

2016

Beszámoló

az alapvető jogok biztosának
és helyetteseinek
tevékenységéről

2016

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
2016



B/14301

Beszámoló
az alapvető jogok biztosának
és helyetteseinek
tevékenységéről
2016

Minden jog fenntartva

ISSN 2064-1125

Kiadó: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

1051 Budapest, Nádor u. 22.

Telefon: 475-7100, Fax: 269-1615

Internet: www.ajbh.hu

Felelős kiadó: Dr. Székely László

Szerkesztő: Dr. Kovács Zsolt

Lektorálta: Starkné Osvát Anna

Készült a Mondat Kft. nyomdájában

Tartalom

Lectori salutem...	7
Az alapvető jogok biztosának szerepe és feladatköre	10
1. Az év fontosabb eseményei	15
1.1. Rendezvényeink	15
1.1.1. Intézményi szakmai rendezvények	15
1.1.2. Kulturális, jogfejlesztő, tájékoztató rendezvényeink	19
1.1.3. Díjak, kitüntetések	28
1.2. Nemzetközi kapcsolatok	31
1.2.1. Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye	31
1.2.2. Delegációk látogatása, nemzetközi rendezvények	33
1.2.3. Együttműködés nemzetközi szervezetekkel	37
1.2.4. OPCAT nemzetközi tevékenység, nemzetközi kapcsolatok	40
2. Sajtóvisszhang	44
3. Alkotmányos jogok helyzetének értékelése	51
3.1. A törvényben kiemelt vizsgálati területek	51
3.1.1. A gyermekek jogainak védelme	51
3.1.2. A fogyatékossgal élő személyek alapjogainak védelme	95
3.1.3. A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme	108
3.2. Az alapjogok érvényesülését feltáró további vizsgálatok	142
3.2.1. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog	142
3.2.2. A kommunikációs szabadságjogok	157
3.2.3. A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog	161
3.2.4. A jogállami követelmények és az eljárási garanciák	194
3.3. A jogalkotással összefüggő tevékenység	212
3.3.1. A jogszabálytervezetek véleményezése	212
3.3.2. Kezdeményezés jogszabály módosítására	215

3.4.	Az alapvető jogok biztosának normakontrollt indítványozó jogköréről	218
3.4.1.	A tárgyévben benyújtott alkotmánybíróági indítvány	218
3.4.2.	A tárgyévben benyújtott kúriai indítvány	220
3.5.	Az ombudsman OPCAT NMM tevékenysége	223
3.6.	A közérdekű bejelentők védelmével kapcsolatos tevékenység	235
3.6.1.	A bejelentés nyilvántartó elektronikus rendszer üzemeltetése	235
3.6.2.	Az eljárásra jogosult szervek intézkedéseinek felülvizsgálata	241
3.7.	A nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálati eljárása	251
4.	A nemzetiségi jogok védelmezőjének beszámolója	253
4.1.	A biztoshelyettes bevezetője	253
4.2.	A biztoshelyettes tevékenységének jogszabályi háttere	255
4.3.	A biztoshelyettes tevékenysége	257
4.4.	A nemzetiségi jogi ügyek jellemzői – a szabályozás érvényesülése	289
4.5.	Kiemelt ügyek a nemzetiségi jog területéről	300
5.	A jövő nemzedékek szószólójának beszámolója	320
5.1.	Kiemelt célok, feladatok	322
5.2.	A nemzet közös örökségének védelme	334
5.3.	A környezetvédelmi panaszok	350
6.	A Hivatal beszámolója	365
6.1.	Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai	365
6.2.	Az AJBH szervezetének adatai	368
6.3.	Ügyfélszolgálati beszámoló	369
6.4.	Az ombudsmani tevékenység statisztikai adatai	370
7.	Alapjogvédő szervezetek összesített statisztikája	378
7.1.	Az alapjogi adatgyűjtés jogszabályi alapja	378
7.2.	A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai	379
7.3.	A jogvédő szervezetekhez fordulókat területi megoszlása	380
7.4.	A beadványokban érintett alapjogok	381
8.	Tárgymutató	384

Lectori salutem...

