai pedig eljárásuk során súlyosan sértették a panaszos személyes szabadsághoz és emberi méltósághoz való jogát. Figyelemmel az érintett személy különösen védendő csoportba tartozására, a jelentést részletesen a nemzetiségi jogok érvényesüléséről szóló fejezetben tárgyalja a beszámoló.

4. Az emberi méltósághoz való jogból fakad a hozzátartozók kegyeleti joga és a halálesetet követően eljáró szervezeteknek és szolgáltatóknak azon kötelessége, hogy eljárásaik során ezt tiszteletben tartsák. A kegyeleti jog – bár nem tartozik az élő személyeket védő általános személyiségi jog alá – a meghalt ember méltóságának visszamenőleges tagadását tiltja. Az Alkotmánybíróság szerint a kegyeleti jog szoros összefüggésben van az emberi méltósághoz való joggal; abból levezethető, egyfajta speciális részjogosítványnak minősül. A kegyeleti jog részben az emberi méltóság

egykori meglétéhez kapcsolódó védelmi igényt foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg, az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és társadalmi megítélésének védelmét biztosítja. Az emberi méltósághoz való jog az embert életében illeti meg. Mégsem mondható ki, hogy a halállal megszűnik a méltóság. E határozat értelmében a méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti jog a meghalt személy emlékének, jó hírvének megsértése esetén a hozzátartozóknak, illetve annak a személynek a jogát jelenti, akit az elhunyt végrendeleti juttatásban részesített. A kegyeleti jog tehát az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, részleges továbbélését jelenti a halál bekövetkezése után.

Az AJB-7463/2013. számú ügyben a panaszos elhunyt édesanyja köztemetésével összefüggésben fordult a biztoshoz. Panaszbeadványában azt kifogásolta, hogy a halál helye szerint illetékes józsefvárosi önkormányzat az eltemetésre köteles hozzátartozók felkutatása nélkül intézkedett édesanyja köztemetéséről. A panaszos mintegy fél évvel később, az öröklési bizonyítványt kiállító közjegyzőtől, illetve a tőle a temetés költségeit jogszerűen követelő (az édesanyja utolsó lakóhelye szerinti) szigetszentmiklósi önkormányzattól értesült a halál tényéről. Álláspontja szerint kegyeleti jogai sérültek a józsefvárosi önkormányzat intézkedése nyomán. Az ügy kapcsán az ombudsman arra a kérdésre keresett választ, hogy mulasztott-e akár az egészségügyi intézmény, akár az önkormányzat a hozzátartozók, illetve az eltemetésre köteles személyek felkutatásával kapcsolatban.

A biztos jelentésében megállapította, hogy a panaszos édesanyját 2012 júliusában kísérő nélkül szállították az egészségügyi intézménybe, ahol 3 nappal később elhunyt. A rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló, akkor hatályos miniszterrendelet úgy rendelkezett, hogy a beteg kórházba való felvételekor fel kell jegyezni annak a hozzátartozónak a nevét és lakcímét, akit a beteg esetleges haláláról értesíteni kell. A konkrét esetben az egészségügyi intézmény tájékoztatása szerint az elhunyt személy egy unokatestvérének nevét adta meg, további adatait, elérhetőségeit azonban nem, azokat a későbbiekben a beteg holmija között sem találták. A beteg halála után a kezelőorvos a telefonos tudakozónál sikertelenül próbálta lakcím, illetve név alapján a hozzátartozót felkutatni, további hozzátartozóról, eltemetésre köteles személyről pedig nem volt tudomásuk, illetve ilyen személy a következő napokban az intézményben nem jelentkezett. A klinika ezért a jogszabályi előírásokkal összhangban megkereste a halál helye szerint illetékes józsefvárosi önkormányzatot. Az ombudsman jelentésében rámutatott, hogy az intézmény a hozzátartozó, illetve a temetésre kötelezett személy felkutatása érdekében a jogszabályokat tiszteletben tartva járt el.

A szociális törvény akkor hatályos rendelkezései értelmében a haláleset

helye szerint illetékes önkormányzat a halálesetről való tudomásszerzést követő 30 napon belül gondoskodik az elhunyt személy közkölségen történő eltemetetéséről, ha nincs vagy nem lehet fel az eltemetetésre köteles személy, vagy az eltemetetésre köteles személy az eltemetetésről nem gondoskodik. Az ombudsman szerint a törvény „nem lehet fel” fordulatából egyértelműen következett az önkormányzatnak a kötelezettsége a temetésre köteles személy felkutatására. Az iratokból megállapítható, hogy az önkormányzat a hozzátartozók felkutatása körében nem tett mást, mint az egészségügyi intézmény megkeresésére támaszkodva csatolta az iratanyaghoz az elhunytnak a központi személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban szereplő, az elhalálózását megelőző utolsó lakóhelyéről, illetve korábbi tartózkodási helyéről készült kivonatot. Ezen eljárás kapcsán az ombudsmani vizsgálat több hiányosságra is rávilágított: nem került sor a házastárs adatainak lekérésére, illetve az elhunyt korábbi tartózkodási helyére bejelentett személyek feltérképezésére. Ha ezt megtették volna, akkor megtalálták volna a hozzátartozókat, hiszen utóbb világossá vált, hogy az elhunyt korábbi tartózkodási helye megegyezik a négy hozzátartozó lakóhelyével.

A jelentés rögzíti, hogy az önkormányzat mulasztásai a tisztességes eljárás követelményét sértették, mivel az eljárás egyszerűsítése érdekében sem lehet eltekinteni a rendelkezésre álló vizsgálati eszközök alkalmazásától. A biztos jelezte ugyanakkor, hogy sérült a hozzátartozók kegyeleti joga is, hiszen nem állt módjukban a házastárs, illetve az édesanya eltemetésének körülményeiről dönteni és a temetésről gondoskodni. A jelentés szerint nem kibebíti a jogsérelmet az a körülmény, hogy az elhunyt családjának nem volt tudomása betegségéről, illetve, hogy köztük vélhetően hosszabb ideje megszakadt a kapcsolat. Az alapjogok állami érvényesülése, az azokat garantáló jogszabályok végrehajtása nem függhet az érintettek magatartásától, személyes körülményeitől, azok maradéktalan érvényesítése mindig elvárható.

Az önkormányzat felismerte a hozzátartozók felkutatása terén gyakorlatukban mutatkozó hiányosságokat és az eset kapcsán a polgármesteri hivatalban 2013 novemberében felülvizsgálták a köztemetési ügyek intézésének gyakorlatát annak érdekében, hogy a határidők betartása mellett a hozzátartozók felkutatása a korábbiaknál eredményesebb legyen.

A biztos felkérte az önkormányzatot, hogy fontolja meg a beadványozót és családját ért sérelem erkölcsi orvoslását, továbbá a hasonló esetek elkerülése érdekében a jövőben fokozott gondossággal járjon el. Az önkormányzat válaszában tájékoztatta az ombudsmant arról, hogy az ajánlást elfogadva a jelentésben foglaltaknak megfelelően, fokozott gondossággal fog majd eljárni. Jelezték továbbá azt is, hogy a panaszos kezdeményezésére közigazgatási peres eljárás van folyamatban a köztemetés ügyében hozott határozat felülvizsgálata tárgyában.

Az egyenlő méltóság, egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség

Az Alaptörvény II. cikke értelmében az emberi méltóság sérthetetlen. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. A méltósághoz való jog funkciója így az egyenlőség biztosítása. Amint azt az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta: az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségből 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 kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.

1. Az AJB-6514/2013. számú jelentésben a biztos megállapította, hogy diszkriminatív az a rendeletmódosítás, amely megváltoztatta a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségek listáját, mivel ésszerű indok nélkül jelentősen szűkítette a jogosultak körét. Egy magánszemély azért fordult a biztoshoz, mert a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről szóló rendelet 2013. április 1-jén hatályba lépő módosítása megváltoztatta a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségek és fogyatékoságok listáját. Jelezte, hogy a listában addig szereplő laktóz-érzékenységet felváltotta a veleszületett laktáz-hiány megfogalmazás, amelynek következtében a magasabb összegű családi pótlékra jogosultak köre jelentősen leszűkült. A módosítás következtében ugyanis azok a gyermekek, akiknél a betegséget nem csecsemőkorban diagnosztizálták, kiesnek a támogatottak köréből.

A vizsgálat igazolta az aggályokat: a biztos megállapította, hogy a rendeletmódosítás azzal, hogy a laktóz-érzékenység helyett a veleszületett laktáz-hiányt jelölte meg a magasabb összegű családi pótlék feltételeként, a már születésükkor laktáz-hiányos gyermekekhez képest hátrányosabb helyzetbe hozza azokat a gyermekeket, akik esetében a laktáz-hiány csak a későbbiekben alakul ki ugyanazokkal a tünetekkel. A jelentés kiemeli, hogy minden laktáz-hiányosnak azonos következményekkel jár a betegsége, függetlenül attól, hogy betegségük mikor kezdődött el, illetőleg mikor diagnosztizálták. Mindkét esetben nagyobb figyelmet és összeget kell for-

dítani ugyanis a táplálkozásra, a gyógyszerekre, mint a nem laktáz-hiányosok esetében, tehát az emelt összegű családi pótlék folyósításának azonos indoka áll fenn.

Az egészségügyért felelős államtitkár szerint a módosítás célja a magasabb összegű családi pótlékre jogosító betegségek fennállásáról szóló igazolás kiállítására irányuló eljárás egyszerűsítése, a magasabb összegű családi pótlékre jogosító betegségek és fogyatékoság listájának pontosítása. Arra törekedtek, hogy a gyermekek mindennapi életvitelében tartósan problémát okozó, a gyermekek és családjaik számára komoly betegségterhet jelentő betegségeket és fogyatékoságokat előtérbe helyezték. Az ombudsman szerint azonban ez a magyarázat nem tekinthető a veleszületett és nem veleszületett laktáz-hiánnyal élő gyermekek megkülönböztetését igazoló ésszerű, objektív indoknak, mindezek alapján pedig az egyenlő bánásmód követelményének sérelme állapítható meg.

A biztos a feltárt visszásságok orvoslása érdekében felkérte az emberi erőforrások miniszterét, intézkedjen annak érdekében, hogy a sérelmes rendelet a veleszületett laktáz-hiány mellett az azonos tünetekkel járó nem veleszületett laktáz-hiányos megbetegedéseket ismét tartalmazza, valamint, hogy a jogszabálytervezetek véleményezési eljárásában minden esetben biztosítsa a vonatkozó jogszabályi rendelkezések maradéktalan érvényesülését. Az államtitkár válaszában azt a tájékoztatást adta, hogy további, széleskörű szakmai és társadalmi egyeztetést tart szükségesnek annak megítélésére, hogy valóban szükséges-e a jelentésben jelzett módosítás átvezetése az emelt összegű családi pótlékre jogosító betegség-kódok tekintetében.

2. Az AJB-6182/2013. számú ügyben egy alapfokú művészeti magániskola fenntartója fordult panasszal a biztoshoz, mivel véleménye szerint a köznevelésről szóló törvény diszkriminatív módon szabályozza a különböző fenntartású iskolákat. Sérelmezte, hogy a törvény az iskolákat jogi személyként nevesíti, ezért a fenntartótól elkülönült, önálló költségvetéssel, adószámmal és pénzforgalmi számlával kell rendelkezniük. Jelezte ugyanakkor, hogy ez az előírás nem vonatkozik a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) által fenntartott iskolákra. A panaszos kifogásolta, hogy az állami iskolák által szervezett zenei versenyeken nevezési díj fizetésére kötelezettek a nem állami iskolák tanulói. Az ombudsman az emberi erőforrások miniszterétől, majd – a válasz ismeretében – a KLIK elnökétől kért tájékoztatást.

A biztos jelentésében rámutatott, hogy nem eredményez visszás helyzetet, hogy a nem állami fenntartású iskolának a fenntartótól elkülönülő költségvetéssel és emiatt önálló adószámmal és pénzforgalmi számlával kell rendelkeznie. Az eltérő szabályozás ugyanis a közszolgáltatás nyújtására

jogosultak eltérő jogi helyzetéből, az állami és nem állami fenntartó szervezet jogállásának különbözőségéből fakad. A jelentés hangsúlyozta, hogy a szabályozás a művelődéshez való jog objektív intézményvédelmi oldalának érvényesülését szolgálja.

Az iskolák közötti versenyen való részvétel finanszírozásával összefüggésben a biztos arra jutott, hogy a köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet értelmében az állami szerv, az állami intézményfenntartó központ, az állami felsőoktatási intézmény, a települési önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat és az önkormányzati társulás által fenntartott általános iskolában és középiskolában térítésmentesen biztosítandó köznevelési közfeladat többek között a tanulmányi, szakmai jellegű verseny és az iskolák közötti verseny.

A kormányrendelet vizsgált rendelkezése szerint tehát a KLIK által fenntartott iskolában a versenyek térítésmentesek. Ebben az esetben a térítésmentes közfeladat megítélésében döntő fontosságú, hogy a verseny kinek a szervezésében zajlik. Az állami iskolában tartott verseny is lehet csak iskolán belüli, ekkor az iskola tanulói egyértelműen térítésmentesen vehetnek azon részt. Az állami iskolában tartott verseny lehet iskolák között szervezett verseny, amelyen más iskola tanulója, így nem állami fenntartású iskola tanulója is részt vehet. Ebben az esetben a versenyen részt vevő valamennyi tanuló összessége alkot egy csoportot, amelynek tagjai összehasonlítható helyzetbe kerülnek. A biztos hangsúlyozta, hogy a tanulmányi, sport- és szakmai versenyeken a tanulók azonos szabályok és feltételek mellett mérhetik össze tudásukat, képességüket és teljesítményüket, ami független az iskola fenntartójától. Ebből következően a verseny nevezési feltételei fenntartó szerinti eltérő előírásának sincs kellő súlyú alkotmányos indoka. Így a biztos megállapította, hogy a KLIK elnökének az állami iskolai versenyeken a nevezési díjakra vonatkozó utasítása és a jelenleg követett gyakorlat jogszabálysértő, ellentétes a jogbiztonság, valamint az egyenlő bánásmód követelményével.

A visszásság orvoslása érdekében a biztos felkérte a KLIK elnökét, hogy a jövőben az állami fenntartású általános és középiskolákban rendezett versenyeken részt vevő tanulók számára, iskolájuktól függetlenül biztosítsa a térítésmentes részvételi lehetőséget, és a jogszabálynak megfelelően módosítsa a versenyekre vonatkozó utasítását. A KLIK elnöke nem osztotta az ombudsmani álláspontot a versenyen való részvétel fenntartótól független ingyenessége tekintetében, ezért a biztos a köznevelésért felelős államtitkárhoz fordult az ajánlás teljesítése érdekében. Az államtitkár azonban szintén nem értett egyet a biztos ajánlásával.

3. 2014-ben olyan ügygel is foglalkozott az alapjogi biztos, ahol a panaszos a hátrányos megkülönböztetés tilalmára hivatkozással kérte törvényi szabályozás vizsgálatát, azonban ennek fennállása ténylegesen nem volt igazol-

ható. A biztos ezzel együtt más visszásságra felhívta a jogalkotó figyelmét a panasz nyomán áttekintett szabályozással összefüggésben.

Az AJB-5816/2013. számú ügyben az ombudsmanhoz forduló szak-szervezet azt sérelmezte, hogy álláspontja szerint indokolatlan hátrányos megkülönböztetést eredményez, hogy a részben vagy egészben készenléti feladatot ellátó tűzoltók esetében a heti szolgálatteljesítési idő nyolc órával több, mint a más beosztásban dolgozó, de szintén hivatásos szolgálati jogviszonyban álló kollégáiké. A 40 órát meghaladó, de 48 óránál kevesebb szolgálatteljesítés előbbiek esetében nem számít túlmunkának, nem jár érte teljes kompenzáció. Az ombudsman a panasz nyomán hivatalból indított vizsgálatot. A jelentés szerint az ombudsmannak nincs hatásköre arra, hogy megvizsgálja, igazságos, méltányos vagy indokolt-e a törvényben a szolgálatteljesítési idő szabályozása. A vizsgálat középpontjában így kizárólag az állt, hogy összeegyeztethető-e az egyenlő bánásmód követelményével az, hogy a törvény alapján a szolgálat teljesítésének átlagos ideje a készenléti jellegű beosztásokban – hat hónapos munkaidőkeretre lebontva – heti maximum 48 óra lehet, a nem készenléti beosztásban dolgozóknak viszont maximum 40 órát kell teljesíteni.

A biztos szerint nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak, nem okoz az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot az, hogy a szabályozás a készenléti jellegű beosztás esetében magasabb szolgálatteljesítési időt állapít meg. A rendelkezésre állási elem és az ahhoz kapcsolódó, az átlagosnál alacsonyabb igénybevétel miatt ugyanis a készenléti jellegű munkavégzést az általános munkavégzéshez képest olyan sajátos körülmények jellemzik, amelyek miatt az előírásának ésszerű indoka lehet. A vizsgálat ugyanakkor feltárta, hogy a törvény nem határozza meg pontosan a készenléti jellegű munkakört, és azt sem, hogy a szolgálatteljesítésen belül mekkorának kell lennie a rendelkezésre állás minimális időtartamának. Az ombudsman álláspontja szerint emiatt a készenléti jellegű munkakör meghatározásának hiányosságai sértik a jogbiztonság követelményét, ezért felkérte a belügyminisztert a szolgálati törvény megfelelő kiegészítésének a kezdeményezésére.

A jelentés kitér arra, hogy a készenléti jellegű beosztásban dolgozók az illetményükön túl készenléti pótlékra jogosultak. Az ombudsman szerint a magasabb alap-szolgálatteljesítési idő a készenléti munkakörben dolgozók esetében nem önkényes, de aránytalannak tűnik, így közvetve alapjogi aggályokat is felvethet, hogy a 6 hónapos munkaidőkereten belül ötödével nagyobb többlétszolgálatot jelenleg csak ez a méltatlanul alacsony pótlék „kompenzálja”. A biztos ezért felkérte a belügyminisztert, vizsgálja meg, hogy a következő költségvetési évben lehetőség van-e a készenléti pótlék mértékének arányos emelésére. A belügyminiszter válaszában jelezte, egyetért a készenléti jellegű beosztás fogalmának törvényi szintű meghatá-

rozására irányuló, a jogbiztonság követelményét érvényesítő kezdeményezéssel, nem támogatta mindazonáltal a készenléti jellegű beosztást betöltők kompenzációjával kapcsolatban tett javaslatot, amelyet a biztos továbbra is fenntart.

4. Az egyenlő bánásmód követelményének sérelme több alkalommal is felmerült olyan esetekben, amikor roma nemzetiségű személyek voltak egyes intézkedések érintettjei. Ezekről az ügyekről bővebben a nemzetiségi jogokról szóló fejezetben számolunk be, itt csupán az egyenlő bánásmód követelményét érintő vetületüket vázoljuk fel röviden.

Az AJB-4085/2013. számú ügyben egy Borsod-Abaúj-Zemplén megyei település roma nemzetiségi önkormányzatának elnöke sérelmezte, hogy a rendőrség csekélyebb súlyú szabálysértések miatt olyan összegű bírsággal sújtja az alacsony jövedelemből élő roma nemzetiségű lakosokat, amit nem tudnak megfizetni. Ezért már nem merik kerékpárral vinni a gyermekeiket, mert félnek, hogy megbüntetik őket. A panasz alapján a biztos a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettessel együttműködésben vizsgálatot folytatott. A vizsgálat eredményeként kiadott jelentés leszögezi, hogy a teledi roma emberek jövedelem híján, mélyszegénységben élve jellemzően nem tudják a KRESZ előírásainak megfelelően felszerelni a kerékpárjukat. Az ombudsman a bírságolási gyakorlat tekintetében visszásságot nem állapított meg, de – az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás előmozdításának alaptörvényi rendelkezését hangsúlyozva – szükségesnek tartotta ismételten felhívni a megyei rendőrfőkapitány figyelmét a fenti társadalmi problémára, emellett felkérni további lépések megtételére, különösen a roma nemzetiségi önkormányzatokkal együttműködve felvilágosító előadások szervezésére és a baleset-megelőzést szolgáló kerékpártartozékok biztosítására.

Az AJB-7232/2013. számú ügyben a biztos a nemzetiségi jogokért felelős helyettese kezdeményezésére, hivatalból vizsgálta a tiltott járőrözések problémakörét. A jelentés számos más tényező mellett arra is figyelmeztet, hogy e tevékenységek – megfélemlítő és a biztonságérzetet romboló jellegűknél fogva – sértik az érintettek emberi méltóságát is. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a probléma összekapcsolódik szélsőséges szervezetek kifejezetten rasszista, gyűlöletkeltő propagandájával, miközben a hazai viszonyok között az egyik legsúlyosabb társadalmi probléma az intolerancia és az előítéletesség terjedése.

Az AJB-904/2014. számú ügyben a nemzetgazdasági miniszter által meghirdetett nyári diákfoglalkoztatási programot vizsgált az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi jogokért felelős helyettese. A kiadott vizsgálati jelentés egyebek mellett azt is megállapította, hogy egy államilag támogatott foglalkoztatási programban az önkormányzati képviselőkkel, valamint

köztisztviselőkkel hozzátartozói viszonyban lévő diákok szinte kizárólagos alkalmazása a nemzetiségi diákok származás alapján történő diszkriminációjának gyanúját vetette fel.

3.3.2.

A kommunikációs szabadságjogok

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése által deklarált véleménynyilvánítási szabadság alapjogi katalógusban betöltött kitüntetett pozícióját kettős szerepe támasztja alá: a szabad véleménynyilvánítás egyrészt lehetővé teszi az egyén szubjektív önkifejezését, ezáltal személyiségének szabad kibontakoztatását, másrészt lehetőséget nyújt a – szinte – korlátozásmentes társadalmi kommunikációra, amely a demokratikus működés egyik legfontosabb előfeltétele. E sarkalatos pozíciót erősíti meg az Alkotmánybíróság 1992-es alaphatározata, amelynek értelmében a véleménynyilvánítás szabadsága közvetlenül az alapjogi katalógus élén álló, élethez és emberi méltósághoz való jog után foglal helyet az alapjogok között. A klasszikus értelemben vett véleményszabadság napjainkra számtalan területre terjedt ki, több irányba is differenciálódott, ezért megfelelőbb kommunikációs jogokról, mint pusztán a véleménynyilvánítás szabadságáról beszélni. Ebbe a körbe tartozik minden olyan alapjog, amely valamely információ, kommunikációs üzenet bármely formában történő közzétételének, az információ másokkal való megosztásának lehetőségét biztosítja.

Az Alkotmánybíróság szerint a szabad véleménynyilvánításhoz való jog nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti. A szabad véleménynyilvánítás jogának kitüntetett szerepe ugyan nem vezet arra, hogy ez a jog korlátozhatatlan lenne, de mindenképpen azzal jár, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jognak valójában igen kevés joggal szemben kell csak engednie, azaz a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. Alaptétel, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak; amíg ilyen, alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Az Alaptörvény a szabad kommunikációt biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben pedig a magyar alapjogi gyakorlat alapján helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadsága kommunikációs anyajognak tekinthető, amely alapja többek között a sajtószabadságnak, a médiaszabadságnak és a gyülekezéshez való jognak is. A 2014-es évben a korábbi időszakhoz képest érezhetően csökkent a kommunikációs szabadságjogokkal, így különösen a békés gyülekezéshez való joggal vagy éppen a médiával kapcsolatos vizsgálatok száma, ugyanakkor – a három választást és kampányidőszakot felvonultató választási évre tekintettel – markánsan jelentkeztek a választójog érvényesülésével összefüggő panaszok. A fejezetben ezekről a vizsgálati tapasztalatokról, valamint a szorosabban a kommunikációs jogok valamelyikét érintő esetekről olvashatnak rövid összefoglalást.

2014-ben az alapvető jogok biztosa a kötelező védőoltásokkal kapcsolatban felmerülő egyes, lelkiismereti szabadságot érintő kérdések ügyében az AJB-3119/2014. számon folytatott vizsgálatot. A panaszos szülők kifogásolták, hogy gyermekeiknek művi abortuszról származó sejtvonalak felhasználásával készült mumpsz-kanyaró-rubeola elleni védőoltást adjanak be, miközben létezik alternatív, Magyarországon nem hozzáférhető oltóanyag. A jelentés utal arra, hogy az Alkotmánybíróság egy 1991-es határozatában már kimondta, hogy az állam nem kényszeríthet senkit olyan helyzetbe, amely összeegyeztethetetlen lényeges meggyőződésével. Az államnak kötelessége, hogy lelkiismereti aggályok esetén ésszerű keretek között lehetővé tegye az alternatív magatartást. 2007-ben egy másik határozatban az Alkotmánybíróság kifejezetten a lelkiismereti és vallásszabadság és a kötelező védőoltások kapcsolatát vizsgálva mondta ki, hogy ha többféle oltóanyag áll rendelkezésre, akkor lehetőség van az ésszerű keretek közötti alternatív magatartásra más összetételű oltóanyagok használatával. Az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az alternatív vakcina engedélyezését kérő, a jogkövető magatartás iránt elkötelezett panaszosok a lelkiismereti szabadságuk gyakorlása érdekében jogos igénnyel fordultak a hatóságokhoz. A biztos ezért szükségesnek tartja, hogy az alternatív oltóanyagok behozatalának engedélyezése során a jogi szabályozás lehetővé tegye a lelkiismereti megfontolások mérlegelését is. Ez a megoldás áll ugyanis összhangban a lelkiismereti- és vallásszabadság biztosításának alkotmányos követelményével.

A gyülekezési joggal összefüggő megállapítások

A korábbi évek ombudsmani gyakorlatában is kiemelt fontossággal bírt a gyülekezési jog területe. Az átfogó gyülekezési jogi projektet követő években is mindig jelentős és fontos megállapításokat tartalmazó jelentések születtek a területtel összefüggésben. A 2014-es évben a rendőrség által kivétel nélkül megfelelően kezelt gyülekezési jog körébe tartozó események

továbbra is azt mutatják, hogy a korábbi években kialakított ombudsmani gyakorlat hatékony módon segítette elő a rendőrség helyzetkezelési tevékenységét.

Az egyetlen, gyülekezési jogot érintő vizsgálat annak a beadványnak a nyomán indult, amely kifogásolta, hogy egy Adolf Hitler születésnapjának emlékére tervezett Mecsek-béli túrát azért nem tudtak megtartani, mert a rendőrség – előzetes tájékoztatása ellenére – minden túrázót előállított a gyűlés helyszínéről. Az ügyben felmerült a gyülekezéshez való joggal, illetve a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, ezért a biztos vizsgálatot indított, amelynek során megkereste az Országos Rendőr-főkapitányságot. A jelentés világosan rámutat arra, hogy a politikai kommunikációt magába foglaló emléktúra közterületi rendezvényként a gyülekezési törvény (Gytv.) hatálya alá tartozott, vagyis a rendőrség a szervezőknek adott, ezzel ellentétes tartalmú tájékoztatása helytelen volt. Az ombudsman utalt ennek kapcsán annak jelentőségére, hogy az illetékes rendőrkapitányságnak akkor is eljárást kell folytatnia, ha úgy ítéli meg, a rendezvény nem tartozik a törvény hatálya alá. Döntést kell hoznia az ügyben – legyen az akár a bejelentés hatáskörhiány miatti elutasítása – annak érdekében, hogy a szervező élhessen jogorvoslati jogával. Mindez egyértelműen következik a törvényi rendelkezésekből is, hiszen a rendezvénnyel kapcsolatos döntések hatósági ügynek minősülnek, amelynek elbírálására a rendőrségnek van hatásköre, vagyis döntési joga, illetve kötelezettsége. Az ombudsman álláspontja szerint akkor járt volna el jogszerűen a hatóság, ha a telefonos kapcsolatfelvétel alkalmával pusztán a jogszabályi rendelkezések tartalmáról tájékoztatja a panaszost, majd felhívja a figyelmét arra, hogy a rendezvény jellegének megítéléséhez hatósági eljárást kell folytatnia, amelyhez meg kell tennie a bejelentést. Ezt követően formális eljárás során lett volna lehetősége elutasítani a bejelentést hatáskörhiány miatt, tudomásul venni a rendezvény megtartását vagy pedig megtiltani azt. Jelen esetben ugyanakkor a Pécsi Rendőrkapitányság helytelen jogértelmezésével a gyülekezési joggal összefüggő visszásságot okozott. A biztos ezért kezdeményezte a rendőrkapitányság vezetőjénél, hogy az irányítása alá tartozó szerv a jövőben fokozott körültekintéssel vizsgálja egy rendezvény gyülekezési jog hatálya alá tartozásának kérdését, és az arra vonatkozó anyagi jogi és eljárási szabályok betartásával járjon el.

A politikai részvételi jogok, a választójog érvényesülése

A választójog az Alaptörvényben elismert, a népszuverenitás elvének érvényre juttatását garantáló alapvető jog. Az állam széles mérlegelési lehetőséget élvez a szabályozás területén, a joggyakorlás feltételei azonban nem nehezíthetik meg a népakarat szabad kifejezését, nem gátolhatják a válasz-

tőjogosultságban kiteljesedő döntési szabadságot. A választójog intézményvédelmi oldalán az állam a választójog gyakorlását lehetővé tevő, azt elősegítő szabályok megalkotására és azok érvényesítésére köteles. A választójog alapjogi jellegéből adódóan az ombudsman hatásköre kiterjed annak vizsgálatára, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségének eleget téve megfelelően biztosítja-e a jog gyakorlásának feltételeit. A biztos vizsgálati jogköre azonban nem értelmezhető úgy, hogy „beavatkozhat” a választás folyamatába, hiszen konkrét, egyedi jogsérelmek esetén az érintett választópolgárok a választási eljárás során rendelkezésükre álló speciális jogorvoslati eljárást vehetik igénybe.

1. A 2014. évi országgyűlési képviselő választást követően számos panasz érkezett az ombudsmanhoz amiatt, hogy mozgásukban egészségi állapotuk vagy fogyatékoságuk miatt gátolt választópolgárokhoz kérelmük ellenére nem vitték ki a mozgóurnát, és így nem tudták leadni szavazatukat. Az AJB-2449/2014. számon, a mozgóurnás szavazás szabályainak alapjogi szempontú áttekintése érdekében indult ombudsmani vizsgálatnak nem volt célja eleve annak feltárása, hogy hány választópolgár és mely szavazóközetekben nem tudott szavazni mozgóurna hiányában. A jelentés emlékeztetett arra, hogy a probléma akut jellegű, ugyanis a mozgóurnák biztosítása már a korábbi választásokon is nehézségekkel járt. A 2010. évi országgyűlési választásokon a választási szervek határozatban is megállapították, hogy a mozgóurna nem jutott el valamennyi, azt igénylő választópolgárhoz.

A korábbi szabályozáshoz képest előrelépésként értékelhető, hogy az országgyűlési képviselők 2014. évi választásán már nemcsak mozgóurnát lehetett kérni, hanem akadálymentes szavazóhelyiségnek is rendelkezésre kellett állnia minden településen. A mozgóurnás szavazásra azonban kényszerűségből továbbra is rászorultak azok, akiket egészségi állapotuk, fogyatékoságuk vagy fogva tartásuk gátolt abban, hogy felkeressék a szavazóhelyiséget.

A kérelmük alapján a mozgóurnát igénylők jegyzékébe felvett választópolgárok – a többes szavazat leadásának elkerülése érdekében – kizárólag mozgóurna útján szavazhatnak. A szavazatszámoló bizottságok törvényi kötelezettsége arról gondoskodni, hogy a mozgóurna eljusson minden, arra jogosult választópolgárhoz. A visszaélések megelőzése, a választás tisztaságának megőrzése érdekében a mozgóurnát és a szavazólapokat a szavazatszámoló bizottság két tagja viheti ki a választópolgárhoz. A szavazatszámoló bizottság legalább öt tagból áll, és ha a szavazóhelyiségben jelen lévő tagjainak száma három alá csökken, a szavazást azonnal fel kell függeszteni. A szavazóhelyiségben tartózkodó legalább három szavazóbizottsági tagon felül tehát mozgóurnánként további két tag munkájára is szükség van a szavazás törvényes lebonyolításához. A bizottság tehát csak annyi mozgóurnát tud útnak indítani, amely mellett még fenntartható a szavazás

törvényes lebonyolítása, függetlenül attól, hogy többre lenne szükség valamennyi jogosult választópolgár szavazatának leadásához.

A jelentés rögzíti, hogy erre a problémára nem ad megfelelő megoldást az sem, hogy a szavazatszámláló bizottságokba póttagokat is választanak. A póttagok számát nem határozza meg jogszabály, azonban elvileg annyi főt kell választani, ahány főt a választás törvényes lebonyolítása igényel. A póttagok választásakor azonban még nem lehet felmérni, hogy hány mozgóurna elindítása lesz majd szükséges. Ám még ha elegendő számban választanak is póttagot, ez sem garantálja azt, hogy közreműködésükkel biztosítható lesz kellő számban a mozgóurna. A jogi szabályozás ugyanis csak kivételesen teszi lehetővé a szavazatszámláló bizottság kiegészítését póttagokkal, így erre nem minden olyan esetben van lehetőség, amikor a feladatok zavartalan és folyamatos ellátása – például egyidejűleg több mozgóurna alkalmazása – ezt szükségessé tenné.

Az országgyűlési képviselők választásán egyértelmű igazolást nyert, hogy a szavazatszámláló bizottságok – tagjaik létszámából adódóan – nem feltétlenül tudják mozgóurnával felkeresni az érintett választópolgárokat a szavazásra nyitva álló időkeretben. A vizsgálat megállapítása szerint a jogi szabályozás nem garantálja, hogy a mozgóurna igénybevételével valamennyi, a helyi választási irodák határozata alapján erre jogosult, mozgásában korlátozott választópolgár – közöttük a fogyatékossgal élő személyek – a saját döntésük alapján szavazhassanak. Mindez a választójog általánosságából következő intézményvédelmi kötelezettséggel, valamint a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének előmozdításával összefüggő visszásságot okoz. A jogi szabályozás nem tesz maradéktalanul eleget annak a nemzetközi egyezményből adódó követelménynek sem, hogy Magyarországnak biztosítania kell a fogyatékossgal élő személyek választójoga gyakorlásának lehetőségét, többek között a szavazási eljárások hozzáférhetővé tételével is.

Az ombudsman intézkedésként a Nemzeti Választási Irodát (NVI) kereste meg, miután e szerv feladata a választási eljárás módszerei és eszközei fejlesztési lehetőségeinek témakörében való kutatás, javaslatot tehet a választásokat érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására is. Az NVI elnöke egyetértett azzal, hogy indokolt a törvényi szabályozás módosítása, és több – a vizsgálat megállapításaival összhangban lévő – javaslatot fogalmazott meg. Az igazságügyért felelős miniszter e javaslatokra is figyelemmel támogatja a választójog gyakorlását hatékonyabban biztosító jogszabályi környezet kialakítását.

2. Az A JB-3949/2014. számú panaszügyben az Európai Parlamenti (EP) választások kapcsán érkezett olyan beadvány, hogy a választópolgár nem gyakorolhatta választójogát. A panaszos cselekvőképességét korlátozó gondnokságát a bíróság 2009-ben megszüntette, ennek ellenére továbbra

is szerepelt a választójoggal nem rendelkezők nyilvántartásában. A gondnokság alá helyezettek adatairól a perben illetékes helyi bíróság vezet számítógépes névjegyzéket jogszabályban meghatározott tartalommal. A helyi bíróságok által számítógépen vezetett névjegyzékek összekapcsolása útján létrejött országos nyilvántartást 2014. január 1-jétől az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnöke vezeti. A választójoggal nem rendelkezők nyilvántartásának gondnokoltakra vonatkozó részét ebből a nyilvántartásból veszik át. Az OBH által vezetett nyilvántartás tartalmazza a 2002 előtt gondnokság alá helyezett személyek adatait is, ám mivel ezeket kézi bevitellel migrálták, azok sok esetben hiányosak, hibásak lehetnek. Az adatbázis adattisztítását az OBH megkezdte, azonban nem tudta a választások idejére elvégezni. Az OBH elnöke megerősítette, hogy a panaszos cselekvőképességét korlátozó gondnokságát a bíróság már 2009-ben jogerősen megszüntette. A gondokoltására vonatkozó adat tévesen szerepelt az OBH nyilvántartásában, és innen került át a választójoggal nem rendelkezők nyilvántartásába. Az OBH felhívta az adatkezelő bíróság figyelmét a törlés hiányára, és ezt 2014. június 25-én – tehát már az EP választásokat követően – el is végezték. Igazgatási intézkedésként pedig az OBH elnöke tájékoztatta az érintett bíróság vezetőjét az eset körülményeiről, hogy mérlegelni tudja a mulasztás szükséges jogkövetkezményeit. Az ombudsmani vizsgálat megállapította, hogy az OBH által is elismert mulasztás miatt sérült a panaszos választójoga. A panaszost törölték a gondnokság alá helyezett adatbázisából, így egyéni jogsérelme orvoslást nyert. A visszasság megelőzése érdekében a biztos felhívta az OBH elnökét arra, hogy az adatbázis tisztítását mielőbb végezzék el.

3. Az AJB-2095/2014. számú ügyben a panaszos azzal fordult a biztoshoz, hogy az országgyűlési képviselők választásán kérelme ellenére nem vehetett részt. Elmondása szerint jelenleg büntetőeljárás alatt áll, amelynek során előzetes letartóztatásba helyezték. A panaszos tájékoztatása szerint a bv. intézet már egy hónappal a választások előtt biztosította részére a választásokon való részvételhez szükséges nyomtatványokat. A nyomtatványok hitelesítését követően a nevelőtisztjén keresztül eljuttatta azokat az illetékes szervekhez, ennek ellenére nem vehetett részt a választásokon, és kérelméről sem kapott semmilyen visszajelzést. Az ombudsman szerint a tényállásból nem derül ki egyértelműen, hogy a panaszos az átjelentkezési kérelemmel együtt leadta-e a mozgóurna igénylésére vonatkozó kérelmét, feltételezhető azonban, hogy nem. Mindezzel együtt azonban kiemelte, hogy a bv. intézetnek nem lehet mérlegelési joga a tekintetben, hogy eljuttatják-e a fogvatartott választási eljárással kapcsolatos kérelmét az illetékes választási irodához vagy sem. A jelentés rögzíti, hogy a fogvatartott az átjelentkezési kérelem benyújtásával egyértelművé teszi, hogy élni kíván sza-

vazati jogával. Az átjelentkezési kérelemben a bv. intézet címét adják meg, ami a választási irodák számára is nyilvánvalóvá teszi, hogy a szavazatuk leadása mozgóurna útján történhet. Ennek ellenére a mozgóurnát a fogvatartottak részére is csak akkor lehet biztosítani, ha erre vonatkozó külön kérelmet nyújtanak be írásban. A fogvatartottak megkapják ugyan a választási tájékoztatókat, azonban ez nem feltétlenül eredményezi azt, hogy ezek alapján teljes körűen átlátják a választási eljárás szabályait. A biztos felkérte az érintett helyi választási iroda vezetőjét, hogy fordítson nagyobb figyelmet a visszasságok megelőzésére.

4. A nemzetiségi önkormányzati választásokkal kapcsolatban elsődlegesen abból az okból érkeztek panaszok, hogy egyes településeken nem volt lehetőség a választásra. A nemzetiségi törvény 2012-ben hatályba lépett rendelkezése csak akkor teszi lehetővé a választás kitűzését, ha az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma a legutolsó népszámlálás nemzetiségenként összesített adatai szerint eléri a harminc főt.

A biztos 2012-ben már vizsgálta ezt a rendelkezést. Megállapítása szerint a nemzetiségi önkormányzatok a közösségi öngazgatás szervei, ezért alkotmányossági követelmény, hogy csak azokon a településeken lehessen kitűzni a nemzetiségi önkormányzati választást, ahol a nemzetiséghez tartozók létszáma indokolja képviselőik intézményesített ellátását. A népszámlálási adatok azonban nem tekinthetők a nemzetiségi lakosság pontos leképezésének, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak. A felmerülő aggályok miatt ezért a biztos a törvényi szabályozás felülvizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság azonban még 2012-ben kimondta, hogy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a népszámlálási adatokhoz kötése önmagában nem sérti az egyéni önrendelkezési jogot. A kapcsolat éppen fordított, mert az adott településen élő, valamely nemzetiséghez tartozó állampolgárokat arra ösztönözheti, hogy – legalábbis a népszámlálás során – éljenek a nemzetiségi identitás megváltásának jogával.

Az alkotmánybírósági határozatban foglaltakat szem előtt tartva az ombudsman 2013-ban vizsgálatot folytatott, amely áttekintette, milyen hatása lehet a nemzetiségek képviselőire a népszámlálási adatok figyelembevételének. Már ekkor látható volt ugyanis, hogy egyes települések jelentős létszámú nemzetiségi közösségei el fognak esni a helyi szintű képviselői lehetőségtől. Ennek megelőzése érdekében az alapvető jogok biztosa a választások előtt több mint egy évvel törvénymódosítást javasolt annak érdekében, hogy minden olyan településen kitűzhető legyen a nemzetiségi választás, ahol azt a nemzetiségi közösség létszáma, illetve a lakosságon belüli aránya indokolja. Ez a javaslat összhangban volt a Velencei Bizottság véleményével, amely szerint a népszámlálás adatai mellett célszerű lenne

tudományos kutatási adatokat is felhasználni a nemzetiséghez tartozók létszámának meghatározásához.

A jelentést követően az Országgyűlési módosította a nemzetiségi törvényt, és így a 2014. évi választásokon már a népszámlálás adatai szerint nem harminc, hanem huszonöt fő létszám szükséges a nemzetiségi választás kitűzéséhez. A biztos szerint a törvénymódosítás azonban csak részben orvosolja a jelentésben jelzett problémát. Fontos ezért e beszámolóban is jelezni, hogy bár az Alkotmánybíróság nem találta alaptörvény-ellenesnek a nemzetiségi törvénynek a vonatkozó szabályát, a határozat indokolása a jövőre nézve elvi jelentőséggel bíró kitévelt tartalmaz. Az Alkotmánybíróság ebben ugyanis megjegyezte, hogy a jogalkotónak módjában áll a 2014. év tapasztalatai alapján módosítani a törvényt, ha a két népszámlálás közötti felező időben markáns nemzetiségi választási igény tapasztalható, amellyel nem korrelálnak a 2011. évi népszámlálás adatai. A panaszbeadványok azt mutatják, hogy vannak olyan települések, ahol a helyi nemzetiségi közösség szeretné megalakítani saját önkormányzatát, ám ezt a hatályos szabályozás kizárja. Az alapvető jogok biztosa szerint erre figyelemmel indokolt lenne, hogy a jogalkotó ismételten felülvizsgálja a törvényi rendelkezéseket a nemzetiségi közösségek önkormányzathoz fűződő joga maradéktalan érvényesítése érdekében.

3.3.3.

A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog

A demokratikus jogállam ombudsmanjai számára az egyenlő méltóság és a szabadságjogok fokozott védelme mellett a szociális alapjogok érvényesülése, az e szférában való állami szerepvállalás kérdése sem hagyható figyelmen kívül. A gazdasági, szociális és kulturális jogok – röviden és egyszerűbben: szociális jogok – olyan, sajátos szerkezetű alapjogok, amelyek az államtól kifejezetten aktív társadalmi szerepvállalást, köz-szolgáltatást, különböző intézmények fenntartását, működtetését, ezzel a társadalmilag megtermelt javak újraelosztását kívánják meg. A szociális jogok sajátossága, hogy a benne megtestesülő szolgáltatás mértékét és színvonalát az állam a teherbíró képességéhez mérten alakíthatja, kikényszeríthetőségük pedig kivételes esetben jelenik meg. Történelmi tapasztalat ugyanakkor, 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, a kellő egyensúly megteremtésével alakíthat. A gyakran pusztá 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 egyben a tipikustól eltérő jogvédelmi szerepfelfogást követel meg. Az alapvető jogok biztosa a szociális jogok szférájában a védelmi szint váratlan, felkészülést nem engedő vagy 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, művelődéshez való jog önálló sérelme kivételesnek számít, jóval gyakrabban fordul elő e jogok közvetett, áttételes sérelme, az eljárási garanciák, jogállami elvek figyelmen kívül hagyása miatt. Ezzel együtt a beszámoló keretében indokolt önálló fejezetben is ismertetni azokat az ombudsmani vizsgálatokat, panasz-tendenciákat, amelyek az egyes szociális jogok biztosítását és védelmét szolgáló, szolgáltató intézményrendszer működésével hozhatóak kapcsolatba. A tágabb értelemben vett „szociális ügyek” hatalmas halmazából kiemelhetőek olyan esetek, amelyek az egyéneket ért visszásságok mellett nagyobb, akár rendszerszintű aggályokat jeleznek.

A 2014-es tárgyévben folytatódott az a tendencia, hogy a beadványok nem csekély része közvetve vagy közvetlenül a panaszosok szociális helyzetével függött össze, de azok túlnyomó többségét a biztos hatáskör hiányában nem vizsgálhatta. A panaszbeadványok tapasztalatai azt mutatják, hogy a gyakorlatban nem látszik fékeződni továbbra sem az a tartós elszegényedési folyamat, amely a gazdasági világválság kirobbanása óta tart. Újratermelődik a kiszolgáltatottság más dimenziókban, a szociálpolitika szűkülő eszköztársa pedig nem képes valódi, hosszú távú segítséget nyújtani a mélyszegénységben, illetve tartósan a létminimum alatt élők problémáinak tartós javításához, a legelesettebbek nem vagy csak esetlegesen jutnak hozzá segítséghez és támogatásokhoz. Az ombudsmani gyakorlatot nézve nehéz definiálni azt, hogy mi számít szociális jellegű panasznak, hiszen 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 közvetlen anyagi támogatást, segítséget nyújtson a hozzá forduló, súlyosan rászoruló állampolgároknak. 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 fordulóknak, amelyek a szegénységben élő családokat támogathatják és segíthetik.

A fenti helyzetre figyelemmel is szükségessé vált az, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala tematikus statisztikai adatbázis formájában egy ombudsmani szociális térképet, szegénységi monitort készítsen el. A tágabban értelmezett egyes szociális (oktatási, szociális, egészségügyi) területek szintjén a puszta statisztikai számadatok árnyalásával szemléletes és pontos összegző kimutatás készíthető. A legfontosabb társadalmi jelenségek, a szociális-gazdasági mozgások ugyanis jól feltérképezhetők a panaszok típusaival, tárgyával, azok keletkezési helyével. A tematikus statisztikai adatbázis egyrészt az egyes ügýtípusokban végzett munkát is illusztrálja, másrészt pedig országos problématerképet, egy, az ombudsmani gyakorlat tükrében kirajzolódó szociális helyzetképet vázol fel. Az adatokból kivethető, hogy az elmúlt két évben mely ügýtípusok jelentették a rászoruló csoportokkal foglalkozó főosztály munkájának jelentős hányadát, ahogy nagyjából az is, hogy ezek jellemzően mely országrészből, megyéből származnak. Mindezekből pedig további következtetések vonhatóak le az adott területek szociális helyzetére, a „panaszkodási” hajlamra, a jogtudatosságra, az érdekérvényesítő képesség meglétére és alkalmazására, de akár számos egyéb tényezőre vonatkozóan is.

Az ügyforgalom területi eloszlását vizsgálva egyértelműen kitűnik, hogy bármely szempontból (panaszügyek száma szerinti, ügýtípus szerinti elosztásban vagy összesítésben) vizsgálódunk, minden esetben ugyanaz a négy megye vezeti a listát: Borsod-Abaúj-Zemplén, Baranya, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Pest megye. A felsoroltak közül Pest megye esetében az innen érkező, ezt a területet érintő panaszügyek magas számának kétségtelenül az infrastrukturális, intézményi és információs hálózat kiépítettségének valamint a panaszjog-gyakorlási, érdekérvényesítési képesség országosnál kiemelkedően magasabb szintje lehet az indoka. A többi felsorolt listavezető megye pedig jól láthatóan Magyarország legszegényebb, legelmaradottabb, legsúlyosabb gazdasági és társadalmi problémákkal küzdő területeit fedi le. Ennek fényében nem tűnik szükségesnek további magyarázatot keresni arra, hogy miért e megyékből, illetve e megyéket érintően érkezik a legtöbb panaszbeadvány az ombudsmanhoz.

A tematikus, ügýtípusok szerinti megoszlással kapcsolatban az a tapasztalat, hogy a „munka, közmunka”, a „szociális ügy”, a „közszolgáltatásokkal kapcsolatos ügy”, illetve az „oktatási, művelődési ügy” kategóriák állnak az élen, de kiemelkedően magas a panaszügyek száma a „gyermekjog, gyermekvédelem”, valamint a „nyugdíj” témakörökben is. A foglalkoztatással, munkanélküliséggel, megélhetési nehézségekkel, közszolgáltatások problémáival, és egyéb kapcsolódó szociális kérdésekkel összefüggésben érzékelhető rossz általános helyzet, s ebből fakadóan az ilyen témájú panaszok jelentős száma jellemző. Összegzésként megállapítható, hogy az elmúlt két évben a veszélyeztetett vagy rászoruló társadalmi csoportokat érintő,

a szociális ügyekkel foglalkozó főosztály által kezelt 4000 panaszügy közel 60%-át teszik ki a leggyakoribb ügytípusok, a 3–4 „listavezető” tárgykörben beérkezett beadványok (kb. 2500).

A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog érvényesülésével kapcsolatos vizsgálatok közül a következőkben azok olvashatóak, amelyek közvetlenül nem érintettek egyetlen, különösen védendő, illetve kiszolgáltatott csoportot sem. A világos és objektív elhatárolást ugyanakkor jelentősen nehezíti az a tényező, hogy a legszükségesebb egzisztenciális rászorultságon – a hajléktalan és a hajléktalanság küszöbén tengődő személyek körén – túlmenően nehezen kategorizálható, hogy milyen a kiszolgáltatottság mértéke. A mai Magyarországon ugyanis egy személyes katasztrófa vagy hosszabb folyamat eredményeként bárki és bármikor kerülhet önhibájából vagy önhibáján kívül viszonylag stabil anyagi helyzetből kilátástalanságba.

A szociális biztonsághoz való jog

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

1-2. Az AJB-534/2013. számú, valamint az AJB-6510/2013. számú ügyekben az alapjogi biztos a szélsőséges időjárás miatt lakhatatlanná vált lakóházaik miatt hozzá forduló panaszosok beadványait vizsgálta. Az első esetben a magántulajdonú vályogházban élő panaszos kért segítséget, mivel családja veszélybe került az életveszélyes állapotban lévő lakóházuk miatt. Az ombudsmani vizsgálatba bevont kormányhivatal építésügyi és örökségvédelmi hivatala a lakóépülettel kapcsolatos vizsgálatát összegezve azt állapította meg, hogy annak károsodása nem egyszeri behatás eredményeként következett be, hanem a hosszan elnyúló gondozatlanság, a karbantartási munkák elvégzésének hiányára vezethető vissza.