Ismét eltelt egy év, s az ombudsman kötelességtudóan bevezetőt ír a Parlamentnek benyújtott éves beszámolóhoz. Minden olyan szokásosan indult, miként az elmúlt években mindig, azután történt valami, ami ezt a bevezetést egészen mássá formálta, mint amit megszokhattunk, tisztelt Olvasóim. Történt ugyanis, hogy Deák Kristóf Mindenki című rövidfilmje elnyerte a filmgyártás legrangosabb díját a saját kategóriájában, az Oscart. A filmet az egyik hazai televízió még a díjátadó előtt sugározta, így volt nekem is szerencsém megtekinteni.

Nem akarom a történetét elmesélni, s ezzel elvenni a kedvét annak, aki még nem látta, de be kell vallanom, hogy a mű igen sokértelmű, több rétegben egymásra rakódó társadalmi, filozófiai üzenete nagyon megérintett úgy is, mint egyszerű nézőt, s úgy is, mint az alapvető jogok biztosát. A mű nem tökéletes, mint ahogy semmi sem tökéletes, amit ember alkotott, de hogy milyen inspirálóan gondolatébresztő, jól mutatja, hogy az elmúlt napokban számos, hozzám közelálló emberrel – esetenként a film játékidéjét jóval meghaladó időben – megvitattuk az értelmezés sokféle lehetséges variációit. Most megosztanám Önökkel az én egyik értelmezésemet az alkotás üzenetét illetően, s ez, mint látni fogják, akár összefüggésben is állhat egy ombudsman szerepfelfogásával.

Adott egy végső soron kétségkívül igazságtalan helyzet, az, hogy az emberi képességek egyenlőtlenül oszlanak meg a társadalom tagjai között. Van, aki szépen tud énekelni, s van, aki nem – hogy a film példájánál maradjunk. Vajon az állam és a jog a maga eszközeivel ezt a társadalmi egyenlőtlenséget meg tudja szüntetni? Továbbmegyek, hivatása-e egyáltalán az államnak és a jognak, hogy ezt tegye? A filmben szereplő iskolaigazgató szerint igen. Felfogása szerint az iskola minden tanulójának joga van arra, hogy a kórus tagja legyen (alapjog?), ha ehhez kedve van, akár bír jó énekhanggal, akár nem. A kórusvezető énektanár csapdahelyzetbe kerül: felettese elvárja tőle, hogy minden jelentkezőt felvegyen, ugyanakkor azt is, hogy az énekkar sikeres és elismert legyen. Ezt az ellentmondást csak egyféleképpen tudja feloldani: a nem megfelelő hangú képességekkel rendelkező gyerekeket arra utasítja, hogy a fellépéseken, versenyeken csak imitálják az éneklést, valójában némán tátogjanak. A megoldás látszólag és átmenetileg tökéletes, egyenlő a bánásmód és a maradék szólamok hangzása is tökéletes. Csak éppen az egész helyzet hazug és álságos, s a gyerekek természetes és még romlatlan

igazságérzete fellázad ezellen, leleplezik a csalást, s frappáns módon meg is torolják azt (nem feltétlen azon, aki megérdemli).

Térjünk vissza az alapképlethez. Attól, hogy az iskolaigazgató elvárja, hogy az énekkarba mindenkit felvegyenek, aki kórustag akar lenni – „jog az énekléshez” – lesz-e egyetlen gyereknek is pódiumképesebb énekhangja? A józan ész azt mondatja, aligha (elismerem, bizonyos hangkorrekció nagy ráfordítással elképzelhető ilyen esetben is egyeseknél). Tehát az „egyenlő jog az énekléshez” jottányit sem fogja mérsékelni azt a tényleges egyenlőtlenséget, hogy egyeseknek van versenyképes énekhangja, másoknak nincs. Az egyenlő jog az énekléshez igazgatói doktrínája azonban az adott közegben a kánon megkérdőjelezhetetlen részévé vált, így a kudarc elfedésére nem maradt más eszköz, mint a csalás: úgy teszünk, mintha... – tátogunk, színlelve az éneklést.

Tegyük fel, hogy az igazgató tűzön-vízen át ragaszkodik rögeszméjéhez, s az énekléshez való jog érvényesülésének őreként egy énekjogi ombudsmant állít csatasorba az iskolában. Feladata, hogy az énekléshez való jog egyenlő elosztását felügyelje, s fellépjen, ha ez a jog valamilyen módon mégis sérülne, például egyeseket mégse vennének be az énekkarba, másokat igen. Ha a biztos eredményesen látja el hivatását, és egyre több énekelni vágyó gyereket vesznek be a kórusba, úgy vagy mind többen fognak csak „tátikázni”, vagy ha nem, egyre borzalmasabb lesz a vokális produkció. Egyik sem túl rózsás kilátás.

A társadalmi közeg, amely az iskolát körülveszi (szülők, kórusművészeti közélet, stb.) persze egyre elégedetlenebb lesz. Felvetik majd sokan, hogy az énekjogi biztos miért nem lép fel határozottan, hogy az igazgató tegyen hathatós intézkedéseket azért, hogy a hangbéli képességek az egyes gyermekeknél ténylegesen kiegyenlítődjenek, járjon minden, kevésbé tehetséges kórustagnak külön tanár, mesterkurzus, extra-szolfézs, stb. – hátha akkor csökken az énekelni nem tudók hátránya a többiekkel szemben. Lesznek olyanok is, akik azt mondják, nincs szükség a tátogókra egy kórusban, rontják a teljesítményt, elveszik a lehetőséget az énekelni tudók elől, potyautasok, ingyenélők – és így tovább. Az énekléshez való jog egy szempillantás alatt a legélesebb társadalmi érdekellentétek és konfliktusok frontvonalába kerül, ahol az énekjogi biztos a maga szerény gyalogsági arzenáljával csak kapkodhatja fejét a tűzérési lövedékek pergőtüze közepette.

Mire is kapott mandátumot az énekjogi biztos? Arra, hogy őrködjék azon jog felett, hogy mindenki a kórus tagja lehessen, ha akar. A biztos tehát ezen jog egyenlő elosztásáért felel. A jog tartalmát nem a biztos, hanem az igazgató határozta meg. Az énekléshez való jog tartalmát persze úgy is meghatározhatta volna, hogy minden kórustagnak – ha rászorul – nem csak a tagság jár alanyi (alap)jogon, hanem a külön tanár, a mesterkurzus, a külföldi hangképzés, stb. (Ha a jog tartalma ez lenne, akkor a biztosnak eme jogok felett kellene éberen őrt állnia.)

Hogy az igazgató milyen tartalommal határozza meg az énekléshez való jogot, az az ő szuverén döntése, amelyért ugyanakkor felelősséggel is tartozik azoknak, akik őt a posztjára állították, mert döntésének társadalmi költségei vannak (kevesebb, ha csak a puszta tagság jár, több, ha az extrák is), amelyeket a közösség (adófizető) fog finanszírozni. Az a túlzó elvárás tehát, hogy a biztos értelmezze úgy a kórustagsághoz való egyenlő hozzáférés jogát, mint amely a hangminőség javításához szükséges minden szolgáltatáshoz való hozzájutást is magában foglalja, azért tarthatatlan, mert figyelmen kívül hagyja a (politikai) felelősség előbb említett aspektusát. A biztos felelőssége tehát csupán annyi (nem kevés!), hogy a jog egyenlően kerüljön elosztásra. Hogy mi a jog tartalma, az alapvetően – kirívó esetektől eltekintve – nem a biztos kompetenciája. A jog egyenlő elosztása tehát közel sem jelenti a társadalmi egyenlőtlenségek felszámolását, tényleges csökkentését. Hogy ez a hatás jelentkezik-e, az a jogok tartalmától függ, amelyet nem az énekjogi (és minden egyéb más) biztosok szoktak meghatározni a hatalommegosztás jogállami szisztémájában. Nagyon helyesen, egyébként!