Az ombudsmani eljárás rámutatott arra, hogy az előregedett, 50–100 éves vályog lakóépületek jellemzője a természetes állagromlás, amit a szélsőséges időjárás tovább fokoz. Az alacsony státuszú lakóterületeken fekvő,

leromlott állagú, életveszélyes állapotú lakóépületekben jellemzően mélyszegénységben élők laknak. A biztos jelentésében rámutatott, hogy a helyreállítási kötelezettség keretében elrendelt munkák elvégeztetése elmaradásának egyik oka az, hogy ehhez az eljáró építésügyi hatóságnak nem áll rendelkezésére a megfelelő költségvetési forrás. A lakók szociális helyzetét is figyelembe vevő állami segítség hiánya az érintettek életére, testi épségére nézve visszafordíthatatlan következményekkel járhat. A vizsgálat megállapította, hogy rendszeres hatósági ellenőrzésekkel, különösképpen a jó karbantartási kötelezettség jogszabály szerinti teljesítésének elrendelésével, a teljesítésére való kötelezés végrehajtásával a panaszos lakóházának végleges állagromlása, ezzel pedig az ott lakók hajlékvesztése megelőzhető lett volna. A következetes hatósági jogalkalmazói tevékenység hiánya nem felelt meg a jogbiztonság követelményének.

A víz kártételével összefüggésben megjegyzendő, hogy a vizsgálatot megelőzően vízrendezési tervvel még nem rendelkező jászalsószentgyörgyi önkormányzat a meglévő belvízelvezető rendszer rekonstrukciós munkálatait időközben megtervezette, engedélyeztette, arra pályázatot nyújtott be, és a kivitelezési munkálatokat – várhatóan 2015. május 31-ig – elvégzi. Mindezek alapján az ombudsmani jelentés azt állapította meg a vizsgált épület állapota és a csapadékvíz, illetve belvíz összefüggésében, hogy a hatósági eljárások és a kezdeményezett kormányhivatali vizsgálat nem tárták fel kellő alapossággal azokat a körülményeket, amelyekből következtetést lehet levonni arra vonatkozóan, hogy a panaszos ingatlana a víz kártétele miatt szenvedte-e el a visszafordíthatatlan károsodást. Az ezzel kapcsolatos megállapítását a hatóság ugyanis nem támasztotta alá. A lakóingatlan extrém csapadékos időszakban való veszélyeztetettségét megalapozott vizsgálat nem zárta ki, így a tisztességes eljáráshoz való jog mellett – közvetve, hatásában – a szociális biztonsághoz való jog is sérült.

A kapcsolódó másik ügyben magántulajdonú, ún. „szocpolos” házban élő panaszos kért segítséget, mert a Tiszához közel eső, mélyen fekvő területen engedéllyel épült, korábban árvízkárt szenvedett lakóháza az egymást követő, szélsőségesen csapadékos, majd száraz időszak következtében életveszélyes állapotba került. Az extrém időjárás miatt lakhatatlanná vált épületből az önkormányzat a családot ideiglenesen bérlakásban helyezte el, költségvetési forrást azonban nem képes a helyreállításhoz és a család hosszú távú lakhatásának megoldásához biztosítani. Nyilvánvalóvá vált, hogy sem a tulajdonos, sem az önkormányzat nem rendelkezik kellő anyagi erőforrással a helyreállításhoz; a panaszos azért kért segítséget, hogy valamilyen külső forrás bevonásával végezhesse el a hatóság által előírt helyreállítást.

A vizsgálat megállapította, hogy a helyreállításhoz való kötelezési eljárás során az építésügyi hatóság a kötelezett jövedelmi, vagyoni helyzetét nem

vizsgálta, a kötelezettség teljesítésre ugyanakkor 500 ezer forintig terjedő, többszörösen kiszabható bírság kilátásba helyezésével kísérelte meg rászorítani a kötelezetteket. Ez az egyébként is szociálisan rászoruló személyi anyagi terheit tovább növeli, hiszen az elvégezendő munkák költsége mellett behajtható és behajtandó adóssága keletkezik, és emellett, hogy további nyomás nehezedik rá az újabb bírságokat megállapító építésügyi határozatok miatt, a szükséges munkák elvégzése hiányában a lakóház, a fedél elvesztése is tovább fenyegeti. Az ombudsman feltárta, hogy a hatályos jogszabályok szerint az építésügyi hatóság, ha a végrehajtható kötelezettséget maga végezteti el, a költségek erejéig, azok megtérítéséig az érintett ingatlanra jelzálogjogot jegyeztethet be. A végrehajtható kötelezettség hatósági úton történő elvéggeztetése nem az építésügyi hatósági jogkört gyakorló jegyző diszkrecionális joga, nem tartozhat a mérlegelési jogkörébe, a jogszabályi feltételek fennállása esetén elrendelt munkák elvéggeztetése nem függhet a saját belátásától, így az ilyen eljárás a jogbiztonság követelményének nem felel meg.

Az alapjogi biztos kezdeményezte a belügyminiszternél, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve dolgozza ki az életveszélyes lakóépületben élő, felújítás, karbantartás, helyreállítás körében hatósági határozattal elrendelt építési munkák elvégzésére önerőből képtelen, szociálisan rászoruló személyek lakhatásának megőrzése érdekében szükséges, építésügyi hatóság által felhasználható forrás elkülönítésének és felhasználásának szabályait. A biztos azzal a kéréssel fordult a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez, hogy a kormányhivatalok útján hívja fel az építésügyi hatósági jogkörrel rendelkező jegyzők figyelmét az életveszélyes épületek állapotával kapcsolatos hatósági eljárások során a jogszabályok rendelkezéseinek maradéktalan betartására. A miniszter válaszában jelezte, hogy a jelentésben bemutatott tipikus esetekre tekintettel kész felhívni az ilyen esetekben a hatóságok figyelmét a végrehajtás módjának megválasztása tekintetében helyesen alkalmazandó mérlegelési szempontokra. A Miniszterelnökséget vezető miniszter jelezte, hogy e felhívás kibocsátására az időközben bekövetkezett hatáskörváltás miatt már nem került sor, ám a felhívás szövegtervezetét áttekintette és annak tartalmával egyetért, így a szükséges intézkedés megtételéről biztosította az ombudsmant. A Miniszterelnökséget vezető miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy fontosnak tartja vizsgálat tárgyává tenni, hogy hogyan lehet az államot, az önkormányzatot, illetve a magántulajdonosokat terhelő kötelezettségeket úgy összehangolni, hogy az emberek alapvető jogai ne sérüljenek. Jelezte, hogy meg kívánja vizsgálni a vonatkozó jogszabályi előírás szerinti bírságszabás kérdéskörét a szociális indokokkal igazolt helyzetekben. Tájékoztatás szerint át kívánja tekinteni a jegyző és az önkormányzat közötti, hivatalból történő tájékoztatási kötelezettség megállapításának lehetőségét az életve-

szélyessé nyilvánított ingatlanok tekintetében, amely biztosítaná az ilyen ingatlanokban lakó emberek haladéktalan elszállásolási lehetőségét, illetve a biztonságos lakhatás körülményeinek megteremtését a helyzet kialakulását követően. A Miniszterelnökséget vezető miniszter biztosította az ombudsmant arról is, hogy amennyiben ehhez törvénymódosítás szükséges, gondoskodik a törvényjavaslat előkészítéséről.

3. Az AJB-396/2014. számú ügyben az ombudsman a közérdekű önkéntes munkavégzés korlátaival kapcsolatban folytatott számos tanulsággal szolgáló vizsgálatot. A gyermekét egyedül nevelő panaszos azt sérelmezve fordult a biztoshoz, hogy több ízben is jelentkezett a kosdi polgármesteri hivatalnál közérdekű önkéntes munkára, a munkavezető több feladattal is megbízta, azonban az így elvégzett munkanapjait nem igazolták számára. A jelenleg munkanélküli, foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő panaszosnak azért kellett a közérdekű önkéntes munkára jelentkeznie, hogy továbbra is jogosult maradjon az ellátásra.

Az ombudsmani jelentés rögzíti, hogy a szociális törvény tételesen felsorolja, hogy a munka- és egyéb foglalkoztatási jogviszonyok mellett kereső tevékenységnek számít: a közfoglalkoztatás, az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény szerint létesített munkaviszony, a háztartási munka, valamint a munkaügyi központ által szervezett munkaerő-piaci programban vagy képzésben történő részvétel, továbbá a közérdekű önkéntes tevékenység időtartama is. Ennek értelmében, ha az ellátásban részesülőnek nem sikerült valamilyen munka-foglalkoztatási jogviszonyt létesítenie, a rászorulóknak számára kizárólag ezek a munkavállalási formák, ezen belül legvégső esetben a közérdekű önkéntes munkavégzés az a „lehetőség”, amely által „megszerezhetik” a következő évre vonatkozó ellátásra való jogosultságukat. A minisztérium válasza nyomán a jelentés kiemeli, hogy mostanra már közel 1680 önkormányzat regisztrálta magát önkénteseket fogadó intézményként. Az ombudsman szerint ez kulcsfontosságú annak érdekében, hogy a hátrányosabb helyzetű területeken, illetve kisebb településeken a 30 napos munkavégzési kötelezettség követelménye miatt, önhibáján kívül senki se eshessen ki a szociális ellátórendszerből.

A jelentés hangsúlyozza, hogy a hatályos szabályozás nem ad egyértelmű eligazítást abban, hogy a közérdekű önkéntes tevékenység megkezdése előtt szükséges-e előzetes orvosi alkalmassági vizsgálatot végezni. A Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóság főigazgató-helyettese szerint jogos elvárás a közérdekű önkéntes tevékenység megkönnyítése, de a munkavégzés megkezdése előtt a biztonságos munkavégzésre alkalmas állapotról is meg kell győződni. A probléma megoldása lehet a jellegében hasonló munkavégzési formákra – például az ideny munkára – vonatkozó foglalkoztathatósági vizsgálat kiterjesztése a közérdekű önkéntes munkát végzőkre. A

konkrét panaszüggyel összefüggésben a vizsgálat feltárta, hogy a kosdi önkormányzat regisztráltatta magát a Civil Információs Portálon, így mint fogadó szervezetnek lehetősége lett volna arra, hogy a panaszos számára közérdekű önkéntes tevékenység formájában biztosítsa a munkavégzést, s így az ellátása további folyósítása érdekében szükséges 30 napos keresőtevékenység megszerzését. A biztos álláspontja szerint mind a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból, mind pedig a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő állami kötelezettségekből egyértelműen az következik, hogy nem tagadható meg az önkéntes munkaszerződés megkötése, ha a szociális támogatásra rászoruló személy több ízben is jelzi, hogy az ellátása további folyósítása érdekében önkéntes munkát kíván végezni, jelentkezik a munkára, sőt ezek után a kiadott feladatokat el is végzi.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az önkormányzat eljárása a panaszos alapvető jogait sértette, valamint hogy alkotmányossági szempontból aggályos, hogy az önkormányzat polgármestere jogosult mindenemű tartalmi és formai megkötés nélkül dönteni a szociális támogatásra való jogosultság biztosításához szükséges önkéntes munkavégzés kérdésében. A visszáság megelőzése érdekében az ombudsman felkérte a jegyzőt, hogy aktív közreműködéssel teremtse meg, hogy valamennyi rászoruló személy a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságuk fenntartása érdekében részt vehessen a közérdekű önkéntes tevékenységben, valamint azt megfelelő módon igazolják. A biztos azt is kérte továbbá, hogy a jegyző működjön közre abban, hogy az önkormányzathoz forduló segélyezettek számára az önkéntes munkavégzéssel kapcsolatos feltételek világosak és egyértelműek legyenek, az abban való részvételt minden rászoruló számára biztosítsák.

Az eseten túlmutatóan a biztos kiemelte, hogy az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat szükségességével kapcsolatban egyetért azzal az állásponttal, hogy az önkéntes munkavégzés során is lényeges, hogy a munkavállaló biztonságos munkafeltételek között tudjon dolgozni. Az ombudsman így jelentését azzal zárta, hogy szükségesnek tartja összhangba hozni a biztonságos munkavégzés követelményét azzal, hogy az erre való hivatkozás a gyakorlatban ne képezzen tartós akadályt. Mindezek nyomán a biztos felkérte az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy tekintse át a miniszteri rendelet szabályait, és azok megfelelő tartalmú módosításának kezdeményezésével tegye lehetővé, hogy az önkéntesek foglalkoztatásának ne legyen automatikusan kötelező előfeltétele az előzetes munkaköri alkalmassági orvosi vizsgálat elvégzése. Továbbá arra is kérte a minisztert, hogy az ellátásból való tömeges kiesés megelőzése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket: segítse elő, hogy az önkéntes munkavégzés lehetőségét valamennyi hátrányos helyzetű, magas munkanélküliséggel küzdő térség önkormányzata biztosítani tudja.

A család- és ifjúságügyért felelős államtitkár jelentésre adott válaszában kifejtette, hogy sem a munkavállaló, sem a munkáltató nem kerülhet számára hátrányos helyzetbe a biztonságos és az egészséget nem veszélyeztető foglalkoztatás kapcsán. Mivel sem a foglalkoztatandó személy, sem a munkáltató nem rendelkezik azokkal az egészségügyi ismeretekkel, amelyek alapján a megfelelő döntést meghozhatja, az aktuális esetben gyakorlatilag elkerülhetetlen a kérdéses munkakör vonatkozásában megfelelő foglalkozás-egészségügyi ismeretekkel rendelkező szakértő igénybevétele. Ha nem szükséges munkaköri egészségi alkalmasság vizsgálata, a munkáltató helyes döntését más formában szükséges segíteni. Utalt arra, hogy a tárca rövidesen áttekinti a közérdekű munkavégzés során előforduló munkaköröket, és ha szükséges a jogszabályi támogatás, akkor e vonatkozásban nyitott a változtatásra. A nemzetgazdasági miniszter álláspontja szerint a munkaköri alkalmassági vizsgálatokat érintő probléma megoldható lehet úgy, hogy a jellegükben hasonló munkavégzési formák – így például az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó időnymunka vagy alkalmi munka – munkaköri alkalmassági vizsgálatra vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazását írják elő a közérdekű önkéntes munkát végző személyek tekintetében is. A jogszabály-módosítás előkészítése az emberi erőforrásokért felelős miniszter hatáskörébe tartozik, ezért a kérdés mielőbbi megnyugtató rendezése érdekében megkezdtek az egyeztetést. A koldsi önkormányzat aljegyzője jelentésre adott válaszában a jelentésben foglalt intézkedésekkel egyetértett.

4. Az AJB-2811/2014. számú ügyben a biztos újra az egészségbiztosítási pénztárak utólagos ellenőrzési gyakorlatát vizsgálta. Egy korábbi jelentésében az ombudsman már megállapította, hogy visszás helyzetet eredményez az egészségbiztosítási pénztár azon gyakorlata, amely a terhességi-gyermekágyi segélyt vagy gyermekgondozási díjat igénylő kisgyermekes anyák munkaviszonyát egy utólagos ellenőrzési eljárás következtében semmissé nyilvánította, és így kizárta őket az ellátásból. Az akkori vizsgálat megállapította, hogy az egészségbiztosítási szervnek nincs törvényi felhatalmazása arra, hogy a szerződő felek által megkötött munkaszerződés tartalmát – a személyes munkavégzési kötelezettség teljesülését, a munkába lépést – utólag vizsgálja, azt semmisnek nyilvánítsa. Különösen nincs erre lehetőség abból a kizárólagos célból, hogy a kérelmezőt, az anyát és a gyermekét kizárja az ellátásból.

A korábbi jelentés kiadását követően ismételten számos kismama fordult az ombudsmanhoz azt kifogásolva, hogy esetükben az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) ugyanilyen utólagos ellenőrzési eljárást folytatott le, amely eredményeként szintén megvonták tőlük az ellátást. Sérelemzték, hogy hiába igazolták, hogy rendelkeznek az ellátás megállapításához szükséges 365 napos biztosítási jogviszonynál jóval hosszabb, 3–5 éves, fo-

lyamatos biztosítási jogviszonnyal. A vizsgált konkrét ügyben a panaszos kismamával szemben – első gyermeke születését követően – az egészségbiztosítási pénztár szintén lefolytatta utólagos ellenőrzését, majd annak következtében törölte biztosítási jogviszonyát és kizárta az ellátásból. Panaszza benyújtásakor újból gyermeket várt és attól tartott, hogy az egészségbiztosítási pénztár ezen előző eljárása következményeként ismételten nem kapja meg az őt megillető ellátásokat.

A korábbi jelentés kiadását követően az OEP főigazgatója felülvizsgálta az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak ellenőrzési gyakorlatát, és arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy az anyák és újszülöttek szociális biztonsághoz fűződő jogainak védelme érdekében a továbbiakban nem vizsgálják majd utólagosan az ellátásra való jogosultságot megalapozó biztosítási jogviszony létrejöttének körülményeit. Az intézkedés nem érintette a korábban lefolytatott eljárásokat, így a panaszos az időközben megszületett második gyermeke után ismét nem vált jogosulttá a terhességi-gyermekágyi segélyre és a gyermekgondozási díjra.

A jelentés rögzíti, hogy a hatályos szabályozás szerint a pénzbeli egészségbiztosítási ellátások a pénzbeli egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettséggel arányosan vehetők igénybe. A vizsgálat ugyanakkor megállapította, hogy az ellátásból kizárt kismamák a törvényben előírtnál jóval hosszabb időtartamban voltak folyamatosan biztosítottak. Mindezek alapján gyermekük születését követően e kismamák kizárása az ellátásból – különösen arra történő hivatkozással, hogy a terhesség alatt létesített munkaviszonyuk szünetelt megállapodás, amelynek célja a terhességi-gyermekágyi segélyre, illetve a gyermekgondozási díjra való jogosultság megszerzése aránytalanul rövid járulékfizetési idővel – a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, valamint az anya és újszülött gyermeke vonatkozásában a szociális biztonsághoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő.

Az ombudsman a gyermekvállalást tervező nők jogainak védelme érdekében kiemelte azt is, hogy az OEP ezen utólagos ellenőrzési gyakorlata eredményeként a munkáltatók még inkább ellenérdekeltté válhatnak a gyermeket váró nők alkalmazásában. A biztos ezért felkérte az OEP főigazgatóját, hogy ismételten tekintse át és vizsgálja felül az irányítása alá tartozó, az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerveknél működő ellenőrzési szakegységeknek a biztosítási jogviszony fennállásának utólagos ellenőrzésével, valamint a biztosítási jogviszony törlésével kapcsolatos gyakorlatát. Felkérte továbbá arra is, hogy vizsgálja meg, hogy a jelentést megalapozó konkrét ügy felülvizsgálata révén van-e arra lehetőség, hogy a hosszú biztosítási jogviszonnyal rendelkező kismama legalább a második gyermekére tekintettel részesüljön terhességi-gyermekágyi segélyben, illetve gyermekgondozási díjban.

A jelentésre adott válaszában az OEP főigazgatója arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a jelentésben említett két kismama esetében felügyeleti jogkörében eljárva, míg a harmadik esetben a bíróság jogerős ítélete alapján intézkedett a kismamák biztosítási jogviszonyának visszaállításáról és az ellátások kifizetéséről. Jelezte, hogy 2013. március 21-e óta nem került sor a kismamák biztosítási jogviszonyának utólagos ellenőrzésére. Arról is tájékoztatást adott, hogy az új Ellenőrzési Szabályzat világosan és egyértelműen rögzíti a foglalkoztatók hatósági és társadalombiztosítási kifizetőhelyei felügyeleti ellenőrzésének eljárási szabályait, ezzel pedig véglegesen lezárult a biztosítási jogviszonyok utólagos ellenőrzése. Kiemelte, hogy szakmai egyeztetések vannak folyamatban arról, hogy a vonatkozó jogszabály az egészségbiztosítási szervek ellenőrzési jogosultságával kapcsolatban mire ad felhatalmazást.

Az egészségügyért felelős államtitkár válaszában jelezte, hogy az OEP megkezdte 47 érintett kismama ügyének felülvizsgálatát. Azon ügyekben, amelyekben a miniszter felügyeleti jogköre keretében jogosult az OEP által hozott másodfokú határozatokat megváltoztatni vagy megsemmisíteni, az államtitkár elrendelte az ügyek felülvizsgálatát. Válaszában a biztos hangsúlyozta, hogy az anya és újszülött gyermeke vonatkozásában a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben aggályos a szakigazgatási szervek és az OEP eljárása. Azon kismamák esetében, akik nem csak az ellátás megállapításához szükséges 365 nap biztosítási idővel rendelkeztek, hanem annak három-, ötszörösével, arra hivatkozással nyilvánítják semmissé a terhességük időtartama alatt létesített munkaszerződésüket és törlik a jogviszonyukat, hogy annak kizárólagos célja az egészségbiztosítás pénzübeli és természetbeni ellátásaira való jogosultság elnyerése volt. A korábbi, hosszú ideig fennálló, folyamatos biztosítási jogviszonyukkal ugyanis álláspontja szerint megszerezték a jogosultságot arra, hogy igénybe vegyék a gyermekük születése esetén járó ellátásokat.

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. Lényeges kiemelni, hogy egészségügyet érintő kérdésekben meglehetősen szűk az ombudsman eljárási hatásköre. Érdeemes arra is utalni, hogy a betegek alapvető jogait érintő vizsgálatokról a leginkább veszélyeztetett csoportok jogainak védelme kapcsán olvashatnak.

1. A 2014-es év egyértelműen legnagyobb, sajnálatos módon nem szakmai, hanem sokkal inkább politikai visszhangot kiváltó vizsgálatát az AJB-1131/2013. számú ügyben, a Kábítószerügyi Koordinációs Bizottság 2013-as évben történt átalakítása tapasztalatainak és a Kék Pont Alapítvány józsefvárosi tücsere-programját érintő önkormányzati intézkedéseknek a kapcsán folytatta le a biztos. Arra már a korábbi ombudsmani jelentések felhívták a figyelmet, hogy a Nemzeti Drogstratégia hatályon kívül helyezése és az új drogstratégia elfogadásának több éves elhúzódása miatt kialakult ex-lex helyzet súlyos visszasságot eredményezett. 2013-ban végül hosszas szakmai viták után elfogadták az új Nemzeti Drogstratégiát, átalakították a drogkoordináció központi szakmai irányító-tanácsadó szintjét. Az egyes drogszakmai-civil szervezetek részéről érkező jelzések szerint azonban a korábbinál kevesebb teret biztosítottak az alacsonyküszöbű és az ártalomcsökkentő jellegű szolgáltatásokat biztosító civil szervezetek számára, valamint a kormányzati koordinációs testületek munkájában is korlátozottabbak lettek a civil lehetőségek a korábbiakhoz képest. Mindezek fényében a biztos indokoltnak látta a drogkoordináció újjáalakított intézményi rendszerének, a civil szakmai vélemények artikulációs lehetőségei érvényesülésének átfogó vizsgálatát. Fenti kérdéskörrel való szoros összefüggés alapján egyedi panaszbeadvány kapcsán vizsgálta az ombudsman a Budapest VIII. kerületében, a Józsefvárosban működő Kék Pont Alapítvány tücsere-szolgáltatása és az önkormányzat együttműködési megállapodásának utóbbi általi felmondása miatt kialakult, a szolgáltatás megszűnésének lehetőségével fenyegető helyzet körülményeit.

A vizsgálat rámutatott, hogy a korábbi Kábítószerügyi Koordinációs Bizottság működésének tapasztalatai alapján átalakított egyeztetési-véleményezési és koordinációs rend továbbra is alkalmas a szakmai vita kezdeményezésére, az egyes kérdések tartalmi, érdemi megvitatására, a kormányzati képviselőkkel való kapcsolata pedig biztosítja a társadalmi vélemények központi döntéshozatali folyamatokba való becsatornázását. A drogproblémák helyi szintű kezelésében a Nemzeti Drogellenes Stratégia célkitűzéseinek megvalósítása keretében kiemelt jelentőséget tulajdonít a Kábítószerügyi Egyeztető Fórumok (KEF) működésének. A rendelkezésre

álló adatok alapján a hazai problémás droghasználat szempontjából legsúlyosabban érintett településnek egyértelműen a főváros tekinthető. A biztos mindezek alapján azt állapította meg, hogy a fővárosi KEF felállításának elhúzódása az egészséghez való jog sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.

A jelentés kiemeli, hogy a túcsere-programok elsődlegesen abban segítik az intravénás droghasználókat, hogy ne kelljen megosztaniuk egymással felszerelésüket, így megvédhessék magukat, illetve szexuális partnereiket a fertőzésektől. Ez – az intravénás droghasználók egészségének megóvása mellett – jelentős társadalmi költségektől kíméli meg az adófizetőket. A biztos arra is utalt, hogy az ellenőrzött túcsere-programok semmi esetre sem propagálják a droghasználatot. Az elterjedt kritikákkal szemben egyáltalán nem akadályozzák a leszokás sikerességét, éppen ellenkezőleg, növelik a rehabilitáció esélyét. Hozzájárulnak ugyanis ahhoz, hogy a drogfogyasztók ellátásba jussanak, hosszú távon csökkentik az illegális szerhasználat előfordulását és hozzájárulnak az egészséges környezet kialakulásához.

A józsefvárosi túcsere-program ügyével kapcsolatban a biztos ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a kerületi önkormányzat határozata nyomán megszűnéssel fenyegetett program a magyar állam kábítószerügyi stratégiai célkitűzéseivel (Nemzeti Drogellenes Stratégia) illeszkedő, bizonyított hatékonyságú szolgáltatás. Hangsúlyozta, hogy sérti az egészséghez való jog fokozatos érvényesítésének elvét ennek megszüntetése anélkül, hogy a szolgáltatás biztosítását mint célt az önkormányzat megvizsgálta vagy esetleges pótlásáról gondoskodott volna. Jelezte a jelentésben, hogy a túcsere-programok nem csupán a fertőző betegségek megelőzésében lehetnek hatékonyak, hanem az ellátórendszer első lépcsőfokát képezik, kezeléshez juttatják a szerhasználókat, csökkentik az utcai drogfogyasztást és – az önkormányzattal való együttműködés esetén – hozzájárulhatnak az egészséges környezet biztosításához. A biztos szerint a józsefvárosi önkormányzat által alkalmazott „megoldás”, amely szerint az egyébként a szomszédos kerületben székhellyel rendelkező Kék Pont Alapítvány így is elérhető lesz a helyi droghasználók számára, a meglévő súlyos szociális-közegészségügyi és helyi drogpolitikai probléma exportálását jelentené a szomszéd kerületbe.

Az ombudsman felkérte a minisztert, hogy szakmai iránymutatásban tisztázza a túcsere-programok drogpolitikai és ellátásbéli szerepét, segítséget nyújtva az önkormányzatok számára az együttműködés kereteinek helyes értelmezésében, a későbbi megállapodások feltételeinek egyértelmű meghatározásában. A biztos a polgármestert arra kérte, hogy tegyen intézkedéseket egy minden fél – különösen pedig a helyi lakosok és az ellátott intravénás szerhasználók – érdekeit egyaránt figyelembe vevő megoldás érdekében. Olyan megoldás érdekében, amely nem vezet az egészségügyi

és szociális szempontból egyaránt rendkívül kiszolgáltatott drogbetegek egészséghez való jogának ellehetetlenüléséhez, de hatékony megoldást jelent a drogszemét begyűjtésének megszervezésére, az egészséges környezethez való jog érvényesülésének biztosítására. A biztos felkérte továbbá a főpolgármestert, hogy a fővárosi drogprobléma hatékonyabb kezelésének előmozdítása érdekében tegyen mielőbbi intézkedéseket a Fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum összehívására.

A józsefvárosi polgármester a jelentésben tett ajánlással kapcsolatos álláspontját a biztossal hivatalosan nem ismertette. A főpolgármester arról tájékoztatta a biztost, hogy szándékában állna összehívni a Fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórumot és annak szakmai irányítását is készséggel végezné, ha a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi források rendelkezésre állnának. Jelezte, hogy a Fővárosi Önkormányzat költségvetési helyzete nem teszi lehetővé, hogy saját bevételei terhére olyan, önként vállalt feladatokat lásson el, mint a drogellenes küzdelemben részt vevő civil szervezetek pályázati úton történő támogatása és a Fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum működtetéséhez szükséges anyagi fedezet biztosítása.

A szociális ügyekért és a társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkár a jelentés kapcsán arról tájékoztatta a biztost, hogy a szaktárca megemelt összegű pályázatokkal és folyamatos szakmai segítséggel is támogatja a helyi szintű drogpolitikát, együttműködik az önkormányzatokkal és a helyi kábítószerügyi koordinációért felelős egyeztető fórumokkal. A felépülés-központú Nemzeti Drogellenes Stratégia értelmében a minisztérium az intravénás szerfogyasztáshoz kapcsolódó egyéni és társadalmi károk hatékony megelőzését elsősorban olyan szolgáltatások és programok biztosításában látja, amelyek illeszkednek az egyéni szükségletekhez és körülményekhez, valamint lehetőséget adnak a különböző szolgáltatások kombinációjára is. Azok esetében viszont, akik nem motiváltak a leszokásra, továbbra is kiemelten fontosnak tartja a különböző ártalomcsökkentő beavatkozások alkalmazását és az olyan szolgáltatásokhoz történő hozzáférés javítását, mint a megkereső tevékenységek, fenntartó kezelések és a steril eszközök biztosítása. Jelezte továbbá azt is, hogy a helyi szintű kábítószer-probléma megelőzése és kezelése érdekében a szaktárca számos beavatkozást is tervez a Nemzeti Drogellenes Stratégiához kapcsolódó, éppen most készülő szakpolitikai programjában. Az államtitkár szerint a fővárosi drogproblémájának hatékony kezelése elképzelhetetlen a Fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum működése nélkül, ennek előmozdítása érdekében a tárca már felvette a kapcsolatot a Fővárosi Önkormányzattal.

2. Az AJB-3119/2014. számú ügyben a biztos a mumpsz-kanyaró-rubeola elleni kötelező védőoltás során igénybe vehető vakcinák engedélyezési gyakorlatát és a kötelező védőoltásokkal kapcsolatban felmerülő egyes, a lelki-

ismereti szabadságot érintő kérdésekről folytatott vizsgálatot a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes jelzésére.

A vizsgálat kiindulópontjául két sokgyermekes édesapa panaszbeadványa szolgált, akik lelkiismereti meggyőződésükkel ellentétesnek ítélték, hogy gyermekeiknek művi abortuszról származó sejtvonalak felhasználásával készült mumpsz-kanyaró-rubeola elleni védőoltást adjanak be. A panaszosok mindvégig szerették volna gyermekeiket beoltatni, ezért önerőből, a hatóságok segítsége nélkül felkutattak egy japán oltóanyagot, amely nem humán embrionális sejtvonallal készül, és annak beszerzési költségeit is vállalták. A beadványozók a magyar hatóságoktól egyedi forgalomba hozatali engedélyt kértek a japán oltóanyagra. A hatóság a kérelmeket első alkalommal elutasította, noha megállapította, hogy az alternatív japán vakcina az államilag támogatott megegyező hatóanyagú. Később, egy hosszas eljárás eredményeként a hatóság mégis megadta az engedélyt a jogszabály azon kitételére hivatkozva, hogy a szülők hozzáállása miatt „az engedélyezett gyógyszerhez a beteg hozzájárása aránytalanul nagymértékben akadályozott”. A jelenlegi jogszabályi környezetben a hatóságok számára ez volt az egyedüli lehetséges jogértelmezés az alternatív oltóanyag engedélyezésére, az alkalmazott érvelés viszont azt a látszatot kelti, hogy a szülők felelőtlenül gátolják gyermekeik egészségvédelmét, holott ők a lelkiismereti szabadság alapjogával élve, ennek érdekében áldozatot is vállalva, együttműködtek a megoldás megtalálásában.

A biztos a vizsgálat során aggályosnak találta, hogy egyes esetekben a hatóságok eljárásuk folyamán a szakmai szempontokon túl minősítették a lelkiismereti szabadság terjedelmét, illetve gyakorlásának indokoltságát is. A jelentés kiemeli, hogy a vizsgálat során megkeresett egészségügyi államtitkár és országos tisztifőorvos is egyetértett azzal, hogy a jelen ügyben a szülők kérése – a beszerzés költségeinek viselése esetén – mindenképpen elfogadható. A biztos megállapította azt is, hogy a jogszabály nem ad egyértelmű iránymutatást a lelkiismereti okból kezdeményezett egyedi oltóanyag választásának engedélyezésére. A biztos szerint az alternatív vakcina engedélyezését kérő, a jogkövető magatartás iránt elkötelezett panaszosok a lelkiismereti szabadságuk gyakorlása érdekében jogos igényekkel fordultak a hatóságokhoz. Az ombudsman ezért szükségesnek tartja, hogy az alternatív oltóanyagok behozatalának engedélyezése során a jogi szabályozás lehetővé tegye a lelkiismereti megfontolások mérlegelését is. A jelentés szerint az alternatív vakcina beszerzése – szemben az államilag támogatott és ezért ingyenesen beadható általános oltóanyaggal – igen nagy anyagi terhet jelent, ezért méltányos lenne, ha az állam bizonyos mértékű ártámogatással mérsékelné a költségeket, ezért a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét a jogi szabályozás egyértelművé tételére annak

érdekében, hogy a kötelező védőoltások felvételekor az állampolgároknak ne kelljen választaniuk a lelkiismereti megfontolások és a jogkövető magatartás között.

A miniszter válaszában arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy megkezdte a vonatkozó jogszabályok áttekintését annak érdekében, hogy olyan, alkalmas jogi környezet jöhessen létre, amely biztosítja, hogy a lelkiismereti aggályok miatt kérelmezett külföldi oltóanyagok egyedi importjával összefüggő eljárásokban tapasztalt nehézségek elhárulhassanak, és az oltásra kötelezettek részéről ténylegesen biztosítva legyen egy olyan alternatív út a jogkövető magatartás érdekében, amelynek finanszírozási háttere is rendezett. Ezt követően kerülhet sor a szükséges jogszabály-módosításokkal kapcsolatos szakmai egyeztetések lefolytatására.

3. Korábban az országgyűlési biztosok több alkalommal vizsgálták a Békés Megyei Pándy Kálmán Kórház működését és az ellátás körülményeit. Az AJB-1979/2014. számú ügyben a Békés megye hatósági-közszolgáltatási intézményrendszerének átfogó jellegű, alapjogi szempontú feltérképezését célzó vizsgálatsorozat keretében a biztos ismét felkereste és vizsgálta az intézmény működését. A korábbi vizsgálati tapasztalatok szerint az intézményben a koraszülött-ellátás ugyanis nem megoldott maradéktalanul, a forráshiány miatt a kórházban nincsenek rezidensi helyek, jelentős mértékű az orvoshiány, valamint a kényszergyógykezelés megfelelő dokumentálására vonatkozó, a jogszabályok által előírt, értesítési kötelezettséggel kapcsolatos mulasztást is tapasztalt a biztos. Mindezek alapján a biztos indokoltnak látta a kórház helyszíni vizsgálat keretében történő utóvizsgálatát. Így 2014 tavaszán az ombudsman munkatársai helyszíni vizsgálatot folytattak, amely a kórház valamennyi egységére, a betegellátás feladataira, valamint a korábbi ombudsmani ajánlások sorsára is kiterjedt.

A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy a kórházi ellátás során felmerülő legtöbb probléma közvetlenül vagy közvetve forráshiányra vezethető vissza. Az egészségügyi ellátás finanszírozása ugyanis nem veszi figyelembe az ellátandó terület lakosságának kor szerinti összetételét, sem más olyan szempontokat, melyek lényegesen árnyalják a betegellátási feladatokat. Az orvosok átlagéletkora az országos helyzethez hasonlóan igen magas, a szakdolgozók esetében viszont alacsonyabb az országos átlagnál, mivel megfelelő utánpótlást jelentenek a környék szakképző intézményei. Jelentős nehézséget okoz azonban az, hogy az előregedő és a betöltetlen háziorvosi praxisok miatt területileg egyenetlen az alapellátás és az ilyen körzetekből érkező betegek felvétele a létszámhiánnyal küzdő sürgősségi ellátó-helyet vagy a belgyógyászati osztályt terheli. Kiderült az is, hogy az eszközállomány nagymértékben előregedett, a kórház az elmúlt években pályázati pénzekből kezdett beruházásokat, így jött létre a kórház területén

egy légi mentő fogadására alkalmas leszállóhely. A már felújított épületek akadálymentesek, integrált minőség- és környezetirányítási rendszert működtetnek, mérik a betegek elégedettségét, az adatokat felhasználják a minőségfejlesztési programokban. A kórházhoz nyolc külső telephely, ellátó egység tartozik, a szűkös anyagi források miatt azonban nehézséget jelent a telephelyek közötti betegszállítás, mert az belső szállításnak minősül, amiért nem jár külön finanszírozás, a költségek hatékony elosztása érdekében így kénytelenek minél több beteget egyidejűleg szállítani, ami kihat az ellátás színvonalára.

A vizsgálat rámutatott, hogy a szükséges források állandó hiánya miatt a kórház még mindig nem tudta egy épületben egyesíteni az egymástól két kilométer távolságban működő szülészeti és koraszülött osztályt, pedig annak szükségességét már a korábbi ombudsmani jelentés is jelezte. A kapott tájékoztatás alapján ezt a problémát pályázati úton igyekeznek majd orvosolni. Még 2011-ben a biztos kifogásolta, hogy az intézmény nem alkotta meg a pszichiátriai ellátásban alkalmazható korlátozó eljárásokat szabályozó dokumentumot, ez pedig a 2014-es vizsgálat idején is hiányzott. Az ombudsman ezért fenntartotta az erre vonatkozó korábbi ajánlását, és felkérte a kórház főigazgatóját, hogy közvetlen veszélyeztető magatartás esetén mindig tegyenek eleget a személyes szabadság korlátozásával kapcsolatos valamennyi dokumentációs és értesítési kötelezettségnek, továbbá, hogy a jogszabályi előírásnak megfelelően alkossák meg és függesszék ki az egyes korlátozó intézkedések elrendelésének és alkalmazásának szabályairól szóló eljárásrendet. A főigazgató e kérésnek eleget tett és elkészítette a pszichiátriai betegek ellátása során alkalmazható korlátozó intézkedések intézeti protokollját tartalmazó szabályzatot, amely immár valamennyi érintett számára nyilvánosan elérhető. A biztos a koraszülött-ellátást korszerűsítő, jelenleg is zajló beruházás megvalósulását a jövőben is figyelemmel kíséri majd.

4. Egy másik, az egészségügyi területet érintő ügyben a kiindulópontot a Magyarországi Munkavállalók Szociális és Egészségügyi Ágazatában Dolgozók Demokratikus Szakszervezetének (MSZ EDDSZ) elnöke által benyújtott panaszbeadvány jelentette, amelyben a sürgősségi ellátást nyújtó mentőápolók szakképesítésével kapcsolatos aggályait fogalmazta meg. Az AJB-3261/2014. számú ügyben azért indult ombudsmani vizsgálat, mert a szakszervezet elnöke sérelmezte, hogy a mentőautókon szolgálatot teljesítő mentőápolók közel fele – a szervezet információi szerint – nem rendelkezik egészségügyi szakképesítéssel. A megfelelő egészségügyi szakképesítés nélkül mentést végző mentőápolókat a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara pedig nem tudja felvenni tagjai közé.

A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy tényszerűen a mentőápo-

lói munkakört betöltő dolgozók 28,6%-a nem rendelkezik a munkakör ellátásához szükséges ápolói vagy mentőápolói szakképesítéssel. Az egészségügyi államtitkár tájékoztatása szerint az oktatást végző szakmai szervezeti egység ütemezése alapján és a képzés megszerzéséhez előírt határidők, valamint a jelentkezések figyelembevételével a képzésük jelenleg is folyamatban van. Az egészségügyi szakemberhiány mértékének ismeretében kétséges azonban, hogy a mentőautókon valóban minden esetben az egészségügyi tevékenységet önállóan végezhető személy felügyelete mellett történik az ellátás. Így adott esetben a gyakorlatban előfordulhat, hogy egy szakképzettség nélküli mentőápoló megy ki a mentési helyszínre. A biztos ezért azt állapította meg, hogy a mentőápolók foglalkoztatási feltételeit rendező alapvető jelentőségű jogszabályi rendelkezések gyakorlati megvalósulása sok esetben kétséges. A mentőápolók megfelelő szakképzettség és a jogszabály szerinti felügyelet hiányában történő részvétele a mentési tevékenységben pedig komoly hatással lehet az egészségügyi ellátás elvárható minőségére, amely végső soron a mentésben részesülő betegek testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben állandósítja a visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét.

Mivel a mentésben részt vevők esetében is fennáll az egészségügyi szakemberhiány, valamint a mentőápolók alkalmazására vonatkozó jogszabályi előírások maradéktalan betartása együttesen a mentési tevékenységet végző szervezetek működését ellehetetlenítenék, a biztos arra kérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tegyen lépéseket a mentőápolók bérezési feltételeit, munkakörülményeit javító olyan feltételrendszer kialakítására, amely a jelenleg tapasztalható szakemberhiányt enyhíti, egyben javítja a biztonságos betegellátást. Felkérte továbbá a minisztert arra is, hogy biztosítsa, hogy a mentési tevékenységet végző szervezetek a képzés nélküli munkavégzésre előírt fenti törvényi határidőket és az alkalmazás feltételeit – ideértve a felügyelet melletti munkavégzés szabályait – maradéktalanul betartsák.

5. Egy panaszbeadvány alapján folytatott vizsgálatot az alapjogi biztos az AJB-6989/2013. ügyben az OEP tájékoztatási kötelezettségének elmulasztásával kapcsolatosan. Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy az OEP a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő akkor, amikor a panaszos gyermekének külföldi gyógykezelés engedélyezésére irányuló eljárás során a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI) által kiadott támogató javaslatot – egyetértése hiányában – felterjesztette felülvizsgálatra az Egészségügyi Tudományos Tanácshoz (ETT), és erről a döntéséről a panaszost írásban egyáltalán nem tájékoztatta. A biztos vizsgálata során hangsúlyozta, hogy a jelenleg hatályos szabályokról szóló, interneten elérhető tájékoztató sem tartalmaz

a felülvizsgálati eljárás mibenlétére vonatkozóan pontos, az ügyfél számára világosan érthető leírást. Megállapította továbbá, hogy sérti az ügyfél tisztességes eljáráshoz való joga érvényesülését a felülvizsgálati eljárás jogorvoslati vagy belső normakontroll jellegének tisztázatlansága, illetve hogy a tényállás tisztázásához szükségesnek ítélt további információk bekérésére vonatkozó részletszabályok nincsenek rögzítve. A hatósági eljárás kapcsán pedig arra hívta fel a figyelmet, hogy sérül az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő joga abban az aspektusban is, hogy ha mindezekről nem tájékoztatják kellő részletességgel.

A vizsgálat során hatáskörének hiánya miatt az ombudsman nem foglalt és nem is foglalhatott állást sem az orvos-szakmai kérdések tekintetében, sem pedig a felülvizsgálat során folytatott szakmai egyeztetés körülményeinek utólagos felderítésében. A külföldi gyógykezelés támogatására irányuló eljárásnak nem kötelező, hanem méltányossági körben biztosított jellege miatt pedig az orvosszakmai kérdésekben érvényesülő jogorvoslattal kapcsolatban nem állapított meg visszásságot az ombudsman. A többi feltárt probléma alapján a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a hatályos, külföldön történő gyógykezelések részletes szabályairól szóló kormányrendelet kiegészítését a felülvizsgálati eljárás során a tényállás tisztázásához szükségesnek ítélt további információk bekérésére vonatkozó eljárási részletszabályokkal, illetve magának a felülvizsgálati eljárás szerepének egyértelműsítésére, belső normakontroll jellegének tisztázására irányuló részletszabályokkal. Felkérte továbbá az OEP és a GYEMSZI főigazgatóját, hogy a felülvizsgálati eljárás tekintetében fordítsanak a jövőben kiemelt figyelmet tájékoztatási kötelezettségükre, elősegítve az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesülését.

Az OEP főigazgatója álláspontja szerint a kormányrendelet teljes körűen rendezte a vizsgálat tárgyát képező felülvizsgálati eljárás kérdéskörét azáltal, hogy sem az OEP mint finanszírozó, sem pedig az ügyfél nem kérheti a tagozat javaslatának felülvizsgálatát. Az egészségügyért felelős államtitkár ezzel szemben arról tájékoztatta a biztost, hogy a vizsgálat során feltárt jogszabályi hiányosságok megoldása céljából a hivatkozott kormányrendelet módosításához szükséges szakmai előkészítést haladéktalanul megkezdi. Az államtitkár emellett egyetértett a felülvizsgálati eljárás szerepének egyértelműsítésére, belső normakontroll jellegének tisztázására irányuló kiegészítési javaslattal is. A GYEMSZI főigazgatója utasította a méltányossági alapon finanszírozott külföldi gyógykezelésekkel kapcsolatban eljáró munkatársait, hogy a felülvizsgálati eljárás során fordítsanak kiemelt figyelmet az ügyfelek tájékoztatására. Tájékoztatta továbbá a biztost, hogy intézkedik a GYEMSZI honlapján található betegtájékoztató szöveg megváltoztatása és kiegészítése iránt.

A művelődéshez való jog és az oktatás

Az Alaptörvény XI. cikke alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, ezt a jogot pedig az állam a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a művelődéshez való jogról önállóan, de az oktatáshoz való joggal együtt rendelkezik, hiszen a művelődés klasszikus területének az oktatás tekinthető. Bár a művelődéshez való joggal összefüggésben az alkotmánybírósági gyakorlat elsődlegesen a széles értelemben vett oktatáshoz való jog területével (közoktatás és felsőoktatás szférája) foglalkozott behatóan, világossá tette azt is, hogy az oktatáson kívül más területek is beletartoznak: a művelődéshez való jog nemcsak az iskolarendszerű oktatásban, hanem azon kívül is megvalósulhat. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a művelődéshez, 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 alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa. Az alapvető jogok biztosának az oktatást érintő ügye vizsgálata során figyelemmel kell lennie arra, hogy az egyes oktatási intézmények eljárásával, tevékenységével kapcsolatban az elé kerülő ügyek jelentős részében nem maga az oktatásban vagy a felsőoktatásban való részvételhez való jog sérül, hanem tipikusan más alapjogok vagy a jogállamiság elvével összefüggő követelmények.

A nevelési-oktatási intézmények gyakorlatával összefüggésben jól elkülöníthető panasz típusok különböztethetőek meg. Ezek közül is egyre gyakoribbak a pedagógusok nevelő munkáját sérelmező ügyek, jelentősek a tanulók egymás közötti bántalmazásával kapcsolatos beadványok, ezekben a szülők, tanulók a nevelési-oktatási intézmények fellépésének módját vagy annak esetleges hiányát sérelmezik. Számos esetben kérnek segítséget sajátos nevelési igényű, beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók szülei a gyermekek számára megfelelő pedagógiai szakszolgáltatásokhoz (pl. logopédus, pszichológus) vagy a szakértői bizottság által előírt fejlesztő foglalkozásokhoz való hozzáférés hiánya miatt.

A panaszok alapján konkrét ügyekben lefolytatott ombudsmani vizsgálatok kapcsán jellemző tapasztalat, hogy nem az oktatáshoz való jog sérelme tárul fel, hanem az óvodák, iskolák, kollégiumok gyakorlatában jel-

lemzően más jogokkal összefüggő visszásság. Az alapjogi biztos 2014-ben az oktatás területén több olyan átfogó jellegű vizsgálatot indított, amelyben a jelentés végleges elkészítésére csak 2015 elején került sor, így ezek ismertetésére értelemszerűen a 2015-ös évről szóló beszámolóban kerül majd sor. Ebbe a körbe tartozik a pedagógus-életpályamodell és új besorozási rendszer működésének alapjogi aspektusú áttekintése, valamint az értelmi fogyatékossgal élő gyermekek előkészítő szakiskolai képzésének megszűnését, továbbá az iskolai tankönyvrendelés 2014-es problematikáját érintő vizsgálatok. Az alábbi egyedi ügyekben az ombudsman vizsgálatainak eredményeként az oktatáshoz, a felsőoktatásban való részvételhez, a jogorvoslathoz való jogok, az egyenlő bánásmód és a jogállamiság követelményébe ütközés sérelmét állapította meg.

1. Az AJB-4689/2013. számú ügyben az ombudsman azokat a panaszbeadványokat vizsgálta átfogó módon, amelyek a 2013. évi iskolai tankönyvellátás körülményeit kifogásolták. A panaszosok jellemzően azt sérelmezték, hogy a Könyvtárellátó Nonprofit Kft. által küldött „díjbekérőn” megrendelőként a kiskorú tanuló gyermekek neve szerepelt, továbbá a tankönyveket átvétel előtt kellett a szülőknek kifizetni, ugyanakkor a számlát a könyvek átvételét követő 15 napon belül állították ki. Aggályosnak tartották azt is, hogy a tankönyvek ellenértékének kiegyenlítéséhez kezdetben nem, majd csak a megyeszékhelyeken voltak felhasználhatóak az iskolakezdési utalványok, valamint ugyancsak problémás volt a fizetési határidők megállapítása is. 2013. szeptembertől a panaszok elsősorban azt sérelmezték, hogy a megrendelt és a szülők által kifizetett tankönyveket a diákok nem kapták meg, azok nemegyszer több hónapig hiányoztak, és ez komolyan akadályozta a gyermekeket a tanulásban.

A tankönyvellátási rendszer átalakításával kapcsolatos anomáliák között a biztos rámutatott arra, hogy a jogszabályokban a feladat elvégzésre megállapított határidő teljesítésére rendelkezésre álló időtartam nem volt összhangban a rendelkezésre álló tárgyi, személyi és technikai feltételekkel. Emellett problémát jelentett az is, hogy a jogszabályban meghatározott rendelési határidők sem igazodtak az iskolai tanév rendjéhez. A biztos hangsúlyozta, hogy a vizsgált tanévben a tanulók legszükségesebb adatainak átadását a jogszabály konkrét célhoz kötötte, miszerint az adatok kizárólag a tankönyvjegyzékben meghatározott áron történő tankönyvvásárláshoz való jogosultság megállapítására használhatók fel. E rendelkezések között pedig a tanulók lakcímére vonatkozó átadási kötelezettség nem jelent meg. Leszögezte, hogy a 2013/2014-es tanévre vonatkozó szabályok értelmében a tankönyvek országos megrendelése, beszerzése és az iskoláknak történő eljuttatásának megszervezése, valamint a tankönyvek vételárának iskoláktól való beszedése a Tankönyvellátó feladata volt. A gyakorlat

ugyanakkor az idézett jogszabályokkal ellentétesen zajlott, amihez az előre nem kiszámítható, változó határidők és nem kellően hangsúlyozott fizetési feltételek is társultak. A biztos arra jutott, hogy a menetközben megváltoztatott, utalványos fizetési feltételek a vidéken élő érintett tanulókkal összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsán vetettek fel aggályokat. A számlaadás kérdéseivel összefüggésben a jelentés rögzítette, hogy a Tankönyvellátónak számla kibocsátási kötelezettsége keletkezett, amelynek időpontját mind a jogszabályok, mind az illetékes tárcavezetők eltérően szabályozták és értelmezték.