Tanulság? A szóban forgó iskolai példázatban az énekléshez való jog biztosát azonnal el kell csapni, ha csak egyetlen gyermek is neme, faja, nemzetisége, bőre színe, stb. vagy bármilyen más szempont miatt akarata ellenére megfosztatott az énekkari tagság lehetőségétől. Mert alkalmatlan vagy rest, ha nem tette szóvá. Azt számon kérni rajta azonban, hogy időnként fals és megbicsaklik néhány szólam, helyenként diszsonáns és fülsértő a produkció – avagy sokan csak tátognak a karban – mélységesen igazságtalan lenne. Arról ugyanis a legkevésbé sem az énekléshez fűződő jogok biztosa tehet.

Tisztelt Olvasó! Elnézését kérem, hogy a hosszúra nyúlt, személyes hangvételű bevezetőben filmélményeimmel és az általuk kiváltott benyomásaimmal raboltam becses idejét. Térjünk a tárgyra. Íme, hazánk 2016-os emberi jogi térképe – ahogy az a Nádor utca 22-ből látszott.

Budapest, 2017. március

Székely László

Az alapvető jogok biztosának szerepe és feladatköre

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

Az alapjogi biztos a 2016-os évben lezárt vizsgálatairól, a vizsgált ügyekben kiadott jelentéseiről, az alapjogok érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól a korábbi beszámolók struktúrájára is építve, az említett törvényi előírásokra figyelemmel ad számot. A beszámoló a magyar alapjogi gyakorlatra, elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlatára építkezik. Szükséges utalni arra, hogy az alapvető jogok biztosa autentikus alkotmányértelmezői szerepben van, ennek keretében pedig az alkotmányos funkciójához igazodó alapjogi érvelésre van lehetősége. Hatáskörének értelmezésekor is jelentős mozgástérrel rendelkezik, például abban a kérdésben is, hogy mely csoportokat tekint a leginkább veszélyeztetettnek a felsoroltakon túl.

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

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

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

Az ombudsman *eljárásának törvényi akadályai*val kapcsolatban – az említett közigazgatási jogorvoslat kimerítésén túl – külön ki kell emelni, hogy nincsen lehetőség a bírósági eljárással párhuzamosan vizsgálat indítására vagy a bíróság döntésének felülvizsgálatára. Kizárt ugyanis az Ajbt. értelmében a vizsgálat olyan hatósági ügyben, amelyben a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. Lényeges eljárási feltétel továbbá, hogy – ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született – a biztoshoz ennek közlésétől számított egy éven belül lehet panaszbeadvánnyal fordulni.

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

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

Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatást végző szervnek tekinti:

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

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

A biztos éves beszámolójának felépítése és tematikája az ombudsmani szerepfelfogásból építkezik. Ez a látásmód az, amely elvi kereteket ad az adott időszak vizsgálati irányainak meghatározása során. A biztosi beszámoló összefoglalóan mutatja be az alkotmányos alapjogok érvényesülésének 2016-os tendenciáit, összegyűjti és elemzi a következtetéseket és közvetíti azokat a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek, valamint a széles társadalmi nyilvánosság számára.