A vizsgált jogszabályi rendelkezések mentén a biztos álláspontja szerint az iskolába leszállított és az általa átvett könyvek megérkezésének mennyiségi és minőségi ellenőrzése, a tanulóknak történő kiosztása, időpontjának meghatározása és közzététele az iskola feladata. Ezzel szemben az iskolák azt az utasítást kapták, hogy a már kifizetett és az iskolába meg is érkezett tankönyveket csak a tanév megkezdésekor adhatják át a tanulóknak. Ez a szaktárcái, illetve fenntartói utasítás nem volt figyelemmel arra sem, hogy az első napon a tanulóknak kiosztott valamennyi tankönyv írásbeli átvétele és hazaszállítása – ez utóbbi azok tömege miatt – nem várható el egy alsóbb évfolyamra járó tanulótól. Az ingyenes tankönyvellátással kapcsolatosan a biztos felhívta a figyelmet, hogy az ingyenes tankönyvellátásra jogosult tanulóktól egyes tankönyvfajták (pl. nyelvkönyvek) megvásárlásához való anyagi hozzájárulás kérése az iskola által szintén visszásságot okozott. Ugyancsak visszas helyzetet eredményezett, hogy a tankönyvek egy részét a tanév megkezdését követően, de akár a tanév feléjét követően sem szállította ki a Tankönyvellátó. A feltárt visszásságok megelőzése érdekében a biztos az emberi erőforrások miniszteréhez, a Tankönyvellátó ügyvezető igazgatójához, továbbá a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal oktatási főosztályához fordult. A vizsgálattal párhuzamosan hatályba lépett a nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet és a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló EMMI rendelet.

2. A biztos visszásságot tárt fel egy konkrét ügy kapcsán az AJB-6458/2013. számú ügyben, mikor egy édesanya azt vitatta, hogy 5. osztályos gyermekét az iskola 5 tantárgyból buktatta meg, ugyanakkor a gyermek az elégtelen jegyek jelentős részét felszerelési hiány és házi feladatok hiánya miatt kapta az egyes tantárgyakból, amelyekről az édesanya nem is értesült.

A biztos évisméltésre kötelezést vizsgáló jelentésében rögzítette, hogy a tanulói munka értékelése a pedagógus joga és kötelezettsége, aminek meg kell felelnie a jogszabályi előírásoknak és az iskola belső szabályzataiban foglalt rendelkezéseknek, valamint nem sérthetik a tanulók emberi méltó-

ságát. Az értékelésnél élesen el kell különíteni egymástól a tanulói teljesítmény értékelését a tanuló magatartásának értékelésétől, ezért a tanuló felkészültsége és tudásának értékelése nem fejezheti ki a tanulói magatartás értékelését. A pedagógus érdemjeggyel értékelheti az el nem készített házi feladatot, de azt csak olyan formában teheti, amilyen formában azt az iskola pedagógiai programja szabályozza. A felszerelés hiánya kapcsán a biztos rámutatott arra, hogy önmagában a felszerelés hiánya érdemjeggyel nem értékelhető, hiszen annak hiánya nem fejezheti ki a tanuló tanórán nyújtott teljesítményét. A tanórai felszerelés hiányát érdemjeggyel csak akkor lehet értékelni, amennyiben a tanítási órán történő számonkérésben rögzített feladat teljesítéséhez az szükséges. Az értékeléshez szervesen kapcsolódik az a törvényi előírás, hogy az érdemjegyekről nemcsak a tanulót, hanem a kiskorú tanuló szülőjét is értesíteni kell.

A sérelmezett iskolai eljárást áttekintve a biztos megállapította, hogy a panaszolt iskola értékelési módszere a házi feladatok és a felszerelés hiány tekintetében nem felelt meg az iskola pedagógiai programjában és a jogszabályokban foglaltaknak. A szülőnek a tanuló érdemjegyeiről történő rendszeres tájékoztatása szintén nem valósult meg maradéktalanul. Ezzel az eljárásával az iskola akadályozta a szülői és tanulói jogok érvényesülését. A biztos a vizsgálat során figyelemmel volt arra is, hogy a fenntartónak a kérelem elbírálására vonatkozó, panaszosnak adott válasza nem felelt meg a vonatkozó előírásoknak és elmulasztotta az érdemi döntéshozatalt is. Az ombudsman továbbá megállapította azt is, hogy az iskola pedagógusainak a gyermekkel szembeni eljárása nem volt tekintettel azon alapelvre, miszerint az iskolának feladata a hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásának elősegítése. A visszasság orvoslása érdekében a biztos a KLIK elnökéhez fordult, aki egyetértett a jelentésben foglaltakkal és a szükséges intézkedések megtételéről adott tájékoztatást.

3. Az AJB-6907/2013. számú ügyben egy panaszbeadvány alapján vizsgálta a biztos a nagykorú tanulót érintően a szülő tájékoztatáshoz való jogának érvényesülési kereteit. Egy édesanya azért fordult az ombudsmanhoz, mert a háztartásában élő, középiskolába járó 19 éves gyermeke elektronikus naplóban vezetett tanulmányi eredményeiről, igazolatlan hiányszámsairól az iskola őt nem értesítette, legutóbb pedig az iskola gyermekének címezte azt a levelet, amelyben értesítést küldött a nagykorú gyermek igazolatlan hiányszámsairól.

A biztos köznevelési törvényre alapozott álláspontja szerint, ha a szülő nagykorú gyermekét saját háztartásában neveli, a tanuló és a szülő viszonyának ismeretében az iskola tudja eldönteni, hogy értesítési kötelezettségét a tanuló vagy a szülő – esetleg mindkettejük – tekintetében érvényesíti. Vitatható azonban, és csupán a két előírás együttes értelmezése alapján ál-

lapítható meg, hogy mikor kell a törvényben előírt speciális értesítési kötelezettséget alkalmazni. A szülő értesítési kötelezettségét tovább részletezi az EMMI rendelet, amely nagykorú tanuló esetén csak a tanuló értesítéséről rendelkezik, s nem utal a törvény kivételes szabályára, mikor a nagykorú gyermek középiskolai tanulmányai befejezésének időpontjában még a szülői házban él. A jogforrási hierarchia alkotmányos elvére tekintettel az ombudsman megállapította, hogy a szabályozás módja a normavilágosság követelményével ellentétes, továbbá a gyakorlatban működését tekintve a norma címzettje számára nem kiszámítható.

A jelentés rögzítette, hogy a tanuló kötelessége életkorától függetlenül a kötelező és választott órákon való részvétel, ha pedig távol marad, akkor mulasztását igazolnia kell. Nagykorú tanuló esetén 30 igazolatlan órai mulasztás jogkövetkezménye a tanulói jogviszony megszűnése, ha az iskola a tanulót, kiskorú tanuló esetén a szülőt legalább két alkalommal írásban figyelmeztette az igazolatlan mulasztás következményeire. A biztos rámutatott arra, hogy az iskoláztatási támogatás célja és funkciója hangsúlyozottan a tanuláshoz kapcsolódó kiadások részbeni átvállalása. Az állam így próbál hatékony és érdemi segítséget nyújtani a gyermeket nevelő szülők anyagi terheinek csökkentéséhez. Az iskoláztatási támogatás a még nem tanköteles, a tanköteles, valamint a közoktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermekre tekintettel jár az arra jogosultaknak, azonban a nagykorúak számára csak kivételes esetben jár. Az ombudsman álláspontja szerint a tanuláshoz, illetve a továbbtanuláshoz fűződő egyéni érdek összhangban áll a társadalom érdekével, amely érdek érvényesülésének előmozdítását a szülők maguk is alapvető erkölcsi kötelességüknek tartják. Ez pedig feltételezi, hogy a nagykorú tanuló értesítése mellett a tanuló órai mulasztásáról a szülő közvetlenül – a tartásra jogosult nagykorú gyermekén kívül – az iskolától is értesüljön.

A visszásság orvoslása érdekében a biztos kérte a vizsgált jogszabályok módosításának előkészítését a szaktárcától, és felhívta az intézményfenntartó figyelmét a szülői értesítési kötelezettségek betartásának fontosságára. A szaktárca válaszában a módosítás előkészítéséről adott tájékoztatást, amely időközben meg is történt. Az intézményfenntartó pedig felhívta az iskolák figyelmét a jelentésben kifejtett álláspontnak megfelelő gyakorlat alkalmazására.

4. Az AJB-8243/2013. számú ügyben a gyermekek kedvezményes étkezési díjának megállapításával összefüggésben egy három gyermeket nevelő család panaszügyében fejtette ki álláspontját a biztos. Az iskola ugyanis a konkrét ügyben a kedvezményes étkezésre jogosító szülői nyilatkozat leadását követően a családi pótlék folyósításáról szóló igazolást kérte, valamint az étkeztetésért felelős szerv kezdetben vitatta a kedvezményre való

jogosultságot is, mivel a családban nevelkedő gyermekek közül az egyik nevelt gyermek volt, de a panaszos nem erre a gyermekre tekintettel kérte a kedvezmény megállapítását.

A biztos jelentésében rámutatott, hogy a térítési díjkezdmények megállapításához felhasználható bizonyítékok körét egyes jogosultsági körönként külön-külön állapítja meg jogszabály. A három vagy többgyermekes család gyermeke esetén a kedvezmény igénybevételéhez elégséges a térítési díj fizetésére kötelezett nyilatkozata, amely tartalmazza a gyermekek számát. Itt közös háztartásban élőként kell figyelembe venni a tizennyolc éven aluli, továbbá a huszonöt évesnél fiatalabb, közoktatásban nappali rendszerű oktatásban részt vevő, illetve felsőoktatásban nappali tagozaton tanuló, valamint életkortól függetlenül a tartósan beteg vagy súlyos fogyatékos gyermekeket. A biztos megállapította, hogy az étkeztetési kedvezmény igénybevételéhez az iskola és az étkeztetésért felelős szerv eljárása nem felelt meg a jogszabályoknak, hiszen a három- és többgyermekes családok gyermekeinek gyermekétkeztetés esetén járó normatív kedvezmény igénybevételéhez a fizetésre kötelezett nyilatkozatán túl más igazolás szükségtelen. A biztos figyelemmel volt arra is, miként kell értékelni, hogy ha a közös háztartásban nevelt gyermek is nevelkedik. A nevelt gyermeket a közös háztartásban élő gyermekek, tanulók számának megállapításánál figyelembe kell venni, ugyanakkor a nevelt gyermekre vonatkozóan – tekintettel a nevelőszülőt megillető ellátmányra – a gyermekétkeztetés normatív kedvezménye nem vehető igénybe.

A biztos kiemelte, hogy a jogszabály nem tartalmaz egyértelmű szabályozást abban a tekintetben, hogy az állami fenntartású iskolákban biztosított gyermekétkeztetés esetén mely szerv (intézményvezető, működtető, szolgáltatást vezető) jogosult a személyi térítési díjról dönteni. Ez pedig alapjaiban határozza meg, hogy a személyi térítési díj összegének vitatása esetén mely szerv hozhat döntést. Az ombudsman megoldásért az emberi erőforrások miniszteréhez és a KLIK elnökéhez fordult. A problémák orvoslása érdekében a jogalkotó a gyermekvédelmi törvényt módosította, a fenntartó pedig megtette a szükséges intézkedéseket.

5. Az ombudsman az AJB-6182/2013. számú ügyben egy alapfokú műveltségi magániskola fenntartójának tanulmányi versenyeken fizetendő nevezési díjakkal kapcsolatos panasza nyomán vizsgálódott. A biztos jelentésében rögzítette, hogy a köznevelési jogszabályok értelmében a KLIK által fenntartott iskolában a versenyek térítésmentesek. Rámutatott arra, hogy a tanulmányi versenyek esetében döntő fontosságú a verseny szervezője, mivel az állami iskolában tartott verseny is lehet csak iskolán belüli, ekkor egyértelműen az iskola tanulói térítésmentesen vehetnek azon részt. Az állami iskolában tartott verseny azonban lehet iskolák között szervezett,

amelyen más iskola tanulója, így nem állami fenntartású iskola tanulója is részt vehet. Ekkor a versenyen részt vevő valamennyi tanuló összessége alkot egy csoportot, amely tagjai összehasonlítható helyzetbe kerülnek. A biztos hangsúlyozta, hogy a tanulmányi, sport- és szakmai versenyen a tanulók azonos szabályok és feltételek mellett mérhetik össze tudásukat, képességüket és teljesítményüket, amely teljesítményük független az őket oktató iskola fenntartójától. Ebből következően a verseny nevezési feltételei fenntartó szerinti eltérő előírásának sincs kellő súlyú alkotmányos indoka. Mindezek alapján a biztos felkérte a KLIK elnökét, hogy a jövőben az állami fenntartású általános és középiskolákban rendezett versenyeken részt vevő tanulók számára, iskolájuktól függetlenül biztosítsa a térítésmentes részvételi lehetőséget, és a jogszabálynak megfelelően módosítsa a versenyekre vonatkozó utasítását. A KLIK elnöke a biztos álláspontjával nem értett egyet, ezért az ombudsman a szaktárcához fordult, amely azonban szintén nem osztotta az ombudsmani álláspontot, ezért az alapjogi biztos a visszas helyzet mielőbbi megoldása érdekében további szakmai egyeztetéseket kezdeményezett.

A felsőoktatással, a felsőoktatási intézmények működésével, eljárásával összefüggésben 2014-ben sem csökkent a biztoshoz érkezett panaszok száma. A korábbi évekhez hasonlóan a tárgyévben is problémát jelentett a nem megfelelő vagy hiányos tájékoztatás a felsőoktatási intézményekben a tanulmányok, a szakváltás, az átsorolás, a felsőoktatási intézmény szabályzata, illetve annak értelmezése kapcsán. Előfordult, hogy a hallgatói szerződésben foglaltakkal kapcsolatban, illetve a diploma kiadásának feltételeivel vagy a doktori képzés során a fogyatékossgal élő hallgatókat megillető mentességekkel és kedvezményekkel kapcsolatban fordultak panasszal az érintett hallgatók a biztoshoz. A nem egyértelmű tájékoztatás a gyakran változó felvételi követelmények, illetve a felvételi pontok számítása esetén is gondot jelentett a felvételizők számára. A töretlen ombudsmani álláspont ebben a tekintetben egyértelmű: a tájékoztatáshoz való jog garanciális jelentőségű a hallgatókat megillető jogok gyakorlása szempontjából. Az intézményekben azonban ez a tájékoztatás a legtöbbször szóban hangzik el, így megsértésének biztos eszközökkel való bizonyítása nehézkes. A tájékoztatáshoz való jog korlátozott érvényesülése különösen a felvételi eljárás során lehet kirívóan sérelmes, hiszen a felvételi a fiatalok számára életre szóló döntés, amelynek következménye mind anyagilag, mind érzelmileg rendkívül megterhelő a fiatalok és családjaik számára.

2014-ben is több, a felvételi követelményeket sérelmező panaszbeadvány érkezett, ezekben az esetekben a biztos széleskörű tájékoztatást nyújtott arról, hogy az Alaptörvény a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatást biztosítja, amely alapján a megfelelő képességekkel rendelkezők az általuk szabadon választott felsőoktatási intézményben

folytathatnak felsőfokú tanulmányokat. A megfelelő képességhez kötöttségből természetesen következik a megfelelő képesség ismérveinek, a felvételi követelményeknek jogszabályok, illetve a felsőoktatási intézmény által történő meghatározásának lehetősége. Az alapjogi biztos utalt arra is, hogy az állam kötelessége és joga a művelődéshez való jog területén annak meghatározása, hogy a társadalom szempontjából mely képességek fejlesztése szükséges állami eszközökből felsőfokú oktatással, illetve az ilyen jellegű felsőfokú oktatásban való részvételhez milyen képességbeli feltételek teljesítése szükséges.

6. A jelentéssel záruló ügyek közül figyelmet érdemel az AJB-6057/2013. számon folytatott vizsgálat, amelyben egy panaszos az elektronikus felvételi rendszer nem megfelelő működése miatt fordult a biztoshoz. Panaszbeadványában azt kifogásolta, hogy a felsőoktatási felvételi eljárás elektronikus ügyintézési rendszerében bekövetkezett adatvesztés miatt a felvételi díjat késedelmesen utalta át részére az Oktatási Hivatal. A felsőoktatási felvételi eljárás elektronikus ügyintézési rendszerével kapcsolatos adatkezelési feladatokat az Oktatási Hivatal, az elektronikus nyilvántartás kezeléséhez szükséges informatikai háttér biztosítását, valamint az adatfeldolgozói feladatokat az Educatio Nkft. látja el. Az Oktatási Hivatal és Educatio Nkft. az esetlegesen a későbbiekben előforduló hasonló problémák elkerülése érdekében egyeztetéseket folytattak, melynek eredményeképpen az Oktatási Hivatal egy korszerűbb web-es alapú kommunikációra való átállásról döntött, és ennek megfelelően megrendelte a szükséges fejlesztéseket az Educatio Nkft-től. Tekintettel arra, hogy a sérelmet az Oktatási Hivatal a biztos vizsgálati eljárása alatt orvosolta, a felvételi eljárási díjat visszautalta, további ombudsmani intézkedést a biztos nem tartott indokoltnak.

7. Az AJB-5150/2013. számú ügyben a biztos arra jutott, hogy a hozzáférhető felsőfokú oktatáshoz való jog követelményébe ütközött a Magyar Képzőművészeti Egyetem (MKE) és a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem (MOME) gyakorlata. Az egyik felvételi eljárásra jelentkező panaszos sérelmezte, hogy a két egyetem hosszú évek óta azonos napokon tartja a felvételi vizsgája döntő, záró fordulóját. Ennek a gyakorlatnak az a következménye, hogy a két hasonló képzést nyújtó intézmény a mindkét helyen utolsó fordulóba jutott diákokat tulajdonképpen olyan helyzetbe hozza, hogy a harmadik, döntő felvételi forduló napján el kell dönteniük, hogy melyik intézmény felvételi vizsgájára menjenek el. A jelentésben a biztos a felvételi eljárás méltányos szervezésének érdekében felhívta az MKE és a MOME rektorának figyelmét arra, hogy a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatáshoz való jog maradéktalan érvényesülése érdekében, egymással együttműködve a felvételi alkalmassági és gyakor-

lati vizsgák megszervezésére rendelkezésre álló időkereteket maximálisan kihasználva, méltányosan járjanak el a felvételi időpontok meghatározása során. Kérte azt is, hogy az önhibájukon kívül távol maradó jelentkezőknek biztosítsanak újabb szakmai alkalmassági, gyakorlati vizsga lehetőséget. A vizsgált felsőoktatási intézmények a jelentésben foglaltakkal összefüggésben nem válaszoltak.

8. Az ombudsman visszásságot állapított meg az AJB-922/2014. számú ügyben érkezett panasz kapcsán. Ebben egy gimnáziumba járó 11. évfolyamos tanuló fordult a biztoshoz azzal, hogy a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karának alapképzési szakára kíván a jövő tanévben felvételizni, ahová felvételi követelmény angol nyelvből a középfokú B2 típusú nyelvvizsga. Eddigi tanulmányai során első idegen nyelvként azonban kizárólag a német nyelvet tanulta, így értelemszerűen ebből fog érettségizni is.

A biztos vizsgálata feltárta, hogy a felsőoktatási értelmében alapképzésre és osztatlan képzésre történő felvétel feltétele az érettségi vizsga sikeres teljesítése, feltétele lehet meghatározott szintű nyelvtudás, egészségügyi, szakmai vagy pályaalkalmassági vizsgálat. A Nemzeti Közszolgálati Egyetemre (NKE) vonatkozó törvény idegennyelv-tudási felvételi követelményeket nem tartalmaz. A törvény végrehajtása érdekében kiadott miniszteri rendelet ugyanakkor már a katonai vezetői, továbbá a katonai üzemeltetési és katonai logisztikai alapképzésre jelentkezési feltételeként írta elő az angol nyelvből tett, államilag elismert vagy azzal egyenértékű B2 szintű (korábban: középfokú) komplex (korábban: C típusú) nyelvvizsga meglétét. A biztos jelentésében kifejtette, hogy a katonai felsőoktatásban lehetséges a felsőoktatási törvénytől való eltérő speciális követelményrendszer felállítása, azonban az e törvényben rögzített szabályoktól való eltérésre csak konkrét, törvényi szintű jogszabályban kerülhet sor. A jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot így az a jogi helyzet, hogy miniszteri rendelet állapít meg a garanciális törvényi követelményektől eltérő feltételeket. A visszásság orvoslása érdekében a biztos kezdeményezte a vizsgált jogszabályok egyes rendelkezései között fennálló kollízió megszüntetését. Az érintett szaktárcák a jogszabályok felülvizsgálatának megkezdéséről tájékoztatták az ombudsmant.

A munkához való jog

Az Alaptörvény XII. cikke alapján mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz; képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség 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 foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását.

Az ombudsmani gyakorlatban – már csak ismertetett karaktere folytán is – csak kivételesen jelenik meg szempontként a munkához való jog érvényesülése, a közfoglalkoztatottak jogainak védelmét, a közfoglalkoztatás működését érintő megállapításokat pedig e csoport kiszolgáltató helyzetében okán a különösen védendő csoportok fejezetrész összegzi. Ezzel együtt előfordultak a tárgyévben is olyan vizsgálatok, amelyek érintették a munkához való jog tartalmát, különös tekintettel a 2013-ban kezdett, projektszerű átfogó jelentések voltak ilyenek.

1. A 2013. évben ugyanis „Méltó kezdet – a fiatalok munkavállalási lehetőségei” címmel a biztos vizsgálatorozatát indította. Az AJB-3313/2013. számú ügyben folytatott vizsgálata során az ombudsman arra kereste a választ, hogy melyek azok az akadályozó tényezők, amelyek megnehezítik a fiatalok vállalkozóvá válását, milyen tájékoztatói mechanizmus segíti őket az önfoglalkoztatóvá válásban, illetve azt is igyekezett feltérképezni, hogy a támogatások mennyiben hozzáférhetőek a célcsoportot képező fiatalok számára.

A fiatalok eredményes vállalkozásának egyik fő akadályaként valamilyeni, a vizsgálat során megkeresett civil szervezet, illetve felsőoktatási intézmény vezetője a túlzott adminisztrációt jelölte meg. Véleményük szerint az adminisztráció és annak költségei aránytalan terhet rónak a kezdő vállalkozásokra, hátráltatják az eredményes vállalkozói tevékenységet. További gondot okoz a jogszabályok és a különböző szabályzatok nagy száma, a kiszámíthatatlan jogszabályi környezet gyakori módosítása, a módosított és az új jogszabályok alkalmazására való felkészülésre biztosított idő rövidsége. Ehhez kapcsolódóan több megkeresett szerv jelezte, a nemzetgazdasági miniszter válaszában pedig megerősítette a hatóságok ellenőrzési és bírságolási tevékenységének szigorúságát és azt, hogy adott esetben a bírságok jelentős terhet jelentenek mind az induló, mind a már működő

vállalkozások számára. Valamennyi érintett jelentős hátráltató tényezőként jelölte meg a tőkehiányt, amely még a legjobb ötlettel rendelkező fiatalokat is visszatartja a vállalkozás beindításától. Ehhez kapcsolódóan többen kifogásolták az éppen e tőkehiányt orvosolni célzó pályázati erőforrásokhoz való hozzáférés nehézségeit. Az utófinanszírozott pályázatok esetében ugyanis a kifizetéseket gyakran késedelmesen teljesítik, így a pályázatot a fiatalok csak hitel, illetve további saját erő bevonásával tudják megvalósítani. Kifogásolták azt is, hogy a pályázati kiírások bonyolultak és nehezen értelmezhetőek, külön szakember közreműködése szükséges a pályázati anyag elkészítéséhez.

A vizsgálat feltárta azt az összefüggést is, hogy a vállalkozások eredményes működtetését nehezítik a magas adóterhek. A foglalkoztatás ilyen magas terhei mellett a minőségi munkaerőre fordított költséget csak biztosabb gazdasági környezetben tudják, tudnák kigazdálkodni a vállalkozók. Az induló tőke korlátozott hozzáférése mellett a fiatalok visszatartó erőként az alapvető vállalkozói, pénzügyi, informatikai ismeretek hiányát hangsúlyozták. Véleményük szerint az eredményes vállalkozáshoz szükség lenne a vonatkozó jogszabályok, valamint a közigazgatási szervezetrendszer ismeretére, a kommunikációs készségek fejlesztésére, a marketing és a humánerőforrás-management területén való jártasságra.

A biztos megállapította, hogy a bizonytalan és gyakran változó jogszabályi környezet, a magas adminisztrációs terhek, valamint az oktatási rendszer azon hiátusa, hogy a fiatalok számára nem nyújt kellő képzettséget a vállalkozóvá váláshoz szükséges alapismeretek terén, akadályozzák a fiatalok vállalkozói tevékenységének megkezdését, önálló vállalkozásuk működtetését, ami végső soron a jobbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő alapjogi visszásságot. Ezek megszüntetése érdekében felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy az Egyszerű Állam Program intézkedéseinek megvalósítása során fordítson kiemelt figyelmet a jelentés megállapításaira. Kezdeményezte az emberi erőforrások miniszterénél, hogy az oktatási rendszer átalakítása során – különös tekintettel a szakiskolákban, szakirányú oktatási intézményekben folytatott oktatásra – fektessenek nagyobb hangsúlyt a vállalkozói ismereteknek úgy az elméleti, mint a gyakorlati képzésben történő megismerésének a lehetőségére, a vállalkozói környezet rendszerének bemutatására.

A nemzetgazdasági miniszter a jelentésre adott válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy előkészítés alatt áll a következő kormányzati adminisztráció-csökkentő programcsomag, amely tartalmazza az egyes cégélet-ciklusokhoz kapcsolódó adminisztratív kötelezettségek vizsgálatát, illetve az ezekből fakadó terhek érdemi csökkentését. Az ombudsmani jelentés széles spektrumú vizsgálati bázisa nagyban segíti, hogy olyan intézkedések kerüljenek megfogalmazásra, amelyek a fiatalok vállalkozás-indítását támo-

gatva hozzájárulnak a vállalkozói környezet javításához. A felsőoktatásért felelős államtitkár szintén arról tájékoztatta a biztost, hogy a jelentésében tett ajánlás alapján fejlesztési céljuk, hogy az elméleti képzéssel párhuzamosan a gyakorlati ismeretek megszerzésére is minél több lehetőség nyíljon, amelyhez alapvető feltétel a megfelelő gyakorlóhelyek és a felsőoktatási intézmények kapcsolatának erősítése, illetve ennek elősegítése.

2. E projekthez kapcsolódó másik, AJB-3453/2013. számú vizsgálata során a biztos a fiatalok munkavállalásának helyzetét monitorozta. Arra kereste a választ, hogy van-e lehetőség az oktatás és a foglalkoztatás összekapcsolására, milyen különbségek vannak az általános iskolát, szakmunkásképzőt végzettek, az érettségivel rendelkezők, illetve a felsőfokú végzettségűek munkavállalási nehézségei között. Át kívánta tekinteni, hogy eltérő nehézségekkel küzdenek-e az iskolából kikerülő, pályakezdő fiatalok (18–25 évesek), illetve azok, akik már rendelkeznek néhány év munkatapasztalattal (25–35 évesek), és azt is, hogy milyen intézkedések történtek a fiatalok munkanélkülivé válásának megelőzése érdekében.

Vizsgálata során a biztos megállapította, hogy a munkanélküliség főként az alacsonyán képzett fiatalok körében magas, nőtt az iskola befejezése utáni álláskeresés ideje, a fiatalok foglalkoztatási rátája pedig az egyik legalacsonyabb az Európai Unióban. A fiatalok munkaerő-piaci részvétele folyamatos csökkenést mutat az elmúlt évtizedekben, aminek részben a fiatalok képzésben töltött idejének meghosszabbodása az oka. A további fő okok az elégtelen munkaerő-kereslet, a piacképtelen képzettség, valamint az országon belüli mobilitásnak és a tanulás melletti munkavállalásnak az alacsony szintje. A pályakezdőket alkalmazó munkáltatók fontosnak tartják és pozitívan értékelik a friss szakmai tudást, ugyanakkor hátrányként fogalmazták meg azt, hogy a frissen végzett munkavállalók betanítása – szakmai tapasztalatuk hiánya miatt – gyakran hosszú időre lefoglal egy szakképzett kollégát, és a pályakezdők ezt követően is huzamosabb ideig jóval lassabban végzik a munkájukat, amelyet nem kompenzál a számukra fizetett alacsonyabb bér, illetve az utánuk igénybe vehető adókedvezmény. A civil szervezetek, valamint egyes felsőoktatási intézmények problémaként jelölték meg a képzés nem megfelelő színvonalát, mivel a potenciális munkaadók véleménye szerint az oktatás túlságosan elszakadt a munka világától. Fontos lenne olyan szakirányok indítása, amelyek a munkaerő-piac számára hasznosak. A mielőbbi elhelyezkedéshez ugyanakkor nagyban hozzájárul az ösztöndíj programokban szerzett tapasztalat, a nyelvtudás és társadalmi tőke.

Összességében a biztos megállapította, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet alkalmas az elméleti és a gyakorlati képzés összhangjának megteremtésére, ugyanakkor nagyobb hangsúlyt kell fektetni a gyakorla-

ti képzést biztosító munkáltatókkal való kapcsolatrendszer kiépítésére és fenntartására, valamint arra, hogy az érdemi tapasztalatszerzés lehetősége valamennyi fiatal számára elérhető legyen a tanulmányok ideje alatt. A jelenlegi támogatási- és ösztönző rendszer nem támogatja kellő hatékonysággal a hallgatók és a pályakezdő fiatalok elhelyezkedését, így elmaradt az Európai Unió által kidolgozott és az Európa 2020 Stratégia részeként megfogalmazott, „Mozgásban az Ifjúság” programban rögzített kötelezettségvállalás teljesítése. Ebből következően pedig, a biztos álláspontja szerint, hatásában sérül a fiatalokat megillető munka szabad megválasztásához való jog.

Válaszlevelében a felsőoktatásért felelős államtitkár részletesen kifejtette, hogy a Kormány mely intézkedésekkel segíti elő és kívánja a jövőben is elősegíteni a fiatalok nyelvtanulását, szakmai gyakorlatszerzési lehetőségeit, ösztöndíjas támogatásukat, valamint felhívta a figyelmet a középiskolai rendszeren belüli pályakövetési rendszer kiépítésére is. A foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár levelében azokról a legfrissebb statisztikai adatokról tájékoztatót, amelyek alátámasztják, hogy a 2012-ben bevezetett „Első Munkahely Program”, valamint a „Munkahelyvédelmi Akcióterv”-ben foglaltak sikeresen megvalósították a kormányzati célkitűzéseket, ugyanis a fiatalok körében a munkanélküliség 2012 őszén csökkenni kezdett, 2013-ban pedig tovább javult a munkaerő-piaci helyzetük.

3. Az AJB-2290/2013. számú jelentésében a biztos egy panaszbeadvány alapján azzal kapcsolatban fejtette ki álláspontját, hogy a visszaható hatály tilalmába ütközik-e, azaz alkotmányosnak tekinthető-e az a szabályozás, amely szerint a hivatalos állomány tagja által bármikor a múltban elkövetett, bármilyen súlyú bűncselekmény a szolgálati viszony felmentéssel történő megszüntetését vonja maga után. Vizsgálata eredményeként a biztos megállapította, hogy – összevetve az állomány tagjaira vonatkozó, 2011. január 1-jétől hatályos szabályozást – kitűnik, hogy a jogalkotó nem szigorította a kifogástalan életvitelre vonatkozó követelményeket. A hatályos szabályozásban szereplő okok már 2011. január 1-jén is a kifogástalan életvitel sérelmét eredményezték, tehát érdemben nem vált súlyosabbá 2011. január 1-jét követően az állomány életvitelére vonatkozó szabályozás. Tekintettel arra, hogy a szabályozás nem vetette fel a terhes visszaható hatályú jogalkotás, így pedig a jogállamiság elvének sérelmét, az ügyben a biztos intézkedést nem kezdeményezett.

4. Az AJB-1271/2013. számú ügyben az új Munka törvénykönyvének (Mt.) a szabadság kiadásával kapcsolatos módosítása következtében többen is beadvánnyal fordultak a biztoshoz. Jelezték, hogy a hatályos szabályok értelmében ugyanis a munkában töltött idő alapján a naptári évben sza-

badság jár, és munkában töltött időnek minősül többek között „a harminc napot meg nem haladó keresőképtelenség” időtartama. Kifogásolták ennek kapcsán, hogy ha a munkavállaló 30 napot meghaladóan pl. táppénzen volt (keresőképtelenség), akkor a 30 napot meghaladó táppénzes időtartam nem minősül munkában töltött időnek, tehát a 30 napon túli keresőképtelenség a szabadság szempontjából nem számít jogszerző, munkában töltött időnek. Mivel a szabadságot a munkában töltött idő alapján kell kiadni, így a 30 napon túli keresőképtelenség időtartamával arányosan csökkenteni kell a munkáltatónak az éves szabadság mértékét. A beadványozók szerint a rendelkezésre álló szabadság számításánál előfordulhat olyan eset, amikor a munkavállaló szabadságát oly módon lehet csökkenteni, hogy az évi négy hét fizetett szabadságot akár egyáltalán nem tudja igénybe venni. A panaszok alapján felmerült a pihenéshez való joggal összefüggő visszásság lehetősége, valamint annak lehetősége, hogy az Mt. nincs összhangban az uniós rendelkezésekkel, mivel a munkavállalók számára biztosított négy hét fizetett szabadsághoz való jog keletkezése nem köthető semmilyen többletfeltételhez. Az ügyben a biztos vizsgálatot indított, és tájékoztatást kért a nemzetgazdasági miniszertől, aki jelezte, hogy az Mt. hivatkozott rendelkezésének felülvizsgálata, illetve módosítása folyamatban van, a fizetett szabadsághoz való jogra vonatkozó rendelkezések módosítására előreláthatólag 2015-ben kerül sor. Mindezek alapján jelentésében a biztos arra kérte fel a nemzetgazdasági minisztert, hogy a szabadság kiadásával kapcsolatos szabályok felülvizsgálata során vegye figyelembe a jelentésben feltárt alapjogi szempontokat annak érdekében, hogy a magyar szabályozás maradéktalanul megfeleljen a nemzetközi szerződésekből, illetve az uniós irányelvből fakadó követelményeknek.

A tulajdonhoz való jog

A tulajdonhoz való joggal kapcsolatos kérdések e témakörben való tárgyalásának alapja, hogy a tulajdon olyan szociális kötöttségekkel bír, amely a közérdekre tekintettel a tulajdonosi autonómia korlátozását teszi lehetővé. Ezt az értelmezést erősíti az Alaptörvény XIII. cikke, amely szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. A tulajdonhoz való jog az állam által közérdekből is korlátozható, meghatározott, garanciális feltételek mellett el is vonható, kizárható. Erre azonban csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor. A szociális jogokhoz hasonlóan a tulajdonhoz való jogra is az a jellemző, hogy az alapjogsérelem az ombudsmani gyakorlatban csak kivételesen, közvetve és rendszerszinten detektálható, egyedi ügyekben ugyanis jellemzőbb a bírói út és a jogvédelem igénybevétele.

1. Az ombudsman többek mellett a tulajdonhoz való jog sérelmének kérdését vizsgálta az AJB-7710/2013. számú ügyben, amely során a szabadalmi bejelentések védelmével kapcsolatban vizsgálódott. A panaszos azért fordult a biztoshoz, mert észlelte, hogy a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala (SZTNH) honlapján keresztül hozzá lehet jutni a nem nyilvános szabadalmi bejelentésekhez anélkül, hogy az erre való jogosultságot vizsgálnák. A panaszos mindezt rögzítette, majd a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz, a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamarához, végül pedig az SZTNH elnökéhez fordult. Jelzése nyomán mindezek miatt büntetőeljárás és kamarai fegyelmi eljárás is indult ellene. Álláspontja szerint ő jóhiszemű közérdekű bejelentő, aki a magyar szabadalmi rendszert, illetve a szabadalmi bejelentőket kívánta megvédeni, végül azonban éppen emiatt lett üldözésnek kitéve.

Az ügyben megkeresett SZTNH elnöke elismerte, hogy több mint egy éven keresztül valóban fennállt az információbiztonsági hiba, azonban azt csak olyan személy ismerhette fel, aki iparjogvédelmi és magas szintű számítástechnikai ismeretekkel rendelkezik. A miniszter átadta az összes iratot, külön álláspontot nem csatolt az ügghöz. A Szabadalmi Ügyvivői Kamara által megküldött iratokból az derült ki, hogy két fegyelmi eljárás van a panaszossal szemben folyamatban, az első még egy nyári cselekménye kapcsán, a másik pedig a szóban forgó adathozzáférés miatt. A jelentés lezárását követően értesült a biztos arról, hogy a fegyelmi eljárás eredményeként a fegyelmi tanács a panaszost kizárta a Kamarából.

A rendelkezésre álló dokumentumok szerint az írásbeli értesítés mellőzése folytán szükséges szóbeli tájékoztatásra a panaszos ügyében nem került sor. A jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy a tisztességes hatósági eljárás-hoz való jog magában foglalja a panaszok és a közérdekű bejelentések tisztességes intézésének követelményét is, így e tekintetben is irányadó, hogy azokat a törvényes határidőn belül kell elintézni és a született döntést meg kell indokolni. A KIM ugyan az SZTNH-hoz fordult és folyamatosan nyomon követte annak eljárását, megtett mindent a hiba mielőbbi feltárása és kijavítása érdekében, tájékoztatási kötelezettségének a bejelentő irányába azonban nem tett eleget, amivel alapjogi visszasságot okozott.

Jelentésében a biztos hangsúlyozta, hogy a közigazgatásban nemcsak a tisztességes eljárás, hanem a tisztességesség objektív látszatának biztosítása is fontos. A közigazgatás alapvető feladata a közérdek érvényre juttatása, a tisztességtelen eljárás látszata pedig alkalmas a közigazgatásba vetett bizalom súlyos megingatására. A biztos úgy találta, hogy a vizsgált ügyben a fegyelmi eljárás tisztességességének látszata kétséges. Kiemeli a jelentés, hogy legsúlyosabb büntetésként ugyan kiszabható a Kamarából való kizárás, azonban a bírósághoz fordulás esetén ennek végrehajtására a kereset halasztó hatálya miatt nem kerülhet sor, így az a jogerős bírósági döntés

meghozataláig nem járhat a szabadalmi ügyvivői tevékenység gyakorlásából való kizárással. Mindezek alapján a Kamara fegyelmi eljárásának körülményei tekintetében a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot állapított meg a biztos. Felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy értesítse a panaszost eljárásának eredményéről, illetve a jövőben fokozottan ügyeljen a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos eljárás szabályoknak megfelelő lefolytatására. Az ombudsman az SZTNH elnökénél kezdeményezte, hogy a jövőben fokozottan ügyeljen a tulajdonhoz való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettségek követelményeinek teljesülésére. Jelentésében a biztos a Szabadalmi Ügyvivői Kamara elnökét pedig arra hívta fel, hogy a jövőben gondoskodjon a tisztességes hatósági eljárás követelményeinek megfelelő eljárások lefolytatásáról. A jelentésben megfogalmazott intézkedések címzettjei az ajánlásokat részben fogadták el, a vitatott pontokat levélváltás során tisztázták a biztossal.

2. Az AJB-3115/2014. számú ügyben a biztos egy ingatlant védetté nyilvánítási hatósági eljárást érintő panasz alapján folytatott vizsgálatot. A panaszos ingatlanát a kőbányai önkormányzat rendeletével helyi védettség alá helyezte. A panaszos sérelmezte, hogy a védett értékek számbavételekor nem tájékoztatták, kizárólag a képviselő-testület által meghozott döntésről értesült, a védettségi listára helyezés kapcsán tulajdonosi hozzájárulását nem kérték.

A jelentés rögzítette, hogy az önkormányzat törvényben kapott felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét, és az épített környezet védelméről szóló törvény (Étv.) által meghatározott közérdek keretein belül eljárva, építészeti szakvélemény alapján minősítette a helyi építészeti örökség részének az ingatlanokat. E tekintetben a tulajdonos személyére, a tulajdonosi formára tekintet nélkül nyilváníthatja az egyes ingatlanokat védetté, kizárólag az Étv. által meghatározott, településszerkezeti, megjelenésbeli, kulturális, stb. jellegzetességeket kell figyelembe vennie annak érdekében, hogy a helyi örökség részeként kezelt értékek a település építészeti örökségének részeként, jellemző karakterének a jövő nemzedékek számára történő megóvása biztosítható legyen. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a védetté nyilvánítás ugyanakkor korlátozza a tulajdonhoz való jogot, többek között az ingatlan bontására kizárólag a helyi védettség megszüntetése esetén van lehetőség, így a garanciális elemek lényegesek.

A jelentés szerint a védetté nyilvánítandó ingatlanok listájának észrevételezésére nyitva álló határidő kellően hosszú ahhoz, hogy a tulajdonosok áttekinthessék a megalapozó anyagokat, kialakíthassák és jelezzék álláspontjukat. A védetté nyilvánítás által ugyanakkor a tulajdonjog korlátozása következik be, ezért a hirdetményi kézbesítés a biztos álláspontja szerint

nem a megfelelő eszköz annak érdekében, hogy az érintettek ténylegesen tudomást szerezzenek a tulajdonukat érintő önkormányzati tervekről. Az önkormányzati rendeleti szabályozás előírja, hogy a védetté nyilvánítás tényét be kell jegyezni az ingatlan-nyilvántartásba; erre a jogszabályi előírás ellenére nem került sor. A védettség megszüntetésére vonatkozó eljárás szabályozása garanciális jellegű, a védettség elrendelését kifogásoló érintett ezen eljárás keretein belül lehetőséget kap arra, hogy megfelelő jogorvoslattal éljen. További garancia az önkormányzat által létrehozott támogatási alap működése, mely pályázat útján lehetőséget nyújt a védetté nyilvánított épület karbantartási, felújítási költségeinek részbeni fedezésére.

A biztos úgy találta, hogy a tulajdonjog korlátozásának mértéke arányos, a védetté nyilvánításhoz kapcsolódóan pedig anyagi kompenzáció állt a tulajdonos rendelkezésére. A jelentés alapján a részletszabályokat megállapító FVM rendeletet 2002 óta nem módosították, rendelkezéseit nem vizsgálták felül, így előírásai nem kellően világosak, egyértelműek, alkalmazhatóságuk megkérdőjelezhető, így mielőbbi felülvizsgálatukat kérte a biztos.

3-4. Az AJB-6115/2013. és AJB-2952/2014. számú ügyekben a biztos – a korábbi években kiadott jelentéseit követően – ismét a vezetékjog bejegyzésével összefüggésben folytatott vizsgálatokat. 2013-ban az alapvető jogok biztosa a vezetékjog utólagos bejegyzésében érintett hatóságok eljárását és a legfontosabb alapfogalmak és intézmények, a vonatkozó, többszintű polgári és közigazgatási anyagi jogi szabályokat összefoglaló módon tekintette át. E vizsgálat feltárta, hogy a hatóságok jogalkalmazási gyakorlatában a fogalomhasználat következetlen és inkoherens. Bevett gyakorlat, hogy közterületre jegyezték be a vezetékjogot, holott erre jogszabályi rendelkezések alapján nem kerülhetett volna sor. Nem volt egyértelmű az sem, hogy abban az esetben, ha az idegen ingatlant csak a biztonsági övezet érinti, ez a körülmény önmagában megalapozza-e vezetékjog alapítását, és ez az elvi alapú bizonytalanság már önmagában is alkalmas arra, hogy sértse a jogbiztonság követelményét. A jelentés rögzítette ugyanakkor, hogy két külön jogintézményről van szó: a vezetékjog egy létesítmény idegen ingatlanon történő építésére vonatkozik, a biztonsági övezet a megépített és már működő létesítmény és a környezet kölcsönös védelmét szolgáló normák összessége, amelyet – függetlenül a vezeték közcélúságától – minden elektromos vezeték biztonsági övezetében be kell tartani.

A jelentés kitért arra, hogy a joggyakorlat ismeretében egyértelmű, hogy a közterületen elhelyezett létesítmény biztonsági övezetének terjedelme – amint jelen ügyekben is – csupán az idegen ingatlan egy keskeny sávját, vagy más esetben az épület falát, az utcafronti kerítés szélességét érinti. A közterületen elhelyezett létesítmények biztonságos üzemeltetéséhez szük-

séges tevékenységet a bárki által szabadon megközelíthető közterületről látják el. A jelentés utalt arra is, hogy a biztonsági övezetre előírt rendelkezések nem a vezetékjog alapján érvényesülnek, ezeket a szabályokat a vezetékjog alapítása, bejegyzése nélkül a közterületen is érvényesíteni kell. Vezetékjogot a közcélú hálózat és annak biztonsági övezete tekintetében kizárólag olyan, nem az engedélyes tulajdonában lévő ingatlanra lehet alapítani, amely nem közterület és a létesítmény az idegen ingatlanon, a földrészlettel fizikai kapcsolatban van.

A konkrét ügyek vizsgálata során a biztos ismételtén rámutatott a változási vázrajz és terület-kimutatás fontosságára, különös tekintettel arra, hogy a vezetékjogi engedélyezési eljárásban kiemelkedő dokumentációkat mind a földhivatal, mind pedig a hatóság felhasználja. Az ombudsman szerint ezért lényeges, hogy az azokra vonatkozó jogszabályok megalkotásakor a vidékfejlesztési miniszter a villamosenergia-ipari és az építésügyi szabályoknak megfelelően határozza meg a dokumentációk tartalmát. A jelentés hangsúlyozza, hogy fontos további elvárás, hogy a földmérő a jogszabályoknak megfelelően készítse el a dokumentációkat. Az ombudsmani vizsgálat megállapította, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság e két követelményének sem jogalkotói, sem jogalkalmazói szinten nem tettek eleget.

Előrelépést jelent, hogy a vizsgálat tárgyát képező konkrét építésügyi hatósági eljárás – bár nem volt teljes mértékben jogszerű – a tisztességes hatósági eljárás követelményeinek megfelelt, mivel a határozat postai kézbesítésével értesülhettek az ügyfelek az ingatlanaikat érintő döntés tartalmáról. A biztos álláspontja szerint a hatályos szabályozás, amely az ügyfelekkel való közlés kizárólagos módjaként a döntések hirdetményi kézbesítését írja elő, nem nyújt megfelelő garanciát azok számára, akik nem életvitelszerűen laknak a hatósági eljárással érintett településen, így az ügyféli jogaikat nem gyakorolhatják. Az ombudsman elismerte, hogy a hirdetményi kézbesítés fenntartásától nem lehet teljesen eltekinteni, de arra csak olyan jogszabályi feltételek megléte mellett kerülhetne sor, amelyek tekintettel vannak az ügyféli jogok, közvetve pedig a tulajdonhoz való jog érvényesülését biztosító garanciákra. A korábbi jelentésekben tett megállapítások fenntartása mellett, a most vizsgált egyedi ügyekben is megállapította a biztos, hogy a közterületre közcélú hálózat és annak biztonsági övezetére tekintettel vezetékjog fennállását megállapító és a bejegyzés iránt intézkedő hatóságok eljárása továbbra is a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljárás követelményébe ütközik, és visszásságot okoz a tulajdonhoz való joggal összefüggésben. A visszásságok orvoslása érdekében a biztos az érintett szaktárcaikat vezetőinek intézkedését kérte.

3.3.4.

A jogállamiság garanciái

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének mondata, amely szerint Magyarország független és demokratikus jogállam, a jogrend egészét meghatározza. Nem véletlen tehát, hogy az alapvető jogok biztosának gyakorlatában is ez az egyik leggyakrabban hivatkozott alapelv, és az ombudsman is sok esetben elvi alkotmányossági álláspontját a jogállamra építi.

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 csak a felsőbb jogszabályok tiszteletben tartásával – végső soron az Alaptörvény keretei között – lehet alkotni. A jog uralma végső soron azt jelenti, hogy nem a hatalom eseti döntései, önkénye, akarata érvényesül, hanem a jog uralkodik: a hatalom csak a jogszabályi alapokon, a szabályok tiszteletben tartásával érvényesítheti akaratát. A joguralom mellett a jogállamiság meghatározó tartalmi követelménye a jogbiztonság. A jogbiztonságból következik a jogrendszer stabilitása, kiszámíthatósága. A jogalanyok, emberek és szervezeteik számára világos szövegű, áttekinthető normák kellene, hiszen csak ebben az esetben várható el, hogy e 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 (elbirtoklás, elévülés).

A 2014-es évben az alapvető jogok biztosának jogállammal összefüggő jelentései alapvetően öt nagyobb témakör köré csoportosíthatóak. Ezek a tisztességes eljárás követelményeinek érvényesülése, a jogállami garanciák érvényesülése, a szabálysértéssel és bírsággal kapcsolatos kérdések, a hatóság mulasztásával összefüggő jogsérelmek, valamint a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének érvényesülése pénzügyi tárgyú kérdésekben. A következőkben a jogállamiság elvének érvényesülésével összefüggő lényeges jelentések összefoglaló következtetéseit e tematika mentén ismertetjük.

Az eljárás garanciális követelményeinek érvényesülése

A biztos 2014-ben számos jelentésében foglalkozott a törvényes és tisztességes eljárások alapvető garanciális feltételeinek gyakorlatban történő érvényesülésével. A tisztességes eljárás követelményének kérdése számos esetben és tipikusan az ügyintézési határidő elhúzóásával kapcsolatban merült fel. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elhúzódo eljárásával kapcsolatban számos panasz érkezett az ombudsmanhoz. A panaszok nyomán indított vizsgálat eredményeit összegző, AJB-61/2014. számú jelentésében a biztos azt állapította meg, hogy a Hivatal a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot megsértve nem tartotta be a jogszabályban meghatározott határidőket, illetőleg jogellenesen hallgatott.

A biztos a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező, ésszerű időn belüli döntés követelményének sérelmét állapította meg az AJB-835/2014. számú ügyben. A jelentés kiemeli, hogy a hatóság hallgatása az egyik legsúlyosabb eljárásjogi hiba, mely a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot okozott. Az AJB-8505/2012. számú ügyben a panaszos azt jelezte, hogy az általa vásárolt személygépkocsi tulajdonjogát kívánta átíratni, és ehhez befizette a szükséges illetékeket az okmányirodán kapott készpénz-átutalási megbízáson, azonban a befizetett illeték nem a megfelelő folyószámlára került, amire tekintettel a NAV adótartozásra hívta fel a figyelmét. A panaszos ezután kérte a tévesen befizetett illeték visszautalását, azonban az eredeti feladóvevényt nem találta, ennek hiányában pedig az illeték visszatérítése nem volt lehetséges. Az ügyben a biztos arra jutott, hogy az okmányiroda a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő azzal, hogy a panaszos nem a megfelelő készpénz-átutalási megbízáshoz jutott hozzá, továbbá, hogy csak jelentős késéssel tette meg a szükséges intézkedéseket a visszatérítendő illeték lefoglalásának megszüntetésére és megkétszerezve reagált az adóhatóság megkereséseire.

A jogorvoslathoz való jog érvényesülésének szempontjából az AJB-1441/2014. számú ügyben a biztos hivatalból vizsgálatot folytatott a közigazgatási hatósági eljárási törvény (Ket.) egyik kifogásolt rendelkezésével összefüggésben. A szabályozás szerint azokban az esetekben, amikor más törvény a határozattal szemben kizárja a fellebbezést, az egyébként önállóan fellebbezhető végzésekkel szemben is megnyílik a bírósági felülvizsgálat lehetősége. A biztos megállapítása szerint az önállóan fellebbezhető végzések bírósági felülvizsgálatának szabályozása jogértelmezési bizonytalanságot okozhat. Az ombudsman ennek orvoslása érdekében arra kérte az igazságügyi minisztert, hogy fontolja meg a Ket. olyan módosítását, amely egyértelműen és átláthatóan szabályozza az önállóan fellebbezhető végzések bírósági felülvizsgálatát. Az ombudsman a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben az AJB-634/2014. számú ügyben rámutatott, hogy eljárás-

jogilag nem indokolt jogorvoslat biztosítása a helyszíni ellenőrzéssel szemben, ha az nem tár fel jogsértést, ugyanakkor indokolt lenne panaszjog biztosítása minden, a pénzügyőrök által fogatosított intézkedéssel szemben.