A beszámoló 2. fejezetén belül önálló fejezetrész fókuszál a kiemelt vizsgálati területek – elsődlegesen a fokozottan védendő csoportok jogainak – érvényesülésére, az egyes ügyek, a hivatalból vagy panasz alapján indított, egyedi vagy átfogó jellegű vizsgálatok tapasztalatainak megvilágítására. A fejezetrész összegzi a gyermekek, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, kiemelten a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokat. Önálló fejezetrész ismerteti az élethez és emberi méltósághoz való jog fő aspektusaival, az egyes szociális jogokkal és a tulajdonhoz való joggal, valamint a jogállami követelményekkel összefüggő biztosi gyakorlatot, illetve annak tendenciáit. Ezen alfejezetek sorrendje nemcsak az alapjogok alkotmányos értéksorrendjének tudományos rendszerezési sajátosságait követi, hanem a gyakorlati ombudsmani munka módszerébe, irányába is betekintést enged. A biztos elsődlegesen azt vizsgálja, hogy az adott ügyben fennáll-e valamely alanyi alapjog sérelme, és csak ezt követően veszi számba, hogy az alkotmányos követelmények, így a jogbiztonság szempontjából megállapítható-e visszás helyzet. A tematikus alapjogi fejezetrészekben belül egy-egy rövid elvi bevezetés világítja meg az adott terület sajátosságait, ezt az egyes jelentések rendszerező bemutatása követi. A vizsgálatok akár több alapjogi jogsérelmet is feltárhatnak, a jelentésekben pedig több kiemelt alapjogi szempont is megjelenhet. Ennek nyomán vannak olyan átfogó és összetett jelentések, amelyek alapjogi aspektusai – eltérő hangsúlyokkal – a beszámoló különböző fejezeteiben említésre kerülnek.

A 2. fejezeten belül a közvetlen alapjogvédelmi tevékenységen túl önálló fejezetrész tárgyalja a jogalkotással összefüggő ombudsmani tevékenység lényeges elemeit, ezen belül a biztos számára előzetesen megküldött egyes jogszabálytervezetek és előterjesztések véleményezésének eredményeit, valamint az ombudsman jogszabályok módosítását érintő tárgyévi javaslatának körét. Hasonlóképpen elkülönítve szól a beszámoló a biztos normakontroll eljárás kezdeményezését érintő tevékenységéről, az alkotmányossági jogszabálykritikát megfogalmazó beadványok kezeléséről. Az ombudsmannek ugyanis maga az Alaptörvény ad lehetőséget arra, hogy az Alkotmánybíróság

vagy – önkormányzati rendeletek más jogszabállyal való ellentéte esetén – a Kúria előtt egy jogszabályi rendelkezés felülvizsgálatát kezdeményezze. A biztosnak e hatásköre gyakorlására az Ajbt. nyomán végső eszközként alkalmazott intézkedés útján és közvetlenül, állampolgári jelzés alapján is van lehetősége. Jól látható, hogy az alapvető jogok biztosának tevékenysége már a fentiek figyelembevételével mellett is jóval túlmutat az ombudsmani alaphatáskörön, a biztos feladatai ennél ugyanis szerteágzóbbá váltak az elmúlt években. A 2016-os évről szóló beszámoló ennek jegyében külön foglalkozik az alapjogi biztosnak az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusaként végzett 2016-os tevékenységével, áttekintést ad a közérdekű bejelentők védelmével összefüggő munka tárgyevi tapasztalatairól, végül kitér a nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárásának elrendelését és lefolytatását érintő panaszok vizsgálatával kapcsolatos kérdésekre is.