A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg az ombudsman az AJB-4682/2013. számú ügyben is. A biztos a panaszbeadvány kivizsgálását követően jutott arra, hogy a közúti közlekedésről szóló törvény rendelkezései és az erre épülő alkalmazási gyakorlat aggályos. Megállapította, hogy a vizsgált eljárás megindításáról hirdetményi úton való értesítés lehetősége nincs összhangban a Ket. tételes, az eljárás egyszerűsítő eszköz alkalmazását kizáró garanciális előírásával. A jelentés szerint ez a gyakorlat sérti a jogbiztonság követelményét és az ügyfelek jogorvoslathoz való jogát is.

A töretlen ombudsmani gyakorlat szerint az ügyfelek megfelelő tájékoztatása a tisztességes eljáráshoz való jog részét képezi. Az AJB-6926/2013. számú ügyben készült jelentésből kiderül, hogy az ügyfélkapus üzenetek 5 napot követő törlése miatt sérül a tisztességes eljárás joga. Az ombudsman ezért felhívta a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának (KEKKH) elnökét, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az ügyfélkapus rendszeren keresztül elektronikusan benyújtott kérelmek befogadásáról, annak hibás jellegéről, más jellemzőjéről szóló tájékoztatás ügyfélkapus tárhelyen történő tárolásának idejéről az ügyfélkapu jogosultja dönthessen.

Az AJB-7375/2013. számú ügyben érkezett panaszbeadvány nyomán a biztos az adóhatóság idézési gyakorlatával kapcsolatos aggályokra hívta fel a figyelmet. Az ombudsman szerint ugyanis a hatóság a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz azáltal, hogy a székhelyétől eltérő lakóhellyel rendelkező személyeket úgy idézi személyes meghallgatásra, hogy az érintetteknek több száz kilométert kell utazniuk, továbbá olyan időpontra tűzi ki ezeket a személyes meghallgatásokat, amelyre a távol lakó tanúk tömegközlekedési eszköz igénybevételével egyszerűen nem tudnak megjelenni.

A jogállamiságból levezethető garanciális követelmények

A jogállami garanciáknak különös jelentőségük van büntetőjogi természetű ügyekben, mivel az érinti legközvetlenebbül az alapjogokat. Az AJB-5138/2013. számú ügyben az ombudsman a jogállamiság elvének érvényesülését vizsgálta a Büntető Törvénykönyv (Btk.) azon rendelkezéseivel összefüggésben, amelyek a köznyelvben „három csapás”-ként terjedtek el. A biztos jelentésében megállapította, hogy a halmazati három csapás szabályai sértik a jogbiztonság és a tisztességes eljárás alkotmányos elvét, mivel azonos feltételek, azonos tényállás és azonos elkövető esetében is lehetőség adnak arra, hogy a vádlottra teljesen más tartalmú büntetést – és ennek

keretében más időtartamú szabadságvesztést – szabjanak ki, pusztán azért, mert cselekményeit eltérő időben derítették fel vagy azokat a bíróság elkülönítette.

A jogállami garanciák érvényesülésének kérdése nemcsak a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás, a hatósági ügyintézés körében is megjelenik. Az AJB-7077/2012. számú ügyben a biztos a vasúttársaságok kedvezményes díjszámításával összefüggésben állapította meg, hogy azt mindenki számára egységesen kell biztosítani. Jelentésében felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert, a MÁV-START Zrt. és a GYSEV Zrt. vezérigazgatóját, hogy vizsgálják meg annak lehetőségét, hogyan lenne kiterjeszthető a kedvezményes bérleti díjszámítás a Vép–Sárvár, illetve az ahhoz hasonló forgalmú vasúti viszonylatokra. A feltárt visszasságok megelőzése érdekében pedig felkérte a minisztert arra, hogy kezdeményezzen egyeztetést az érintett vasúti társaságok vezetőivel a fennálló üzletpolitikai díjkezdmények kiterjesztése tárgyában. Azt is kezdeményezte végül a miniszternél, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy egy adott viszonylaton – függetlenül attól, hogy az utazás több vagy csak egy társaságot érint-e – egységes díjkezdmények érvényesüljenek. Szintén a vasúti közlekedéssel összefüggő ügyben, az AJB-7503/2013. számon kiadott jelentésében a MÁV-START Zrt. személyszállítási üzletszabályzatát vizsgálva állapította meg az ombudsman, hogy az üzletszabályzat nem a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően biztosítja az utasoknak az átalány kártérítést. Mindez pedig a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszasságot idéz elő.

A jogbiztonság követelményéből következik az is, hogy a hatóságoknak a hasonló ügyeket hasonlóan kell kezelniük. Az AJB-7315/2012. számú ügyben a biztosnak egy panaszbeadvány vizsgálata során jutott tudomására, hogy a bűncselekmények következtében eltulajdonított okmányok pótlása során az okmányirodák nem egységesen járnak el. Az ennek nyomán indított átfogó vizsgálat feltárta, hogy a mérlegelés szempontjait a jogalkotó nem határozta meg, valamint a különös méltánylást érdemlő körülményeket sem konkretizálta. Ennek nyomán pedig olyan joggyakorlat alakult ki, amely a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelménye sérelmét idézte elő. Ezt a visszasságot a közigazgatási és igazságügyi miniszter a jogi környezet változtatásával orvosolta, így külön intézkedésre nem volt szükség.

Jogállami garanciák a bírságolási eljárások és a parkolás kapcsán

A jogállami garanciáknak a különböző bírság kiszabásával kapcsolatos hatósági eljárások során is töretlenül érvényesülniük kell, hiszen az eljárási hibák ebben az esetben komoly jogkövetkezményekkel járhatnak a panaszosok számára. Az AJB-93/2014. számú ügyben a biztos azt állapította meg,

hogy az Alba Volán Zrt. üzletszabályzata és a bérletszelvényen található tájékoztató eltérő tartalma miatt sérült a tisztességes eljáráshoz való jog. A vizsgált ügyben a panaszos – egyértelmű tájékoztatás hiányában – diákigazolványa vonalkód-számát tüntette fel az OM azonosító helyett a negyedéves bérletszelvényén. A problémát az okozta, hogy a diákigazolvány időközbeni bevonását követően, az ezt helyettesítő igazolás ellenére jogosulatlanra vált a diákkedvezmény igénybevétele, mivel a bérletszelvény és az igazolás összetartozását nem tudta igazolni. A biztos a visszas helyzet orvoslását kezdeményezte.

2014-ben is számos panasz érkezett a hulladékszállítási szolgáltatás szüneteltetésének hiányával kapcsolatban. Az AJB-2688/2013. számú ügyben a panaszos előadta, hogy üdülőingatlanát évek óta nem használja, így azon hulladék sem keletkezik. A helyi önkormányzati rendelet azonban az üdülőingatlanok esetében nem teszi lehetővé a közszolgáltatás szüneteltetését, ezért a közszolgáltató folyamatosan követeli a hulladékszállítási díjat. A jelentés megállapította, hogy az önkormányzat a vonatkozó jogszabályokkal ellentétesen rendelkezik az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozásról. Az ombudsman kiemelte, hogy az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás–ellenszolgáltatás arányosságának követelményét, ezáltal pedig a jogbiztonság követelményét.

A hulladékszállítási díj aránytalanságát sérelmező panaszügyekkel is számos esetben foglalkozott a biztos. Az AJB-6800/2013. számú ügyben a panaszos beadványa szerint életvitelével nagyon kevés hulladék keletkezik a háztartásában, ennek ellenére a hulladék gyűjtésére igénybe vehető legkisebb, 110 literes gyűjtőedény hetente egy alkalommal való elszállításáért kell fizetnie a hulladékszállítási díjat. Ezen ügyben a biztos megállapította, hogy az önkormányzat azáltal, hogy a 110–120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, és nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét sem számukra, a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

A tárgyévben több olyan panasz érkezett az ombudsmanhoz a parkolási társaságok eljárását sérelmezve, amelyben a panaszosok mobilparkolást kezdeményeztek, hónapokkal később azonban a parkolási társaságok mégis pótdíj megfizetésére szólították fel őket. Az AJB-2016/2014. számú ügyben a panaszosok a pótdíjazásról nem kaptak értesítést az autójuk szélvédőjén, a postai értesítés után azonban már nem hivatkozhattak arra, hogy érvényes mobilparkolással rendelkeztek, mivel arra a jogszabály alapján csak a pótdíjazástól számított 5 napon belül van lehetőség. Érkezett olyan panasz is, amely a parkolójegy-automaták óramérő szerkezetének hitelességét kérdőjelezte meg. Az AJB-2016/2014. számú ügyben a vizsgálat feltárta, hogy a megfelelő értesítés hiánya a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz. Erre tekintettel

szükséges lenne annak rögzítése, hogy a határidők a kötelezett bizonyított tudomásszerzésétől indulnak.

A kerületi széttagolódás és az eltérő társaságok általi parkolás-üzemeltetés, az úgynevezett átparkolások problematikájával az AJB-2016/2014. számú, AJB-6481/2013. számú, valamint AJB-4460/2013. számú ügyben is foglalkozott az alapjogi biztos. Az ombudsman a jelentéseiben rámutatott, hogy a vizsgált esetekben felmerül a jogalap nélküli gazdagodás problémája. A gépjármű használója ugyanis nem annak a parkolási társaságnak a jegykiadó automatájából váltott jegyet, amely a várakozás helyén lévő parkolási rendszer üzemeltetését végzi, ekkor a parkolóhelyet üzemeltető parkolási társaságnál nem keletkezik bevétel, ezért – a jelenlegi általános gyakorlat szerint – pótdíjfizetési felszólítást helyeznek el a gépjármű szélvédőjén. Ugyanakkor az a parkolási társaság, amelynél az autós a jegyet megváltotta, jogalap nélkül jut bevételhez, vagyoni előnyhöz. Az ombudsman megállapította, hogy a fővárosban a kerületi tagoltság miatt a különböző parkolás-üzemeltetők eltérő joggyakorlata miatt a szomszédos kerületekben történő úgynevezett átparkolás megoldatlansága sérti a jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Az AJB-2016/2014. számú ügyben az elírásból, téves adatbevitelből származó problémák kezelésével összefüggésben a biztos ugyancsak visszásságot tárt fel. A mobilparkolás esetén a jelenlegi szabályozás alapján ugyanis nincs lehetőség 5 napon túl a téves adatbevitelből vagy egyéb elírásból származó pótdíjazás törlésére, amikor ténylegesen bizonyítható az autósok díjfizetése az igénybevett szolgáltatásért. Az AJB-2016/2014. számú ügyben a parkolóórák időmérő szerkezeteinek hitelességére, hitelessége ellenőrzésére vonatkozó szabályozás pontatlansága miatt a jogállami elvek sérelmét állapította meg az ombudsman.

A hatóság mulasztásával kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok

Az ombudsmani gyakorlatból egyértelmű, hogy nem csupán valamilyen tevőleges hatósági magatartás lehet ellentétes a jogállami működéssel, hanem az a tipikus helyzet is, amikor egy hatóság nem látja el azt a feladatot, amelyre jogszabály alapján köteles lenne. Az AJB-5833/2013. számú ügyben a panaszos kifogásolta, hogy az édesanyja sérelmére elkövetett bűncselekmény ellenére a rendőrség nem tájékoztatta őket az áldozatsegítés lehetőségéről, így nem vehették igénybe az áldozatsegítő támogatásokat. A biztos a panaszt megalapozottnak találta és rámutatott, hogy az ügyben eljáró rendőrkapitányság nem csak a tájékoztatás elmulasztása, hanem az igazolás kiállításáig eltelt, indokolatlanul hosszú időtartam tanúsítása miatt is megsértette a vonatkozó jogszabályokat. A nyomozó hatóság ugyanis az igazolást egy hónap elteltével állította ki, nem a kérelem kézhezvételét

követő munkanap végéig. A jelentés rögzíti, hogy nem érvényesült az áldozatsegítő támogatások rendszerének célja, vagyis az, hogy az áldozat a bűncselekményt követően gyorsan, még a krízishelyzetben segítséget kapjon. A határidő jelentős túllépése akadályozta az azonnali segítségnyújtást, a bűncselekményt követő krízisidőszakban a szolgálat nem, illetve csak korlátozott mértékben, tájékoztatással lehetett az áldozat segítségére. Az ügyben a biztos felkérte a rendőrfőkapitányt, hogy célellenőrzés keretében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Az AJB-7661/2013. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a kommunális adó elengedésére irányuló kérelmére a jegyző nem hozott határozatot. A biztos rámutatott, hogy a hatósági tájékoztatás, az ügyfelek aktív segítése a jó közigazgatás megteremtésének alapvető feltétele. Megállapította mindezek alapján, hogy azzal, hogy az önkormányzati adóhatóság a határozathozatalt elmulasztotta, megsértette a tisztességes eljárás jogát. Az AJB-7932/2013. számú ügyben a panaszos bűncselekmény miatt feljelentést tett a Budapesti Nyomozó Ügyészségen, azonban annak további intézéséről nem kapott tájékoztatást. A biztos arra jutott, hogy a rendőrség visszás helyzetet okozott azzal, hogy a panaszost nem értesítette feljelentésének az ügyészséghez való áttételéről. Szintén a büntetőeljárás során tárt fel mulasztást az ombudsman az AJB-1170/2014. számú ügyben, amely tényállása szerint a panaszos a vele szemben foganatosított rendőri intézkedés ellen panasszal élt. Panaszát az V. kerületi Rendőrkapitányság nem bírálta el, ezt követően a Budapesti V. és XIII. Kerületi Ügyészséghez fordult, az ügyészség pedig felhívta a nyomozó hatóság figyelmét a szükséges intézkedések megtételére. Az V. kerületi Rendőrkapitányság azonban továbbra sem járt el. Az ombudsman megkeresése alapján folytatott belső vizsgálat eredményeként a rendőrkapitány megállapította, hogy a rendőri intézkedés ellen benyújtott panasz elbírálását elmulasztották. Ezért a BRFK vezetője utasította a rendőrkapitányt, hogy a rendőri intézkedés ellen tett panaszot hatósági eljárás keretében vizsgálja ki és bírálja el. A biztos megállapította, hogy sérült a jogbiztonság követelménye és a panaszos tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz fűződő joga azáltal, hogy elmulasztották a rendőri intézkedés elleni jogorvoslati kérelem elbírálását, illetve hogy az V. kerületi Rendőrkapitányság csupán felügyeleti szervének utasítására, három év elteltével járt el.

A jogállamiság elvének érvényesülése pénzügyi kérdésekben

A 2014-es évben a pénzügyi tárgyú jelentések többsége végrehajtási tárgyú volt, amelyekben azonos elemként jelentkezett, hogy a visszásság megállapítását már az eredményezte, hogy az önálló bírósági végrehajtó egyáltalán nem adott választ az ombudsman megkeresésére, akadályozva ezzel a

panasz érdemi kivizsgálását. Ilyen jelentések kiadására került sor az AJB-6123/2012. számú, az AJB-3937/2013. számú, az AJB-4041/2013. számú, az AJB-7511/2013. számú, az AJB-1890/2014. számú, az AJB-4278/2014. számú, valamint az AJB-4325/2014. számú ügyekben. Az alapvető jogok biztosa figyelmeztető célú jelentéseiben rámutatott, hogy a feladatai ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az Ajbt. egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározza. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörét el tudja látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Ha a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésre nem válaszol, akadályozza az Alaptörvényben meghatározott ombudsmani feladat ellátását, továbbá lehetetlenné teszi vagy jelentősen megnehezíti az adott ügygel összefüggő körülmények felderítését és az annak eredményétől függő intézkedések megtételét. Mindezek alapján ezekben az ügyekben a biztos megállapította, hogy a megkeresés teljesítésének elmaradása a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot eredményez. A biztos valamennyi ügyben azzal a kéréssel fordult az illetékes végrehajtói kamara elnökéhez, hogy a kamarai tagok tájékoztatása és figyelmeztetése mellett hatékonyan járjon közben a válaszadási hajlandóság növelése érdekében.

A biztoshoz arányaiban sok, közteherviseléssel kapcsolatos panasz érkezett 2014-ben, de ehhez viszonyítva – a fennálló hatásköri korlátok és eljárási lehetőségek okán – csak kevés ügy zárult jelentéssel. Az AJB-381/2014. számú ügy tárgya az adóhatóság eljárása volt, ebben az ombudsman azt vizsgálta, hogy a fizetési könnyítés iránti eljárásban miért, milyen jogi indokból kérte a hatóság a jövedelmi viszonyait alátámasztó okiratok csatolását. Sem az adózás rendjéről szóló törvény és kapcsolódó rendelkezései, sem a kitöltendő adatlap nem írja elő vagy emeli ki kifejezetten, hogy az adatlap kitöltésén túl az ügyfél köteles csatolni az abban foglaltakat alátámasztó okiratokat. Ennek ellenére az adóhatóság azt a gyakorlatot követi, hogy ezen okiratok hiányában elutasítja a kérelmet. Jelentésében az ombudsman megállapította: a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő alapjog érvényesülése szükségszerűvé teszi, hogy a NAV által rendszeresített, fizetési könnyítésre irányuló kérelem elbírálásához szükséges adatlap pontos tájékoztatást tartalmazzon az adózók részére.

Az AJB-816/2014. számú ügyben az ombudsman egy külföldről áttelepült személy egészségbiztosítási járulékával kapcsolatos adóhatósági ügyintézkedést vizsgálta. A szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló EK rendelet azonban előírja az Európai Unió tagállamai számára a másik tagállamban szerzett tartózkodási idő beszámításának kötelezettségét, ez fakad többek között a személyek EU-n belüli szabad áramlásának elvéből is, vagyis a panaszos és élettársa esetében a jogosulttá váláshoz arra volt

szükség, hogy a romániai tartózkodásukra vonatkozó iratokat megküldjék az adóhatóság részére, amire utólag sor is került. A biztos rámutatott, hogy az ügyintézkést alapvetően gyorsította volna az, ha az iratokat eleve hiteles fordítással csatolja a panaszos és élettársa, erre ugyanakkor nem voltak kötelezhetőek. Az adóhatóság az iratokat lefordította, így megállapítható volt az egy éves időtartam fennállása. A kérelem elbírálását nehezítő másik alapvető kérdés az volt, hogy el kell-e fogadnia a hatóságnak az ilyen jellegű beadványokat akkor, hogy ha azt nem a rendszeresített formanyomtatványon nyújtották be. A Ket. ugyanis kimondja, hogy jogszabály előírhatja, hogy az ügyfél a kérelmét az e célra rendszeresített formanyomtatványon terjessze be. Az adóhatósági eljárásokban elterjedt az ilyen űrlapok használata, ugyanakkor megállapítható, hogy az adóhatóság ügyfélbarát módon járt el akkor, amikor ennek hiányában – és egyébként minden szükséges bizonyíték birtokában – döntött az ügyben.

Az AJB-2330/2014. számú ügyben a panaszos a NAV elnökének eljárását sérelmezte, mert ügyében nem tett felügyeleti intézkedést. A panaszos anyagi helyzetének és személyi körülményeinek megváltozása következtében arra kényszerült, hogy eladja korábbi lakását és új lakást vásároljon. A megvásárolt lakás azonban a valós helyzettől eltérően két albetétként volt az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezve, ami miatt a panaszos a vétel során elesett az illetéktörvényben biztosított kedvezménytől. Az illetékek kiszabását követően a panaszos a valós ingatlanállapotot bejegyeztette az ingatlan-nyilvántartásba, majd a NAV elnökétől jogszabálysértésre hivatkozással az illetéket kiszabó határozatok felülvizsgálatát kérte. A NAV elnöke a felügyeleti intézkedést arra hivatkozással mellőzte, hogy az adóhatóság jogszabálysértést nem követett el, és az adóhatósági határozathozatalt követően keletkezett ingatlan-nyilvántartási bejegyzések utólagos figyelembevételére nincs lehetőség. A biztos megállapította, hogy a NAV elnöke eljárása során a hatályos szabályozásra figyelemmel alapjogi visszásságot nem okozott. Az illetékkiszabásra benyújtott adásvételi szerződéstől eltérő, az illetéket kiszabó határozatok meghozatalát követő, jog- vagy eljárási szabály megsértésével összefüggésbe nem hozható, utólagos illetékmódosítás a jelentésben foglaltak szerint nem állna összhangban a jogbiztonság követelményével. A biztos szerint lehetőség van azonban arra, hogy a panaszos ügyében méltányosságot alkalmazzanak.

3.4.

Alkotmánybírósági indítványok kezdeményezése

3.4.1.

Az alapvető jogok biztosának normakontroll indítványozói jogköréről

A normakontroll indítványozási feladatkörrel kapcsolatos ombudsmani tevékenység ismertetése 2012 óta szerepel az alapvető jogok biztosa beszámolójának önálló fejezeteként. Ennek az az indoka, hogy az Alaptörvény hatályba lépésével megszűnt a populáris akció, azaz az egyéni érdekeltség nélküli állampolgári indítványozás intézménye. 2012. január 1-jét követően jogi érdekeltség nélkül csak egy szűk indítványozói kör jogosult absztrakt utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésére az Alkotmánybíróság előtt. Ebbe a körbe tartozik az Alaptörvény szerint a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, valamint az alapvető jogok biztosa, továbbá az Alaptörvény negyedik módosításának hatálybalépése óta a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész is. Az 1990 óta működő populáris akció intézményének megszüntetése – a párhuzamosan megteremtett közvetlen alkotmányjogi panasz lehetősége ellenére is – felértékelte az ombudsman absztrakt utólagos indítványozási jogosultságának jelentőségét.

Kivételes lehetőség, hogy a biztosnak módja van a kihirdetett, de még nem hatályos jogszabályi rendelkezés Alkotmánybíróság előtti megtámadására, ezzel egyidejűleg pedig – amennyiben az érintett alapjogok védelme, a jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében azonnali intézkedés szükséges – a hatálybalépés felfüggesztését kezdeményezheti.

Az alapjogi biztosnak egy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességén kívül abban az esetben is lehetősége van az Alkotmánybírósághoz fordulnia, ha álláspontja szerint a vizsgált rendelkezés nemzetközi szerződésbe ütközik. Ebből a szempontból pedig az ombudsman számára – speciális felelősségére tekintettel – nemcsak az általános emberi jogi egyezmények (pl. Emberi Jogok Európai Egyezménye), hanem például a Gyermekek jogairól szóló vagy éppen a Fogyatékosokkal élők jogairól szóló ENSZ Egyezmény is hangsúlyos elemet jelent. Ha pedig a biztos akut, súlyos jogalkotói mulasztást észlelt, akkor a benyújtott normakontroll indítvány keretében

igyekezett felhívni az Alkotmánybíróság figyelmét arra, hogy hivatalból vizsgálja meg, fennáll-e mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség. Érdemes azt is megemlíteni, hogy az alkotmánybírósági törvény módosítása nyomán 2014. január 1-jétől a biztos jogosult az Alaptörvény rendelkezése (absztrakt) értelmezésének kezdeményezésére.

Az alapvető jogok biztosa a 2014-es évben is több alkalommal élt normakontrollt kezdeményező szerepkörével. Különösen fontos e kivételes, végső eszköz gyakorlása a rászoruló csoportok jogainak érvényesülése tekintetében. Mindezzel összhangban a tárgyév során az ombudsman két esetben a hajléktalan emberek jogainak védelmében kezdeményezte az általa aggályosnak talált rendeleti szabályozás felülvizsgálatát és megsemmisítését.

3.4.2.

A tárgyévben benyújtott alkotmánybírósági indítványok

1. Az alapvető jogok biztosa szerint sérti az emberi méltóság jogát a kaposvári önkormányzat rendeleti előírása, amely az önkormányzat teljes területén bírság kiszabásával szankcionálja az *életvitelszerű lakhatásra használt ingóságok közterületi tárolását és elhelyezését*. Az alapvető jogok biztosa egy korábbi, AJB-687/2013. számú jelentésében kérte az álláspontja szerint alkotmányosan aggályos rendeleti szabályozás módosítását, ennek a kaposvári önkormányzat azonban nem tett eleget, az illetékes megyei kormányhivatal vizsgálata pedig – a biztos érveivel szemben – nem tárt fel jogsértést a szabályozás nyomán. Az ombudsman továbbra is úgy ítélte meg, hogy a jogállamiság elvével és az emberi méltósághoz való joggal ellentétes helyzet áll fenn Kaposváron, mivel a rendelet eredményeként az önkormányzat a teljes területén – legitim alkotmányos cél és indok nélkül – közigazgatási bírsággal sújthatja a közterületen élést, így az Alkotmánybíróság vizsgálatát kezdeményezte.

A biztos indítványában azzal érvelt, hogy a közterületen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan emberek számára nem vagy csak kivételesen áll rendelkezésre a holmijuk tárolására alkalmas hely, így azokat szükségszerűen maguknál, azaz közterületen tartják. Álláspontja szerint az életvitelszerű közterületi lét velejáró eleme az életvitelszerű lakhatásra szolgáló ingóságok (pl. hálósák, párna, takaró, sátor, ruhanemű, stb.) közterületi tárolása, sőt enélkül a közterületi lét maga sem képzelhető el. A biztos szerint így a kaposvári rendelet – az esetleges szubjektív jogalkotói céltól függetlenül – hatásában és lényegét tekintve az életvitelszerű közterületi tartózkodást bünteti a közösségi együttélési szabályok megsértése címén, mindezt ráadásul általánosságban és az önkormányzat teljes közigazgatási területén. Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése rögzíti azt, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a

kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. A biztos azonban indítványában azzal érvelt, hogy az önkormányzati rendelet ezen az alkotmányos jogalapon túllépve, a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot sértve fenyeget szankcióval.

2. Az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezte a biztos a *földforgalmi törvény egyes szabályaival összefüggésben*. Az alkotmánybírósági indítvány előzménye az volt, hogy 2012 decemberében az Országgyűlés több ponton módosította a régi földtörvényt. 2013. január 1-jén hatályba lépett az a rendelkezés, amely előírta, hogy a 2013. január 1-jén fennálló, határozatlan időre vagy 2032. december 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti jog 2033. január 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik. 2013 októberében az Alkotmánybíróság az e szabályozást támadó alkotmányjogi panaszt elutasította, arra hivatkozással, hogy a rendelkezés a 20 esztendő átmeneti időtartam révén kellő felkészülési időt biztosít az érintettek számára a jogviszony – beleértve a vagyoni (esetleges elszámolási) viszonyokat is – rendezésére vonatkozóan. A meglehetősen hosszú időtartamra előírt megszüntetés álláspontja szerint lényegében a haszonélvezet Ptk. által definiált jellemzőjét, a korlátozott idejűséget valósítja meg, ami egyben – az adott jogviszonyok tekintetében – a jogbiztonságot is szolgálja.

Az Országgyűlés 2013. június 21-én fogadta el a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényt (Földtv1.), majd 2013. december 12-én, tehát az alkotmánybírósági döntést követően hirdették ki a Földtv2.-t, amely a Földtv1.-gyel egyszerre, 2013. december 15-én lépett hatályba. 2013. december 15-én a Földtv2. szabályozása értelmében a 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra, nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított haszonélvezeti, továbbá használati jog 2014. május 1-jén szűnik meg a törvény erejénél fogva.

Az Országgyűlés 2013. január 1-jével léptette hatályba a Földtv1. 20 éves átmeneti időt biztosító rendelkezését. Tekintettel arra, hogy ezt a szabályt a törvényhozó már az új földforgalmi szabályok között, az új agrárpolitikai koncepció alapján hozta meg, az érintett haszonélvezők alappal bízhattak abban, hogy 2033. január 1-jéig a haszonélvezeti joguk megmarad. A Földtv2. kihirdetéséig az érintetteknek nem volt okuk kételkedni a Földtv1. 2013. január 1-jén hatályba lépett szabályának tartósságában. *A Földtv2. azonban a húszéves időszakot kevesebb, mint öt hónapra rövidítette le. A mezőgazdasági viszonyokban pedig ez az időszak nyilvánvalóan nem elegendő a korábbi befektetések, beruházások megtérüléséhez, de még az új jogszabályi környezetre való gazdasági felkészüléshez sem.*

Az ombudsman indítványában azt hangsúlyozta, hogy a termőföld speciális jellegére tekintettel elfogadhatóak lehetnek az általánosnál szigorúbb

tulajdonlásra, birtoklásra, illetve használatra vonatkozó rendelkezések. Az Alkotmánybíróság gyakorlatával összhangban kiemelte ugyanakkor, hogy a szabályozási környezet változtatásakor a bizalomvédelemre, a jogbiztonság követelményére és a vagyoni értékű jogok védelmére tekintettel kell lenni. A biztos szerint a haszonélvezeti jog mint vagyoni értékű jog ilyen indokolatlanul rövid időn belüli megszüntetése sérti az érintettek tulajdonhoz való jogát, továbbá ellentétes a jogállamiság alkotmányos elvéből levezethető bizalomvédelem követelményével.

Az alkotmánybírósági indítvány kapcsán egy eljárási újításra is érdemes felhívni a figyelmet. Az Alkotmánybíróságnak lehetősége van arra, hogy ha a hatályba nem lépett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés vizsgálata során az alaptörvény-ellenesség fennállását valószínűsíti, kivételesen felfüggeszse az indítványban megjelölt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatálybalépését. Jelen esetben azonban a támadott rendelkezés már 2013. december 15-én hatályba lépett, annak *alkalmazására* viszont 2014. május 1-jét követően kerülhetett csak sor. A biztos indítványában jelezte, hogy a testület még nem foglalt állást konkrét ügy kapcsán arról, hogy az ideiglenes intézkedés érinthet-e már hatályba lépett, de még nem alkalmazható jogszabályt. Álláspontja szerint ugyanakkor erre az alkotmánybírósági törvény alapján lehetőség van, ezért kérte, hogy az Alkotmánybíróság függesztesse fel a támadott rendelkezés alkalmazását az indítvány elbírálásáig. Az alkalmazás felfüggesztéséről a testület nem döntött.

3.4.3.

Az alkotmányossági jogszabálykritikára adott válaszok

A benyújtott indítványokon túlmutatóan elvi jelentőségük miatt érdemes megemlíteni *néhány olyan fontosabb, elvi alapjogi-alkotmányossági témakört, amelyben az alapvető jogok biztosa a panaszbeadványok nyomán végül nem élt az indítványozás jogával.*

1. Az alapjogi biztoshoz több beadvány is érkezett, amely az Alaptörvény rendelkezései alapján *a terhességmegszakítás hatályos törvényi szabályainak alkotmányosságát* vitatta. A biztos a problémakör elemzése nyomán az alábbi megállapításokat tette. Az Alaptörvény II. cikke értelmében az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. Az élethez való jog mind a nemzetközi dokumentumok, mind az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján korlátozhatatlan, abszolút jellegű és megelőz minden más jogot. Az élethez való jog egyik sarkalatos kérdése annak kezdőpontja, ezzel függ össze a terhességmegszakítások ügye.

Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban következetesen visszautasította annak eldöntését, hogy a méhmagzat ember-e, ezzel a jogalkotó hatáskörébe utalta az állásfoglalást e kérdésben. Hangsúlyozta mindazonáltal, hogy amennyiben a törvényhozó döntése szerint a méhmagzat nem minősül embernek, a terhességmegszakítás szabályozásának tekintettel kell lennie az állam objektív életvédelmi kötelezettségére. A jogalkotónak tehát megfelelő egyensúlyt kell találnia a magzatot védő állami életvédelmi kötelezettség és az anya önrendelkezési joga között.

A korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal összhangban az Alaptörvény szövegében is elválik egymástól a „minden ember” élethez való joga és a magzati életre vonatkozó védelmi kötelezettség. A biztos álláspontja szerint az Alaptörvény II. cikkének azon új eleme, hogy a magzati életet a fogantatásától kezdve védelem illeti meg, a korábbi alkotmányos normarendszerhez képest nem vet fel koncepcionális változást vagy újdonságot.

Az Alaptörvény hatályba lépése óta a magzatot megillető, a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által kibontott objektív intézményvédelmi (életvédelmi) kötelezettség immár szövegszerűen is az alkotmány részévé vált, de a törvényhozó továbbra is relatív mozgásteret és szabadságot élvez abban, hogy – az anya alapjogainak védelmével egyensúlyt találva – az előírt alkotmányos kötelezettségének hogyan, milyen eszközökkel és módon tesz eleget. Ezen egyensúly megtalálása pedig a törvényhozó feladata, és csak szélsőséges esetben vet fel alkotmányossági kérdést: akkor, ha a szabályozás az állapotos nő önrendelkezési szabadságát szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozza, vagy ha az Alaptörvényből következő minimális védelmet sem biztosítja a magzat számára. E mérce alapulvételével a terhességmegszakítás hatályos szabályai (e körben a válságindikáció, az orvosi-egészségügyi indikáció, illetve a genetikai indikáció szabályozása) az ombudsman álláspontja szerint összhangban állnak az Alaptörvény emberi élet védelmére irányuló rendelkezéseivel.

2. Egy másik esetben az alkotmányossági jogszabálykritikát megfogalmazó panaszbeadvány nemcsak elvi tartalma, hanem a panaszosok mennyisége miatt is kiemelt figyelmet érdemelt. 2014 őszén közel 170 panaszos fordult azonos tartalmú beadvánnyal a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) választójogi kampánya nyomán az alapjogi biztoshoz, amelyben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló törvénynek a fővárosi közgyűlés tagjai megválasztására vonatkozó szabályait kifogásolták. A beadványokban valamennyi panaszos azt kérte a biztostól, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál e szabályok felülvizsgálatát, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását.

A beadványozók érvelése szerint az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők egynegyedének kezdeményezésére a 26/2014. (VII. 23.) AB ha-

tározatában állást foglalt ugyan a választójogi szabályok alkotmányossága tekintetében, vizsgálata azonban nem terjedt ki valamennyi alkotmányossági szempontra. Ilyen tartalmú indítvány hiányában továbbá a testület nem vizsgálta a szabályozás nemzetközi szerződésbe ütközését sem. A beadványok értelmében a szabályozás nem felel meg a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének, továbbá sérti – a választójog egyenlőségének sérelméből is kifolyólag – a népfelség alkotmányos elvét. Ennek indokaként hivatkoztak arra, hogy a kiszámíthatóság, előreláthatóság szempontjából aggályos, hogy a törvényalkotó az önkormányzati választások előtt néhány hónappal alapjaiban változtatta meg a fővárosi közgyűlés választására vonatkozó szabályokat, átírta a versenyfeltételeket, ráadásul úgy, hogy annak semmilyen kényszerítő indoka sem volt. Aggályos a jogállamiság szempontjából, hogy a fővárosi önkormányzati választási rendszer átalakításáról sürgős eljárásban, így az érdemi és nyilvános vita kiiktatásával, a széleskörű politikai konszenzus figyelmen kívül hagyásával döntött az Országgyűlés. Az érvelésben szerepel, hogy a kerületek közötti lakosság-szám-különbségek okán tényszerűen igazolható a választójog egyenlőségének sérelme, amely magával vonja a népfelség elvének mögöttes jellegű sérelmét. A közgyűlés tagjainak választása során ugyanis a közhatalmi döntés befolyásolásában aránytalan különbség alakul ki a fővárosi választópolgárok között.

Az alapvető jogok biztosa válaszában rámutatott: ítélt dolog okán nem lehet helye az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll eljárásának abban az esetben, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésére, illetve elvére és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenességet megállapítani, kivéve, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak. Lényeges hozzátenni ehhez, hogy az alkotmánybírósági döntés nem csak a rendelkező rész tekintetében köti az ombudsmant, hanem az abban foglalt elvi indokolás alkotmányossági színvonalát jelent a későbbi biztosi tevékenység, különösen az indítványok benyújtásának megítélésében.

A biztos válaszában hangsúlyozta, hogy a törvényhozó mozgástere az önkormányzati választási rendszer megalkotásában nem korlátlan, annak – más garanciális alkotmányi rendelkezések mellett – a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság és kiszámíthatóság követelménye is keretet szab. Mindazonáltal – figyelemmel arra, hogy e szabályozás alapján már lezajlott az önkormányzati választás, a választásokon a rövid felkészülési idő ellenére is indulni tudtak a magukat megmérettetni kívánó jelöltek – pusztán a jogállamiság elvére hivatkozással a választási rendszer utólagos korrekciója nem indítványozható érdemben.

A népfelség elve vonatkozásában a biztos az Alkotmánybíróság gyakorlatára is támaszkodva rámutatott: míg az országgyűlési képviselők választására vonatkozó szabályok a népfelség elvére visszavezethetően a hatalom képviseleti gyakorlását jelentik, addig a helyi önkormányzati képviselők, így a Fővárosi Közgyűlés tagjai megválasztása nem a népfelség elvén mint mögöttes alkotmányos elven, hanem az Alaptörvény 31. cikkén alapul, amely a helyi önkormányzás jogát deklarálja. A beadványok által érintett további, a demokratikus jogállamiságot érintő szempontokkal, így az érdemi vita folytatásával, konszenzussal meghozott döntéssel összefüggésben a biztos jelezte: azok olyan minőségi követelmények, amelyek az alkotmányos, demokratikus jogállami kultúra felől nézve valóban lényegesek, de e hiányosságokra, problémákra közvetlenül alaptörvény-ellenesség nem alapozható.

A választójog egyenlőségét érintő, a szabályozás nemzetközi egyezményekbe ütközésére vonatkozó érvek kapcsán a biztos azt hangsúlyozta, hogy a törvényhozói szabadságnak nem csupán az Alaptörvény egyes jelzett garanciális rendelkezései, hanem a nemzetközi jogi és európai uniós kötelezettségek is keretet szabnak. A nemzetközi, európai választójogi védelmi szintet áttekintve a biztos megállapította, hogy az jelenleg még lényegesen megengedőbb, és alacsonyabb szintű védelmet követel meg az adott állam törvényalkotójával szemben a választójog egyenlősége biztosítása vonatkozásában, mint az Alkotmánybíróság gyakorlata. A biztos rámutatott továbbá ezzel összefüggésben, hogy az ellenzéki országgyűlési képviselők által kollektíve benyújtott utólagos normakontroll indítvány ugyan nem kérte a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát, de azt az Alkotmánybíróság akár hivatalból is elvégezhetné volna, ha és amennyiben úgy ítéli meg, hogy ilyen probléma áll fenn.

Mindezek alapján – az Alkotmánybíróság döntésében foglaltakra is tekintettel – a biztos nem kezdeményezte a szabályozás további alkotmányossági vizsgálatát a testületnél.

3.4.4.

A tárgyévben benyújtott kúriai indítványok

A biztos 2013. január 1-jétől jogosult a más jogszabályba ütköző önkormányzati rendelettel szemben a *Kúria Önkormányzati Tanácsához címzett beadvány* megfogalmazására. Az indítványnak tartalmaznia kell a Kúria által vizsgálendő önkormányzati rendeletet, az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését, azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért, továbbá annak okát is, hogy az alapvető jogok biztosa az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

1. A hajléktalan emberek jogainak védelme érdekében az alapvető jogok biztosa a Kúriához is beadványt intézett 2014-ben. A biztoshoz forduló fővárosi önkormányzati képviselők beadványukban a szabálysértési törvény felhatalmazása alapján *2013 decemberében elfogadott ún. „zónarendeletet” kifogásolták*. A biztos a szabályozás vizsgálata után úgy ítélte meg, hogy a megalkotott fővárosi önkormányzati rendelet több ponton is ellentétes a szabálysértési törvény felhatalmazásával, túllép azon, így a Kúria vizsgálatát kezdeményezte.

Az indítvány indokolásában a biztos arra hivatkozott, hogy a törvényi felhatalmazás nyomán az önkormányzat kizárólag alkotmányos értékekhez, célokhoz kötött, azaz a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében jelölhet ki olyan közterület-részeket, ahol az életvitelszerű közterületi tartózkodás jogellenes. A rendelet a fővárosi közterületek közül tiltottnak minősítette többek mellett valamennyi tömegközlekedési megállót, állomást, játszóteret, köztemetőt, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, köznevelési, felsőoktatási intézményt, hidat, felüljárót, illetve összesen 34 aluljárót és azok közvetlen környezetét. A 23 fővárosi kerület közül pedig összesen 14 döntött – változatos méretű – tiltott zóna kijelöléséről. Egyes kerületek konkrét helyrajzi szám alapján, míg mások általában valamennyi, hasonló rendeltetésű közterületen és környékén jelöltek ki zónát.

A biztos álláspontja szerint azok a szabályok vetették fel a legkomolyabb aggályokat, amelyek közvetlenül vagy közvetve jelentős nagyságú, egybefüggő közterületen – azok rendeltetésétől és funkciójától függetlenül – tiltják az életvitelszerű közterületi tartózkodást. Törvényi kritérium ugyanis, hogy az önkormányzati jogalkotó nem az egész közterületen, hanem a közterület meghatározott részén tilalmazhatja csupán az életvitelszerű tartózkodást. A biztos hangsúlyozta, hogy az ilyen kijelölő szabályok megfordítják a felhatalmazás logikáját, a tilalmat kivétel helyett főszabállyá, sőt egy-egy kerületben kizárólagossá teszik.

Az ombudsman a beadványában rámutatott a védőzónák alkalmazásának következetlenségére, bizonytalanságára és indokolatlanságára. Problémaként emelte ki az ún. „puffer zónák”, tehát a közterületeket övező, szintén tilalom alá eső területek megállapításának kérdését, a rendelet ugyanis ezeket magyarázat nélkül, öltetszerűen eltérő mértékben állapítja meg 50, 100 vagy akár 200 méterben. A biztos figyelmeztetett arra is, hogy ha érdemi indok nélkül teljes kerületrészek válnak tiltottá, akkor ez a járulékos problémákat csak áttolja a tilalmakat eddig mellőző kerületekre, ami egy alapjogilag aggályos „ördögi kört” indíthat el.

A biztos hangsúlyozta, hogy a törvényességi kifogásai mögött alapjogvédelmi megfontolások állnak: a tiltott területek kijelölése alapvetően a kiszolgáltatott helyzetben lévő hajléktalan emberek jogait érinti. A biztos

rámutatott, hogy az önkormányzati rendelet ugyan közvetlenül nem magát a hajléktalanságot, az „utcán élést” szankcionálja, azonban a tilalmi terület indokolatlanul tág kiterjesztése a hajléktalanok kiszorításához és kriminalizálásához vezethet.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf. 5.020/2014/6. számú határozatában az indítvány egyes elemeit vizsgálta, és *részben helyt adott a biztos aggályainak*. Elvi jelleggel megállapította, hogy a szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni. A megszorító értelmezés pedig azt jelenti, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott, ahol a védendő értékek kifejezetten, tényszerűen, igazolhatóan érvényesülést kívánnak. A hajléktalan személy nem rekeszthető ki a települések, egyes önkormányzatok illetékességi területének egészéből, sőt egyes összefüggő településrészekből sem. Másrészt a megalkotott önkormányzati rendelet rendelkezéseinek – a normavilágosság követelményének megfelelően – kellően pontosnak kell lenniük.

A Kúria jogszerűnek ítélte a Fővárosi Közgyűlés szabályozását a gyalogos aluljárók esetében, viszont törvénysértőnek minősítette a tilalmazást azokon a közterületeken, amelyeket a Fővárosi Közgyűlés automatikusan a parkolás szempontjából védett közterületekhez kötött. A Kúria hangsúlyozta, hogy a lakhatási szegénység – és az azzal szoros összefüggésben álló guberálás – létállapot, amely a közösség számára is szociális kötelezettségeket teremt. A hajléktalan életvitel társadalomra veszélyesség hiányában nem büntethető, a hajléktalanság általában nem teremt legitim okot arra, hogy a közhatalom valakit a szociális ellátás, a külterületi tartózkodás, avagy a büntetés, szankció vállalásának választási kényszere elé állítson. A jog eszközei önmagukban nem alkalmazhatóak hatékonyan arra, hogy a közösséget „védjék” a lakhatási szegénység és az azzal járó körülmények látványától.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf. 5.055/2014/2. számú határozatban foglalt állást az ombudsmani indítvány azon elemeiről, amelyeket a korábbi határozatában nem érintett. A biztosi indítványon részint túlterjeszkedve, a törvényességi vizsgálatot kiterjesztette az indítványban kifejezetten és tételiesen nem támadott rendelkezésekre is, amelyekben a Közgyűlés a kerületek javaslata alapján végezte el – különböző logikai rendben és szempontok alapján – a tiltott zónák kijelölését. A Kúria határozatában hangsúlyozta, hogy a szabályozásból minden kizárt közterület esetén egyértelműen ki kell tűnnie a védett közérdek mibenlétének, ezért a szabálysértési törvény felhatalmazásának kereteit meghaladja az a szabályozás, amely az önkormányzat illetékességi területének egészéről vagy annak jelentős, összefüggő területeiről kizárja a hajléktalan embert, az életvitelszerű tartózkodás lehetőségét. A kizárttá tett közterület lehatárolásának mindig egyértelműnek kell lennie, úgy a szabályozással megcélzott személyi kör, mint a szabálysértési hatóság számára.

A védőzónákkal összefüggésben a Kúria kifejtette, hogy méretüknek törvényessége mindig a konkrét közterülethez és a védeni szándékozott érték mibenlétéhez igazodóan ítéltető meg. A Kúria megállapította továbbá, hogy számos közterület esetében nem kereshető vissza, nem állapítható meg, hogy azok mely védett érték mentén kerültek kijelölésre életvitelszerű tartózkodással összeegyeztethetetlen közterületként. A közterület egyértelmű lehatárolása mint kritérium nem érvényesült akkor, amikor a kerületi önkormányzatok kivett területként szabályozták a tulajdonukat képező minden közparkot, minden lépcsőt, aluljárót, és azokhoz – helyi sajátosságra utalás nélkül – eltérő védőtávolságot jelöltek meg. Kirívó törvénysértést eredményezett az a megfogalmazás, amely a névvel, helyrajzi számmal azonosított közterületek mellett kizárta minősített minden egyéb, fel nem sorolt kerületi tulajdonú közterületet. A Kúria hangsúlyozta továbbá, hogy a közterület helyrajzi számmal történő megjelölése a közterületen életvitelszerűen tartózkodó emberek számára – szemben a normakövető magatartás kikényszerítésére feljogosított szabálysértési hatósággal – nem hordoz releváns információt.

A kifejtett indokok alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa arra a következtetésre jutott, hogy a rendelet melléklete pontjainak jelentős részében felfedezhetőek olyan elemek, amelyekkel az adott kerületi önkormányzat javaslata – törvénysértést előidézve – *túllépett a szabálysértési törvény által adott felhatalmazáson*, így azokat 2015. május 31. napjával megsemmisítette.

2. A tárgyév során további három ügyben is a Kúria normakontroll eljárását kezdeményezte a biztos. Az AJB-3890/2013. számú ügyben egy község önkormányzatának *hulladékszállítási díj szabályozására vonatkozó rendeletével* összefüggésben fordult a Kúriához, mert annak egyes rendelkezései ellentétesek a hulladékról szóló törvénnyel. A támadott rendelkezéseket az önkormányzati jogalkotó az indítvány benyújtását követően hatályon kívül helyezte, így a Kúria megszüntette eljárását. Az AJB-1026/2014. számú ügyben a biztos azért kezdeményezte a Kúria eljárását, mert az érintett önkormányzati rendelet a helyi adókról szóló törvényben meghatározott szempontokon túlmutatóan, egyéb körülményekhez mérten határozta meg az *ingatlanadó* mértékét. Az eljárás jelenleg mindkét ügyben folyamatban van.

Az alapvető jogok biztosa szerint egy községi önkormányzat rendelete, amely *a település nevének használatáról rendelkezik*, ellenétes a Polgári Törvénykönyv és a szabálysértési törvény rendelkezéseivel, ezért az AJB-2822/2014. számú ügyben kezdeményezte a Kúriánál a rendelet megsemmisítését. A rendelet rögzíti, hogy a település elnevezése csak előzetes engedély alapján használható jogi személyek elnevezésében, rendezvényeik címében, ami a domain nevek regisztrációjára is kiterjed. A tilalom megszegését a rendelet szabálysértésnek minősíti, és pénzbírsággal fenyegeti. Az ügy érdekessége,

hogy az idei évben több alkalommal felmerült ilyen jellegű probléma az ombudsmani gyakorlatban, az AJB-8678/2012. számú ügyben a biztos jelentésben összegezte a problémakört, ezért a konkrét eseten túlmutatóan is jelentős a Kúria állásfoglalása e tekintetben. A biztos beadványa szerint az önkormányzatnak legitim igénye van elnevezésének védelmére, ezt azonban polgári jogi úton, a Ptk. alapján teheti meg. A Ptk. rendelkezéseit kiegészítő igényérvényesítést az önkormányzat rendeletben nem vezethet be. Az önkormányzatnak nincs joga szabálysértési tényállás megállapítására, erre csak a szabálysértési törvényben van lehetőség. Az ombudsman ezért a rendelet megsemmisítését kezdeményezte a Kúriánál.

3.4.5.

Az indítványozás eredményei

Érdemes végül szót ejteni azokról az alapjogok érvényesülése szempontjából jelentős, korábbi években benyújtott biztosi indítványok elbírálásáról is, amelyekben az Alkotmánybíróság az ombudsmani álláspontot megalapozottnak találva hozott döntést 2014-ben.

1. Az Alkotmánybíróság 7/2014. (III. 7.) AB határozatában az ombudsmani indítványnak helyt adva állapította meg, hogy sérti a szólás- és sajtószabadságot, hogy az új Ptk. a közügyek vitatásakor a közéleti szereplők szélesebb körű bírálhatóságát „méltányolható közérdek” igazolásához köti. E törvényi feltételt az Alkotmánybíróság megsemmisítette, így az új polgári törvénykönyv már enélkül lépett hatályba 2014. március 15-én. Az AB határozat indokolása emellett megadta azokat az alkotmányos kereteket, amelyek között a közéleti szereplők emberi méltóságát védelem illetheti meg a szólás- és sajtószabadsággal szemben.

2. Az Alkotmánybíróság a 9/2014. (III. 21.) AB határozatában megállapította, hogy alaptörvény-ellenes a nemzetbiztonsági törvénynek az a módosítása, amely szerint a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszonya fennállása alatt folyamatosan nemzetbiztonsági ellenőrzés alatt áll, és ennek során vele szemben naptári évenként kétszer harminc napig titkos információgyűjtést is lehet folytatni. Az Alkotmánybíróság – a biztos indítványával összhangban – alaptörvény-ellenesnek nyilvánította azt az új szabályt is, amely nem tette lehetővé, hogy az ellenőrzött személy külső jogorvoslati fórumhoz (például a parlament illetékes bizottságához) forduljon a nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony létesítéséhez való hozzájárulás megtagadása vagy a hozzájárulás visszavonása körében.