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

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

A hivatkozott jogszabályok rövidítései

Abtv.	Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
Ajbt.	Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
At.	Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény
Art.	Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény
Be.	A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
Béktv.	A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló 2009. évi XXIX. törvény
Bvtv.	A büntetések végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény

Ebktv.	Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény
Eütv.	Az egészségügyről szóló 1997. CLIV. törvény
Fot.	A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló 1998. évi XXVI. törvény
Föld tv.	A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény
Gyvt.	A gyermekek védelméről és a gyámhatósági eljárásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
Hszt.	A rendvédelmi szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
Ht.	A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
Infotv.	Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
Itv.	Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény
Jat.	A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
Jetv.	A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Kftv.	A közfoglalkoztatásról szóló 2011. évi CVI. törvény
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
Mvt.	A magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény
Nbtv.	A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény
Nftv.	A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény
Njt.	A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény
Nkt.	A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény
Pkbt.	A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény
Ptk.	A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
Rtv.	A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
Szabstv.	A szabálysértésekről, az eljárásról és nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
Szmtv.	A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról szóló 2007. évi I. törvény
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
Vht.	A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

1. Az év legfontosabb eseményei

1.1. Rendezvényeink

1.1.1. Intézményi szakmai rendezvények

Az alapvető jogok biztosa mindenkor felelősséggel, a rászoruló és kiszolgáltatott embereket megillető jogok sajátosságaihoz illeszkedő szemlélettel és eszközrendszerrel lépett fel a hátrányos vagy nehéz helyzetben élők jogainak védelmében. 2016-ban is kiemelt figyelmet fordított a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok – a gyermekek, az idősek, a fogyatékkal élő, a hajléktalanok, a fogvatartottak – ombudsmani jogvédelmére, valamint a biztoshelyettesek tevékenységéhez kapcsolódóan az egészséges környezethez való jog biztosítására, illetve a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmére.

Az alapvető jogok biztosa 2014-ben hagyományteremtő szándékkal indította útjára az „Ombudsmani Esték” című emberjogi érzékenyítő, figye-

Ombudsmani esték 9. alkalom – Vékás Lajos előadása (2016. május 26.)



lemfelhívó, szemléletalakító szerepköréhez kapcsolódó előadásorozatot, amelynek keretében 2016-ban Kukorelli István tanszékvezető egyetemi tanár, korábbi alkotmánybíró „Alaptörvény ünneplőben?” címmel, Vékás Lajos professzor, akadémikus, a Magyar Tudományos Akadémia alelnöke „Haydn szerződészségei és a szerzői jog kezdete” címmel, Lenkovics Barnabás egyetemi tanár, az Alkotmánybíróság volt elnöke, egykori ombudsman „Javak és jogok elosztása és újraelosztása” címmel, Pajcsics József ny. r. dandártábornok „Nagy Imre és mártírtársai sírhelyének felkutatása (1988–1989)” címmel, Fliegauf Gergely pszichológus, az AJBH OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály vezetője pedig a börtönrajzok világáról tartott előadást.

A Hivatal 2016. február 23-án adott otthont „A légszennyezés okozta katasztrófa-helyzetek megelőzése és kezelése” című kerekasztal-beszélgetésnek a jövő nemzedékek védelmét ellátó biztoshelyettes és a Levegő Munkacsoport szervezésében. A szakmai fórum célja a háztartási tüzelés elleni hatósági fellépés akadályainak, a jogalkalmazás nehézségeinek feltárása, illetve ezekre megoldási javaslatok kidolgozása volt. A fórum lehetőséget biztosított a háztartási tüzelésben érintett hatóságok, önkormányzatok, a jogalkotás szereplői, civil szervezetek és egyéb érintettek számára a tapasztalatcserére, illetve a légszennyezés elleni küzdelem jelenleginél hatékonyabb eszközeinek kimunkálására.