3. Egyetértve a biztos álláspontjával, az Alkotmánybíróság 17/2014. (V. 30.) AB határozatában alaptörvény-ellenesnek ítélte és megsemmisítette a Munka

törvénykönyvének azon előírását, amely szerint a *felmondási védelem a várandós, illetve az emberi reprodukciós eljárásban részt vevő nőt* csak akkor illeti meg, ha állapotáról a felmondás közlését megelőzően tájékoztatta a munkáltatóját. Az ombudsmani indítványra indult eljárásban arra jutott az Alkotmánybíróság, hogy a várandósság és az emberi reprodukciós eljárásban való részvétel egyértelműen a gyermeket vállaló nő magán- vagy intim szférájába tartozó körülmények, ezért ezeknek a munkáltató részére történő kötelező kiszolgáltatása a magánszférába történő beavatkozást valósít meg, ezáltal alaptörvény-ellenesen korlátozza a gyermeket vállaló nők magánélethez és emberi méltóságához való jogát. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy bár az állam alapvetően szabadságot élvez abban, milyen módon biztosítja a gyermeket vállaló nők számára a többletvédelmet a munka világában, a többletvédelem feltételei azonban nem vezethetnek a munkavállaló alapjogainak szükségtelen és aránytalan korlátozásához. A testület felhívta a jogalkotó figyelmét, hogy a közsférában dolgozóakra vonatkozó szabályozást is tekintse át, és azokban az esetekben, ahol a megsemmisített rendelkezéssel azonos tartalmú előírás található, szüntesse meg az alaptörvény-ellenességet.

4. Az Alkotmánybíróság a 14/2014. (V. 13.) AB határozatban a biztos indítványa nyomán megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő a *családi pótlékról szóló szabályozás* tekintetében. A testület álláspontja szerint ez a jogi helyzet annak következtében állt elő, hogy a jogalkotó nem alakította ki az egyenlő bánásmód követelményének és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának megfelelően annak a lehetőségét, hogy a közös háztartásban, együtt nevelt gyermekek után azonos mértékű családi pótlék járjon függetlenül attól, hogy az őket nevelő szülők házasságban vagy élettársi kapcsolatban élnek egymással. Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést arra, hogy jogalkotói kötelezettségének 2014. december 31-ig tegyen eleget.

Az alapvető jogok biztosa 2014-ben több témakörben élt végső intézkedésként a normakontroll indítványozási lehetőségével, mind az Alkotmánybíróság, mind a Kúria irányában. Az ombudsman két esetben is indítványt nyújtott be az egyik leginkább kiszolgáltatott csoport tagjai, a hajléktalan személyek jogainak, egyenlő méltóságának védelmében. Az egyik esetben a biztosi beadvány nyomán már a tárgyévből döntés is született, a Kúria a legfontosabb részeiben helyt adott a biztos aggályainak, és megsemmisítette a támadott rendeleti szabályokat. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá az a tény sem, hogy a korábbi évekhez hasonlóan 2014-ben számos olyan, meghatározó jelentőségű alkotmánybíróági döntés született, amelynek kezdeményezője az alapjogok védelme érdekében az alapvető jogok biztosa volt.

3.5.

A jogalkotással összefüggő tevékenység

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

Az országgyűlési biztosok az intézmény létrejötte óta javasolhatták a jogalkotásra jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, ha egy hatóság tevékenységével összefüggésben feltárt visszásság a normaszöveg fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára volt visszavezethető. A hatályos ombudsmantörvény szélesíti az alapvető jogok biztosa intézkedési jogkörét azzal, hogy a visszas hatósági jogalkalmazás kimutatása nélkül, vagyis önmagában a jogszabályok alapjogi szempontú vizsgálata alapján is tehet jogalkotási javaslatot. 2014-ben is számos ilyen javaslat született olyan beadványok kapcsán, amelyekben a panaszosok jogszabálykritikát fogalmaztak meg, tehát nem valamely hatóság eljárását vagy mulasztását sérelmezték.

3.5.1.

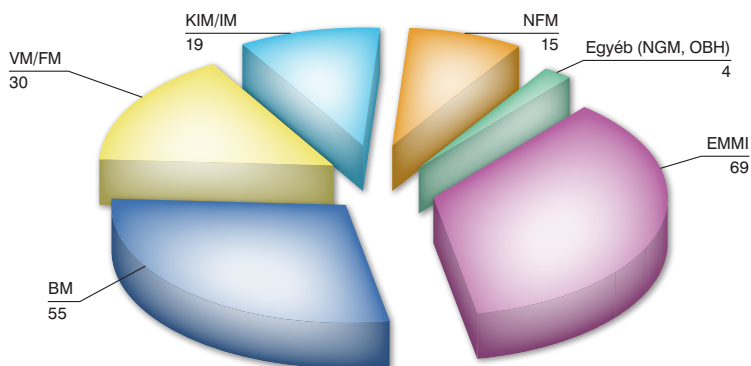
Jogszabálytervezetek véleményezése

2014-ben a biztos 192 jogszabálytervezetet véleményezett. Az előző évben 295 előterjesztést küldtek meg részére, vagyis egyharmadával csökkent a hozzá érkezett tervezetek száma. Ez várható is volt, hiszen 2014-ben országgyűlési választásokat tartottak, és általános tapasztalat, hogy az ilyen években – akár több hónapnyi időtartamra – lassul a jogalkotás folyamata.

A jogalkotási törvény előírása szerint a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy ha a törvény valamely szervezet számára kifejezetten jogot biztosít a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteinek véleményezésére, úgy élhessen ezzel a jogával.

Az alapvető jogok biztosa megkülönböztetett figyelmet fordít a gyer-

A véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek az előterjesztő szerint



mekek, a nemzetiségek, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok tagjai jogainak védelmére. Miután e jogterületek szabályozása elsődlegesen az Emberi Erőforrások Minisztériuma feladatkörébe tartozik, ugyancsak érthető az is, hogy ettől a tárcától érkezett a legtöbb jogszabálytervezet az ombudsmanhoz. Kiemelendő pozitívumként továbbá az is, hogy a Belügyminisztérium a rendelet-tervezeteinek túlnyomó többségét megküldte véleményezésre a biztosnak. A jó együttműködés jegyében az Országos Bírósági Hivatal – bár erre törvényi kötelezettsége nem volt, hiszen ez nem jogszabály – kikérte az ombudsman véleményét a bíróságok kezelésében lévő ügyiratok tudományos célú kutathatóságáról szóló elnöki ajánlás kapcsán.

Amint az a fenti számadatokból is látható, a minisztériumok ugyan számos jogszabály-tervezetet megküldtek az ombudsmannak, *mégsem jelenthető ki, hogy maradéktalanul eleget tettek volna a jogszabály-előkészítés során fennálló véleményeztetési kötelezettségüknek.* Az elmaradt egyeztetésre több példát is fel lehetne hozni, a legnagyobb sajtóérdeklődést azonban az váltotta ki, hogy az ombudsmant nem vonták be a napkollektorok termékdíjassá tételét előíró, a jövő nemzedékek érdekeire közvetlenül kiható törvénymódosítás előkészítésébe. Sajtónyilvánosságot kapott emellett az is, hogy a biztos nem kapta meg véleményezésre a köznevelési törvény azon módosítását sem, amely a vallási, illetve világnézeti tekintetben elkötelezett, illetve a nemzetiségi iskolai nevelés-oktatás szervezéséhez kapcsolódóan az egyenlő bánásmód kérdéskörét érintette.

Az alapvető jogok biztosát nem kötik az előterjesztők által megadott határidők, ennek ellenére a tervezetek túlnyomó többségét ezeket betartva véleményezte. Ez azért is nehéz feladat volt, mert az előterjesztéseket *jellemzően nagyon szűk határidővel küldték meg véleményezésre.* 2014-ben a minisztériumok átlagosan 5,3 munkanapot biztosítottak az ombudsman számára álláspontra kialakítására. Bár ez látszólag elegendőnek tűnik, ám a

véleményezési határidők között igen nagy eltérés tapasztalható, sok esetben ugyanis csak egy vagy két munkanap állt rendelkezésre. Ráadásul gyakran éppen az alapjogok védelme szempontjából részletesebb elemzést igénylő jogszabály-tervezetek esetében határoztak meg nagyon rövid határidőt.

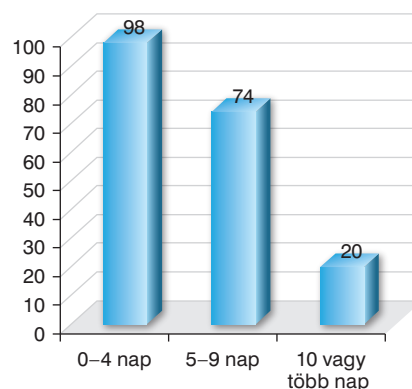
A jogszabály-előkészítő szaktárca által követett gyakorlat tételesen ellentmond annak, hogy a Kormány ügyrendje alapján a kormányzati előterjesztések és a miniszteri rendeletek tervezetének véleményezésére legalább tíz munkanapot kell biztosítani. Bár a Kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontos ok feltétlenül szükségessé teszi, soron kívüli egyeztetésre is lehetőség van, a határidő ekkor sem lehet öt munkanapnál rövidebb. Ennek ellenére az érdemi véleményezés lehetőségét akadályozza, hogy már 2013-ban is a kivételes soronkívüliség vált általánossá, 2014-ben pedig a minisztériumok már a véleményezések több mint fele esetében nem tartották be az egyeztetésnek a Kormány által meghatározott szabályait.

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

2014-ben az előterjesztések közel harmadában fogalmazott meg a biztos érdemi véleményt. Ez egyrésztől kodifikációs hiányosságokra, jogtechnikai problémákra való figyelemfelhívást jelentett, de arra is volt példa, hogy az alapvető jogok biztosa az előterjesztések visszavonását, koncepcionális felülvizsgálatát javasolta.

A jogszabályok előkészítése során kifejtett vélemények tartalmának nincs kötelező ereje, az előterjesztők azonban számos esetben figyelembe vették az alapjogi biztos észrevételeit. Külön is figyelmet érdemel ugyanakkor, hogy az ombudsman feladatellátását közvetlenül érintő törvényeket – így a nemzetbiztonsági ellenőrzésekkel kapcsolatos új hatáskörét vagy a közjogi tisztségviselői igazolvány bevezetését szabályozó törvénymódosításokat – az alapjogi biztos véleményét figyelembe véve, javaslatait beépítve fogadták el.

Véleményezésre biztosított határidő



A jogszabálytervezetek véleményezésekor komplex módon érvényesült az egységessé vált intézmény integrált szemlélete. Ezt segítette elő, hogy a vélemények elkészítésében az érintett biztoshelyettesi titkárságok is közreműködtek. Fontos szempont volt annak vizsgálata is, hogy a jogalkotás milyen hatással lehet az ombudsmantörvény alapján kiemelten védendő gyermeki jogokra, a jövő nemzedékek érdekeire, továbbá a nemzetiségek és a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogaira. Ezt a különös gondosságot az is kifejezi, hogy az érdemi észrevételek mintegy fele – mint ahogyan az előző évben is – gyermekjogi, környezetvédelmi vagy nemzeti-ségi jogi szabályozáshoz kapcsolódott.

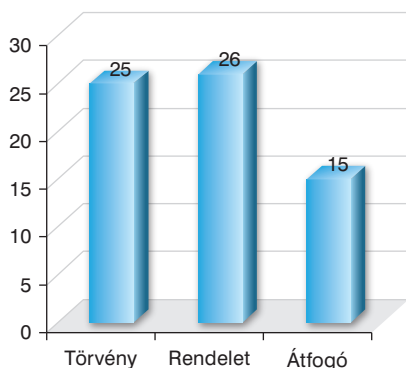
3.5.2.

Kezdeményezés jogszabály módosítására

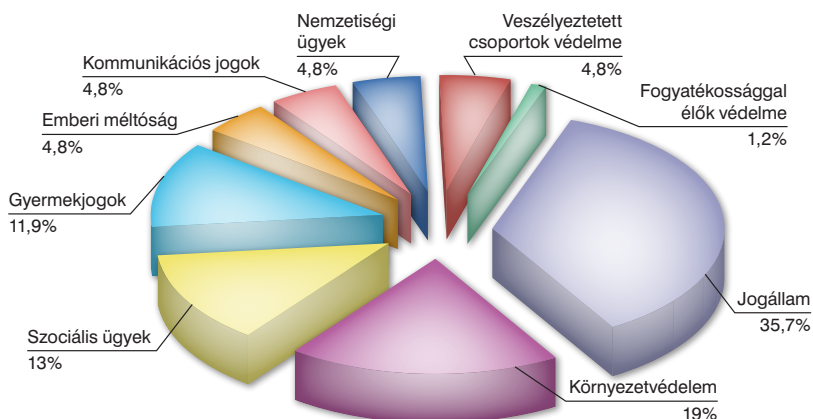
Az ombudsman 2014-ben 165 ügyben adott ki jelentést, amelyek közel egyharmadában, 54 esetben kezdeményezte valamely jogszabály módosítását vagy általánosságban a jogi környezet áttekintését. A jogforrás szintje szerint csoportosítva és figyelembe véve, hogy egy jelentésben a biztos akár több jogszabály, jogszabályi rendelkezés módosítására is ajánlást tehetett, 25 esetben törvény, 26 esetben rendelet módosítását kezdeményezte, 15 esetben pedig a szabályozás átfogó felülvizsgálatára tett javaslatot az ombudsman.

Az ombudsman javaslattételi jogával élve a Kormányt vagy a feladatkö-re 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. 2014-ben a törvényben világosan

Jogalkotási javaslatok jogforrási szintek szerint



előírtak ellenére 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 a tájékoztatás. Az AJB-643/2013. számú (a földbizottságok működése) és az AJB-1705/2013. számú (a hegyközségek szabályozása) ügyekben kiadott jelentésekben megfogalmazott ajánlásokra a Földművelésügyi Minisztérium a beszámoló lezárásáig sem adott választ.

Jogalkotási javaslatok tárgykör szerint

Gyakori volt azon eset is, hogy az ajánlással érintett miniszter csak egy rövid, általános jellegű választ adott, amelyből az a tény sem tűnt ki, hogy támogatja-e a javasolt jogalkotást. Problémát jelent, hogy az érintett szervek a jogalkotási javaslat elfogadása esetén csak kivételes esetben adtak tájékoztatást arról, hogy pontosan milyen határidővel várható a vállalt 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, tegyék lehetővé az ombudsman feladat- és hatáskörét érintő előterjesztések megismerését, és biztosítsanak elegendő időt a megalapozott vélemény kialakítására. Az ombudsman emellett jelezni kívánja azt is, hogy a jogszabályok előkészítését végző minisztériumoknak a jövőben nagyobb figyelmet kellene fordítaniuk arra, hogy érdemi választ adjanak a részükre címzett jogalkotási javaslatok érdemi megválaszolására.

4.

A nemzetiségi jogok védelmezőjének beszámolója

4.1.

Általános helyzetértékelés

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettesként 2013 októberében történt megválasztásom óta másodszor van alkalmam eleget tenni a megtisztelő feladatnak, hogy tevékenységemről és a nemzetiségi jogok hazai érvényesüléséről az Országgyűlést és a közvéleményt tájékoztassam.

A 2013-as év több szempontból is az átmenet időszaka – tevékenységem szempontjából pedig töredék év – volt, ezzel szemben 2014 az első olyan év, amelyről teljes egészében beszámolhatok.

A nemzetiségi jogterülettel kapcsolatban vallott értékeimet és elveimet Titkárságom munkatársai – szoros együttműködésben a Hivatal Nemzetiségi Jogi Osztályának munkatársaival – mindennapi tevékenységük során kifogástalanul érvényesítik az egyéni beadványok kezelése és a rendszer-szintű vizsgálatok folytatása során egyaránt.

Őszintén hiszem és szakmai meggyőződése alapján vallom, hogy nemzetiségi közösségeink megmaradása és prosperálása a jogalkotótól a jogalkalmazóig minden szereplő, így összességében a köz javát szolgálja. A történelmi idők óta a magyar társadalom részét képező nemzetiségi közösségeinket minden élethelyzetükben integráns módon kell kezelni: jóban és rosszban egyaránt. Akkor is, ha zavartalanul élik mindennapjaikat és tudatosan élik meg nemzetiségi létüket, de akkor is, amikor gondokkal, terhekkel, netán nyomorúságos helyzetben telnek mindennapjaik, vagy éppen kifejezetten nemzetiségi mivoltuk miatt szorulnak mások támogatására, védelmére, így a nemzetiségi jogok védelméért felelős biztoshelyettes fellépésére.

A rendszerváltást követő magyarországi nemzetiségi jogvédelem célkitűzése, hatályos intézményrendszere olyan érték, amely kötelez. Kötelezi megalkotóit és címzettjeit arra, hogy olyan pszichológiai klímát teremtsenek és tartsanak fenn, amely tizenhárom nemzetiségi közösségünk és a többségi társadalom történelmileg kialakult, szerves és hasznos együttéléséhez nélkülözhetetlen.

Ebben a folyamatban a nemzetiségekért felelős biztoshelyettesként – a rendelkezésre álló minden eszköz igénybevételével – köteles vagyok részt venni. Ha kell, a dicséret, ha nem elkerülhető, a javító szándékú kritika hangján. Ez az elv vezérli a munkámat akkor, amikor egyedi ügyeket vagy kiemelt általános kérdéseket vizsgálok, és akkor is, amikor nemzetközi szinten jelenítem meg a hatályos magyar nemzetiségi jogterület működésének tapasztalatait.

A 2014-es nemzetiségi biztoshelyettesi tevékenység néhány fontosabb elemét a következőkben ismerhetik meg.

Szalayné Sándor Erzsébet

4.2.

A nemzetiségi biztoshelyettes az egységes ombudsmani struktúrában

4.2.1.

Feladatellátás együttműködve és önállóan

2014 az első teljes munkaév, amelyben végig olyan nemzetiségi biztoshelyettes dolgozott, akit kifejezetten biztoshelyettesként választott meg az Országgyűlés. A 2012–2013-as átmeneti időszak ezzel lezárult, és 2014 az önálló biztoshelyettesi munkatervezés és végrehajtás, és ezzel együtt az egységes ombudsmani struktúra teljesebb kifejtésének éve lehetett. E rendszerben a nemzetiségi biztoshelyettes mozgásterét – együttműködési és önálló felelősséggel vitt feladatait – az Alaptörvény és az Ajbt. határozza meg.

Az Alaptörvény 30. cikk (3) bekezdés 2. mondat 2. fordulata szerint a nemzetiségi biztoshelyettes feladata a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelme. A feladatkört az Ajbt. 3. § (2) bekezdése határozza meg részletesen. Eszerint a biztoshelyettesnek vannak olyan feladatai, amelyek a biztos hatásköréhez kapcsolódnak, a biztos nemzetiségi jogterülettel kapcsolatos (kiemelt) feladatellátását támogatják, és vannak olyanok, amelyek ellátása során a biztoshelyettes önállóan járhat el.

A biztoshelyettes a biztos hatásköréhez kapcsolódóan lát el tájékoztató, figyelemfelhívó, javaslattevő, közreműködési típusú feladatokat az Ajbt. 3. § (2) bekezdés a) pont első fordulata, b) pont első fordulata, c) pontja, d) pontja, e) pontja által meghatározott feladatkörben: rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát a nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól, felhívja figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértés veszélyére, hivatalból eljárás megindítását javasolhatja, közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában, javasolhatja, hogy a biztos az Alkotmánybírósághoz forduljon.

Önállóan jár el a biztoshelyettes – az Ajbt. 3. § (2) bekezdés b, f, g és h) pontjai szerint – az érintett intézmények és a nyilvánosság tájékoztatása, fi-

gyelmének valamely jogsértésre való irányítása során. Önálló feladata van a Kormány társadalmi felzárkózásról szóló stratégiájának véleményezése és a stratégia nemzetiségi célkitűzései megvalósulásának a figyelemmel kísérése körében. Nemzetiségi jogot érintő jogszabály módosításra is önállóan tehet javaslatot, ahogy a nemzetiségeink érdekeit szolgáló jogintézmények tevékenységéről is önállóan adhat tájékoztatást nemzetközi szinten (is).

Nyilvánvaló tehát, hogy az ombudsmanhelyettes az ombudsmannak biztosított lehetőségek töredékével, s még az önálló mozgásterén belül is – a jogszabály-módosításra irányuló javaslattételi lehetőséget leszámítva – megfigyelő, értékelő és figyelemfelhívó, vagyis közreműködő típusú eszközökkel rendelkezik.

Az Alaptörvény szerint az ombudsman jogosult és köteles valamennyi, alapvető joggal kapcsolatban tudomására jutó visszasság kivizsgálására, kivizsgálására, orvoslása érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezésére, míg a nemzetiségi biztoshelyettesnek úgy feladata a nemzetiségek védelme, hogy az Alaptörvénytől vizsgálati és intézkedési jogosítványokat nem kapott. Mivel a nemzetiségi jogok védelme az Alaptörvény szerint az egyik, míg az Ajbt. szerint az egyik kiemelt feladata a biztosnak is, ezért a biztoshelyettes az Alaptörvényben egyértelműen „neki címzett”, a nemzetiségi jogterület védelmével kapcsolatos feladatellátásért olyan mértékben visel felelősséget, amilyen mértékben lehetőséget kap a nemzetiségi jogvédelem érdemi szakmai befolyásolására az egységes ombudsmani struktúrában.

Az Alaptörvényben szabályozott feladatkörök részleges átfedéséből és – az Ajbt-ben szabályozott – kapcsolódó jellegéből fakadó látszólagos ellentmondás úgy oldható fel, hogy az ombudsman a jogterület védelmét ellátó helyettese kötelező közreműködésének biztosítása és a nyújtott segítség kötelező igénybevétele mellett védi a nemzetiségi jogokat és gyakorolja az ombudsmani – intézkedéseket is lehetőségessé tevő – hatásköröket.

A jogalkotó egy garanciális elemmel próbált súlyt adni a biztoshelyettes közreműködési jogosítványai közül kettőnek: az Ajbt. 3. § (3) bekezdése előírja, hogy amennyiben az alapvető jogok biztosának a helyettese feladatkörében eljárva tesz javaslatot arra, hogy az alapvető jogok biztosa hivatalból járjon el vagy forduljon az Alkotmánybírósághoz, az ombudsman köteles ennek megfelelően eljárni, vagy az elutasítás indokairól éves beszámolójában az Országgyűlést tájékoztatni. E fontos, biztosíték jellegű szabálynál, amely azonban „csak” az utólagos magyarázat kényszerét teremti meg, sokkal fontosabb a mindennapi jogvédelem során folyamatosan megmutatózó „mindennapi”, általános együttműködési készség, ami alapvetően az azonos értékrenden, a kölcsönös szakmai megbecsülésen és bizalmon nyugodhat. A 2014-es év ebből a szempontból példaértékű volt.

Az ombudsmani hivatal – 2014-ben hatályos – szervezeti és működési sza-

bályzata szerint a nemzetiségi biztoshelyettes a biztosnak felelősséggel tartozik a biztos nemzetiségi jogokkal összefüggő feladatellátásának előkészítéséért, e körben iránykijelölő-stratégiai munkát végez, vizsgálati szempontrendszereket és elvi állásfoglalásokat dolgozhat ki. Az SZMSZ elvi szinten biztosította, hogy a nemzetiségi biztoshelyettes a biztos megbízása alapján átruházott hatáskörben ombudsmani hatáskört is gyakoroljon. Mivel a biztoshelyettes nemzetiségi jogi (tanácskozó és javaslattevő funkcióval rendelkező) állandó munkacsoport működtetésének, valamint önálló és kibővített szervezeti egységként felálló titkárság irányításának a lehetőségét is megkapta, a 2014-ben létrehozott (szervezetileg az ombudsmani hivatal főtitkára irányítása alatt álló) nemzetiségi jogi osztály munkavégzésére érdemi befolyással bírhatott.

4.2.2.

A biztoshelyettes mint a nemzetiségi jogterületen végzett munka szakmai vezetője

A biztoshelyettes a szakmai koordináció feladatát jellemzően három fázisban végezte. Az év elején tájékoztatta a nemzetiségi jogi osztály munkatársait szakmai hitvallásáról, értékrendjéről, alapvető elvárásairól. Minden héten esetmegbeszélő értekezletet tartott, amelyen – valamennyi munkatárs véleményének meghallgatása után – meghatározta a nemzetiségi jogot érintő konkrét ügyek vizsgálatának lényeges elemeit, irányait, módszertanát, majd az elkészült anyagok tervezeteit, beleértve a közbenső leveleket is, a biztos aláírása előtt jóváhagyólag ellenőrizte.

A biztoshelyettes stratégiai kérdésekben többször élt a munkacsoport összehívásának a lehetőségével is.

A biztoshelyettes részt vett a biztoshoz érkezett és nemzetiségi jogot is érintő jogszabálytervezetek véleményezésében is; a hozzá megküldött jogszabálytervezetet közvetlenül véleményezte vagy a tervezettel kapcsolatos vélemény munkaanyagával összefüggésben fejtette ki szakmai álláspontját. 2014-ben a biztoshelyettes összességében közel 250 munkaanyaggal kapcsolatban látott el szakmai koordinációs feladatot.

4.2.3.

A biztoshelyettes figyelemfelhívó, tájékoztató, javaslattevő munkája

A biztoshelyettes 2014-ben öt alkalommal élt azzal a lehetőséggel, hogy a biztos figyelmét vizsgálati javaslat megfogalmazása nélkül hívja fel olyan eseményekre, folyamatokra, tendenciákra, amelyek az ombudsman alapvédő munkájára a későbbiekben hatással lehetnek.

A biztoshelyettes a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők számának növekedéséről és annak nemzetközi megítéléséről szóló figyelemfelhívásában egyebek mellett azt hangsúlyozta, hogy az Európai Bizottság Magyarország 2014. évi nemzeti reformprogramjának és konvergencia programjának értékelésében kiemelten foglalkozott a szociális helyzet romlásával, melynek okaként egyrészt a gazdasági stagnálást, másrészt a szociális védőháló gyengeségét jelölte meg.

A Bizottság megállapította, hogy a szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben élők száma már eléri a népesség harmadát, ezen belül is aránytalanul sok a gyermek és a roma érintett: „a romákat kiemelten sújtja a munkanélküliség és a munkaerő-piaci megkülönböztetés, életkörülményeik és egészségi állapotuk rossz – 60%-uk az alapvető közszolgáltatásokat is nélkülözi.” A Bizottság helyzetértékelésére válaszként az Európai Tanács ajánlásában azt fogalmazta meg, hogy Magyarországnak biztosítania kell, hogy a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia célkitűzése minden szakpolitikai területen megjelenjen, mivel a szegénység kezelése további erőfeszítéseket tesz szükségessé. Az Európai Tanács tehát a szegénység növekedését a társadalmi integrációs intézkedések kevésbé hatékony voltával is összekapcsolja, miközben közismert, hogy Magyarországon a legfontosabb társadalmi integrációs probléma a romák tömegeinek a perifériára kerülése, leszakadása és végső soron helyzetük kilátástalanná válása.

Az ombudsman helyettese a roma nemzetiségi oktatás statisztikai adatok alapján kimutatható visszaszorulására és az azok mögött húzódó folyamatokra is rámutatott egy figyelemfelhívó jelzésében: a roma nemzetiségi oktatás létszámadatai hosszabb időn át folyamatos növekedést mutattak, de a 2012/2013. tanévtől kezdve a tendencia megfordult.

Ez a folyamat egybeesik a támogatási rendszer reformjával: a 2013/2014-es tanévtől a nemzetiségi oktatásra igényelhető kiegészítő támogatás csak a nem állami intézményfenntartók számára elérhető. Az összefüggést az emberi erőforrások minisztere így értékelte: „Tapasztalataink szerint az elmúlt években sok esetben a roma nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezését az igénybe vehető kiegészítő támogatás motiválta, valószínű, hogy a finanszírozás átalakítása (a normatív támogatás helyébe feladatfinanszírozás lépett, így a nemzetiségi normatíva is megszűnt) húzódik meg a tanulólétszám csökkenése mögött is.” A biztoshelyettes a Békés és a Baranya megyei munkalátogatásai során oktatási fórumokat is szervezett, ahol ezzel egybeeső információkat szerzett.

A biztoshelyettes nyomatékosan rámutatott, amennyiben a kiegészítő támogatások léte/megszűnése meghatározó lehet a tanulói összlétszám alakulásában, felmerül a kérdés, hogyan érvényesülnek a roma nemzetiségi hovatartozású gyermekek és szüleik iskolaválasztáshoz kapcsolódó jogai. Ennek a kérdésnek az ad különös súlyt, hogy az elkülönülve megszervezett

nemzetiségi közoktatás jogszerűségének egyik alapfeltétele, hogy az a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint legyen megszervezve; ennek hiányában (értelemszerűen) jogellenes elkülönítésről beszélünk.

A biztoshelyettes a nemzeti köznevelés tankönyveinek a roma nemzetiséget érintő tartalmaira, valamint a tankönyvellátás államosításával összefüggő folyamatokra is felhívta a biztos figyelmét, mert az elfogulatlan és valós tényeken alapuló történelem- és társadalomismereti oktatás az egyik legfontosabb tényező az együttélés normáinak, a multikulturalizmus értékeinek és a nemzetiségi jogoknak az érvényesíthetőségében.

Korábbi kutatási eredmények szerint a roma nemzetiséget érintő tartalmak igen csekély mértékben jelentek meg a tankönyvekben. Egy „friss” kutatás szerint a tankönyvkiadás „államosítása” azt (is) eredményezi, hogy az idei tanévben a magyarországi cigányság történetéről még az eddigénél is kevesebb információhoz jut a diákság. Többségében azok a könyvek maradtak ugyanis a tankönyvlistán, amelyek mind a tartalom, mind a mennyiség szempontjából problematikusak.

A biztoshelyettes egy másik figyelemfelhívásában a közoktatásban tanuló, jellemzően a halmozottan hátrányos helyzetű – köztük nagy arányban roma származású – gyermekeket sújtó korai iskolaelhagyás (lemorzsolódás) jelenségére és az ezzel összefüggő következményekre mutatott rá.

A lemorzsolódás jelensége nem új és nem ismeretlen jelenség a hazai közoktatásban, de míg az uniós tagállamok többségének sikerült előre lépést tennie ezen a téren, Magyarországon nemhogy csökkent volna, de folyamatosan növekedett a lemorzsolódási arány. A fiatalok kimaradása a közoktatás rendszeréből elsősorban hátrányos szociális körülményeik következménye, és leginkább a halmozottan hátrányos helyzetben élő roma fiatalokat érinti. A biztoshelyettes statisztikai adatokra hivatkozva hangsúlyozta, hogy a megszerzett iskolai végzettség és a munkanélküliség között rendkívül szoros az összefüggés.

A biztoshelyettes felhívta a biztos figyelmét a Város Mindenkié Csoport Utcajogász programjára is.

A nemzetiségi biztoshelyettes 2014-ben 12 vizsgálati javaslattal fordult a biztoshoz, amelyek alapján – egy kivétellel – vizsgálatok indultak.

A biztoshelyettes javaslatot tett az egyházak nemzetiségi közösségek életében játszott szerepének a vizsgálatára arra tekintettel, hogy a nemzeti identitás, önmegvalósítás és önkifejezés forrása több közösség esetében egyértelműen a vallás és az egyház volt, s egyes felekezetek napjainkban is aktív munkát végeznek a nemzetiségi közösségek érdekében (elsősorban a közös hagyományok megőrzésével és liturgikus gyakorlásával). A biztoshelyettes rámutatott arra is, hogy az egyházak oktatási, szociális, igazgatási feladataik ellátása révén is jelentős társadalmi szemléletformáló hatással bírnak.

A biztoshelyettes a koraszülésekkel kapcsolatban javasolta vizsgálni az

állami ellátórendszerek megelőző és kezelő feladatellátásának hatékonyságát arra tekintettel, hogy miközben hazánkban az elmúlt másfél évtizedben tízezerrel csökkent a születések száma, a koraszülöttek aránya gyakorlatilag változatlan maradt. Ráadásul, az utóbbi egy évben megfordult a csecsemőhalandóságban tapasztalt pozitív irányú tendencia. Napjainkban a csecsemőhalálozás fő oka a koraszülés, illetve az alacsony születési súly. De a maradandó károsodást szenvedett – látássérült, hallássérült, siket, tanulási nehézséggel küzdő – gyermekek jelentős része is koraszülött. A biztoshelyettes kutatási eredményekre hivatkozva mutatott rá arra, hogy az idő előtti születés leggyakoribb oka a szegénység, aminek Magyarországon jól behatárolható területi vonatkozása is van.

A nemzetiségi biztoshelyettes 2014-ben két munkalátogatást tartott nemzetiségi szempontból az egyik legszínesebb megyénkben, Békés megyében. (Itt a 2001. évi népszámlálás során megközelítőleg 25.400 fő válaszolta, hogy valamely másik nemzetiséghez tartozik; döntő többségük a 13 hazai nemzetiség valamelyikéhez kötődött, s ezen belül is 96 százalékukat a cigányok, szlovákok, románok és németek alkották.)

A munkalátogatások tapasztalatai alapján a biztoshelyettes tíz, hivatalbóli vizsgálatra tett javaslatot az alábbi témákban: a nemzetiségi pedagógusképzés, egy nemzetiségi intézményt is érintően a nyári gyermekfelügyelet és gyermekétkeztetés, a Békés megyei nemzetiségi köznevelés helyzete, a Békés megyei nemzetiségi civil szervezetek helyzete, egyes egyházak Békés megyei nemzetiségi köznevelési intézmények működtetésében játszott szerepe, a nemzetiségi pedagógusok portfólió-készítésének nyelvi jogokat sértő szabályozása, a Nemzeti Pedagógus Kar vezetőségében a nemzetiségi pedagógusok képviselőinek hiánya, a nemzetiségi tankönyveket is érintő jogszabályváltozás problémái, a nemzetiségi nyelvből érettségivel, illetve a nyelvvizsga központban megszerezhető nyelvvizsgák közötti diszkriminatív különbségtétel, valamint egy kisváros iskolájának két telephelye közötti – a nemzetiségi szegregációt erősítő – speciális munkamegosztás.

A biztoshelyettes 2014-ben egy ügyben tett javaslatot a biztosnak arra, hogy forduljon az Alkotmánybírósághoz. Beadványát a nemzetiségi települések közös önkormányzati hivatalainak létrehozása kapcsán folytatott ombudsmani vizsgálatra és az arra adott, elutasító miniszteri válasza alapozta. Rámutatott, hogy a Mötv. szabályai szerint a húsz százalékos nemzetiségi lakosságarányt meghaladó települések könnyített feltételekkel hozhatnak létre közös önkormányzati hivatalokat belügyminiszteri jóváhagyás mellett, de a Mötv. nem határozza meg a belügyminiszteri jóváhagyás esetén követendő eljárási rendet, így a kérelem elbírálásának határidejét sem rögzíti. A miniszter indokolni sem köteles, hogy döntését mire alapozta. A jóváhagyás megtagadásáról szóló miniszteri döntéssel szemben nincs helye jogorvoslatnak.

4.2.4.

Az országgyűlési és az önkormányzati választások éve

A 2014-es év a választások éve volt, amit a biztoshelyettes figyelemmel kísért.

A nemzetiségi közösségek először jutottak – elvi szinten – ahhoz a lehetőséghez, hogy az Országgyűlésbe kedvezményes szabályok alapján teljes jogú képviselőt válasszanak, illetve – a kedvezményes feltételek nem teljesülése esetén – egy új jogintézmény, a nemzetiségi szószólókból álló Magyarországi nemzetiségek bizottsága útján vegyenek részt – gyakorlatilag is – az Országgyűlés munkájában. 2014-ben a nemzetiségek új (részben a visszaélések lehetőségének korlátozását célzó) szabályozás alapján alakíthatták meg háromszintű önkormányzataikat. Ennek legfontosabb elemei: a nemzetiségi választásokra is kiterjedő új személyi hatály, a népszámlálási adatokhoz kötődés, az újraszabályozott jelölési eljárás, a megszűnő elektori rendszer. Az új szabályrendszer elvi szinten – a korábbi szabályokhoz képest szigorúbb feltételekkel – biztosította a nemzetiségi közösségek számára azt is, hogy jelöltjeik kedvezményes módon jussanak be a helyi önkormányzatok képviselő-testületeibe.

A 2014-es országgyűlési és önkormányzati választásokat értelemszerűen érintette, hogy megváltozott a nemzetiségi törvény személyi hatálya. A nemzetiségek jogairól szóló törvény nemzetiség fogalmának már nem része a magyar állampolgárság. A nemzetiségi jogok és kötelezettségek ahhoz kapcsolódnak, hogy az egyén magát az adott nemzetiséghez tartozónak tekinti, illetve identitását az e törvényben vagy a végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott módon kinyilvánítja. A népszámlálási adatok szerint a nemzetiségek többsége esetében a személyi hatály kiterjesztése nem járhatott jelentős változással, mert tagjaik jellemzően magyar állampolgárok. Három nemzetiségen belül ugyanakkor jelentős arányt képviselnek az anyaországi állampolgárok (ukrán 57%, román 40%, szlovák 12%).

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény szerint az országos nemzetiségi önkormányzat által állított nemzetiségi listáról választójogi kedvezménnyel lehet (lehetett volna) az Országgyűlésbe jutni. A nemzetiségi lista akkor szerez egy kedvezményes mandátumot, ha eléri a kedvezményes kvótának megfelelő szavazatszámot, vagyis az országos listás szavazatok mintegy 0,27 százalékát. Ez az arány a választások tényleges adatait figyelembe véve 2014-ben kb. 22 ezer szavazatot jelentett volna. Ezzel kapcsolatban megjegyzést érdemel, hogy hét nemzetiség esetében az adott nemzetiséghez tartozók összlétszáma még a 8000 főt sem éri el, így ha a választójoggal rendelkező összes tagjuk felvételét kérte volna a nemzetiségi választói jegyzékbe, és a nemzetiségi listára szavazott volna, akkor sem érték volna el a kedvezményes kvótát.

Az új szabályozás szerint a nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben. A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listára leadott szavazatok számától függetlenül nyeri el megbízatását, azonban nem gyakorolhatja a képviselőket megillető legfontosabb jogosultságokat. Így nem rendelkezik szavazati joggal az Országgyűlés ülésein, valamint csak akkor szólalhat fel a plenáris ülésen, ha a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek érdekeit vagy jogait érinti. A szószólói képviselő tehát biztosítja ugyan a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét, ám nem azonos súlyú a teljes jogú országgyűlési képviselővel. Megjegyzést érdemel, hogy nincs határozott tartalma „a nemzetiségek érdekeit vagy jogait érintő napirendi pont” fogalmának.

A nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. évi választását már csak azokon a településeken lehetett kitévni, ahol az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseinek összesített adatai szerint – elérte a 25 főt, vagyis ahol a népszámlálási adatok visszaigazolták a nemzetiségi közösség jelenlétét. Ezzel a jogalkotó a választási visszaéléseket kívánta kizárni. A népszámlálási adatokhoz kötés ugyanakkor aggályos lehet, hiszen (főleg kistélepülésen) a népszámláláskor még mindig lényegesen kevesebben vallották meg az identitásukat, kulturális kötődésüket, mint ami a nemzetiség valós jelenléte alapján várható lett volna. Ezzel szemben egyes nagyvárosokban és fővárosi kerületekben a népszámlálási adatok szerint viszonylag nagy létszámban élnek nemzetiségiek, miközben ennek tényszerűségét gyakran maguk az érintett országos nemzetiségi önkormányzatok is megkérdőjelezzik. Ehhez kapcsolódóan fontos megjegyezni azt is, hogy a lakosság túlnyomó része ugyan nemzetiségi kötődéséről nyilatkozott (a választási arány 2001-ben 94 százalék, 2011-ben 85 százalék volt), de a választás önkéntes jellege miatt a népszámlálás nemzetiségi adatait nem lehet a nemzetiségi lakosság pontos leképezésének tekinteni. Ha mindehhez hozzátesszük, hogy 2010-ben 2315, míg 2014-ben ennél alig kevesebb: 2143 nemzetiségi önkormányzat jött létre, világossá válik: a visszaélések nem szűntek meg, illetve nem feltétlenül azok az önkormányzatok szűntek meg, amelyek mögött nem volt nemzetiségi közösség.

Az önkormányzati választások régi-új eleme az átalakulással létrejövő nemzetiségi önkormányzat jogintézménye. Átalakulásról – a fővárosi kerület kivételével – a helyi önkormányzat dönthet, ha a névjegyzékben szereplő polgárok több mint fele az adott nemzetiség választói jegyzékében is szerepel, és a megválasztott képviselők több mint fele az adott nemzetiség jelöltjeként indult a választáson. A szigorú feltételekből előre sejteni lehetett, hogy nem, vagy csak nagyon kis számban lesznek ilyen önkormányzatok. 2014-ben tudomásunk szerint két ilyen testület jött létre.

Az új szabályozás alapján kedvezményesen, az egyéni listán legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok kétharmadával juthat(ott volna) mandátumhoz önkormányzati választáson az egyéni listán a nemzetiségi jelölt, feltéve, hogy a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább ötven százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt.

Az új választási szabályok nem orvosolták a nemzetiségi választói jegyzékbe vétel kapcsán már korábban is felmerült aggályokat. Továbbra is felvételét kérheti a nemzetiségi választói jegyzékbe bárki, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik és nemzetiséghez tartozását megvallja. A jelöltekkel szembeni feltételek csak annyiban szigorodtak, hogy büntetőjogi szankcióval lesz sújtható, aki a nyilvántartásba vétel során valótlan nyilatkozatot tesz arról, hogy a választásukat megelőző tíz évben nem volt más nemzetiség önkormányzati képviselő-jelöltje. A nemzetiségi nyelv ismeretéről tett hamis jelölti nyilatkozatnak továbbra sincs semmilyen hátrányos jogkövetkezménye.

Az új szabályozás alapján – a párt és a szakszervezet kivételével – bármely bejegyzett egyesület jogosult lett nemzetiségi jelöltet állítani, amennyiben alapszabályában célként feltünteti az adott nemzetiség képviselőségét. Nem zárható ki tehát, hogy a választások során növekedett azon jelölt szervezetek száma, amelyek „álnemzetiségi” önkormányzatok létrehozásában működtek közre.

4.2.5.

A nemzetiségi biztoshelyettes Békés megyei szakmai útja

A biztoshelyettes április 29-én és 30-án a Békés megyében élő nemzetiségi közösségek helyzetét térképezte fel munkalátogatása során.

A biztoshelyettes a Szent István Egyetem Alkalmazott Bölcsészeti és Pedagógiai Karán a nemzetiségi pedagógusképzés aktuális, illetve az intézmény jövőjét hosszabb távon is meghatározó kérdéseiről egyeztetett a dékánnal, a Nemzetiségi és Idegen Nyelvi Tanszék vezetőjével, valamint az intézmény tanulmányi osztálya vezetőjével. Valamennyien egyetértettek abban, hogy a nemzetiségi közösségek fennmaradásához lelkes, anyanyelvüket jól beszélő és kiválóan felkészült nemzetiségi pedagógusokra van szükség, akiknek a munkáját az állam megfelelő jogi és pénzügyi garanciákkal támogatja. A kar vezetői részben ezzel összefüggésben fogalmazták meg a nemzetiségi szakirány felvételi pontszámaival, illetve az államilag támogatott hallgatói keret hiányával kapcsolatos fenntartásaikat. A biztoshelyettes ezt követően a kampuszon találkozott román, szlovák, német és roma pedagógushallgatókkal, akikkel a pályaképükről, leendő munkájuk várható sikereiről és esetleges akadályairól, nehézségeiről beszélgetett.

Az első nap délutánján a biztoshelyettes felkereste az Országos Szlovák Önkormányzat fenntartásában működő szarvasi Szlovák Általános Iskola, Óvoda és Diákotthont. Látogatása során az igazgatónak – kimagasló pedagógusi munkájáért és a szlovák közösségért végzett fáradhatatlan tevékenységéért – ombudsmani emlékérmet adományozott. A biztoshelyettes a köznevelési intézményben – különböző tanórai, szakköri foglalkozásokra bepillantva – a nemzetiségi nyelv közvetlen, élő használatával találkozhatott: az a meggyőződése alakult ki, hogy ez az intézmény a hazai szlovák közösség jövőjének egyik alappillére. Az iskola igazgatója a sikerek mellett a nyári gyermekfelügyelettel és gyermekétkeztetéssel kapcsolatos problémákról, a helyi önkormányzattal folytatott vitáról is beszámolt.

A nap végén a biztoshelyettes – a nemzetiségi önkormányzatokkal fenntartandó folyamatos kommunikáció jegyében – az országos és a békéscsabai szlovák önkormányzat elnökével egyeztetett. Egyebek mellett az ifjúsági és civil szervezetek lehetőségeiről, az egyházakkal való kapcsolatról és az intézményfenntartással összefüggő tapasztalatokról beszélgettek.

Április 30-án a biztoshelyettes a Békés Megyei Kormányhivatalba látogatott, ahol oktatási szakemberekkel – többek között iskolaigazgatókkal, nemzetiségi önkormányzatok oktatási referenseivel, tankerületi igazgatókkal, a megyei önkormányzat nemzetiségi bizottságának elnökével és a kormányhivatal oktatási főosztályának munkatársaival – találkozott. A szakmai fórum résztvevői értékelték a nemzetiségi oktatás Békés megyei helyzetét, így személyi és tárgyi feltételeit, a működés jogszabályi környezetét, az elmúlt öt év tendenciáit, a megyei Klebelsberg Intézményfenntartó Központ szerepét a nemzetiségi oktatás működési folyamatosságának és színvonalának fenntartása szempontjából, valamint a Békés megyei nemzetiségi oktatás kapcsolódási pontjait az integráció-szegregáció viszonylatában.

A biztoshelyettes tájékoztatta a fórum résztvevőit az ombudsmani gyakorlat Békés megyét érintő tapasztalatairól, illetve alapvető, elvi elvárásairól a nemzetiségi oktatás szervezőivel, koordinálóival, ellenőrzőivel kapcsolatban. A biztoshelyettes a kormányhivaltól kapott adatok és a népszámlálás eredményei alapján egyebek mellett hangsúlyozta, hogy a Békés megyei köznevelés a halmozottan hátrányos helyzetű (köztük kiemelkedően nagy arányban a cigány) tanulók számarányának növekedése miatt az országos viszonylathoz képest is igen súlyos esélyegyenlőségi kihívás előtt áll, ami a megye jövőjét alapjaiban fogja meghatározni. A biztoshelyettes az adatokat elemezve kiemelte azt is, hogy a nemzetiségi oktatás részben a szelekciós mechanizmusok részévé vált, illetve az esélyegyenlőségi és az egyenlő bánásmódot érintő problémák kapcsán kiemelte, hogy az oktatási hatóságok (ahogy az állam más szervei is) jogkörüket teljes körben és hatékonyan kötelesek érvényesíteni.

A biztoshelyettes április 30-án délutánra – a Csabai Szlovákok Szervezete közreműködésével – fórumot szervezett a megyében működő civil szerve-



Oktatási fórum Békéscsabán

zetek számára a Szlovák Házban. Itt a biztoshelyettes tájékoztatta a résztvevőket az ombudsmani hivatal civil szervezeteket érintő vizsgálatairól, a jogszabályi változásokról, az aktuálisan elérhető pályázati lehetőségekről, illetve összefoglalta mindazt, amit a Békés megyei nemzetiségi civil szervezetek a 2013. évi munkájukról előzetesen megosztottak vele. Az előadás után kötetlen beszélgetésre került sor. A fórum jó alkalmat teremtett arra is, hogy a Békés megyei civil szervezetek a biztoshelyettesnek címezve közvetlenül is megfogalmazhassák kéréseiket, panaszait. A civil szervezetek problémákat jeleztek például a civil szervezetek finanszírozási környezetének átalakításával és az őket terhelő adminisztrációs terhekkel kapcsolatban, nehézségekről számoltak be az ifjúság megszólítása, valamint a szervezetek közötti kommunikáció kapcsán is.

4.2.6.

A nemzetiségi biztoshelyettes Baranya megyei szakmai útja

A biztoshelyettes szeptember 29-én és 30-án a nemzetiségi szempontból legszínesebb megyénkben, Baranyában térképezte fel a nemzetiségi közöségek helyzetét.

A biztoshelyettes látogatást tett az ország egyetlen roma nyelvoktató nemzetiségi gimnáziumában, a Gandhi Gimnáziumban, ahol az intézmény vezetőivel a mindennapi működés sikereiről, problémáiról és az iskola kül-

detéséről beszélgetett. Az iskolavezetés – egyebek mellett – a költségvetésük bizonytalanságáról és szerepvállalásuk újragondolásának szükségességéről (elitképzés, felsőoktatásra felkészítő szerep helyett a köznevelés rendszerében „bent tartó” és a szakképzés felé vezető küldetéséről) tájékoztatta az ombudsmanhelyettest.

A biztoshelyettes rendhagyó osztályfőnöki órát is tartott a végzős osztályban, a tanulók jövőképét igyekezett megismerni; nagyfokú bizonytalanságot tapasztalt.

A biztoshelyettes az iskolalátogatás után Ócsai Zoltán evangélikus és Peterdi Dániel református lelkészekkel találkozott, akikkel az egyháznak a nemzetiségi közösségekkel kapcsolatos tevékenységéről beszélgetett. A találkozón egyebek mellett szóba kerültek a német és a horvát közösség szakrális hagyományainak megőrzéséért tett erőfeszítések, valamint a cigánymisszió részeként végzett pasztorációs és közösségépítő lépések. Hangsúlyos szerep jutott a sikeres helyi kezdeményezések elemzésének, hiszen a folyamatban lévő egyházi vizsgálat is külön figyelmet szentel az egyházak közvetlen integrációs szerepe megismerésének.

A biztoshelyettes ezt követően hallgatói fórumot tartott a Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karán. Az előadás, majd az azt követő beszélgetés témája a nemzetiségi oktatás és a magyarországi cigányság integrációs helyzete volt. A fórum olyan fontos kérdéseket feszegetett, mint a nemzetiségek asszimilációja, a nemzetiségi oktatás identitásőrző szerepe, a magyarországi cigányság leszakadása és annak okai.

A fórumot követően az ombudsmanhelyettes Fischer Ferencsel, a Kar dékánjával és Orsós Annával, Gerner Zsuzsannával, valamint Blazsetin Istvánnal, a nemzetiségi pedagógusképzéssel érintett szervezeti egységek vezetőivel beszélgetett. A Romológia és Nevelésszociológia Tanszéknek, a Germanisztika Intézetnek és a Szlavisztika Intézet Horvát Tanszékének vezetői a nemzetiségi pedagógusképzésben részt vevő hallgatók alacsony létszámadatai, a radikális csökkenést mutató trend, valamint a hallgatók pályaképe kapcsán rámutattak arra, hogy a nemzetiségi köznevelés pedagógus-utánpótlása veszélyben van. Az intézetvezetők felhívták a biztoshelyettes figyelmét arra is, hogy a pedagógusképzés szabályozásának változásai a nemzetiségi pedagógusképzésre is hatással vannak; esetenként problémát okoznak.

A biztoshelyettes a roma szakkollégiumok hálózatának a megismerésére is megette az első lépést. A munkalátogatás során – kötetlen szakmai beszélgetés keretében – a Wliskoeki Henrik Szakkollégium működéséről tájékozódott, a szakkollégium két vezetőjével beszélgetett. Orsós Anna, a szakkollégium igazgatója egyebek mellett kiemelte, hogy a szakkollégium nemcsak anyagi segítséget nyújt a hallgatóknak, de roma identitásuk megerősítésével és közösségépítéssel is támogatja tanulmányaik sikeres befejezését.

A nemzetiségi jogi biztoshelyettes a Baranya Megyei Kormányhivatal Oktatási Főosztálya közreműködésével szeptember 30-ára oktatási fórumot szervezett, ahol a meghívott szakemberek (a kormányhivatal oktatási főosztályának munkatársai, a KLIK Baranya megyei tankerületi igazgatói, nemzetiségi gimnáziumok vezetői és további oktatási szakemberek) a Baranya megyei nemzetiségi köznevelés helyzetéről beszélgettek.

Több hozzászóló is beszélt a nemzetiségi tankönyvek kiadásával kapcsolatos problémákról, de többen érintették a nemzetiségi oktatás „tömegességében” rejlő veszélyeket, a nemzetiségi oktatás identitásmegerősítő és idegennyelv-oktatási funkciói közötti arányeltolódást és a szelekciós mechanizmusokat is. A szigetvári tankerület igazgatója – elsődlegesen saját tankerülete hátrányos helyzetű cigány tanulói kapcsán – az esélyegyenlőségi intézkedések hatékonyságának a növelésére, a szakképzés sikerét támogató kollégiumok fontosságára és az ezzel kapcsolatos költségvetési források hiányára hívta fel a figyelmet.

4.2.7.

A biztoshelyettesi titkárság hazai és külföldi programjai

A szakombudsman-rendszert követő biztoshelyettesi profil kialakítása során központi elemmé vált a „közreműködő típusú eszközök” professzionális és alapvető használata, valamint egy új típusú információs munka megteremtése. Ennek kiemelt területei a szakmai megbeszéléseken, valamint a szakmai fórumokon, konferenciákon és a különböző nemzetiségi rendezvényeken való aktív (hírközlő) és passzív (hírszerző) részvétel lettek.

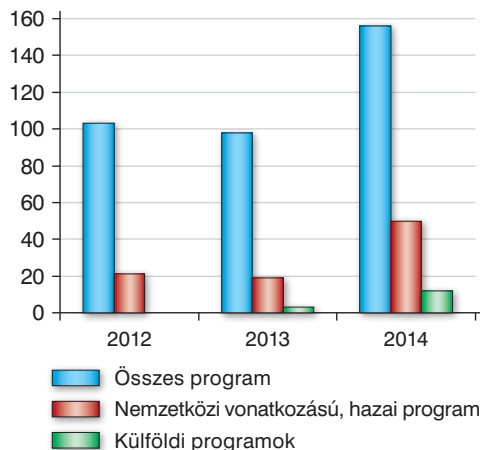
Az alapok kidolgozásánál a titkárság munkatársainak komoly hangsúlyt kellett fektetniük a létszámhiányból adódó problémák mellett arra a tényre is, hogy a nemzetiségi jogok köre keresztül fekvő jogterület, amely emellett számos szakterület – így például a szociológia, néprajz – ismeretanyagával egészül ki. Közel egy év alatt született meg az a sikeresnek bizonyult koncepció, amellyel az elvesztett önálló jogkörök helyét betölthette az „univerzális közreműködő” szerepkör, és vált végül a tevékenység alapjává. Erről a biztoshelyettes részletesen a 2013. évi beszámolóban értekezett. Bár az ombudsman és helyettesei között kialakuló, kiváló szakmai és emberi együttműködésnek köszönhetően az elmúlt két évben a vizsgálatokban való részvételt érintő kérdésekben komoly elmozdulás látható, az információs tevékenység volumene nem csökkent, sőt, új elemek beépítésével a munka mérhető és absztrakt intenzitása egyaránt jelentősen növekedett. Ennek eredményeképpen a biztoshelyettes titkárságán folyó munka jelentős részét 2014-ben az információs – vagyis *tájékozódó, kapcsolattartó és tájékoztató* – tevékenység jelentette.

Ennek egyik, kézzel fogható bizonyítéka a jobb oldali táblázat, amely a titkárság tagjainak közreműködésével megvalósult – nem az egyes konkrét vizsgálatokhoz kötődő – hazai és külföldi programokat mutatja be.

A 2012. és 2013. évi programok száma szinte azonos volt, így korábban prognosztizálhatónak tűnt, hogy az aktivitás ezen a kialakult szinten állandósul. Az előző évhez képest azonban 2014-ben 60%-kal több

hazai programon vettek részt a biztoshelyettesi titkárság tagjai, amely igen jelentős növekedésnek tekinthető. Ennél is magasabb a nemzetközi vonatkozású programok változásának aránya, közel 2,5-szer több ilyen tevékenység volt 2013-hoz képest. A legnagyobb elmozdulás azonban a harmadik megjelölt kategóriában tapasztalható: a munkatársak *négyszer több* alkalommal utaztak *külföldi rendezvényre*, mint egy évvel korábban.

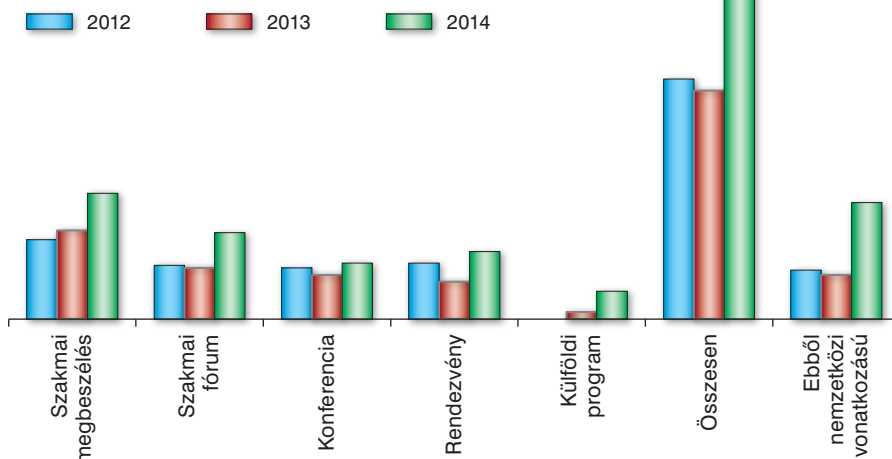
A fejlődés okainak keresésekor érdemes áttekinteni, pontosan mely területeken következett be a növekedést generáló változás. Az alábbi táblázatban az átalakulást követő három év azonos „kulskategóriáiban” regisztrált programok számát láthatjuk.



	2012	2013	2014
szakmai megbeszélés	34	38	54
szakmai fórum	23	22	37
konferencia	22	19	24
rendezvény	24	16	29
külföldi program	0	3	12
Összesen	103	98	156
ebből nemzetközi vonatkozású	21	19	50

Bár logikus következtetés volna, ám a jelentős növekedést nem egyetlen programkör változása okozta, hanem az összes területet érintő, arányos bővülés. Ez alól csupán egy kivétel volt: a külföldi programok számának meg-négyszereződése; ennek speciális okait később tárgyaljuk.

Három év programjai kategóriánként



Jogosan merül fel a kérdés: mi lehetett az átfogó növekedés oka, és vajon érvényesül-e ez a trend a következő években is?

Érdeemes leszögezni, hogy a biztoshelyettesi titkárság változatlan külső körülmények között dolgozott 2014-ben, vagyis nem történt szokatlan, spontán bővülés a szakmai kapcsolatok, fórumok, konferenciák és nemzetiségi rendezvények területén. A változás tehát belülről indult: a nemzetiségekért felelős biztoshelyettes két alapvető problémát ismert fel, és próbált – utólag kijelenthető: sikeresen – orvosolni.

Az első tényező annak a ténynek a felismerése volt, hogy a társadalom – témát érintő – általános tájékozottságában és az intézményi kommunikációban „*információdeficit*” tapasztalható. A nemzetiségi jogokról és eseményekről az érintett nemzetiségek tagjai politikai és civil szervezeteiken keresztül folyamatosan elégséges információhoz jutnak, ám a kulturális autonómia – mind elméleti kérdései, mind gyakorlati megvalósulása – a legtöbb ember számára érdektelen terület, a romák helyzete pedig ismert, de előítéletekkel és problémákkal terhelt téma. A hivatal feladata ezeknek a kérdéseknek a kibontása és kommunikálása, ez azonban gyakran akadályozott.

Az egyedi ügyekben kiadott, illetve egy nagyobb területet elemző, hivatalból indított vizsgálatot lezáró jelentések és az ezekkel kapcsolatos hírek szinte mindig eljutottak az érintettekhez, de tágabb kört csak ritkán szólítottak meg, ezáltal jogtudatosító szerepüket nem tudták megfelelő hatékonysággal betölteni.

Azzal a ténnyel is számot kellett vetni, hogy az ombudsman és helyettesei ismertsége töredezett: éppen a legrászorultabb, gyenge érdekérvényesítési képességű emberek és a fiatalok tudnak a legkevesebbet az intézményről és az ombudmsan-típusú jogvédelemről. Ennek okai a

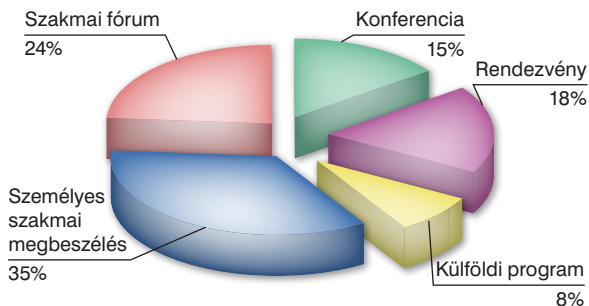
komplex egyéni problémák súlya, illetve az ebből a szempontból általában passzív, „elnyelő” közvetítő közeg (média, állami intézményrendszer, stb.), amelyeknek az érdeklődését csak ritkán kelti fel a hivatal léte, eljárásai és mondanivalója. Azt is tapasztalhattuk, hogy az iskolai és az informális oktatás anyagában sem jelenik meg kellő súllyal a biztos és helyetteseinek tevékenysége.

A másik tényező a szakmai közösség belső kommunikációjában és a társadalom más alrendszerivel kialakított viszonyában tapasztalható probléma volt. Gyakran tapasztalhattuk, hogy az egyes tudományos műhelyek tagjai, a terepen dolgozó civil szakemberek, valamint az állami rendszer részeként tevékenykedő végrehajtó és döntéshozó szakértők – kiemelkedő tudásuk, illetve emberközpontú és problémaérzékeny hozzáállásuk ellenére – nincsenek egymással megfelelő kapcsolatban, vagy a kommunikáció kifejezetten egy megoldásra váró részterületre, problémára vonatkozik. Ez természetesen megnehezíti a „külvilággal” való párbeszédet is. Különösen nehéz az egyes szakpolitikai kérdések komplex, de közérthető kommunikálása olyan közegben, ahol a megszólaló feltétlen, érveket nem tartalmazó tagadásra számíthat a másik féltől.

A vita színvonalát az is jelentősen rontotta, hogy egyes esetekben nem a megoldandó kérdésekről folyt a szakmai diskurzus: a racionális érvelés helyét a sérelmek hangoztatása, illetve a másik fél létjogosultságának megkérdőjelezése vette át.

A biztoshelyettes a fentiekre tekintettel hosszú távú, a társadalmi szemléletformálást és a jogtudatosítást egyaránt szolgáló, a szakmai közösséget is becsatornázó programot dolgozott ki és kezdett annak megvalósításába. Ennek első lépése a kapcsolattartás és tájékozódás/tájékoztatás területeinek és volumenének tervezett meghatározása volt.

Az egyes résztvevőkenységek megoszlása a programokon belül



A munka alapját a szakmai, illetve érdekképviseleti szervezetek tagjaival folytatott megbeszélések sorozata jelentette, ez tette ki a hazai programok harmadát. A biztoshelyettes az elmúlt évben találkozott valamennyi, a nemzetiségi és roma területért felelős államtitkárral és helyettes államtitkárral,

valamint a jelentősebb civil szervezetek képviselőivel, illetve folyamatos kapcsolatot tartott fenn a nemzetiségi szószólókkal és az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökeivel. Így a stratégiai tervezés szempontjából nélkülözhetetlen átfogó információkhoz jutott a politikai viszonyokról és a folyamatokról.

Fontos volt azonban a komplexitás megteremtése és a párbeszéd erősítése szempontjából a kisebb – szakmai, kulturális vagy társadalmi alapon szerveződő – közösségek tevékenységének megismerése és beemelése a mindennapi diskurzusba. A találkozások során számos egyedi problémát sikerült feltárni, a beszélgetések közös elemei pedig olyan tendenciákat is láthatóvá tettek, amelyek nemzetiségtől és létszámtól függetlenül több közösséget is érintettek, ám korábban láthatatlanok maradtak a képviseleti szervek számára.

Kiemelt partnerré váltak az egyes nemzetiségek anyaországait hazánkban képviselő *nagykövetségek, kulturális és kutatóközpontok* is. Ez a fent említett, induktív problémafeltárás mellett egy új nézőpontot jelentett. A jogvédelmi rendszerek kölcsönös megismerése lehetővé teheti ugyanis új eszközök, módszerek megismerését és a hazai gyakorlatba emelését. Ugyanilyen tanulsággal szolgálhat az anyaországok eddig kevésbé ismert történelmi és szociokulturális környezetének alapos megismerése is.

A fenti, jellemzően zárt ajtók mögött zajló személyes szakértői megbeszélések mellett a nyilvános szakmai és tudományos rendezvényeken való megjelenés az átalakulás óta a biztoshelyettesi eszköztár alapvető eleme volt és maradt 2014-ben. A titkárság tevékenységének 39%-át kitevő *fórumokon és konferenciákon való jelenlét* minden esetben aktív részvételt jelentett, vagyis a szakmai álláspont határozott képviseletét és a vitákban való érdemi részvételt.

Az előző évekhez képest jelentős számú, *12 külföldi utazás* is a fenti célokat szolgálta, ám emellett egy fontos jogszabályi kötelezettség teljesítését is jelentette. Az Ajbt. 3. § (2) bekezdésének h) pontja alapján ugyanis az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese nemzetközi tevékenységével elősegíti a Magyarországon élő nemzetiségek érdekeivel kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását. Ezt a célt a biztoshelyettes elsősorban szakmai konferenciákon való felszólalásokkal, szakértői fórumok munkájában való közreműködéssel és egyetemi előadásokkal érte el. A programok részletes listáját az alábbi táblázat tartalmazza.

Időpont	Meghívó	Téma	Utazás célja	Helyszín
február 18-19.	European Network of Equality Bodies (Equinet)	Equinet High-Level Legal Seminar on Equality Law	szakmai fórum	Brüsszel Belgium
március 19-21.	Síndic de Greuges de Catalunya (Katalán ombudsman)	International Symposium on Language Rights and Social Cohesion in Plurilinguistic Societies & Inaugural Conference of the International Association of Language Commissioners (IALC)	konferencia	Barcelona Spanyolország
április 24-26.	Association for the Study of Nationalities (ASN)	19th Annual ASN World Convention	konferencia	New York Egyesült Államok
május 28-31.	Fédération Internationale pour le Droit Européen (FIDE)	FIDE XXVI. Congress	konferencia	Koppenhága Dánia
június 10.	Philipps Universität Marburg	Migration in Osteuropa und Südosteuropa	egyetemi előadás	Marburg Németország
június 12-13.	Human Rights Defender of Poland	Annual Meeting of the Ombudsmen from Visegrád Group	konferencia	Białowieża Lengyelország
október 10-12.	Landsmannschaft der Deutschen aus Ungarn Bundesverband e.V.	Kulturtagung zu historischen, kulturhistorischen und aktuellen Themen der Ungarndeutschen	előadás	Gerlingen Németország
október 20-21.	Academy of European Law	Current reflections on EU Anti-Discrimination Law	szakmai szeminárium	Trier Németország
október 21.	European Roma Information Office	Workshop „Protecting Roma Against Discrimination: the Role of Equality Bodies”	szakmai fórum	Brüsszel Belgium
november 25-28.	National Human Rights Institutions + Office of the High Commissioner for Human Rights	7th Session of Minority Forum Section: „Preventing and addressing violence and atrocity crimes targeted against minorities”	konferencia és egyetemi előadás	Genf és Zürich Svájc
december 17-18.	European Commission + Equinet	The Charter of Fundamental Rights of the European Union: „assessing and responding to the training needs of legal practitioners and public officials”	magas szintű szakértői konferencia	Brüsszel Belgium

A jó kapcsolatoknak köszönhetően nemzetiségeink részéről heti rendszerességgel érkezik a biztoshelyettes titkárságára meghívó különböző *kulturális rendezvényekre*. A valamennyi érintetthez szóló magyarországi nemzetiségek napja mellett 24 olyan országos ünnep, illetve emléknap található

a naptárban, amely kifejezetten az egyes közösségeké. Ráadásul az egyes települések, illetve tájegységek lakói saját programokat is szerveznek, így – becslések szerint – a nemzetiségi rendezvények száma éves szinten ezernél is több lehet. A biztoshelyettes igyekezett minden meghívásnak eleget tenni, így a csendes megemlékezésektől a kulturális fesztivállal egybekötött ünneplésen keresztül a nemzetiségi bálig számos programon vehetett részt. A munka közel 20%-át kitevő tevékenység nélkülözhetetlen a kapcsolatok megerősítésében és az egyes kultúrák minél teljesebb megismerésében.

Kiemelt hangsúlyt kapott a titkárságon és a hivatalban folyó munka *folyamatos társadalmi kommunikálása* is: a titkárság rendszeresen közzétette a híreket és közleményeket, a biztoshelyettes pedig hazai és külföldi újságok, valamint rádióműsorok számára egyaránt adott interjút aktuális nemzetiségi kérdésekben. A titkárság tagjai több alkalommal tartottak ismeretterjesztő előadásokat az érdeklődő közönségnek szerte az országban.

Rendhagyó osztályfőnöki óra a pécsi Miroslav Krleža Horvát Iskolaközpontban



Külön is említést kell tennünk a nemzetiségi biztoshelyettes első önálló vizsgálata kapcsán létrejött találkozásokról. 2014 júniusában indult meg ugyanis az *egyházak és nemzetiségek viszonyát feltáró komplex vizsgálat*, amelynek során a titkárság 18 bevett egyházat szólított meg levélben, és közel 20 személyes találkozásra került sor. Ahogyan az a számok alapján is látható, a terület felmérése érdekében az év során intenzív munka folyt, és rendkívül pozitív, hogy a megkeresettek részéről az eljárást az esetek többségében nyitottság fogadta.

A téma rendkívül fontos és aktuális: a nemzetiségek kulturális jogait a maguk teljességében csak társas formában, egy közösség tagjaként lehet

gyakorolni. A közösségek számára jellemzően nemcsak a nemzetiségi ügyek vitelére létrejött nemzetiségi önkormányzatok biztosítják a kulturális közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, hanem e feladat ellátásáról az állam, a helyi önkormányzatok és a „nem állami szereplők” is gondoskodnak intézményeik révén. Napjainkra az egyházak tevékenységében fontos elemként jelenik meg a társadalmi szemléletformáló szerepük, valamint egyes oktatási, szociális, igazgatási, valamint állami, önkormányzati feladatok részleges átvételéből adódó szolgáltatások biztosítása. A nemzetiségi biztoshelyettes kiemelten fontosnak tartja azokat az egyházi kezdeményezéseket, amelyek a szegények, betegek vagy más okból a társadalom periferiájára szorult, sok esetben kirekesztettségben élő embertársaink megsegítése érdekében születtek és születnek meg. A számos egyházban megjelenő, és évről évre egyre komolyabb erőforrásokat megmozgató romapasztoráció, illetve cigánymissziós tevékenység napjainkra az emberhez méltó környezet kialakításának egyik fontos eszköze lett.

Az ombudsmanhelyettesnek lehetősége volt részt venni számos olyan találkozón, gyülekezeti alkalmon és konferencián, ahol a terület szakértőivel, a terepen dolgozó munkatársakkal és a közösségek tagjaival is megismerkedhetett. A missziós munka fontosságának, valamint az egyházak társadalmi szolgálatának elismeréseképpen a biztoshelyettes azt javasolta az alapvető jogok biztosának, hogy 2014-ben a Justitia Regnorum Fundamentum díjat Lankó József alsószentmártoni plébánosnak adományozza, aki több évtizedes fáradhatatlan munkájával több ezer, mélyszegénységben élő, köztük roma honfitársunkat segítette.

A 2015-ös évben a biztoshelyettes – folytatva a hosszú távú, a társadalmi szemléletformálást és a jogtudatosítást egyaránt szolgáló, a szakmai közösséget is becsatornázó programot – a tájékoztatási funkció további erősítésére törekszik majd. A *személyes jelenlétben alapuló kommunikáció* mellett kiemelt szerepet kap az *elektronikus kapcsolattartás*, hiszen a digitális kiadványok és felületek rendelkeznek a sokszorozhatóság, gyors és egyszerű módosíthatóság, valamint a pontos célba juttatás előnyeivel, költségigényük pedig relatíve alacsony. Kiemelt szempont továbbá, hogy a fiatalabb generációk elsősorban ezen az úton szólíthatók meg. A tartalom kialakítása is a fentiekhez igazodik: a gyerekeknek, tanulóknak, hallgatóknak, szakértőknek és a téma iránt érdeklődőknek is külön tájékoztatók, *ismeretterjesztő anyagok készülnek*, alkalmazkodva az előzetes ismereteikhez és igényeikhez. A személyes jelenlét azonban továbbra is elengedhetetlen. A biztoshelyettes és munkatársai minden lehetséges alkalommal ellátják a társadalmi szemléletformálást, a szakmai ismeretátadást és a védett csoportokkal kapcsolatos érzékenyítés feladatait.

5.

A jövő nemzedékek szószólójának beszámolója

A szószóló a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét az Alaptörvényben kifejezésre juttatott értékrendszer alapján végzi. Az Alaptörvény a jogrend alapjának tekinti a múlt, a jelen és a jövő generációk közötti szövetséget. E szövetség fenntartásának eszköze a jövő nemzedékek életfeltételeit biztosító anyagi, szellemi és természeti erőforrások gondos használatáért való egyértelmű felelősségvállalás. Az Alaptörvény P) cikke a természeti erőforrásokat és a kulturális örökséget a nemzet közös örökségének minősítette, és utódaink számára való védelmét, fenntartását és megőrzését mindenki kötelezettségévé tette. Az Alaptörvény szellemiségéből következik és a generációk közötti szövetséget erősíti az alapvető jogok biztosáról szóló törvénynek az a rendelkezése, amely a jövő nemzedéket a természetes személyek nagyobb csoportjának tekinti, és a szószóló kötelezettségévé teszi, hogy az őket érintő jogsértésre felhívja a figyelmet. A hazai alkotmányos alapok a jövő generációk védelmében egyszerre érvényesítik a nemzedéken belüli és nemzedékek közötti szolidaritást, a nemzetközi jogból és a tudományban jól ismert közös örökség elméleteknek megfelelő vagyonsvédelmet, és biztosítanak egyfajta jogalanyiságot a jövő nemzedékek számára, amely a jelen generációktól, a jelenkor döntéshozóitól a hosszú távú gondolkodást követeli meg. Az Alaptörvény az egészséges környezethez való jogon keresztül biztosítja az emberi élet környezeti feltételeinek védelmét. Az egészséges környezethez való jog mint emberi jog érvényesítése összeköti a jelen és a jövő generációkat azáltal, hogy meghatározza azt az ember testi és lelki egészségének megőrzéséhez szükséges környezeti állapotot, amely az alapvető jogokra tekintettel alkotmányos védelemben részesül.

A szószóló feladatai ellátása részeként 2014-ben öt hivatalbóli vizsgálat megindítását kezdeményezte a biztostól, kilenc közös jelentés készítésében vett részt, egy önálló elvi állásfoglalást adott ki. Jogszabállyal kapcsolatos véleményét harmincnégy esetben fogalmazta meg és huszonhét vizsgálati jelentés tervezetéhez fűzött észrevételeket. Tíz esetben közvetlenül a helyszínen tájékozódott a környezet állapotáról.

5.1.

Hosszú távú gondolkodás

A hosszú távú gondolkodás és tervezés eredményei különböző stratégiákban jelennek meg, s alapját a szabályozást is meghatározó elvek képezik. Az Alaptörvény P) cikkében nevesített, a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások esetén és az alapvető jogok védelme szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy a jogi keretek az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesítését szolgálják, és ezek az elvek a végrehajtást végző közigazgatási szervek cél- és eszközrendszerében megjelenjenek, tevékenységüket áthassák. Az elővigyázatosság és a megelőzés elvének figyelembevételével segíti, hogy a különböző ágazati stratégiákban megfogalmazott célok összehangolhatók legyenek, különösen akkor, amikor ugyanazt a természeti erőforrást eltérő ágazati célokra kívánják felhasználni. Kiemelendő továbbá, hogy a hosszú távú tervek végrehajtásának eredményességéhez stabil, átlátható és kiszámítható közigazgatási szervezetrendszerre van szükség. A szervezeti átalakítások késleltethetik, megváltoztathatják a stratégia végrehajtását és eszközrendszerét, ideértve annak finanszírozását, és adott esetben az egész stratégia felülvizsgálatát, újragondolását tehetik szükségessé, mint ahogy ez 2014-ben az előző évben már társadalmi egyeztetést is megjáró vízstratégiával történt. Hasonló mondható el a 4. Nemzeti Környezetvédelmi Programmal kapcsolatban is.

A szószóló örömmel üdvözölte a 2014 elején megszületett, a biológiai sokféleség megőrzésének 2014–2020 közötti időszakra szóló nemzeti stratégiáját. A stratégia országgyűlési jóváhagyása azonban elmaradt. Ugyanakkor a Kormány elfogadta és honlapján közzétette a 2030-ig szóló és 2050-ig tartó távlati kitekintést is tartalmazó Nemzeti Közlekedési Infrastruktúra-fejlesztési Stratégiát.

A stratégiák meglétének és végrehajtásának eltérő súlyt ad, hogy annak létehez vagy hiányához az EU milyen következményeket fűz. Mind a vízgyűjtő-gazdálkodási tervek, mind a közlekedési ágazati stratégia a 2014-ben kezdődő hétéves uniós tervezési időszakra szóló programok uniós finanszírozásának feltétele. Tagadhatatlan, hogy a finanszírozás a programok végrehajtásának egyik meghatározó eleme, ugyanakkor az alkotmányos védelem, melynek egyik kulcskérdése a stratégiák közötti összhang megteremtése, nem függhet attól, hogy ki a pénzügyi forrás biztosítója, mert akkor fennáll annak veszélye, hogy csak a finanszírozáshoz szüksé-

ges stratégiák készülnek el határidőre, míg mások, amelyek a többi stratégia számára fontos környezeti szempontokat, feltételeket fogalmazznak meg, késedelmet szenvednek, így az összhang megteremtése kérdésessé válik.

A hazai stratégiák közötti összhang megteremtésében fontos szerepet játszhat a 2013-ban az Országgyűlés által elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiája. A Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanács (NFFT) februári ülésén, amely a Keretstratégia előrehaladásával és annak módszertani megalapozásával foglalkozott, a szószóló vitaindító beszédében a jövő nemzedékek védelme szempontjából ismertette a hazai és nemzetközi helyzetet és irányokat. A szószóló kiemelte, hogy a stratégia végrehajtását szolgáló intézkedésekben és azok értékelésében kiemelt szerepet kell kapnia annak, vajon sikerül-e minden területen megállítani és megfordítani a környezet állapotának romlását. Felhívta többek között a figyelmet arra, hogy a nemzetközi, uniós és hazai jogi korlátozások ellenére milyen radikális csökkenés tapasztalható a növény- és állatfajok számában, veszélyeztetve ezzel a létfeltételeket, valamint az ember által is élvezett ökoszisztéma-szolgáltatásokat. A KSH által közzétett adatok alapján rámutatott arra, hogy a hazai szennyezett területek felszámolása nemcsak a jövő generációk védelme szempontjából fontos, hanem a jelen generációk egészségének megőrzéséhez is elengedhetetlen.

A szószóló – a hosszú távú gondolkodás szükségességét hangsúlyozandó – az Europe Direct Budapest szervezettel közösen, az Európai Bizottság Magyarországi Képviseletének támogatásával szervezett konferenciát „10 éve az EU-ban” – a környezetvédő civil szervezetek szemszögéből (lehetőségek és korlátok)” címmel. A rendezvény célja volt, hogy az EU-csatlakozás 10. évfordulójához kapcsolódva tekintse át a 2004-ben számos javaslatot és kritikát megfogalmazó zöld civil szervezetek, illetve a kormányzati szervek és a gazdasági szereplők képviselőinek részvételével, hogy milyen változásokat hozott az uniós tagság az egyes, környezet- és természetvédelmet érintő ágazatokban, különböző szabályozási területeken (terület- és településfejlesztés, mezőgazdaság és vidékfejlesztés, természetvédelem, vízgazdálkodás, levegőtisztaság, hulladékgazdálkodás). A résztvevők között egyetértés volt abban, hogy az uniós tagság hatására számos területen javult a környezet állapota, ugyanakkor arra is rámutattak, hogy az uniós források hatékony felhasználását az alapozza meg, ha léteznek a világos célokat megfogalmazó, a környezeti és ökológiai korlátokra tekintettel lévő stratégiák és biztosított közöttük az összhang.

A szószóló a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét szem előtt tartva döntött úgy, hogy a Magyar Természetvédők Szövetségével (MTVSZ) együtt közös szakmai konzultációt szervez a transzatlanti szabadkereskedelmi megállapodásról (Transzatlanti Kereskedelmi és Befektetési Partnerség – TTIP). Az ezzel kapcsolatos tárgyalások 2013-ban kezdődtek meg

az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között. A civilek, a kormányzat és a tudomány képviselőinek részvételével megtartott szakmai konzultáción elhangzottakat összegezve a szószóló szükségesnek tartotta felhívni a figyelmet a megállapodással járó kockázatokra és veszélyekre. A tárgyaló feleknek fel kell készülniük arra, hogy az uniós vívmányként elért – a fogyasztók, a környezet, a természet magas színvonalú védelmét biztosító – hazai szabályozást a gazdasági szereplők gyakran megszüntetendő kereskedelmi korlátnak tekintik, és a megállapodás az Alaptörvényben rögzített génmódosítás-mentességet is befolyásolhatja. A szószóló kiemelte a magyar állam alkotmányos kötelezettségét, amely szerint az állam nem engedheti meg a környezet állapotának romlását, ideértve a romlás kockázatának növekedését, és jelezte, hogy ez a kötelezettség az államot a nemzetközi tárgyalások során is terheli.

A szószóló a jogszabály-veleményezések és a Hivatal vizsgálatai során következetesen kiállt amellett, hogy az érdekek és értékek védelmének garanciája a jogrendszer egészét átható hosszú távú gondolkodás, a jogrendszert egységes egészként átszövő, védelmi funkciót betöltő eszközök hálózatának megléte. Az elővigyázatosság és a megelőzés elvének érvényesítése megkívánja, hogy mind a közjogi, mind a magánjogi magatartást szabályozó eszközök között összhang legyen. Aggályos, ha a generációk közötti igazságosság és méltányosság jogi kereteit és feltételeit meghatározó egységes szabályrendszer alól egyedi jogszabályok úgy adnak eltérésre lehetőséget, hogy közben nem biztosítják az általános szabályok által megteremtett konszenzus és védelmi szint megőrzését. A szószóló többször is jelezte, hogy hiányoznak vagy nem hozzáférhetőek a jogi kereteket és feltételrendszerek megváltoztatását megalapozó szakmai tanulmányok, a szükséges hatásvizsgálati elemzések, és többnyire túl rövid idő áll rendelkezésre ahhoz, hogy a változásokról és hatásukról érdemi véleményt lehessen alkotni még a jogalkotás előkészítésének időszakában. A kormányzat által kidolgozott jogszabályok közül több lényeges jogszabály nem vált megismerhetővé, így például a Hivatal sem kapta meg előzetes véleményezésre a környezetvédelmi termékdíj-törvény módosításáról szóló tervezetet, a természetvédelem garanciális eszközeit közvetlenül érintő agrár tárgyú törvények módosításáról szóló tervezetet vagy a környezetvédelem hatósági engedélyezési rendszerének radikális átalakítását eredményező törvényjavaslatot. A stratégiák elfogadásával létrejött társadalmi konszenzus megkívánja, hogy a végrehajtást szolgáló eszközöket a társadalom előzetesen is megismerje, az intézményesítésüket szolgáló jogszabályokat megvitathassa. Ennek egyik, kiemelkedően fontos fóruma az Országos Környezetvédelmi Tanács, amely mint javaslattevő, tanácsadó és véleményező testület ismerteti a Kormányt a Tanácsban képviselt tudományos, gazdasági és civil társadalmi oldal álláspontját. Azonban ez a fórum funkciójából és működéséből adódó-

an nem helyettesítheti azt a széleskörű társadalmi párbeszédet, amelynek megvalósítását a társadalmi nyilvánosság jogalkotásba való bevonását meghatározó törvény előírja, és amelynek elmaradását 2014-ben is nem egyszerű tapasztalni lehetett.

5.1.1.

Hosszú távú gondolkodás és társadalmi együttműködés

A hazai párbeszéd építése a jövő generációk érdekében

A szószóló 2014-ben is hangsúlyt fektetett arra, hogy a tevékenysége során szerzett hazai és nemzetközi tapasztalatait a társadalom tagjaival minél szélesebb körben megossza, illetve megvitassa, és elősegítse a jövő nemzedékek érdekvédelmét szolgáló, az Alaptörvényből fakadó jogok és kötelezettségek megismerését, elősegítve ezzel a hosszú távú gondolkodást és a társadalmi konszenzust. Ennek jegyében 2014 áprilisában részt vett a Környezet- és Természetvédő Civil Szervezetek 24. Országos Találkozásán, ahol előadást tartott „*A jövő nemzedékek képviselője Magyarországon és a nagyvilágban, esélyek és remények*” címmel. A találkozóra meghívta Catherine Pearce-t, a World Future Council Future Justice Department igazgatóját is, aki „*Globális perspektívák*” címmel tartott előadást. A szószóló munkatársai rendszeresen részt vettek az országos találkozók között ülésező Koordinációs Tanács találkozóin, ahol tájékoztatást adtak a szószóló tevékenysége során szerzett tapasztalatokról. A találkozók lehetőséget adtak arra is, hogy a szószóló megismerhesse a zöld szervezetek munkáját és az általuk feltárt problémákat. A szószóló munkatársai találkoztak a környezetvédő szervezetek szakmai tudományos hálózatának, a KÖTHÁLÓ-nak a küldötteivel is. A zöld szervezetek tevékenysége, tagjaik szakmai és tudományos munkássága a hazai intézményvédelmi rendszer szerves részét képezik. Az állami szervekkel együttműködve, gyakran terepi munkájukkal járulnak hozzá értékeink számontartásához, megőrzéséhez, a természeti erőforrások Alaptörvény szerinti „gondos használatát” biztosító követelményrendszer elterjesztéséhez. A civil szervezetek fontos szerepet töltenek be az egészséges környezethez, valamint az élethez és a testi épséghez való alapvető jogok közötti szoros kapcsolat megismertetésében, a fenntartható fejlődés elvrendszerének megfelelő magatartásminták elfogadtatásában. A szószóló ennek jegyében örömmel vállalta a GreenDependent Egyesület „*EnergiaKözösség*” című, a klímaváltozás negatív hatásait csökkenteni kívánó programjának fővédnökségét. Az eredményhirdetéskor a szószóló levélben üdvözölte a résztvevőket és köszönte meg nekik az elhivatottságot, az ötleteket, a tenni akarás melletti elkötelezettséget, a generációk közötti szolidaritás vállalását. Külön is üdvözölte a programnak azt az elemét,

mely mindenki számára megmutatta a klímavédelem és az őshonos gyümölcsfáink védelme közötti szoros természetes kapcsolatot.

2014-ben a szószóló folytatta mediátori szerepét. Ennek részeként a társelnökséget adó Regionális Környezetvédelmi Központtal közösen ismét összehívta az „Aarhusi Egyezmény alkalmazása az atomenergiával kapcsolatos ügyekben” elnevezésű Kerekasztal tagjait. A tagok a Kerekasztal mandátumát és lehetőségeit eltérően ítélték meg a paksi atomerőmű bővítése kérdésének megvitatásakor, ennek következtében a zöld oldalt képviselő szervezetek a Kerekasztal munkájában való részvételüket felfüggesztették.

A szószóló következetesen kiállt amellett, hogy egy ilyen súlyú, a jövő generációira közvetlen hatást gyakorló döntés meghozatalához az információ legszélesebb körű – az előnyökre és hátrányokra egyaránt kiterjedő – átadására és megvitatására van szükség. Azt is hangsúlyozta, hogy az egészséges környezethez való jog szempontjából intézményvédelmi garanciának tekinti az atomenergiával kapcsolatos engedélyekért felelős Országos Atomenergia Hivatal (OAH) kormánytól való függetlenségét, és szükségesnek látja, hogy az OAH, valamint az engedélyezési eljárásokban részt vevő közigazgatási szervezetek honlapjukon tegyék közzé az engedélyezés ütemezését, amely a várható időpontokon túl tartalmazza az adott engedélyezési eljárás célját és a többi eljáráshoz való viszonyát. A szószóló örömmel fogadta az OAH megkeresését „Az ügyfelek közreműködése az üzleti titkaik és a szellemi tulajdonuk védelmének elősegítésére az OAH hatósági eljárásaiban” című útmutató tervezetével kapcsolatban, és a Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatóság részvételével személyes konzultációt kezdeményezett erről. A szószóló az Aarhusi Egyezményre, valamint a brit Atomenergia Hivatalra (Office for Nuclear Regulation) hivatkozva javasolta, hogy az útmutatók készítése során legyenek tekintettel a közérdekű adatokhoz való általános hozzáférés jogára, és annak korlátozása kivételes legyen.

A gazdasági szervezetekkel való együttműködésnek jó példája volt a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók számára a hivatali tapasztalatok értékelésének megismertetése. A szószóló titkársága a hulladékos panaszok állandó magas számára tekintettel 2014-ben elemezte az előző években a Hivatalhoz benyújtott panaszokat. Az elemzés megállapította, hogy a hulladékról szóló új törvény számos olyan kérdést nem rendezett, amely az új rendszerre való áttérést segítette volna. Az önkormányzati rendeletek a települések teherviselésétől függően különböző kedvezményeket vagy a kommunális adóra épülő közszolgáltatási finanszírozási rendszer miatt díjfizetési mentességet biztosítottak az ingatlantulajdonosok, használók számára, s ennek alapján kötöttek szerződést a közszolgáltatókkal. A közszolgáltatási rendszer átalakítása, a közszolgáltatók változása a közszolgáltatás igénybevevőit településtől függően eltérő módon érintették. A panaszosok jelentős

számban sérelmezték a díjfizetési kötelezettség megjelenését, és hivatkoztak arra, hogy ingatlanukon nem keletkezik hulladék, illetve nem annyi keletkezik, hogy arányban állna a díj mértékével. Az elemzés azt is feltárta, hogy a lakosok az önkormányzatok szociális jellegű díjkedvezményének elmaradása miatt is a biztoshoz fordultak. A szószóló munkatársa, dr. Pump Judit az elemzés tapasztalatait több szakmai fórumon is ismertette, így Sopronban az STKH Sopron és Térsége Környezetvédelmi és Hulladék-gazdálkodási Kft. által a közszolgáltatók számára rendezett, a kommunikáció javítását szolgáló megbeszélésen, valamint Gyulán a Gépipart Támogató Egyesület által szervezett XVI. Hulladékhasznosítási Konferencián. Felhívta a figyelmet arra, hogy a közszolgáltatás működéséhez fűzött közérdek érvényesülését, a lakosság együttműködését a településenként és célcsoportonként eltérő tájékoztatás segítheti.

A szószóló 2014-ben folytatta a Magyar Tudományos Akadémiával a kapcsolatépítést. A szószóló tevékenységének ellátása során mindig is támaszkodott az MTA kiadványaira, állásfoglalásaira. Az elővigyázatosság és a megelőzés elvének érvényesítése szempontjából kiemelkedő jelentőségű az, hogy a tudományos eredmények hogyan épülnek be a jogszabályokba. A szószóló tiszteletben tartja a tudományos kutatás szabadságát, ugyanakkor fontosnak tartja, hogy a tudományos bizonytalanságról vagy a tudományos bizonyosságról meglévő ismeretek értékelése alapján kerüljenek kiválasztásra a jogi és nem jogi eszközök.

A szószóló szoros kapcsolatot tart fenn a Legfőbb Ügyészséggel, illetve a Kúriával is. Kölcsönösen meghívják egymást rendezvényeikre, részt vesznek egymás rendezvényein, szakmai tanácskozásain. Az Európai Környezetvédelmi Bírák Fóruma (EUFJE) 2014. évi budapesti tanácskozásán sor került a Környezeti Felelősségről szóló Nyilatkozat ünnepélyes aláírására. A Fórum célja a környezetvédelmi jog nemzeti, uniós és nemzetközi szintű alkalmazásának elősegítése, a bírák környezetvédelmi tárgyú ismereteinek bővítése és a tapasztalatcserét lehetővé tévő platform biztosítása. A Fórum által elfogadott, 2014. évi Nyilatkozat szövegébe a biztoshelyettes kezdeményezésére került be az a kitétel, miszerint a Nyilatkozat aláírói támogatják a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével foglalkozó ombudsman intézményének nemzeti, regionális és ENSZ-en belüli meghonosítását a már működő példák – köztük a magyar gyakorlat – figyelembevételével.

A nemzetközi párbeszéd építése a jövő generációk érdekében

2014-ben a szószóló sokrétű tevékenységet folytatott a jövő nemzedékek érdekeit védő nemzetközi hálózat kiépítése és a jövő nemzedékek védelmét szolgáló magyar ombudsmani modell nemzetközi megismertetése érdekében. Az ENSZ főtitkára „Nemzedékek közötti szolidaritás és a jövő generációk szükségletei” című, 2013. szeptember 17-én kiadott

jelentésében a magyar jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztosi és biztoshelyettesi rendszert a világ azon nyolc nemzeti intézménye között tüntette fel, amelyek egyedülálló módon, intézményesített formában járulnak hozzá a jövő nemzedékek szükségleteinek képviseléséhez. Az ENSZ-főtitkár jelentése arra ösztönözte a szószólót, hogy a fenntartható fejlődés iránt elkötelezett nemzeti intézményekkel együttműködjön olyan nemzetközi intézményi hálózat kiépítését kezdeményezze, amely globális szinten képes előmozdítani a fenntartható fejlődés és a nemzedékek közötti szolidaritás koncepciójának elterjesztését, ezáltal hozzájárulva Magyarország nemzetközi szerepének erősítéséhez is. A hálózatépítés első lépéseként 2014. április 24. és 26. között „Model Institutions for Sustainable Future” (A fenntartható jövő modellintézményei) címmel, a Konrad Adenauer Stiftung és az NFFT támogatásával nemzetközi konferenciát szervezett, amelyet Ban Ki-Mun ENSZ-főtitkár külön levélben is üdvözölt.



A fenntartható jövő modellintézményei konferencia résztvevői a Parlamentben

A konferencián, amit Kövér László házelnök és NFFT elnök nyitott meg, a generációk közötti szolidaritás modellintézményeinek képviselői a téma legismertebb nemzetközi szakértőivel és vezető nemzetközi civil szervezetekkel együtt vitatták meg a nemzetközi összefogás és érdekérvényesítés lehetséges eszközeit, buktatóit, sikerének zálogát. A konferencia nyitó paneljében előadást tartott dr. Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke, Kőrösi Csaba, Magyarország ENSZ nagykövete, Frank Spengler, a Konrad

Adenauer Stiftung magyarországi képviselőjének vezetője, Christopher G. Weeramantry, a hágai Nemzetközi Bíróság korábbi alelnöke, valamint Edith Brown Weiss, a Georgetown Law University professzora. A konferenciáról angol nyelven összefoglaló rövidfilm is készült. A konferenciát követően megkezdődtek a tanácskozás tudományos eredményeit összefoglaló tanulmánykötet előkészületi munkái is. A konferencia záródokumentumaként elfogadott Budapesti Nyilatkozatban – a szorosabb együttműködés elősegítése, valamint a hasonló nemzeti intézményi megoldások terjesztése érdekében – a résztvevők létrehozták e nemzeti intézmények hálózatát, amelyben a szószóló a jövőben is kiemelt szerepet tölt be. A 2014. év végéig a Nyilatkozatot összesen negyvennégy intézmény képviselői írták alá.

A budapesti konferencia felhívta a tudomány képviselőinek a figyelmét arra, hogy az intézmények tevékenységének hatékonyságát és eredményességét jelentős mértékben növelné az elméleti alapok tisztázása. Néhány hónap múlva a szószóló már a Lisszaboni Egyetem által összehívott „International Conference on Intergenerational Law: The Law of the Future and the Future of Law” [Nemzetközi konferencia az intergenerációs jogról: a jövő joga és a jog jövője] című konferencián vett részt. A nemzetközi konferencia tartalmilag is épített a budapesti előzményekre: a jövő generációk védelmének lehetséges jogi eszközei kerültek feltárássra. A lisszaboni rendezvény eredményes folytatása volt a modellintézményeket bemutató, áprilisi magyarországi konferenciának, és elősegítette a Budapesti Nyilatkozatra épülő nemzetközi intézményi hálózat további megalapozását, ennek keretében többek között az intézmények közötti, jövőre Cardiffban folytatódó eszmecsere.

A Budapesten megalakított nemzetközi hálózat tagjai közül a magyar jövő nemzedékek szószólója, a walesi jövő generációk biztosa, valamint az egyik legjelentősebb civil szervezet, a World Future Council igazgatója 2014 júliusában az ENSZ meghívására New Yorkban részt vett a Magas Szintű Politikai Fórum ülésén. A Magas Szintű Politikai Fórumot az ENSZ főtitkárának jelentése nyomán hívták össze annak megvitatására, hogy a 2015. évet követő akciótervben milyen prioritások és célok szerepeljenek. A jelen és a jövő generációk életkörülményei tekintetében meghatározó megoldások és tendenciák megvitatása során a szószóló bemutatta a nemzeti intézmények feladatait és jelentőségüket a jövő nemzedékek érdekeinek az ENSZ szintjén történő képviselete tekintetében.

2014 októberében a szószóló „*Institutional guarantees for intergenerational and intragenerational solidarity in the European Union*” [A nemzedékek közötti és a nemzedéken belüli szolidaritás intézményi garanciái az Európai Unióban] címmel előadást tartott az Environmental and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC) Budapesten megrendezett 22. éves konferenciáján.

A szószóló felhívta a figyelmet a generációk közötti szolidaritás és igazságosság érvényesítésének szükségességére, aminek feltétele többek között, hogy természeti kincseinkre mint átadandó örökségre tekintsünk, kezelésüket úgy végezzük, megőrzésükről úgy gondoskodjunk. Szabó Marcel a résztvevőkkel ismertette a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét szolgáló nemzeti modellintézményeket és a részvételükkel formálódó és növekvő hálózat tevékenységét és lehetőségeit. A szószóló szorgalmazta az Európai Unió ombudsmani intézményének átalakítását és a magyar modellhez hasonlóan a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős ombudsmanhelyettesi intézmény bevezetését, és tájékoztatást adott annak lehetőségeiről.

Szintén októberben került sor az Antall József Tudásközpont nemzetközi fenntartható fejlődésről szóló, kétnapos konferenciájára, amelyen a szószóló „*Meaning of Sustainability and the Perspectives of the Sustainable Development Goals Process*” [A fenntarthatóság jelentése és a fenntartható fejlődési célok kidolgozására irányuló folyamat perspektívái] címmel tartott előadást.

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala (OHCHR) független szakértőt kért föl az emberi jogok érvényesülése, érvényesítése és a környezetvédelem közötti kapcsolat feltárására, valamint arra, hogy milyen intézményi megoldások segíthetik a jó gyakorlatok kialakítását. A független szakértő által összehívott, a kormányok, állami és civil szervezetek képviselőinek részvételével Genfben tartott konzultáción a szószóló munkatársa felhívta a figyelmet a magyar modellre, a nemzeti intézmények együttműködésére épülő nemzetközi hálózat növekvő jelentőségére.

Az év során a Hivatalban látogatást tevő albán ombudsmani delegáció, valamint a Legfőbb Ügyészség megkeresése alapján a mongol legfőbb ügyészség munkatársai is megismerkedtek a jövő nemzedékek érdekeinek

A jövő nemzedékek szószólója az Antall József Tudásközpont konferenciáján Budapesten



védelmét szolgáló hazai és nemzetközi intézményrendszerrel, a nemzeti intézmények hálózatával, a generációk közötti igazságosság és a fenntarthatóság érvényesítésének mindennapi problémáival.

2014 októberében a szószóló Budapesten fogadta Robin Simpsont, a fogyasztók világszervezete, a Consumers International főtanácsadóját. A megbeszélésen megvitatták, hogyan jeleníthető meg és milyen szerepet játszhat a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó magyar modell a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló ENSZ fogyasztóvédelmi iránymutatás érvényesítésében, és ezen keresztül hogyan járulhat hozzá a 2030-ra elérendő fenntartható fejlődési célok megvalósulásához. Robin Simpson jelezte, hogy véleménye szerint a magyar modell, illetve a hozzá hasonló intézmények elterjedése szervezeti garanciaként segíthetné az ENSZ fogyasztóvédelmi iránymutatásának nemzeti szintű alkalmazását.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2014-ben is folytatta együttműködését a Demokratikus Átalakulásért Intézettel és a moldáv ombudsmani hivatallal a Demokratikus Átalakulásért Intézet által kezdeményezett és a Külügyminisztérium által támogatott „Supporting and Advocating the Law on the Moldovan Ombudsman Office” című projektben. A program keretein belül a szószóló munkatársa 2014 márciusában előadást tartott Kisinyovban, a „CIVEX Moldova” munkacsoport záró ülésén. Az ülés célja a magyar ombudsmani hivatal civil szervezetekkel való együttműködésének ismertetése volt, a szerzett tapasztalatok lehetséges átültetése a moldáv ombudsmani rendszer és a civil szervezetek közötti együttműködés gyakorlatába, különös tekintettel a nők jogainak érvényesítésére.

5.1.2.

A gyermekek és a jövő generáció védelme

2014-ben panaszosok a szószólóhoz címzett beadványon keresztül fordultak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához a mumpsz-kanyaró-rubeola elleni kötelező védőoltás (MMR oltás) során igénybe vehető vakcinák engedélyezésével kapcsolatban. A panaszok alapját az képezte, hogy a kötelező ingyenes oltáshoz embrionális sejtvonallal felhasználásával készült oltóanyagot használtak. A szószóló 2013-ban foglalkozott már az embriók felhasználásának alkotmányos kérdésével. Mivel a beadványok alapján felmerült annak gyanúja, hogy a panaszosok alapvető joga sérült, ezért a biztos hivatalbóli vizsgálatot kezdeményezett. A biztos és a szószóló közös jelentésben hangsúlyozták, hogy az állampolgárokat terhelő védőoltási kötelezettség az állam életvédelmi kötelezettségéből fakad, azt az állam alkotmányosan előírhatja. Ugyanakkor arra is felhívták a figyelmet, hogy a lelkiismereti- és vallásszabadság alkotmányos védelme megkívánja, hogy a szülőktől

ne tagadják meg olyan alternatív vakcina elérésének lehetőségét és a vakcina beadását, amely hatóanyagában megegyezik a Magyarországon már forgalomban lévő, kötelezően beadandó vakcinával. Az alternatív vakcina finanszírozásának teherviselését akkor tartanák méltányosnak, ha azonos arányú vagy azonos mértékű ártámogatás illetné meg azokat, akik a lelkiismereti vagy vallásszabadság gyakorlása miatt kényszerülnek az alternatív megoldás választására.

A jövő generációk védelme szempontjából a szószóló kiemelt figyelmet fordít a gyermekek egészségi állapotát befolyásoló környezeti tényezőkre. 2014-ben az előző évben megkezdett munka folytatásaként a szószóló több területet érintően is felszólalt az ENSZ európai régió országai által „Európai cselekvési terv a környezetért és a gyermekek egészségéért” (Children’s Environment and Health Action Plan for Europe) címmel indított program végrehajtása érdekében. A program regionális céljait illetően az Egészségügyi Világszervezet (WHO) és az Európai Bizottság különböző jelentéseiből, iránymutatásaiból kiderül, hogy ma már a tudomány által is bizonyított tény a bel- és kültéri levegő minősége, a környezeti zaj mértéke és gyakorisága, illetve a testi és lelki egészség közötti kapcsolat. A tudományos eredmények tanúsága szerint a gyermekek érzékenysége eltér a felnőtt lakosságtól, és sokkal alacsonyabb szintű környezeti terhelés is káros következményekkel járhat, befolyásolhatja fejlődésüket és adott esetben visszafordíthatatlan és végleges károsodásokat eredményezhet. A tudományos eredmények tükrében különösen fontos, hogy minden, magatartást szabályozó döntés az elővigyázatosság és a megelőzés elvére épüljön. Az állam kötelezettsége kettős: egyrészt nem engedheti meg a környezeti terhelés növekedését olyan területeken, ahol az már most is jelentős mértékben meghaladja azt az értéket, amely tudományosan bizonyítottan az egészség közvetlen veszélyeztetését eredményezi, és egészségkárosodással járhat, másrészt köteles mindent megtenni a megelőzés érdekében. Jelentős mértékű környezetterhelés esetén tehát – egészségre gyakorolt káros hatása miatt – felmerülhet az egészséges környezethez és ennek következtében a testi és lelki egészséghez való alapvető jog sérelme, amennyiben a környezetterhelés megelőzését szolgáló intézményvédelmi garanciák nem jelennek meg minden szinten a döntéshozatali folyamatokat és a környezetterhelést okozók magatartását szabályozó jogszabályokban, illetve – közszolgáltatások esetén – az állam vagy az önkormányzatok által kötött szerződésekben.

2014-ben a szószóló kiemelten foglalkozott a környezeti levegő minőségével. A Békés megyei látogatásra készülve megállapította, hogy Békéscsaba egyike annak a 10 kijelölt városnak, ahol a levegő szállópor (PM10) szennyezettsége, valamint a talaj közeli ózon miatt levegőminőség-javító programot kellett kidolgozni és megvalósítani. A szószóló a biztos vizsgálatát kezdeményezte, mivel a nyilvánosság számára nem állt rendelkezés-

re tájékoztató a program végrehajtásáról. A vizsgálat 2014-ben még nem zárult le.

A Hivatalhoz érkező, levegőminőséggel kapcsolatos panaszok, valamint a Levegő Munkacsoport által készített beadvány, továbbá a 2014. évi téli időszakot jellemző szmoghelyzet a szószólót arra készítette, hogy önálló projektet indítson annak megállapítására, hogy milyen okokra vezethető vissza a levegő minőségének jelentős romlása és milyen megelőző eszközök állnak rendelkezésre. A projekt részeként az Országos Környezetegészségügyi Intézet (OKI) jelentése alapján legszennyezettebbnek minősült városok polgármestereit kereste meg, és kérte tájékoztatásukat a szmoghelyzetet kialakító okokról, valamint megszüntetésük lehetőségeiről. Szabó Marcel októberben az egyik legérzékenyebb területen, a Sajó-völgyében található Putnok városában tartott szakmai konzultációt az állami, szakmai és civil szervezetek, valamint önkormányzatok képviselőinek részvételével. A szakmai konzultáció megerősítette, hogy a szmoghelyzet kialakulásában egyre jelentősebb szerepet tölt be a lakosság háztartási tüzelése. Emiatt a hatályos szabályozás eszköztára csak részben képes a káros levegőminőség kialakulásának megelőzésére, mert a füstköd-riadóval kapcsolatos szabályozás alapvetően olyan típusú szennyezőanyag-kibocsátásokra tekintettel született, amelyek korlátozása lehetséges, és a korlátozással a levegőbe jutó szennyezőanyag mennyisége azonnal csökkenthető vagy megszüntethető. A konzultáción elhangzott előadások és észrevételek azt is aláhúzták, hogy a szmoghelyzet kialakulásában szerepet játszó tényezők nemcsak a kültéri, hanem a beltéri levegő minőségét is közvetlenül meghatározzák. A nem megfelelő lakossági fűtés hatására az otthon tartózkodó idős emberek és gyermekek még inkább kitéttek a káros hatásoknak. A probléma megoldására olyan komplex intézkedési program kidolgozására és végrehajtására van szükség, amely egyszerre veszi figyelembe a földrajzi és környezeti adottságokat, valamint az emberi tényezőt. E program megszületésének előmozdítása érdekében a szószóló koncepciót megalapozó állásfoglalás kidolgozását kezdte meg.

A szószóló 2014. november 22-én, Londonban részt vett az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény aláírásának 25. évfordulója alkalmából megrendezésre került „Voices of Future Generations” című konferencián. A rendezvény a World Future Council, a Nemzetközi Fenntartható Fejlődés Központja (CISDL), az ENSZ Környezetvédelmi Programja (UNEP), a Természetvédelmi Világszövetség (IUCN) és az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága által útnak indított nemzetközi rendezvénysorozat része volt, amely az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye és az ENSZ Rio+20 konferenciáján elfogadott „A jövő, amit akarunk” („The Future We Want”) Nyilatkozat jelentőségére kívánta felhívni a figyelmet. A rendezvényen a szószóló bemutatta a Hivatal gyermekjogi tevékenységét és az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye kapcsán elért magyarországi eredményeket.

5.2.

A nemzet közös örökségének védelme

5.2.1.

Vagyonvédelem

A jövő nemzedékek érdekeinek védelme megkívánja, hogy a szószóló figyelemmel kísérje azokat a folyamatokat, amelyek a nemzet közös örökségének mint a nemzet vagyonának megőrzését befolyásolják. E folyamatok közé tartozik a környezeti kármentesítés is, különösen olyan veszélyes ipari szennyeződések esetében, amelyek a közelben lakók egészségét közvetlenül fenyegetik, illetve amelyek a talaj és az ivóvízbázis jóvátehetetlen elszennyeződésével járhatnak. Az év folyamán a szószóló többször is felemelte szavát, amikor a kármentesítések elmaradásával találkozott vagy abból származó káros hatásokról értesült. A Békés megyei látogatásra készülve a szószóló szembesült azzal, hogy a békéscsabai Fényes tanyán klórozott szénhidrogénnel szennyezett a talajvíz. E terület kármentesítésének szükségességét a 2009–2014. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program tartalmazza. A szószóló a biztosnál vizsgálat indítását kezdeményezte annak megállapítására, hogy a kármentesítés megtörtént-e; ha nem, akkor annak mi az oka, milyen kockázattal járhat a kármentesítés elhúzódása, mikorra várható a kármentesítés. A vizsgálat megállapította, hogy a kármentesítés nem történt meg, ami részben költségvetési forráshiányra, részben a környezetvédelmi- és a vízügyi hatósági és igazgatási rendszer szervezeti átalakítása miatt a Vidékfejlesztési Minisztérium és a Belügyminisztérium, illetve a vízügyi igazgatóságok és a Nemzeti Környezetügyi Intézet között kialakult feladat- és hatásköri vitákra vezethető vissza. Közös jelentésükben a biztos és a szószóló felhívta a figyelmet arra, hogy a szervezeti rendszer sorozatos átalakítása, a nem egyértelmű feladat- és hatásköri szabályozás veszélyeztetheti az egészséges környezethez való jog érvényesítését, és ezért alkotmányos visszassághoz vezethet. A belügyminisztertől, illetve a földművelésügyi minisztertől kapott válaszokban nevesített intézmények átszervezése időközben tovább folytatódott. A kármentesítésre 2014-ben nem került sor.



A biztoshelyettes a lászlóházai veszélyeshulladék-lerakó helyszíni bejárásán

A kármentesítés elmaradásának veszélyére, illetve negatív következményeire hívta fel a figyelmet a szószóló, amikor személyesen is megtekintette a balmazújvárosi Lászlóházán található veszélyeshulladék-lerakót, a pécs-vasasi bekötőút mellett található, illegális bontási hulladéklerakóvá vált magánterületet. A lőrinci azbesztszennyezésről értesülve a szószóló nyilatkozatában hangsúlyozta, hogy bár az elmúlt másfél évtizedben már sikerült felszámolni néhány igen jelentős szennyező forrást, súlyosan aggályos, hogy az eredetileg tervezetthez képest folyamato-

san csökkenő előirányzatok miatt még jobban elhúzódik az eleve fél évszázadosra tervezett környezeti kármentesítési folyamat. Véleménye szerint elvárható, hogy a lakosság megismerhesse, hogy az ország területén található, kármentesítésre váró területek felszámolása milyen prioritási lista alapján történik, valamint hogy a környezeti kármentesítés ügye megkapja azt a figyelmet és azokat az eszközöket, amelyek az egészséges környezethez és ezen keresztül a testi és lelki egészséghez való alkotmányos jog garantálása, illetve a természeti erőforrások védelmének Alaptörvényben előírt kötelezettsége alapján joggal megilletik.

A kármentesítési programok elmaradása mellett a szószóló aggályosnak tekintette azt is, ha a területek rekultivációja azért marad el, mert a kötelezett a hatóságoktól haladékot kap a kötelezettségek teljesítésére. Ezzel kapcsolatban a hosszú távú gondolkodás fontosságára hívta fel a szószóló a figyelmet az év végi Baranya megyei ombudsmani megyelátogatás és panasznap alkalmával, miután a bányakapitányságon tájékozódott a Pécs közelében található vasasi kőszénbánya külszíni fejtésének újraindításával kapcsolatosan. A szószóló sajtótájékoztatóján a hatályos jogszabályok tükrében törvényesnek, ugyanakkor a jövő nemzedékek érdekei szempontjából aggályosnak nevezte a vasasi szénbánya újraindítását. A Pannon Hőerőmű Zrt. által tervezett, évi 10–15 ezer tonna szén kitermelésére alkalmas külszí-

ni fejtés ugyanis csekély gazdasági jelentőségű, munkahelyet nem teremt, arra ugyanakkor alkalmas lehet, hogy a cég elhalassza a bánya rekultivációs kötelezettségének teljesítését. Így lehetségessé válhat a jelenben kifizetendő költségek megtakarítása a jövő nemzedékek érdekeit szolgáló rekultiváció rovására. A kármentesítési, valamint a rekultivációs kötelezettség teljesítésének elmaradása mind a jelen, mind a jövő nemzedékek számára hátrányos lenne. A jelen generációk a kármentesítés elmaradására visszavezethető egészségkárosító hatással, míg a jövő nemzedékek – a természeti erőforrások további károsodása miatt – a környezeti adósságteher növekedésével szembesülhetnek. Megállapítható, hogy nem készül minden évben olyan országos kimutatás, amely tartalmazná akár az egészségkárosítás miatti költségvetési terheket, akár a környezeti adósságteher változását.

A szószóló tapasztalata az, hogy gyakran az önkormányzatok sem tartják elsődleges feladatuknak a saját tulajdonukban álló, a nemzeti vagyon részét képező, fás szárú növények védelmét annak ellenére, hogy a fák védelme a polgári jogi jogviszonyokban mindig is elsőbbséget élvezett. A városi környezetben a közterületen álló fák ökológiai szolgáltatásai igen jelentősek, és gyakran csak e zöld felületek adják a városlakók utolsó szoros kapcsolatát a természettel. A szószóló a fáknak a jó települési környezet megővésében való jelentőségére tekintettel önálló projektet indított jogszabály-kezdeményezési koncepció kidolgozására. Ennek keretei között került sor az uniós tagállamok fákkal kapcsolatos szabályozásának áttekintésére, az alapvető jogok biztosa által 2012–2014. között lefolytatott hét vizsgálat alapján a fás szárú növények védelmének és a vonatkozó kormányrendelet alkalmazása gyakorlati tapasztalatainak elemzésére, a jogi szabályozás tanulságainak megfogalmazására. Az eredményeket 2014. szeptember 19-én a Hortus Hungaricus Nemzetközi Kertészeti Szakkiállításon a Magyar Faápolók Egyesületének meghívására a Hivatal munkatársa, dr. Herke Miklós ismertette *„A fák jogai az ombudsmani vizsgálatok tükrében”* című előadásában. A koncepció véglegesítése és a javaslat összeállítása 2015-re várható.

Az Alaptörvény P) cikke alapján a nemzet közös örökségének védelme az állam mellett mindenki kötelessége. A szószóló több fórumon is hangsúlyozta, hogy e kötelezettségnek az állampolgárok akkor tudnak eleget tenni, ha rendelkeznek kellő információval, mert magatartásukon csak a kötelezettségek ismeretében tudnak változtatni. E szempontból a természeti vagyon megőrzésének egyik feltétele, hogy a védett és ex lege védett természeti területek, a Natura 2000 területek, a vízbázis védőterületek, a nagyvízi meder, valamint a tartós környezetkárosodás bejegyzése megtörténjen az ingatlan-nyilvántartásba. A szószóló felhívta a figyelmet arra, hogy agyályos a természeti erőforrások védelmét szolgáló és az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetendő információ bejegyzésének elmaradása; ennek következtében fennáll ugyanis az értékek károsodásának és a természeti erő-

források vagy elvesztésének a veszélye. Hangsúlyozandó, hogy a közérdek érvényesítéséhez szükséges bejegyzés költségvetési fedezetének és feltételeinek biztosítása az állam kötelezettsége. Ennek elmulasztása ellentétes az Alaptörvényből fakadó állami felelősséggel és szellemiséggel, s nem áll összhangban a jogszabályok által képviselt társadalmi elvárással sem, amelynek következtében az érintett ingatlanon a védelemmel össze nem egyeztethető magatartás közigazgatási, sőt büntetőjogi jogkövetkezményt vonhat maga után a bejegyzés elmaradása esetén is. A szószóló az Igazságügyi Minisztérium által kezdeményezett és több minisztérium részvételével tartott egyeztetésen felhívta a figyelmet arra, hogy a bejegyzés hiánya számos externális költséget eredményez, amely költségek egy része a költségvetést terheli, így a probléma mielőbbi rendezése költségvetési szempontból is kedvező eredményt hozhat. A probléma rendezése 2014-ben nem történt meg. A szószóló a kérdéssel „A Nemzeti Parkok mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára” című, önálló elvi állásfoglalásában külön is foglalkozott.

5.2.2.

Vízvédelem

A szószóló 2014-ben is több tevékenységével kívánta előmozdítani az egészséges ivóvízhez és a szanitációhoz való emberi jog elfogadását és érvényesítését. A Víz Világnapján kiadott közleményében üdvözölte az Európai Unió első sikeres állampolgári kezdeményezését, amely a tiszta ivóvízhez való alapvető emberi jog elismeréséért indult, s mely kezdeményezést az Európai Bizottság is támogatta. A szószóló ugyanakkor arra figyelmeztetett, hogy minden felelős polgárnak és intézménynek tudatában kell lennie, hogy az elhatározás, bár nagy jelentőségű, de csak az első lépés. Deklarációk tiszta ivóvizet önmagukban még nem eredményeznek. Komoly elhatározásra és tettekre van szükség minden érintett részéről, hogy a véges vízkészlettel a lehető legtakarékosabban, minden jogos igényre és a jövő nemzedékek érdekeire is tekintettel gazdálkodjon. Fontosnak nevezte annak belátását is, hogy a polgárok, a mezőgazdaság, az idegenforgalom, az ipar vízigénye helyenként és időnként óhatatlanul versenyez egymással, és nagyon átgondolt és felelős döntéseket kell hozni ahhoz, hogy valamennyi célra elegendő juthasson. Ahhoz, hogy nemcsak ma, hanem tíz, száz év múlva is így legyen, az szükséges, hogy tekintetbe vegyünk a természeti folyamatok vízigényét is. A víz természetes körforgásába a városiasult modern ember óhatatlanul beavatkozik, és gyakran nincs tudatában, hogy a saját érdekében e beavatkozást a lehetséges ésszerű minimumra kellene szorítania. A jövővel kapcsolatos felelősségünk része az is, hogy a forrásaink, kútjaink

ne apadjanak el, földjeink, vizes élőhelyeink, erdeink ne száradjanak ki. Az ember, noha képes elfeledni, hogy a természet része, egészséges életet csak egészséges természetben élhet.

A felelős magatartást, az érdekek egyeztetését és a konszenzus megteremtését szolgálja a vízgyűjtő-gazdálkodási tervezés. Az Európai Unió 2000/60/EK Víz Keretirányelve a vízgyűjtő-gazdálkodási tervet mint viszonyítási alapot határozza meg, és az engedélyezési eljárások alapjának tekinti. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv végrehajtása és az engedélyezési rendszer vizeink alkotmányos védelmének egyik garanciája. A szószóló különösen aggályosnak tartotta, hogy az illegális kútfúrás terjedése miatt ezt a garanciális szerepet azok nem minden esetben tudják betölteni.

Az illegális kutak egyrészt önmagukban, másrészt összességükben hatnak a vízkészletre. Egy működő vagy akár felhagyott kút is alkalmas lehet arra, hogy adott terület felszín alatti vízkészletét elszennyezze, ugyanakkor a vízminőség romlásához az is vezethet, ha egy területről több kúton keresztül termelik ki a vizet és a nem megfelelő létesítés, illetve üzemeltetés miatt a kutak a felszín alatti vizek áramlási, keveredési viszonyait vagy más fontos jellemzőit megváltoztatják. A vízkészlet mennyiségére egy kút, illetve az azonos vízbázishoz tartozó kutak kapacitása által meghatározott vízkivétel, valamint a területre jellemző utánpótlódási jellemzők a meghatározóak. A vízigények és az utánpótlódás összhangjától függ, hogy az adott térségben a vízkészletet megújuló készletnek tekinthetjük-e, hiszen a „megújuló” mint jelző azt jelenti, hogy az igények, a hasznosítás és az utánpótlódás között térben és időben összhang van.

A biztoshelyettes által is meglátogatott Boross László Kutatóház



A felszín alatti vízbázisok közvetlenül hatnak a felszíni növényzetre, így a biodiverzitásra, valamint adott terület mezőgazdasági hasznosíthatóságára. Az illegális kutakból nyert vízmennyiség ismeretének hiányában a felszín alatti vízbázisok mennyiségi és adott esetben minőségi változását a hatóságok az engedélyezési rendszeren keresztül nem tudják figyelembe venni, így nem képesek megteremteni az összhangot a vízigények és a vízkivételek között, s nem biztosítható az adott területeken a vízbázis megújuló képessége.

Az illegális kútfúrások okozta további probléma, hogy a már bekövetkezett szennyeződések okozta károk elhárítását akadályozhatja. Az eredményes kármentesítést lehetetlenítheti el, ha a kármentesítés műszaki beavatkozásának tervezésekor nem tudják figyelembe venni azt, hogy a felszínről a vízbázissal milyen kapcsolatok létesültek, mert az illegális kutak miatt ez az ismeret hiányos.

A megelőzés elvének érvényesítése, az illegális kútfúrások és az abból származó vízhasználatok felszámolása komplex, nem csak a vízügyi hatóságokat és a vízgazdálkodásért felelős vízügyi igazgatóságokat terhelő feladat. Szükséges, hogy a kormányzat minden olyan eszközt igénybe vegyen, amely a különböző célú illegális vízhasználatokra tekintettel a felderítés lehetőségét javítja, megszüntetését elősegíti. Az illegális tevékenység megszüntetésének módja nem lehet annak legalizálása, ezért a szószóló örömmel vette tudomásul, hogy az arra irányuló országgyűlési képviselői indítványt visszavonták. Az állam és így a kormányzat Alaptörvényből származó kötelezettsége, hogy olyan szervezeti rendszert működtessen, amely alkalmas a vizek mennyiségi és minőségi állapotának folyamatos megfigyelésére, a változások követésére és szükség esetén a védelem érdekében a hatékony fellépésre. A szószóló és a biztos a 2014. év során két közös jelentésben is foglalkozott az illegális kútfúráshoz köthető problémákkal. A szószóló különös figyelmet szentelt továbbá a felszín alatti vizek közül is a termálvízkinccs állapotának, és a Magyar Tudományos Akadémia természettudományos álláspontjának megismerése után megkezdte önálló állásfoglalásának kialakítását. Az állásfoglalás megjelenése a 2015. évben várható.

Az egészséges ivóvízhez és szanitációhoz való hozzáférés mint emberi jog érvényesítése, érvényesülése számos nemzetközi kezdeményezés tárgya is volt. Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézményeket Koordináló Nemzetközi Bizottsága (NHRI ICC) éves értekezletének 27. ülésén, Genfben a szószóló a svájci WaterLex nemzetközi nem-kormányzati szervezettel közösen kísérőrendezvényt szervezett „Strengthening the Role of National Human Rights Institutions in Monitoring the Right to Water” címmel. A kísérőrendezvény a vízkormányzás holisztikus szemléletmódjának bemutatását és a vízhez való jog emberi jogi megközelítésű újraértelmezését tűzte ki célul, felhívva az alapvető emberi jogok védelmét szolgáló intézmények figyelmét a vízhez való joggal kapcsolatos problémák intergenerációs sajátosságaira is. A svájci WaterLex

civil szervezettel közös kezdeményezés hosszú távú célkitűzése a nemzeti emberi jogi intézmények nemzetközi együttműködésének kialakítása a vízhez való joggal kapcsolatos tapasztalatok és jó gyakorlatok („best practices”) megosztása, a jogi eszközök újraértelmezése és a megfelelő kapacitásépítés biztosítása érdekében. E kezdeményezést a szószóló is tevékenyen támogatta.

Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának Hivatala a vízhez és szanitációhoz való hozzáférés gyakorlati megvalósulásának összegzésére különleges előadót nevezett ki (Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation – Sustainable Human Development Section). A megbízott által a nemzeti intézményeknek megküldött kérdőívet a Hivatal is megválaszolta, így kívánva részt venni a nemzetközi jó gyakorlatok összegyűjtésében.

A szószóló az emberi jog hazai érvényesítése szempontjából kedvezőnek tekinti, hogy a Víz és Egészség Jegyzőkönyv részes feleinek 3. találkozóján 2013-ban elfogadottak alapján az EMMI vállalta a „Víz, szanitáció és higiéné az iskolákban” munkaterület társvezetését Grúziával, míg a VM a „Víz és szanitáció egyenlő esélyű elérése” munkaterület társvezetését Franciaországgal, valamint a magyar delegáció elkötelezte magát az esélyegyenlőségről szóló értékelő lap hazai alkalmazása mellett. A szószóló örömmel üdvözölte az OKI felkérését a vízhez és szanitációhoz való hozzáférés esélyegyenlőségét vizsgáló önértékelő lap kitöltésére szerveződött munkabizottságban való részvételre.

5.2.3.

Az erdő védelme

A szószóló kedvezőnek ítéli, hogy a folyamatos erdőborításra való áttérés menetét és arányait meghatározó törvényi rendelkezésben, amelynek jelentőségére 2013-ban levélben hívta fel a vidékfejlesztési miniszter figyelmét, 2014-ben is változatlan maradt. Ugyanakkor az év során a védett természeti területeken, illetve a belterületen található erdőkkel kapcsolatban aggodalomra okot adó kérdések merültek föl.

A szószóló 2014-ben megkezdte a nemzeti park igazgatóságok látogatását. A látogatások célja a védett természeti területek értékmegőrzésével kapcsolatos problémák és jó gyakorlatok feltárása. 2014-ben kezdődött meg a védett természeti területek övezeti besorolása, amely az erdőkre is vonatkozik. A szószóló az övezeti lehatárolások elvégzésének céljával a legmesszebbmenőkig egyetértett, a 2013 májusában közétett, „Gondolatok az erdőtörvény természetvédelmi szempontú módosításához” című koncepciójában maga is megfogalmazta ennek égető szükségességét, mert ha sikerül következetesen végigvinni, hogy az övezeti besorolás a hosszú távú, stratégiai természetvédelmi funkció és rendeltetés meghatározása érdekében

történjen, ahogy azt a nemzeti parkok területének övezetekbe való besorolását és az egyes övezetekre vonatkozó általános természetvédelmi előírásokat újraszabályozó 134/2013. (XII. 29.) VM rendelet kimondja, az a nemzet közös természeti örökségének megóvását szolgálja.

A szószóló nemzeti park igazgatóságoknál tett eddigi látogatásainak tapasztalatai azt mutatják, hogy nem könnyű az övezeti besorolások előkészítésénél következetesen érvényesíteni a rendelet előírásait, elsősorban az arra érdemes területeknek a legnagyobb védelmet biztosító természeti övezet kategóriába való besorolásánál. Nem egyszer vita volt e tekintetben a nemzeti park igazgatóságok és a területen működő erdőgazdaságok között, aminek következtében még a fokozottan védett természeti területek természeti övezet kategóriába való besorolási javaslata is ellenállásba ütközik. A közös örökség védelme szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy a természeti övezeti kategóriába kerüljön mindaz a terület, ahol – annak természetvédelmi jelentősége, funkciója miatt – a táj és az ökoszisztéma természetes folyamatait, szerkezetét helyre kell állítani, fenn kell tartani. A szószóló a kérdéssel a nemzeti parkokról szóló állásfoglalásában külön is foglalkozott.

A szószóló a biztosi jelentések véleményezése során foglalkozott a belterületi erdők problémájával. A belterületi erdők többféle, a közösség érdekét szolgáló szolgáltatást nyújtanak (a klimatikus és levegőtisztító hatásukon túl csapadékvíz- és talajmegtartó szerepük is kiemelkedő), amelyek a település életminőségére, a települési funkciók működésére közvetlenül hatnak. A vizsgálatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok ezeket a szolgáltatásokat gyakran nem megfelelően értékelik, hiszen az ingatlanok értéknövekedését vagy csökkenését a beépíthetőségben és annak mértékében látják. Az erdők nyújtotta ökoszisztéma-szolgáltatások megőrzéséhez fűződő közösségi érdek és az ingatlantulajdonosok egyéni érdeke közötti konfliktust a jelenlegi szabályozás nem képes kezelni. A szószóló megkezdte annak vizsgálatát, hogy milyen védelmi eszközökre van szükség a belterületi erdők sajátos funkcióinak megőrzésére.

5.2.4.

A termőföld védelme

A szószóló az Országgyűlés által elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiában meghatározott célokkal összhangban és azok végrehajtása érdekében 2014-ben is többször – konferenciákon, közlemény kiadásával – szólalt fel az ökológiai gazdálkodásba már bevont területek védelmében. Sajnálatosnak és aggályosnak tartja, hogy a Nemzeti Földalapkezelő Szervezettel (NFA) kötött haszonbérleti szerződések nem bizonyultak alkalmasnak arra, hogy a már ökológiai gazdálkodásba bevont területeken

*A szószóló elültette
a Jövő Nemzedékek
Fáját a budapesti
Hild téri játszótéren*

ez a gazdálkodási mód fennmaradjon, különösen akkor, amikor az ilyen művelésű hazai területek nagysága messze elmarad nemcsak



szomszédainkétól, hanem az ipari Németországtól is. A vidékfejlesztési miniszterhez a biztossal közösen írt levélben ezért sürgették az ökológiai gazdálkodásba bevont területek központi nyilvántartási rendszerének kiépítését, az ökológiai gazdálkodás fenntartását az állami tulajdonban álló területeken, illetve az abba még be nem vont, állami tulajdonú területek legalább 20 százalékán az arra való áttérést, a védett természeti területeken a gazdálkodás hosszú távú kiszámíthatóságának biztosítását.

Mind a biztos, mind a szószóló üdvözölte, hogy a miniszter elfogadta egy olyan fórum létrehozásának szükségességét, amely a civil és szakmai szervezetek bevonásával és velük folyamatosan együttműködve dolgozza ki a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiával és a Nemzeti Vidékstratégiával összhangban álló stratégiát és intézkedési tervet annak érdekében, hogy a nemzet közös öröksége megóvása és fenntartása megkapja a szükséges intézményvédelmet az NFA földhasznosítási tevékenységében. A bizottság jelentőségére tekintettel a biztos tagként magát a szószólót delegálta. A pozitív miniszteri válasz ellenére 2014-ben a bizottság alakuló ülésére nem került sor.

A szószóló támogatandónak tartja az ökológiai gazdálkodás terjesztését szolgáló, nemzetközi együttműködésre épülő hazai népfőiskolai tevékenységet. A népfőiskolai oktatás a társadalmi szemléletformálás, a vidéki közösségek építésének klasszikus, sokszorosan bizonyítottan bevált módszere. Amikor pedig ez az intézmény működésének középpontjába a természetbarát, fenntartható mezőgazdálkodás módszereinek oktatását helyezi, egyenesen pótolhatatlan, úttörő szerepet tölt be, különösen hazánkban, ahol a mezőgazdasági területek mindössze két százalékán folyik organikus gazdálkodás.

A természettől egyre inkább elszakadó, a természet jeleit egyre kevésbé értő ember számára a népfőiskolák nemcsak oktatási központok, hanem tudás-megőrzők. Őrzik azt a tudást, amelyet évszázadokon keresztül a természetet és jelenségeit értő módon figyelő ember halmozott föl és adott át generációról generációra. A mezőgazdaság iparosodása látszólag szükség-

telenné tette e tudást, mert nem fordítottunk kellő figyelmet arra, hogy az új termelési módszerekkel hogyan változtatjuk meg a természeti adottságokat, hogyan csökkentjük a biodiverzitást s fenyegetjük saját létezésünk alapjait. Ahogy a kultúra területén természetes a múlt hagyományainak megőrzése, úgy mindent meg kell tennünk annak érdekében, hogy a természettel való együttélés hagyományainak megőrzése is mindenki számára természetessé váljon. Az ökológiai gazdálkodás részarányának növelését célul kitűző stratégia megvalósulásának két nélkülözhetetlen feltétele a szándék és a szaktudás: az ökogazdálkodást tanító népfőiskola éppen e két feltétel létéhez járul hozzá.

Az előző évi enyhe tél hatására a 2014-es évet az ország több területén pocokinvázió jellemezte. Az ellene való fellépés során olyan hatóanyagú szert használtak, amely veszélyessége és a táplálékláncban való felhalmozódása miatt csak szükséghelyzeti engedély alapján alkalmazható. A szószóló előzetes tájékozódása alapján a szer alkalmazásával kapcsolatban biztosi vizsgálat kezdeményezését tartotta szükségesnek annak megállapítására, hogy a szükséghelyzeti engedélyezés mennyiben áll összhangban az uniós szabályozással, hogyan zárható ki a szer emberi táplálékláncba való bekerülése, valamint az emberi egészség veszélyeztetése, tekintettel a hatóanyag táplálékláncban felhalmozódó tulajdonságára; s e tulajdonság hogyan befolyásolja a biodiverzitást. A mezeipocok-invázió hazánkban nem ismeretlen jelenség, kialakulásában az időjárási viszonyok és az emberi magatartás egyaránt szerepet játszik. Mind a jelen, mind a jövő nemzedékek érdeke azt kívánja meg, hogy elsődlegesen a gradáció kialakulását, illetve mérséklését szolgáló nem vegyszeres megelőző intézkedések kapjanak prioritást, ezzel kerülve el a pocok okozta jelentős gazdasági károk megjelenését.

A szószóló a talaj kiemelt jelentőségére tekintettel 2014-ben megkezdte tájékozódását és felvette a kapcsolatot a Magyar Tudományos Akadémiával az Akadémia tudományos álláspontjának megismerésére azzal a céllal, hogy 2015-ben a nemzetközi talajévre tekintettel önálló állásfoglalást adjon ki.

5.2.5.

A biodiverzitás védelme

Az Alaptörvény P) cikke a biológiai sokféleséget, azaz a biodiverzitást a nemzet közös örökségének tekinti, különös tekintettel az őshonos növény- és állatfajokra. A szószóló 2014-es tevékenysége során a korábbiakhoz hasonlóan ismét szembesült azzal, hogy a közös örökség részét képező biodiverzitás alkotmányos védelmének szükségszerűségét a társadalom inkább elméletben fogadta el, ám az emberek mindennapi életében ellentmondásosan jelenik meg. Az év során több szakmai konferencián is előadást tar-

tott a szószóló, illetve munkatársai is számos tanácskozáson vettek részt. A szószóló előadása nyitotta meg az MTVSZ által szervezett nemzetközi biodiverzitás konferenciát („*Biodiversity proofing and seeking for biodiversity criteria in EU funding – roles and opportunities*”), míg munkatársa, dr. Sulyok Katalin részt vett a IX. Magyar Természetvédelmi Biológiai Konferencián és a Nemzetközi szakpolitikai folyamatok szimpóziumon „*A tudományos bizonytalanságra adott jogi válaszok a környezeti döntéshozatalban*” címmel tartott tudományos előadást. A Növényi Diverzitás Központ (NÖDIK) által szervezett „A táji adottságokhoz régóta termesztett gyümölcsfajták megőrzésében való együttműködésről” szóló megállapodás keretében tartott, metszési bemutatóval egybekötött oktatáson a szószóló üzenetében támogatásáról biztosította a résztvevőket. A szószóló örömét fejezte ki amiatt, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011-ben indított kezdeményezése egyre szélesebb támogatást kap és a program a tevékenység átadása után is folytatódik a NÖDIK gondos munkájának köszönhetően, és az őshonos fafajták a megállapodásokat aláírók számának növekedésével egyre több helyen kerülnek vissza a kertekbe.

Az őshonos fajok megőrzésének más, példamutató kezdeményezését is üdvözölhette a szószóló a Békés megyében tett hivatalos látogatása során. A Körös Klub Egyesület egy romos kastély parkjában olyan génmegőrző telepet hozott létre, amely alkalmas a térség őshonos fajainak megmentésére, szaporítására, majd újratelepítésére. A Békéscsaba melletti Pósteleken, a Boross László-emlékparkban található egy olyan terület, ahol a fák kivétel nélkül mind a gyerekek és felnőttek által gyűjtött és saját kezűleg elültetett magokból keltek ki. A hangsúlyozottan civil programba már bekapcsolódott a Debreceni Egyetem és a Körös-Maros Nemzeti Park is.

A szószóló tapasztalata azt mutatta, hogy a fenti programokban részt vevők számára természetessé válik a biodiverzitás védelmének szükségessége, és a faültetés mozzanata, a fa ápolása, növekedésének figyelemmel kísérése természetes módon hozza létre a generációk közötti kapcsolatot, biztosítja a tudás átadásának folyamatosságát. Mindezekre tekintettel önálló projektet indított annak feltárására, hogy milyen hazai és nemzetközi gyakorlat található a fák tiszteletének megőrzésére, helyreállításának előmozdítására. A projekt keretében a jó gyakorlatok megismerése érdekében több, hazai erdőgazdaságot is felkeresett (például a Gemenci Zrt.-t és a Pilisi Parkerdő Zrt.-t). A tapasztalatok elemzését követően a szószóló „Fák Nemzetünk Jövő Generációjáért Program” címmel országos mozgalmat hirdetett meg őshonos fák ültetésére, és felhívta a helyi közösségeket, hogy minden gyermek születését egy-egy, névre szóló táblával ellátott őshonos fa elültetésével ünnepeljék meg. A programnak hármas célja van. Egyrészt erősíteni kívánja a gyermekek nemzettudatát, szülőhelyük iránti megbecsülését, kötődését, valamint meg kívánja jeleníteni a gyermekek közötti egyenlő-

ség gondolatát, amely szerint minden gyermek egyformán értékes, bárhol is születik az országban. Másrészt a környezetbarát és környezettudatos szemléletformálás egyik eszköze kíván lenni, és a hosszú távú gondolkodás meghonosítását kívánja szolgálni. Végül a program hozzájárul a klímaváltozás elleni küzdelemhez, hiszen a közterületek zöldítése mellett a fák javítják a települések mikroklímáját, tisztítják a levegőt, biztosítva ezzel a jövő nemzedékek számára is az őket megillető egészséges környezethez való jog érvényesülését. 2014. december 5-én a budapesti Hild téren a szószóló az országos faültetési kezdeményezés első eseményeként elültette a Jövő Nemzedékek Fáját, valamint a Facebook közösségi portálon létrehozta a Jövő Nemzedékek Fájának Baráti Körét. A szószóló kezdeményezése a csemetefákat adó erdőgazdaságok, valamint a faápolást és gondozást önkéntesen vállaló önkormányzatok, illetve a programba jelentkező családok együttműködésére épít. A szószóló az országos faültetési kezdeményezés jogszabályi kereteinek megalkotására irányuló javaslatát a 2015. évben tervezi benyújtani a jogalkotónak.

A fák ültetése kapcsán megtapasztalt társadalmi összefogás mellett a szószóló a fák kivágásával és a biodiverzitás-védelemmel együtt járó konfliktusokat is érzékelte. 2014-ben ilyen, nagy sajtóvisszhangot is kiváltó konfliktust hozott a Városliget projekt, a fehérakácot érintő uniós szabályozás, valamint a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésébe tartozó területek vagyonkezelési szabályainak megváltoztatását célzó törvényjavaslat.

A Városliget projekttel kapcsolatban a szószólót több panasszal is megkeresték. A hatáskörre és a panaszok jellegére tekintettel a szószóló a panaszokat áttette a Városliget projektért felelős miniszteri biztoshoz, és kérte tőle a szükséges intézkedések megtételét, valamint az azokról szóló tájékoztatás megküldését.

A fehér akáccal kapcsolatos panaszra tekintettel a szószóló figyelemmel kísérte a témát érintő tudományos vitákat, és vizsgálta a fehér akáccal kapcsolatos természetvédelmi jogszabályok rendelkezéseit, a nemzeti park igazgatóságok számára a területek helyreállítását biztosító projekteket. A fehér akáccal kapcsolatos tájékozódását 2014-ben még nem zárta le.

A 2014. évben a szószóló megkezdte az ország nemzeti parkjainak felkeresését is. Elsőként a Bükk Nemzeti Park Igazgatóságát, majd decemberben a Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóságot kereste fel munkatársaival annak érdekében, hogy tájékozódjon az igazgatóságok tapasztalatairól. A konzultációk tapasztalataira is építve, valamint reagálva a kormányzatnak a nemzeti park igazgatóságok vagyonkezelésének átalakítását célzó jogszabály módosítási szándékára, a szószóló 2014. december 16-án önálló elvi állásfoglalást adott ki „A Nemzeti Parkok mint a ter-

mészeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára” címmel. A szószóló állásfoglalásában hangsúlyozta, hogy olyan korban élünk, amikor a természeti rendszerekben a különböző emberi beavatkozások hatására egyszerre több, egymást erősítő, az ember életfeltételét negatívan befolyásoló folyamat indult el. E negatív folyamatok egyike a biodiverzitás csökkenése, amely részben a különböző, egymással konkuráló területhasználatok következménye. A biodiverzitás védelmének az Alaptörvényre épülő egyik kiemelt jelentőségű eszköze a védett és védelemre szánt természeti területek jövő nemzedékek számára való megőrzése, mely feladatot a nemzeti park igazgatóságok látják el. A szószóló állásfoglalásában hangsúlyozta, hogy a nemzeti park igazgatóságok elsődleges rendeltetése a biológiai sokféleség megőrzése és tevékenységét a vagyonkezelésébe adott területeken is úgy végzi, hogy azokon hosszú távon megmaradjanak a természetes ökoszisztémák, a diverzitás magas szintje. A szószóló kiemelte a fajgazdagság szerepét a természet produktívitasában és termékenységében, a klímaváltozással együtt járó változásokhoz való rugalmas alkalmazkodásban. Felhívta végül a figyelmet a szemléletváltás fontosságára is, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy a jövő nemzedékek számára is fennmaradhassanak a materiális és nem materiális ökoszisztéma-szolgáltatások. A nemzeti park igazgatóságok által őrzött természeti és kulturális kincsek fontossága okán az állásfoglalásban a szószóló kiemelte: fontosnak tartaná, hogy állami támogatással az erdei iskolák és a világon egyedülálló erdei óvodák rendszeréhez hasonlóan általános és középiskolai tanulmányai során minden diák legalább egy hazai Nemzeti Parkba és egy Nemzeti Történelmi Emlékparkba ellátogasson. Az állásfoglalásban végül több, a nemzeti park igazgatóságok hatékonyabb működését elősegítő jogszabály módosításának szükségességére is felhívta a figyelmet a szószóló.

Az ökoszisztéma szolgáltatásokkal kapcsolatosan az elvi állásfoglalásban rögzítettek összhangban állnak azzal a javaslattal is, amelyet a 2012-ben rendezett Rio+20 Fenntartható Fejlődés Konferenciát követően, a fenntartható fejlődési célok kidolgozására felállított Nyílt Munkacsoport fogalmazott meg, melynek egyik vezetője Kőrösi Csaba, Magyarország meghatalmazott ENSZ nagykövete volt. A javaslat szerint szükség van az ökoszisztéma szolgáltatások és biodiverzitás értékek integrálására a nemzeti tervezés folyamataiba. Az állásfoglalásban a szószóló kifejtette, hogy a nemzeti park igazgatóságok tevékenysége, az általuk végzett vagyonkezelés a védett természeti területek értékmegőrzésében garanciális jellegű, és az attól való visszalépést alkotmányellenes megoldásnak tekinti, s az állam kötelezettsége, hogy e feladat ellátásához biztosítsa a nemzeti park igazgatóságok hosszú távon is kiszámítható gazdasági autonómiáját.

5.2.6.

A táji örökség védelme

A szószóló üdvözölte a Vidékfejlesztési Minisztérium műhelytalálkozó-sorozatát, amely a természetvédelmi törvény által előírt tájvédelmi kormányrendelet sokoldalú szakmai megalapozását szolgálta, beleértve a táji örökség védelmi szabályainak előkészítését. A találkozók közül „A tájvédelmi szakkérdés vizsgálata a hatósági eljárásokban” című műhelyvitának a szószóló kezdeményezésére a Hivatal adott helyet, lehetővé téve, hogy munkatársai a műhelyvitában részt tudjanak venni, és az ombudsmani működés tapasztalataival segítsék az előkészítést.

A táji örökség védelmét szolgáló hatósági és igazgatási rendszer megerősítésének szükségességét kiemelte az a januári halpusztulás, mely a Kurca-főcsatorna szentesi szakaszán következett be. A „Kurca-völgy vízi környezetének, különösen a szentesi szakaszának rehabilitációja” című projekt 2012-ben második helyezésként részesült az Európai Táj Egyezmény végrehajtásához kapcsolódó Magyar Tájdíjban. A halpusztulás felhívja a figyelmet arra, hogy egy-egy táj értékeinek megőrzése csak a különböző területhasználatok összehangolásán keresztül valósulhat meg. A halpusztulást okozó vízminőség-romlásban a környék több területhasználata is szerepet játszhatott. Az értékmegőrzéshez szükség van arra, hogy a különböző engedélyek kiadásakor a hatóságok tisztában legyenek az érintett terület értékeivel, feladatuk és hatáskörük kiterjedjen arra, hogy ezeket figyelembe vegyék, figyelembe vehessék. A hatósági rendszer mellett azonban legalább annyira fontos, hogy a különböző tájhasználatokat folytatók egymás tevékenységét ismerjék, elfogadják és az ökológiai korlátokat tiszteletben tartva figyelembe vegyék és tevékenységeiket e szerint hangolják össze.

6.

A Hivatal beszámolója

6.1.

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai

Babos Nikolett dr.	Fehér Szabó Miklós
Bácskai Krisztina dr.	Fliegeauf Gergely dr.
Baksa Zsuzsanna Krisztina dr.	Fodor Kata
Balajti Ágnes	Fogarassy Edit dr.
Bana-Varga Klára	Fórika László dr.
Bán-Forgács Nóra dr.	Friedrich Ábel Pál dr.
Bankné dr. Schnörch Rita	Gál Csilla
† Baracsi Nándor	Garaguly István dr.
Bassola Eszter dr.	Garamvári Miklós dr.
Batári Edit	Gulyás Attila dr.
Báthory Mónika dr.	Gurbai Sándor dr.
Bencsik Károly	Győrffy Zsuzsanna dr.
Bene Beáta dr.	Győri Zoltán
Berkes Lilla dr.	Haidegger Marianna Éva dr.
Bernát György Sándor	Hajas Barnabás dr.
Bindorffer Györgyi dr.	Hanser Ágota
Blaskovits Márta dr.	Haraszti Margit Katalin dr.
Bogárdi Dóra dr.	Heizerné Hegedűs Éva
Bognár Ildikó dr.	Herke Miklós dr.
Borza Beáta dr.	Hidvégi Valéria
Budai Andrea dr.	Hodicsek Attila
Csikós Tímea dr.	Hoffmann Orsolya dr.
Csink Lóránt János dr.	Horváth-Egri Katalin dr.
Dávidné dr. Bódis Cecília	Imrő-Horváth Luca dr.
Debisso Kinga dr.	Irimiás Ákos
Dezső Adrienn dr.	Jánosiné dr. Poltz Klaudia
Dzielszky Károly	Jászberényi Éva dr.
Elek Zoltán dr.	Juhász Hajnalka
Farkas István	Juhász Zoltán dr.
Farkas Zsuzsanna dr.	Kaiserné dr. Pajó Ágnes
Fazekas-Bíró Sára dr.	Kaluser Sándorné

Kaszperné Dorogi Eszter
Kéri Dorottya
Kéri Szilvia dr.
Kincses Irén
Kisfaludi Nóra dr.
Kiss Anikó dr.
Kiss Bernadett dr.
Koncsik Zoltán
Kormos István dr.
Kornéli Lia Ildikó
Kovács Adél
Kovács Anikó dr.
Kovács Attila
Kovács Erika
Kovács Zsolt dr.
Kozicz Ágnes dr.
Kristó Annamária dr.
Krómer István dr.
Kurunczi Gábor dr.
Kussinszky Anikó dr.
Kutassy-Nagy Noémi dr.
Láncos Petra Lea dr.
Lápossy Attila dr.
László Boglárka dr.
Litkey-Juhász Orsolya dr.
Lovasné dr. Kohár Katalin
Lux Ágnes dr.
Magicz András dr.
Magyarné dr. Vuk Katalin
Makács Tamásné
Marton Erika
Menyhárt Judit
Mohay Ágoston Csanád dr.
Mohos Edit dr.
Monostori Zsolt
Móricz-Nagy Diána dr.
Müller Zsolt
Némedi Erika
Németh Andrea dr.
Ottrok Viktória dr.
Őrfi Eszter dr.
Pajcsicsné dr. Csóré Erika

Pákolicz Csaba
Pánovics Attila dr.
Pedryc Dorottya Krisztina dr.
Perecsenyi Melinda dr.
Perosa István Zsolt dr.
Polyák Gáborné
Pontyos Viktória
Pump Judit Ilona dr.
Puskai Erzsébet dr.
Radnai Anna
Rajzinger Ágnes dr.
Regényi Eszter dr.
Rigó Anett dr.
Rostás Rita Ágnes dr.
Rózsahegyi Bernadett
Rózsás István
Rutai Zsuzsanna dr.
Sarbak Péter dr.
Sárközy István dr.
Seres Péter dr.
Simon Marianna
Sipos Beáta Laura dr.
Somlai Judit
Somosi György dr.
Starkné Osvát Anna
Sulyok Katalin dr.
Szabó Attila
Szabó Marcel dr.
Szabó Orsolya dr.
Szabó-Tasi Katalin dr.
Szajbély Katalin dr.
Szalay Eszter
Szalayné dr. Sándor Erzsébet
Szecskó-Tóth Zsuzsanna dr.
Székely László dr.
Széles Lászlóné
Szendrei József Attila
Szentkirályi-Harsányi Ágnes dr.
Szilágyi Nóra
Szitás Andrea
Szüts Korinna Mária dr.
Téglásiné dr. Kovács Júlia

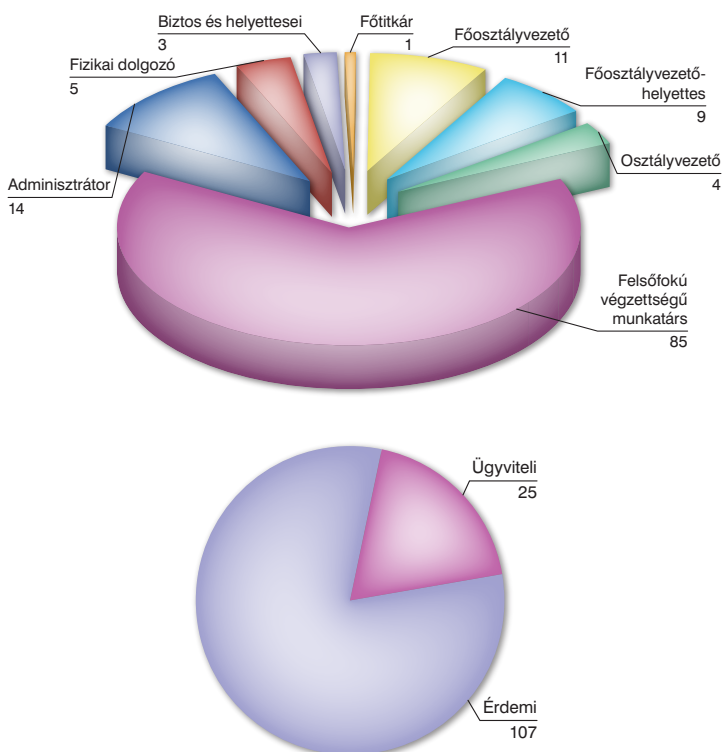
Tordai Edina dr.
Tordai-Szabó Ágnes
Tóth Krisztina dr.
Tóth László dr.
Tóth Lívia dr.
Tóthné dr.Várady Eszter
Török Tamás dr.
Trombitás Gábor
Ugrai Gábor dr.
Ujvári Viola dr.
Vágola Imre

Varga Éva Csilla dr.
Vargáné Szigeti-Tar Anita
Varjú Gabriella dr.
Vass Veronika Ildikó dr.
Veresné Keresztes Mária
Vlach Éva
Weinbrenner Ágnes dr.
Wieszt Erzsébet
Younes Éva Gizella
Zemplényi Adrienne dr.
Zséger Barbara Júlia dr.

6.2.

Az AJBH szervezetének adatai

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának 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 2014. évi munkajogi összlet-száma 150 fő, az ennél kevesebb tényleges statisztikai állományi létszám a tartósan távollévők számából adódik.

6.3.

A számvevőszéki ellenőrzés

Az *Állami Számvevőszék* (a továbbiakban: ÁSZ) éves rendszerességgel folytatott ellenőrzései korábban nemcsak jogszerűnek találták az ombudsmani hivatal gazdálkodását, hanem megállapították azt is, hogy kifejezetten gazdaságosan és költséghatékonyan működik. A 2014-ben végzett két legutóbbi számvevőszéki jelentés azonban olyan problémákra hívta fel a figyelmet, amelyek megoldása az AJBH jelenlegi költségvetési kereteit meghaladó forrásokat igényel.

Az ÁSZ 2014-ben készült jelentése az AJBH működésének, gazdálkodásának és feladatellátásának ellenőrzéséről *megállapította, hogy a székházként használt ingatlan jogi helyzete rendezetlen, ezért a vagyongazdálkodási szerződés mielőbbi megkötését javasolta.*

A megállapítás tényszerű ugyan, de hangsúlyozni szükséges, hogy ez a hiányosság az AJBH működésétől független, külső okokra vezethető vissza.

Az AJBH jogelődje, az Országgyűlési Biztos Hivatala első székházáról, a Tüköry utcai épületről már a beköltözéskor is tudni lehetett, hogy méreteinél és kialakításának fogva nem alkalmas az akkori négy különálló ombudsman-iroda és a kapcsolódó gazdasági részleg hivatali munkavégzésére. Bár azt az épületet csak átmeneti megoldásként kínálták fel az országgyűlési biztosok számára, az intézmény végül több mint hat évig működött rendkívül szűkös elhelyezési körülmények között.

Az Országgyűlési Biztos Hivatala 2002 januárjában költözött be a jelenleg is székházaként használt, Nádor utcai épületbe, amely akkor részben önkormányzati tulajdonban állt. Ennek következtében a vagyongazdálkodási jog átadására nem volt lehetőség, az AJBH egy kormányhatározat alapján használhatta az ingatlant.

Az épület mára teljes egészében állami tulajdonba került, a vagyongazdálkodási szerződést azonban a szükséges garanciák hiányában nem sikerült megkötni. Az AJBH jelenleg is az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogcím nélkül használja székházaként a Nádor utcai épület földszintjét, első és második emeletét, valamint a szomszédos Tüköry utcai épületbe átnyúló ingatlanrészt.

A vagyongazdálkodási szerződés megkötése érdekében az AJBH 2014-ben egyeztetéseket folytatott a Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt.-vel (a továbbiakban: MNV Zrt.). A megállapodás megkötését egyrészt azt nehezíti, hogy a székházként használt ingatlan műemléki védelem alatt áll, ezért a vagyongazdálkodásba adásához az emberi erőforrások miniszterének előzetes egyetértése is szükséges. Az AJBH-nak arra is figyelemmel kell lennie, hogy a vagyongazdálkodási jog átvétele esetén az ingatlan fenntartásával, működtetésével járó költségek is áthárulnak a Hivatalra. E kötelezettségeket azonban

az ombudsmani hivatal az államháztartásról szóló törvény rendelkezése alapján jogszerűen nem tudja vállalni, mert arra a jelenlegi költségvetése nem nyújt fedezetet.

Az alapvető jogok biztosa e beszámoló keretében is kéri az Országgyűlést és a Kormányt az AJBH székházaként használt ingatlan jogi helyzetének megnyugtató rendezéséhez szükséges intézkedések megtételére. Immár 20 éve, hogy az első országgyűlési biztosok hivatalba léptek, és ez a kerek évforduló remélhetőleg alkalmat ad arra, hogy az intézmény végre egyértelmű jogcímen működhessen a saját székházában.

Az ÁSZ egy másik jelentése 2014-ben elutasító záradékkal látta el az AJBH költségvetési beszámolóját, mert álláspontja szerint az intézmény nem jogszerűen tünnette fel a kötelezettségvállalással terhelt maradványokat a könyvelésében.

Az ÁSZ által kifogásolt összeg túlnyomó része már évek óta változatlan soron szerepelt az AJBH költségvetésében, és ezt korábban az ÁSZ sem kifogásolta. A kialakult jogértelmezési vita abból eredhet, hogy az államháztartásról szóló törvény nem határozza meg taxatív módon a kötelezettségvállalás fogalmát, így annak tartalmát a jogalkalmazási gyakorlat alakíthatja ki.

A kifogásolt maradvány elkülönítésére azért került sor, mert az Országgyűlési Biztos Hivatala közel egy évtizede tervezi székházának felújítását, ezt azonban eddig számos, az intézménytől független tényező – például az ingatlan jogi helyzetének rendezetlensége – nehezítette. Ennek alapját a 2008–2009. évi kötelezettségvállalással nem terhelt szabad maradványának székház-felújításra jóváhagyott támogatási összege képezi.

Az Országgyűlési Biztos Hivatala még egy 2009-ben kötött megállapodásban vállalta, hogy 170 millió forintot biztosít az MNV Zrt.-nek a székház felújítására. Erre a megállapodásra azért volt szükség, mert az ingatlan felújításának kötelezettsége a vagyonkezelőt terhelte, így ezeket a munkálatokat az Országgyűlési Biztos Hivatala közvetlenül nem végeztethette el. Az MNV Zrt. e megállapodás alapján megkezdte a közbeszerzés előkészítését, ám a felújítás a mai napig nem kezdődött el.

2009 óta a kormányok minden évben jóváhagyták a költségvetési maradvány az AJBH székházának felújítási munkálataira való felhasználását. E tárgyban a legutóbbi, 2014-ben hozott kormányhatározat közel 252 millió forint visszahagyását engedélyezte az AJBH kötelezettségvállalással terhelt, de 2014. június 30-ig nem teljesült költségvetési maradványából.

Mindezekre figyelemmel az AJBH a jogelődje és az MNV Zrt. közötti, 2009-ben létrejött megállapodás, valamint a visszahagyást engedélyező egyedi kormánydöntések alapján az államháztartásról szóló törvény rendelkezéseinek megfelelőnek tekinti, hogy kötelezettségvállalással terhelt költségvetési előirányzat-maradványként mutatta ki a székházának felújítására elkülönített összeget.

Az ÁSZ vizsgálatot követően kialakult jogértelmezési vita lezárása érdekében azonban 2014 decemberében az AJBH egy újabb megállapodás kötött az MNV Zrt.-vel. Ennek alapján az AJBH mintegy 212 millió forintot biztosít az MNV Zrt. számára, amely a közbeszerzési eljárást követően ezen összeg erejéig felújítási munkálatokat végeztet az ombudsmani hivatal székházában.

Az AJBH azonban csak egyes halaszthatatlan – esetenként a közvetlen életveszély elhárítását szolgáló – állagmegóvási és felújítási munkálatok finanszírozását tudta vállalni saját forrásai terhére. Ennél lényegesen nagyobb összegre volna szükség ahhoz, hogy a székház állapota megfeleljen a biztonságos munkavégzés követelményeinek, illetve adottak legyenek azok a körülmények, amelyek elvárhatóak az Országgyűlés intézményeként működő hivatal esetében, különös figyelemmel arra, hogy az alapvető jogok biztosának címzett újabb feladatok elvégzéséhez szükséges személyi állomány elhelyezése is problémákat okoz. Az alapvető jogok biztosa ezért e beszámoló keretében is felkéri az Országgyűlést és a Kormányt, hogy segítsék elő az AJBH székházaként használt ingatlan felújítási munkálatainak mielőbbi elvégzését az ehhez szükséges költségvetési támogatás biztosításával.

6.4.

Informatikai beszámoló

Az Informatikai Osztály a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény előírásai alapján – az ÁROP–1.1.21 pályázathoz kapcsolódó projekt keretében – lefolytatta a közérdekű bejelentések védett informatikai rendszerének és a kapcsolódó elektronikus szolgáltatásoknak kialakítását, fejlesztését és beüzemelését.

6.5.

Ügyfélszolgálati beszámoló

Az ügyfélszolgálati feladatoknak a Hivatal két szervezeti egysége tesz eleget. Az Információs Szolgálat 2014-ben telefonon 12.309 állampolgári érdeklődést fogadott. A Panaszirodán, előre egyeztetett időpontban 1163 olyan ügyfelet hallgattak meg, akik konkrét panaszuk ügyében kérték személyes meghallgatásukat. 2014-ben ügyfeleink összesen 14.365 esetben keresték fel valamelyik ügyfélfogadó egységünket. Közülük 394-en adatvédelmi ügyben érdeklődtek, 216 fő nemzetiségi jogok sérelme miatt járt el,

129 személy pedig az egészséges környezethez való jog kapcsán fordult a Hivatalunkhoz.

Telefon		Személyes				Összes
Időpont vagy tájékoztatás kérés	Beadványa ügyében	Panasz-irodai meghallgatás	Beadványa ügyében	Iratleadás, betekintés	Időpont vagy tájékoztatás kérés	
9909	2400	1163	314	224	355	14365
Az összes megkeresésből: Nemzetiségi joggal kapcsolatban						
216						216
Az összes megkeresésből : Egészséges környezethez való joggal kapcsolatban						
129						129
Az összes megkeresésből : Adatvédelemmel kapcsolatban						
394						394

6.6.

Az ombudsmani tevékenység statisztikai adatai

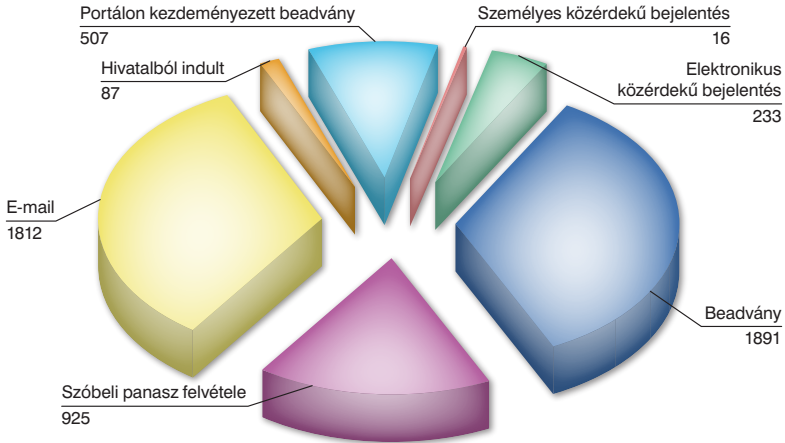
Az állampolgárok 2014-ben 5471 beadvánnyal fordultak az alapvető jogok biztosához, ami mintegy másfélezerrel kevesebb panaszt jelentett, mint az azt megelőző évben. Ennek legfontosabb okát abban látjuk, hogy – hasonlóan az összes korábbi választási évhez, amikor is minden alkalommal jelentős mértékben csökkent az ombudsmanhoz fordulók száma – a panaszosok kivártak, és a választások eredményétől tették függővé, hogy panaszukkal az alapvető jogok biztosához fordulnak vagy esetleg az új önkormányzati testülethez vagy polgármesterhez. Az előző évből 855 ügy húzódozott át 2014-re, 5454 ügyet fejeztünk be, így az év végére 886 ügy maradt folyamatban.

Az AJBH szervezeti átalakítása 2013-ra meghozta eredményét és a munkafolyamat felgyorsult, ekkor mintegy 2500-zal több ügyet fejeztünk be, mint korábban, de ez a lendület 2014-ben nem folytatódott. A jogalkotó az alapvető jogok biztosát újabb feladatokkal bízta meg, de ezek megnövekedett munkaerő-igényéhez csak részben járult hozzá.

A biztosnak ezekre az új feladatokra a meglévő személyi állomány keretéből kellett megfelelő létszámot biztosítania, így mintegy 16 munkatársat kellett a korábbi szervezetéből kiemelve az új feladatok ellátására átképeznie. Mindezek következtében 2014-ben a befejezett ügyek száma nem haladta meg a beérkezett ügyek számát.

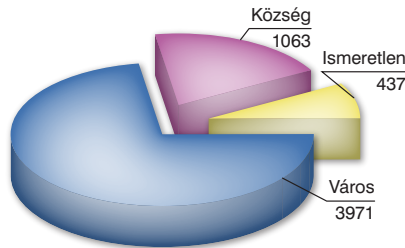
Tárgyévben érkezett panaszügyek	5471
Előző évből áthúzódó ügyek	855
Tárgyévben befejezett ügyek	5454
Évzáráskor folyamatban lévő ügyek	886

Nem történt jelentős változás a beadványok megoszlásában aszerint, hogy a panaszosok az ombudsman melyik „elérhetőségét” választották, csupán az jelentett újítást, hogy 2014-ben a közérdekű bejelentések fogadására külön elekt-

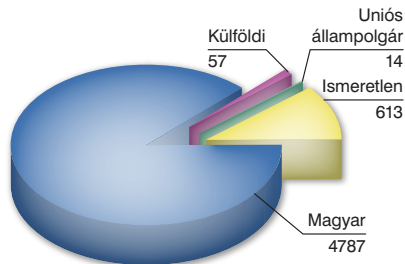


ronikus rendszert hoztunk létre, de közérdekű bejelentésüket a panaszosok személyesen is megtehették. Ezzel az új lehetőséggel összesen 249-en éltek.

A vizsgált évre különösen jellemző volt a városi lakosság nagyobb aktivitása, mert beadványaik száma négyszeresen haladta meg a kisebb településekről érkező panaszokat. Ebben is valószínűleg a már korábban említett kivárási játszott szerepet: a kistelepüléseken inkább tették függővé a válaszadások eredményétől a panaszbenyújtást.



Az indítványozók állampolgárságára csupán akkor lehet következtetni, ha az ügyfél valamilyen adatot közöl.



A panaszok legnagyobb részét a szociális ügyek csoportja képezte, amit a munkaügyek, oktatási, művelődési, egészségügyi, továbbá a rászorult-

ság alapján járó ellátásokat jelentő panaszok – szám szerint 992 – jelentett. A szélesebb értelemben vett polgári jogi, illetve pénzügyi ügyek gyűjtőfogalma alá 949 ügy tartozott. Ezeket követték a klasszikus hatósági ügyek, amelyek 937 esettel képviseltették magukat.

A konkrét ügytípusok közül leginkább az alkotmányossági jogszabálykritikát megfogalmazó beadványok tűntek ki, amelyek közül 84 beadványozó kérte, hogy a biztos kezdeményezze a kifogásolt jogszabály alkotmánybírósági kontrollját.

A környezetvédelem kérdését bármilyen formában érintő ügyek száma a tárgyévben 213 volt, míg nemzetiségi jogot érintő beadvánnyal mintegy 200 ügyben fordultak a biztoshoz, illetve a nemzetiségi jogok védelmezőjéhez.

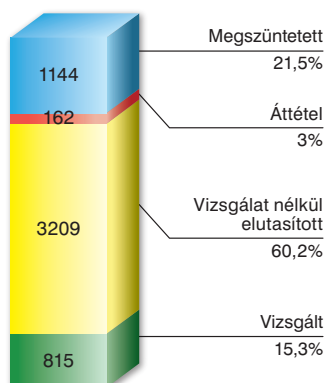
Befejezett ügyek típusai	
Alkotmányossági jogszabálykritika	280
Munkaügy, közmunka, szakszervezeti ügy	235
Végrehajtási ügyek	220
Polgári jogi ügy	216
Bíróság elleni ügy	212
Oktatási, művelődési ügy	206
Szociális ügyek	200
Közérdekű bejelentés	191
Jogszabály-veleményezés	189
Rendőrségi eljárás sérelmezése	188
Büntető- és büntetőeljárás ügyek	169
Közszolgáltatással kapcsolatos ügyek	167
Nyugdíj- és nyugdíjbiztosítási ügy	152
Gyermekjogi ügy (gyermekvédelem)	147
Pénzügyi ügy	134
Büntetés-végrehajtási ügy	130
Adatvédelmi ügy	127
Adó- és illetékügyek	124
Egészségbiztosítási ügy	121

Egészségügyi ellátás	110
Közlekedés, szállítás	103
Gyámügy	99
Állásfoglalás-, vélemény-, tájékoztatáskérés	93
Parkolási ügy	92
Lakás- és helyiség-ügy	89
Nem azonosítható ügy	89
Építési, területszervezési, épített környezet védelme	87
Birtokvédelem, telepengedélyezés, állattartás	80
Önkormányzati ügyek	78
Hulladékgazdálkodási ügy	76
Ügyfélkapcsolati ügy	65
Esélyegyenlőség, fogyatékkal élők ügyei	64
Jogszabálykritika	62
Fogyasztóvédelmi ügy	60
Zaj- és rezgésvédelem	58
Családtámogatási ügy	56
Választással, népszavazással kapcsolatos ügy	53
Igazgatási ügy	49
Nemzetiséghez való tartozás miatti diszkrimináció	40
Bentlakásos intézmények működésével kapcsolatos ügy	32
Vízügy, vízgazdálkodással kapcsolatos ügy	32
Gondnoksági ügy	28
Hajléktalan ügy	24
Általános környezetvédelem	23
Biztosítási ügy	23
Földhivatali ügy	21
Szabálysértési ügy	21
Ügyvédi ügy	21

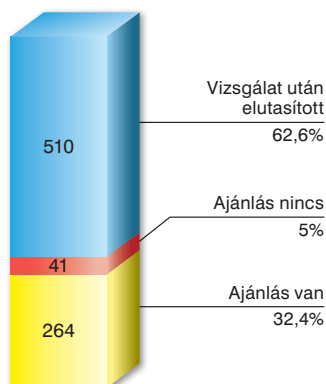
Szabálysértési ügy (rendőrség)	20
Családjogi ügyek	19
Kamarai, köztestületi, egyesületi, alapítványi ügy	19
Kárpótlás, földkiadás, szövetkezeti üzletrészek kiadása	17
Nemzetiségek közösségi jogai	17
Pályázati ügyek	17
Média, sajtó- és hírközlési ügyek	14
Idegenrendészeti ügy	13
Mezőgazdasági ügy	13
Nemzetiségi önkormányzati jogok	13
Anyakönyvi ügy, névviselés	10
Gazdasági és vállalkozási ügy	10
Közmű- és területfejlesztési, társulati ügy	10
Szakértői eljárással kapcsolatos ügy	10
Állampolgársági ügy	9
Levegőtisztaság-védelem	9
Árvíz-, belvíz-, katasztrófavédelem	8
Kegyeleti ügy	8
Közjegyzői ügy	8
Külföldiek, menekültek	8
OPCAT ügyek	8
Kisajátítási ügyek	7
Közérdekű bejelentés intézésének felülvizsgálata	7
Természetvédelmi ügy	7
Bírósági beavatkozás iránti kérelem	5
Határforgalmi ügy	5
Talaj-, föld- és növényvédelem	5
Honosítási ügy	4
Energetika, bányászat	3

Konzuli ügy	3
Közterület-használat	3
Honvédségi ügy	2
Nemzetbiztonsági ügy	2
Vámügy	2
Iratbetekintés	1
Műemlékvédelem, emlékmű	1
Nemzetközi ügyek	1
Összesen	5454

Az ombudsmanhoz intézett beadványok legnagyobb részét – 3533-at – el kellett utasítanunk, mert ezek esetében a törvény kizárta vagy korlátozta a vizsgálati lehetőségünket. 782 panaszos nem valamelyik hatóság eljárását



kifogásolta, 807 ügyfél nem merítette ki a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget, 771 panasz esetén pedig – a további esetleges jogorvoslati lehetőségeken túl – arról tájékoztattuk a hozzánk fordulókat, hogy a jelzett probléma nem érintett alkotmányos jogot. A beadványok alapján megkeresett szervek válaszai sok esetben tisztázták a visszasság gyanúját, 259 ügyben a kapott válaszokból feltárt hatásköri okokra figyelemmel – például, hogy a panaszból még nem volt megállapítható, hogy a jogorvoslati eljárás még folyamatban van – utasítottuk el a panaszt.



192 panasz esetében a hatáskörünk hiánya mellett azt is megállapítottuk, hogy a beadvány vizsgálatára valamilyen másik szervnek lehet hatásköre, és az ügyfél értesítése mellett azt az illetékes hatósághoz továbbítottuk.

A tárgyévben összesen 815 esetben folytattunk vizsgálatot, amelyek közül 510 ügyet a panaszosok széleskörű tájékoztatásával, de jelentés nélkül fejeztünk be.

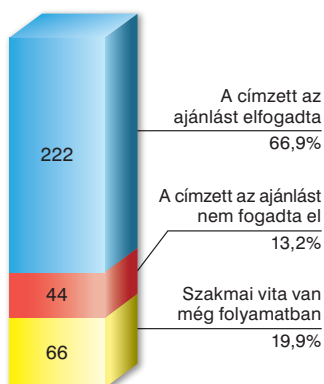
A hozzánk fordulók 294 alkotmányossá-

gi jogszabálykritikát fogalmaztak meg, ezen belül 62 panaszos kérte, hogy a biztos forduljon az Alkotmánybírósághoz. Az indítvány-kezdemenyezések közül 53-at elutasítottunk, és 9 panaszos kezdeményezésére 3 indítványban kezdeményeztük jogszabály alkotmánybírósági felülvizsgálatát. A korábbi években benyújtott indítványainkkal együtt az év végén 11 indítvány ügyében vártunk az AB határozatára.

Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatát az elmúlt évben 5 esetben kezdeményeztük, és még 3 ügyben nincs kúriai döntés.

A befejezés módja	
Alkotmánybírósági indítvány kezdeményezése	2
Alkotmánybírósági indítvány kezdeményezésének elutasítása	82
Áttétel – a beadvány továbbítása eljárás megfontolása céljából	4
Áttétel – a beadvány továbbítása figyelemfelhívással	5
Áttétel – hatáskör hiányában – a hatáskörrel rendelkező szervhez	153
Elutasítás – 1989. október 23-ánál régebbi ügy	2
Elutasítás – a bejelentés nem minősül közérdekű bejelentésnek	50
Elutasítás – a sérelem csekély jelentősége miatt	16
Elutasítás – alkotmányos jogot nem érint, vagy nyilvánvalóan alaptalan	771
Elutasítás – ismételt, új adatot nem tartalmazó beadvány	115
Elutasítás – jogerőtől több mint egy év telt el	49
Elutasítás – a megkeresett szerv válasza alapján	259
Elutasítás – alkotmányos visszasság hiányának megállapításával	120
Elutasítás – jogorvoslat kimerítésének elmulasztása	807
Elutasítás – más ügyben készült jelentésről tájékoztatással	114
Elutasítás – megindított bírósági eljárás	410
Elutasítás – nem hatóság, e minőségében folytatott eljárása elleni panasz	782
Elutasítás – nem jogosulttól származó beadvány	38
Jelentés – ajánlással	264
Jelentés – a megoldódott panaszra tekintettel ajánlás nélkül	10
Jelentés – figyelemfelhívással	21
Jelentés – orvosolhatatlanság miatt ajánlás nélkül	1

Jelentés – visszásság megállapítása nélkül	4
Jogszabály-veleményezés – egyetértettünk	5
Jogszabály-veleményezés – érdemi észrevételt nem tettünk	159
Jogszabály-veleményezés – érdemi észrevételt tettünk	43
Jogszabály-veleményezés – nem értettünk egyet	3
Közérdekű bejelentésnél megszüntetés – sikertelen azonosítás	33
Közérdekű bejelentésnél az eljáró szerv válaszának megküldésével	89
Kúria vizsgálatának kezdeményezése	5
Megszüntetés – az eljárás közben rendeződött panasz	140
Megszüntetés – névtelen beadvány (adathiányos e-mail is)	73
Megszüntetés – panasznak nem értékelhető beadványok	52
Megszüntetés – panaszos halála miatt	1
Megszüntetés – panaszos kérelmére vagy hiánypótlás elmaradásakor	117
Megszüntetés – panaszos kérésére írásbeli tájékoztatással	129
Megszüntetés – panaszos szóbeli tájékoztatásával	175
Megszüntetés – technikai zárás (pl.: ügyek egyesítése, utóélet)	307
Tájékoztatás alkotmánybíróági indítvány kezdeményezéséről	5
Tájékoztatás az Alkotmánybíróság döntéséről	8
Tájékoztatás ombudsmani állásfoglalásról	31
Összesen	5454



A 305, jelentéssel lezárt ügyben 332 ajánlást fogalmaztunk meg. Ezek közül 222 esetben az ajánlás címzettjei kezdeményezésünket elfogadták, 44 esetben pedig elutasították. A beszámoló adatainak zárásakor 66 ügyben még szakmai egyeztetés, véleménycsere volt folyamatban.

Az ajánlások eredményessége		
Ajánlás az érintett szervnek	az ajánlást elfogadta	11
	az ajánlást nem fogadta el, nem válaszolt	6
	határidő nem telt le, érdemi vita folyamatban	3
	Összesen	20
Ajánlás a felügyeleti szervnek	az ajánlást elfogadta	50
	az ajánlást nem fogadta le, nem válaszolt	18
	az ajánlást részben fogadta el, részben teljesítette	6
	határidő nem telt le, érdemi vita folyamatban	13
	Összesen	87
Javaslat törvény alkotására, módosítására, hatályon kívül helyezésére	az ajánlást elfogadta	18
	az ajánlást nem fogadta el, nem válaszolt	25
	határidő nem telt le, érdemi vita folyamatban	5
	Összesen	48
Javaslat kormányrendelet alkotására, módosítására, hatályon kívül helyezésére	az ajánlást elfogadta	7
	az ajánlást nem fogadta el, nem válaszolt	6
	határidő nem telt le, érdemi vita folyamatban	4
	Összesen	17
Javaslat miniszteri rendelet alkotására, módosítására, hatályon kívül helyezésére	az ajánlást elfogadta	5
	az ajánlást nem fogadta el, nem válaszolt	6
	határidő nem telt le, érdemi vita folyamatban	4
	Összesen	15
Javaslat közjogi szerv. szab. eszköz módosítására	az ajánlást elfogadta	2
	az ajánlást a címzett részben elfogadta, részben teljesítette	1
	határidő nem telt le, érdemi vita folyamatban	1
	Összesen	4
Javaslat önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelet alkotására, módosítására, hatályon kívül helyezésére	az ajánlást elfogadta	1
	határidő nem telt le, érdemi vita folyamatban	1
	Összesen	2

Javaslat fővárosi közgyűlés rendeletének alkotására, módosítására, hatályon kívül helyezésére	az ajánlást elfogadta	2
	Összesen	2
Javaslat megyei közgyűlés rendeletének módosítására	határidő nem telt le, érdemi vita folyamatban	1
	Összesen	1
Javaslat települési önkormányzat rendeletének alkotására, módosítására, hatályon kívül helyezésére	az ajánlást elfogadta	11
	az ajánlást nem fogadta el, nem választott	3
	határidő nem telt le, érdemi vita folyamatban	5
	Összesen	19
Kúria vizsgálatának kezdeményezése	határidő nem telt le	1
	Összesen	1
Ügyészi óvás kezdeményezése	az ajánlást elfogadta	1
	Összesen	1
Büntető eljárás kezdeményezése	határidő nem telt le, érdemi vita folyamatban	1
	az ajánlást elfogadta	1
	Összesen	2
Fegyelmi eljárás kezdeményezése	határidő nem telt le, érdemi vita folyamatban	1
	Összesen	1
Kezdeményezés jövőbeni helyes jogértelmezésre, jogalkalmazásra	az ajánlást elfogadta	65
	az ajánlást nem fogadta el, nem választott	21
	határidő nem telt le, érdemi vita folyamatban	26
	Összesen	112
Összesen		332

Ajánlásaink közül 20-at az érintett szervnek, 87-et pedig a felettes szervnek címeztük. 108 alkalommal különböző jogszabályok alkotására, módosítására vagy hatályon kívül helyezésére tettünk indítványt. Négyyszer kezdeményeztünk más típusú intézkedést, de a legtöbb ajánlásunk csupán a jövőbeni helyes jogalkalmazásra hívta fel az érintettek figyelmét.

7.

Alapjogvédő szervezetek összesített statisztikája

7.1.

Az alapjogi adatgyűjtés jogszabályi alapja

Az Ajbt. 2. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az alapvető jogok biztosa áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban EBH), a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban NAIH), a Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban FRPT), valamint az oktatási jogok biztosa (a továbbiakban OJB) az alapvető jogok biztosának (a továbbiakban AJBH) megkeresése alapján a statisztikai kimutathoz személyes adatokat nem tartalmazó összesített adatokat szolgáltat.

7.2.

A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai

Alapstatisztika	AJBH	EBH	FRPT	NAIH	OJB
Beérkezett ügyek	5471*	532	352*	2063	641*
Hivatalból indított ügyek	87	4		41	3
Elutasított beadványok	3719	100	136	276	203
Érdemi vizsgálat alá vont ügyek	815	432	216	720	69
Megállapított sérelmek	305	23	108	354	23
Elmarasztalás, intézkedés, határozat	264			747	12
Jogorvoslat kezdeményezések		20		24	

*A beérkezett ügyek nem tartalmazzák a rövid úton (személyesen vagy telefonon) intézett ügyeket. Ezek az AJBH-nál további 14365, az FRPT-nél további 467, az OJB-nál pedig további 862 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 – a pedagógusok, a diákok, a szülők, illetve a fenntartók – közötti viták rendezésében lát el mediátori szerepet.

7.3.

A jogvédő szervezetekhez fordulók területi megoszlása

A beadványok területi megoszlása	AJBH	EBH	FRPT	NAIH	OJB
Budapest	1827	118	110	790	172
Baranya	181	21	21	33	15
Bács-Kiskun	147	24	4	23	12
Békés	131	14	8	18	11
Borsod-Abaúj-Zemplén	206	27	19	57	12
Csongrád	157	13	3	28	13
Fejér	181	16	10	24	17
Győr-Moson-Sopron	151	12	12	37	14
Hajdú-Bihar	210	13	20	26	17
Heves	127	19	10	25	12
Komárom-Esztergom	117	12	5	15	11
Nógrád	94	13	8	21	7
Pest	68	51	45	101	51
Somogy	666	11	8	17	13
Szabolcs-Szatmár-Bereg	123	13	19	25	9

P cikk	Természeti erőforrások és a jövő nemzedékek védelme	4								
I. cikk	Alapvető jogok védelme	56							1	
II. cikk	Élethez és emberi méltósághoz való jog	46			130	49			34	2
III. cikk	Kínzás, kegyetlen vagy megalázó bánásmód tilalma	2			2	1			18	2
IV. cikk	Személyes szabadsághoz, biztonsághoz való jog	5			99	45			2	
VI. cikk	Magánszférához való jog	1			71	9	1599	354		
VI. cikk	Információs jogok	3					464		9	
VII. cikk	Lelkiismereti- és vallásszabadság	4	9						1	
VIII. cikk	Gyülekezés, egyesülés, pártalapítás szabadsága	7								
IX. cikk	Véleménynyilvánítás és sajtószabadság	4	26	2	2	1				
X. cikk	Tudományos és a művészeti élet szabadsága								1	
XI. cikk	Művelődéshez, oktatáshoz, felsőoktatáshoz való jog	2	53	4					581	18
XII. cikk	Foglalkozás szabadsága	9	165	7					50	
XIII. cikk	Tulajdonhoz való jog és az öröklés	37			14	5			1	
XIV. cikk	Kiutasítás tilalma és korlátai, menedékjog	2								
XV. cikk	Törvény előtti egyenlőség, esélyegyenlőség	82			20	1			24	1

XVI. cikk	Gyermekvédelemhez és gondoskodáshoz való jog	46							13	
XVII. cikk	Sztrájkjog és a szervezkedés szabadsága									
XVIII. cikk	Gyermekmunka tilalma									
XIX. cikk	Szociális biztonságához való jog	68	13						1	
XX. cikk	Testi és lelki egészséghez való jog	22			14	3			12	
XXI. cikk	Egészséges környezethez való jog	110							6	
XXII. cikk	Lakhatás, közszolgáltatások biztosításának joga	6	4							
XXIII. cikk	Választójogosultság	16								
XXIV. cikk	Tisztességes eljáráshoz való jog	266			182	62			3	
XXV. cikk	Kérelmezési és panaszjog								13	
XXVII. cikk	Mozgás és tartózkodási hely megválasztásának joga	3			13	9				
XXVIII. cikk	Tisztességes és pártatlan bírósági eljáráshoz való jog	27							1	
XXIX. cikk	Nemzetiségi jogok	16	69	2					1	
XXX. cikk	Közteherviselési kötelezettség	12								
XXXI. cikk	Honvédelmi kötelezettség									
Az érintett jogok összesen		1009	121	15	547	185	2063	354	773	23

8.

Tárgymutató

A jelentéseink címlistája

A Hivatal – www.ajbh.hu – honlapján teljes terjedelmükben megtalálhatók az alapvető jogok biztosa által 2014-ben kiadott jelentések, alkotmánybíró-sági indítványok és kúriai kezdeményezések (a továbbiakban: jelentések).

A 2014-ben kiadott jelentések és indítványok tárgymutatója

Ügyszám	Témakör
AJB-1906/2012	A védőövezetek nagyságára vonatkozó szabályozás
AJB-3261/2012	Sürgősségi ellátást nyújtó mentőápolók szakképzettsége
AJB-3387/2012	Vadkár érvényesítésének eljárási rendjének szabályai
AJB-3894/2012	A nemzetiségi középiskolai oktatás helyzetének átfogó vizsgálata
AJB-6123/2012	Önálló bírósági végrehajtó eljárásának kifogásolása
AJB-6261/2012	Az Eleki Pszichiátriai Betegek Otthonának működésével, pénzkezelésével kapcsolatos vizsgálat
AJB-6368/2012	Külföldi bírósági végzés végrehajtása Magyarországon
AJB-7077/2012	Vasúti bérletek árának kedvezményes meghatározása
AJB-7314/2012	Vízközmű-fejlesztés hozzájárulási díjának megfizetése
AJB-7315/2012	Bűncselekmények során eltulajdonított okiratok pótlása
AJB-7891/2012	Szennyvízáttemelő működésének kifogásolása
AJB-8515/2012	Átírással kapcsolatos illeték téves számlaszámra utalása

AJB-8579/2012	Önkormányzati lakáscsere-kérelem ügyintézése
AJB-8678/2012	Hatvani önkormányzat, a domain név használat tilalma
AJB-0366/2013	Gyermekek mint kiemelkedően védett fogyasztók jogai az élelmiszerbiztonság területén
AJB-0534/2013	Életveszélyessé vált lakóházzal kapcsolatos panasz, önkormányzati segítség elmaradása
AJB-1037/2013	Szervizút közlekedési rendjének megváltoztatása
AJB-1131/2013	Az új nemzeti drogstratégia végrehajtása, a józsefvárosi tűcsere-program megszűnésének vizsgálata
AJB-1188/2013	Hulladékszállítási díj megfizetésével kapcsolatos panasz
AJB-1271/2013	Fizetett szabadság mértékének csökkentése keresőképtelen helyzet miatt
AJB-1477/2013	Gyermektartásdíj állam általi megelőlegezésének vizsgálata
AJB-1537/2013	Helyi hulladékgazdálkodási szabályozás kifogásolása
AJB-2290/2013	Hivatásos szolgálati jogviszony múltbeli jogellenes cselekmény miatti megszüntetésének lehetősége
AJB-2602/2013	Az Országos Erdészeti Adattár és a közhiteles ingatlan-nyilvántartás viszonyának anomáliái
AJB-2663/2013	Segítő kutyát használók közszolgáltatásokhoz való hozzáférése
AJB-2688/2013	Hulladékszállítási díj megfizetésével kapcsolatos panasz
AJB-2811/2013	Egészségbiztosítási pénztár utólagos ellenőrzési eljárása
AJB-3184/2013	Szélsőjobboldali emléktúrát megelőző rendőrségi előállítás szabálysértés gyanúja miatt
AJB-3313/2013	Méltó Kezdet Projekt – a fiatalok vállalkozóvá válásának esélyei Magyarországon
AJB-3453/2013	A fiatalok munkanélkülivé válásának megelőzésével kapcsolatos állami feladatok, intézkedések
AJB-3456/2013	Hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének hiányával kapcsolatos panasz
AJB-3937/2013	Önálló bírósági végrehajtó eljárásának kifogásolása
AJB-4031/2013	Zajos vendéglátóhellyel szembeni intézkedés elmaradása
AJB-4041/2013	Önálló bírósági végrehajtó eljárásának kifogásolása

AJB-4085/2013	Diszkriminatív rendőrségi szabálysértési bírságotlasi gyakorlat vizsgálata
AJB-4273/2013	Rendőrségi előállítás végrehajtásának kifogásolása
AJB-4460/2013	Az ER-PARK Kft. pótdíjazási gyakorlatának aggályai
AJB-4682/2013	A hirdetményi úton történő kézbesítési gyakorlat átfogó jellegű vizsgálata
AJB-4689/2013	A 2013-as tankönyvrendelést és tankönyvellátást érintő panaszok átfogó vizsgálata
AJB-4753/2013	Tájvédelmi körzet területén rendezett rally verseny engedélyezési eljárásának vizsgálata
AJB-4785/2013	Vámosszabadi menekülteket befogadó állomás létesítése elleni fellépéssel kapcsolatos vizsgálat
AJB-4816/2013	NAV adóigazgatóság ellenőrzési eljárásának sérelmezése
AJB-5138/2013	A „három csapás” büntetőjogi szabályok aggályossága
AJB-5150/2013	Felsőoktatási felvételi eljárással kapcsolatos panasz
AJB-5749/2013	Önkormányzat építéshatósági eljárásának sérelmezése
AJB-5816/2013	Hivatásos állományú személyek heti szolgálatteljesítési idejének meghatározása és a készenlét
AJB-5833/2013	Áldozatsegíttéssel kapcsolatos tájékoztatás, támogatás igénybevételenek elmaradása
AJB-5925/2013	Özvegyi nyugdíjjal kapcsolatos kérelem elbírálásának elmulasztása
AJB-5936/2013	Szabadtéri színpadon tartott rendezvény zajhatása
AJB-5981/2013	Fiatalkorú személy tanúként való kihallgatásával kapcsolatos rendőrségi eljárás
AJB-6115/2013	Vezetékjog bejegyzésével kapcsolatos panasz
AJB-6136/2013	Az adóhatóság elé terjesztett beadvány közérdekű bejelentésként való kezelésének sérelmezése
AJB-6182/2013	Alapfokú művészeti iskola támogatását érintő panasz
AJB-6263/2013	Balassagyarmati Fegyház és Börtön eljárásának és gyakorlatának sérelmezése
AJB-6458/2013	Évismétlésre kötelezés miatt benyújtott szülői panasz
AJB-6481/2013	A Terézvárosi Nonprofit Zrt. pótdíjazási gyakorlata

AJB-6510/2013	Árvízkárt szenvedett, életveszélyes állapotú lakóháznál önkormányzati segítség elmaradása
AJB-6514/2013	A magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségek és fogyatékoságok listájának szűkítése
AJB-6524/2013	Terrorelhárítási Központ intézkedésének kifogásolása
AJB-6579/2013	Gyerekek ideiglenes hatályú elhelyezésével kapcsolatos gyámhatósági gyakorlat átfogó vizsgálata
AJB-6609/2013	Üresen álló ingatlanra szemétszállítási díj megállapítása
AJB-6726/2013	Helyszíni bírság végrehajtásával kapcsolatos panasz
AJB-6753/2013	A szombathelyi parkolási társaság pótdíjazási gyakorlata
AJB-6800/2013	Hulladékgyűjtő edény méretének és díjának kifogásolása
AJB-6899/2013	Büntetés-végrehajtási intézményben való foglalkoztatás munkavédelmi előírásai
AJB-6907/2013	Nagykorú gyermek igazolatlan hiányzásáról való tájékoztatás
AJB-6926/2013	Okmányiroda eljárásával kapcsolatos panasz
AJB-6989/2013	GYEMSZI és OEP eljárásának kifogásolása, gyermek külföldi gyógykezelésének támogatása
AJB-7006/2013	Vác lakott külterületén rally verseny szervezése
AJB-7205/2013	BÁH Balassagyarmati Kirendeltség és Községi Szállás elhagyására kötelezés menekültek esetében
AJB-7232/2013	Szélsőjobboldali szervezet Magyarbánhegyesen folytatott járőröző megfigyelésének vizsgálata
AJB-7337/2013	Nem használt ingatlanra szemétszállítási díj megállapítás
AJB-7358/2013	Szakmagyorklási tevékenység engedélyezésének feltételeire vonatkozó szabályai
AJB-7375/2013	Az adóhatóság székhelyétől eltérő lakóhellyel rendelkezők adóhatóság általi idézése
AJB-7463/2013	A józsefvárosi önkormányzat közttemetéssel kapcsolatos eljárásának kifogásolása
AJB-7483/2013	A békéscsabai önkormányzat hulladékgazdálkodási rendeletének sérelmezése
AJB-7503/2013	Vasútvonalon történő késések miatti kártérítés elmaradása
AJB-7511/2013	Végrehajtási eljárás lefolytatása miatti panasz

AJB-7605/2013	Gyámhatósági mulasztás és késlekedés sérelmezése
AJB-7616/2013	A lakóházak közötti téren megépített sport- és gördeszka pálya használatával járó zaj kifogásolása
AJB-7657/2013	Speciális étkezési igényű gyermeke óvodai étkezése biztosításának elmaradása miatti panasz
AJB-7661/2013	Helyi adó- és díjtartozás elengedése iránti kérelem elbírálásának elmaradása
AJB-7710/2013	A Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalának mulasztását érintő vizsgálat
AJB-7718/2013	Zalakomár közterület-felügyelete bírság kiszabására irányuló eljárási gyakorlatának kifogásolása
AJB-7736/2013	Önkormányzat hulladékszállítással kapcsolatos gyakorlatát érintő panasz
AJB-7766/2013	A szakértői eljárások elhúzódásának hátterét vizsgáló ombudsmani jelentés
AJB-7822/2013	Ideiglenes hatályú gyermekelhelyezéssel összefüggő rendőrségi intézkedés sérelmezése
AJB-7898/2013	Nem használt ingatlanra szemétszállítási díj megállapítás
AJB-7903/2013	A szigetszentmiklósi gyermekbántalmazással összefüggő gyermekvédelmi jelzőrendszer-vizsgálat
AJB-7932/2013	Ügyészségen tett feljelentéssel kapcsolatos mulasztás
AJB-7935/2013	Objektív közlekedési bírságolás esetén a méltányossági szabályok teljes kizárása
AJB-7993/2013	Gyámhivatal eljárásának kifogásolása (ideiglenes gyermekelhelyezés, nevelőszülők magatartása)
AJB-8031/2013	Fogyatékossgal élő panaszos nyomozással kapcsolatos panasztételének akadályozottsága
AJB-8103/2013	Az esztergomi intermodális közlekedési csomópont kialakítását érintő panasz
AJB-8106/2013	Autóbuszjáratok garázsmenete miatt megnövekedett forgalomból adódó zaj sérelmezése
AJB-8133/2013	Fogvatartott panasza a Bács-Kiskun Megyei Bv. Intézetben való elhelyezés körülményeire
AJB-8136/2013	Közfoglalkoztatási programban való részvétel biztosítása
AJB-8197/2013	Rendőrségen elkövetett bántalmazással, az eljárás megszüntetésével összefüggő panasz
AJB-8243/2013	Középiskolás gyermek étkezési díjának sérelmes megállapítása miatti átfogó vizsgálat
AJB-8309/2013	Késések miatt a gyermeke iskoláztatási támogatásának szüneteltetését érintő kifogás

AJB-0016/2014	Egy Budapesti Fegyház és Börtönben fogvatartott egészségügyi ellátásának sérelmezése
AJB-0061/2014	A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal ügyintézésének kifogásolása
AJB-0093/2014	Volánbusz járatokon ellenőrzést végző cég bírságolási gyakorlatának vizsgálata
AJB-0113/2014	Lakosság tájékoztatásának elmaradása önkormányzati telken való építkezéssel kapcsolatban
AJB-0378/2014	Öregségi nyugdíj iránt benyújtott kérelem elbírálásával összefüggő hatósági mulasztás
AJB-0381/2014	Adóhatóság eljárása, fizetési könnyítés iránti kérelem elutasítása
AJB-0396/2014	Önkormányzat az önkéntes közérdekű munkavégzés biztosításának kötelezettségét érintő mulasztása
AJB-0428/2014	A mosonmagyaróvári Időskorúak Gondozóházának működése
AJB-0487/2014	Gyámhatóság késlekedése kapcsolattartási ügyben
AJB-0518/2014	Hajléktalan-ellátás a fővárosban a 2013/14 téli krízisidőszakban 1. (gyorsvizsgálat)
AJB-0634/2014	Nemzeti Adó- és Vámhivatal rendkívüli jövedéki ellenőrzés lefolytatásának kifogásolása
AJB-0650/2014	Apai kapcsolattartás végrehajtásának elmaradása miatti panasz, gyámhivatal eljárása
AJB-0683/2014	Anyai kapcsolattartás végrehajtásának elmaradása miatti panasz, gyámhivatal eljárása
AJB-0816/2014	Külföldi állampolgárságú személy egészségbiztosítási járulék befizetésének intézését érintő panasz
AJB-0833/2014	Békés Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet fogvatartási körülményeinek átfogó vizsgálata
AJB-0835/2014	Miskolci önkormányzat okmányirodájának eljárásával kapcsolatos panasz (lakcímbjelentés)
AJB-0904/2014	Tarnalelesz Község Önkormányzatának diszkriminatív eljárását érintő panaszok átfogó vizsgálata
AJB-0909/2014	Nemzetiségi köznevelési intézmények névváltoztatásának hatósági eljárása
AJB-0910/2014	A rakamazi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat együttműködése
AJB-0922/2014	A katonai felsőoktatásba bekerülés feltételei, az idegennyelv-tudás kritériumára vonatkozó szabályok
AJB-0938/2014	A nemzetiségi képviselők összeférhetetlensége ellentmondásos szabályainak vizsgálata

AJB-1170/2014	Előállítást és a fogvatartás körülményeit kifogásoló panasz kivizsgálásának elmulasztása
AJB-1220/2014	Az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet eljárásának kifogásolása
AJB-1233/2014	A Debreceni Közlekedési Zrt. gyűjtőjegy felhasználásával kapcsolatos gyakorlata
AJB-1241/2014	Külföldön történt születés hazai anyakönyvezése iránt előterjesztett kérelem intézésének sérelmezése
AJB-1363/2014	Lakásszerzési kedvezmény érvényesítésével kapcsolatos hibás hatósági tájékoztatás miatti panasz
AJB-1378/2014	Az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásának feltételrendszerét érintő átfogó vizsgálat
AJB-1380/2014	A gyermekvédelmi szakellátásban élő fogyatékossgal élő gyermekek jogai
AJB-1441/2014	Az önállóan fellebbezhető végzések bírósági felülvizsgálata szabályozásának vizsgálata
AJB-1558/2014	Egy már elévült szabálysértési bírság végrehajtásának fogantatását sérelmező panasz
AJB-1559/2014	Gyámhivatal apai kapcsolattartás végrehajtásával kapcsolatos eljárásának kifogásolása
AJB-1602/2014	Külföldön történt születés hazai anyakönyvezése iránt előterjesztett kérelem kezelésének sérelmezése
AJB-1616/2014	Budakörnyéki Járási Földhivatal tulajdonjog ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzési eljárása
AJB-1890/2014	Önálló bírósági végrehajtó mulasztásának kifogásolása
AJB-1960/2014	Veszélyeztetett kiskorú védelmével kapcsolatos hatósági intézkedés elmaradásának vizsgálata
AJB-1963/2014	Békés Megyei Szociális és Gyermekvédelmi Központ lakásotthonainak vizsgálata
AJB-1979/2014	A Békés Megyei Pándy Kálmán Kórház működésének vizsgálata
AJB-1985/2014	A Békés megyében zajló téli közfoglalkoztatási program megvalósulásának vizsgálata
AJB-2015/2014	A Péceli Idősek Otthonának működését, intézményvezetői eljárást kifogásoló panaszok vizsgálata
AJB-2016/2014	A mobilparkolási rendszer működtetése kapcsán a parkolási társaságok pótdíjazási gyakorlata
AJB-2030/2014	A Békés Megyei Fényes tanya kármentesítési eljárásának a vizsgálata (felszín alatti vízvédelem)
AJB-2095/2014	Előzetes letartóztatásba helyezett személy választójogának gyakorlása

AJB-2158/2014	Indokolatlan rendőrségi igazoltatás és kényszerítőeszköz alkalmazása miatti panasz
AJB-2330/2014	Illetékügyben az adóhatósági felügyeleti intézkedés mellőzése miatti kifogás vizsgálata
AJB-2383/2014	A Körösladányi Egyesített Szociális Intézmény működésének vizsgálata
AJB-2449/2014	Mozgóurnás szavazás biztosítására vonatkozó szabályozás és gyakorlat átfogó vizsgálata
AJB-2651/2014	Értelmi és látássérült személyek budapesti lakóotthona működésének vizsgálata
AJB-2898/2014	Zuglói fakivágás végrehajtásával kapcsolatos panasz
AJB-2949/2014	Korábbi gondnokolt személy választási névjegyzékbe kerülésével kapcsolatos panasz vizsgálata
AJB-2952/2014	VezetékJog bejegyzésével kapcsolatos panaszbeadvány átfogó vizsgálata
AJB-3053/2014	Gyámhivatal gyermek repatriálási eljárásának kifogásolása
AJB-3063/2014	Nem használt ingatlanra személyszállítási díj megállapítás
AJB-3115/2014	Ingatlan védetté nyilvánítási hatósági eljárással összefüggő panasz vizsgálata
AJB-3119/2014	A kötelező védőoltáskor igénybe vehető vakcinák engedélyezési gyakorlata
AJB-3170/2014	Önkormányzat hulladékgazdálkodási rendeletének és gyakorlatának sérelmezése
AJB-3403/2014	A bátonyterenyei Ezüstoffenyő Idősek Otthonának pénzkezelési gyakorlatát érintő panasz
AJB-3774/2014	Szülői kapcsolattartás végrehajtásának, gyámhivatal eljárásának kifogásolása
AJB-3836/2014	A szomszédban működő vendéglátóegység működése miatti panasz vizsgálatának elmulasztása
AJB-4257/2014	Nagyszülői kapcsolattartás végrehajtásának, gyámhivatal eljárásának kifogásolása
AJB-4278/2014	Önálló bírósági végrehajtó mulasztásának kifogásolása
AJB-4325/2014	Önálló bírósági végrehajtó mulasztásának kifogásolása
AJB-4971/2014	Hosszú időn keresztül bántalmazott gyermekek védelmével kapcsolatos jelzőrendszeri mulasztások
AJB-5257/2014	A Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ Különleges Gyermekotthona működésének vizsgálata

AJB-5258/2014	A Baranya megyei Baptista Szeretetszolgálat Szeretetotthona működésének vizsgálata
AJB-5376/2014	A vízjogi engedély nélkül létesített és üzemeltetett kútfúrások elleni hatósági fellépés elmaradása
Alkotmánybíróság	
AJB-0687/2014	A közösségi együttélés alapvető szabályairól szóló kaposvári rendelet kifogásolása
AJB-1327/2014	A földforgalmi törvény egyes szabályainak kifogásolása
Kúria	
AJB-3890/2013	Nagyvenyim Község Önkormányzatának a köztisztaság fenntartásáról szóló rendelete
AJB-0063/2014	Fővárosi önkormányzat életvitelszerű tartózkodást tiltó zónarendelelete
AJB-1026/2014	Balatonszentgyörgy Közös Önkormányzata helyi adókról szóló rendelete
AJB-2822/2014	Penc Község Önkormányzata a „Penc” település nevének használatáról szóló rendelete

9.

A beszámoló internetes elérhetősége

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2014. évi beszámolója és melléklete – a tárgyévben kiadott jelentésekkel – e QR kód segítségével közvetlenül megnyitható az ombudsmani hivatal – www.ajbh.hu – internetes oldaláról.