A szájról olvasás témája állt a 2016. március 2-án rendezett „Hallássérültek kommunikációjának fejlesztése” című nemzetközi konferencia fókuszában. A konferencia célja az volt, hogy bemutassák a munkaadóknak, hogy egy cég életében mely területeken lehet alkalmazni siket vagy hallássérült embereket. A konferencia olyan fontos társadalmi kérdéseket vetett fel, mint például

„Hallássérültek kommunikációjának fejlesztése, középpontban a szájról olvasás és beszéd tanulása” című tudományos program (2016. március 2.)



a fogyatékossgal élő személyek integrációja, a gyerekek fejlesztése, a rehabilitáció minősége. Ezért a biztos 2016. március 21-én kerekasztal-beszélgetés keretében további stratégiai együttműködésre hívta azokat a szakembereket, akik a hallássérült és/vagy siket emberek, gyerekek érdekében a különböző oktatási, egészségügyi vagy más terepeken dolgoznak. A műhelybeszélgetés lehetőséget biztosított szakmai problémák és megoldások megvitatására, a résztvevők választ kaphattak arra, hogyan támogathatják a korai fejlesztést, a gyermekek mielőbbi teljes és valódi rehabilitációját.

2016. március 31-én a Magyar Természetvédők Szövetségével, illetve a Hand Szövetséggel közös szervezésben a Hivatalban került sor a „Fejlesztés és finanszírozás” című fórumra. A rendezvény célja az volt, hogy megvizsgálják a nemzetközi fejlesztés és finanszírozás kérdéseit a 2015 szeptemberében elfogadott ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok és az addisz-abebai fejlesztés-finanszírozási konferencia ajánlásainak tükrében.



OPCAT Konferencia és Műhelybeszélgetés – Fogyatékossgal élő személyek és pszichiátriai betegek fogvatartási helyein tett látogatások utóélete (2016. május 10.)

2016. május 10-én került megrendezésre a „Fogyatékossgal élő személyek és pszichiátriai betegek fogvatartási helyein tett látogatások utóélete” című OPCAT konferencia a Hivatalban. A 2015. év során a nemzeti megelőző mechanizmusként végzett tevékenység körében három pszichiátriai és fogyatékossgügyi vonatkozású jelentés született, melyek kapcsán intenzív hatósági és társadalmi dialógus alakult ki. A konferencia célja a felek közötti párbeszéd elősegítése volt.

„A foglalkoztatás helyzete és jövőbeni kilátásai” címmel tartott pódiumbeszélgetést a Magyar Közgazdasági Társaság (MKT) Munkaügyi Szakosztálya 2016. június 2-án az AJBH Dísztermében. A rendezvény előadói a hazai foglalkoztatás mai helyzetének elemzése során górcső alá vették a különösen eredményes foglalkoztatási intézkedéseket, és azt is megvitatták, vajon fenntarthatók-e a foglalkoztatás eredményei, bővíthet-e tovább a hazai foglalkoztatás. Következő szakmai rendezvényét az MKT 2016. október 6-án tartotta a Hivatalban a szakképzés munkaerő-piaci megfelelése témakörben. Az előadók a képzettség és a foglalkoztatottság összefüggéseit vizsgálták a 2011. évi népszámlálás adatainak fényében, továbbá foglalkoztak a szakmunkás fiatalok pályakövetésének kérdéseivel is.

2016. június 6-án a Hivatal adott helyet a Magyar Természetvédők Szövetségével közösen rendezett, „A szabadkereskedelmi egyezmények jogi kérdései” című konferenciának, amelynek témája a Magyarországot nagymértékben érintő, az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok, illetve Kanada közötti szabadkereskedelmi tárgyalások, esetleges megállapodások hatásai voltak. A Transzatlanti Kereskedelmi és Befektetési Partnerség (TTIP) és az Átfogó Kereskedelmi és Befektetési Partnerség (CETA) egyezményrel kapcsolatban élénk vita tapasztalható mind európai szinten, mind hazánkban. A legvitatottabb kérdések közé tartoznak a befektetők és államok közötti vitarendezési eljárások, illetve a szabályozási együttműködés intézményrendszere. A konferencián a két egyezményrel kapcsolatos jogi kérdéseket vitatták meg a résztvevők, különös tekintettel az eddig megfogalmazott javaslatok európai és magyar joggal való összhangjára, ütközésére.

*BARNAHUS: több mint gyermekbarát meghallgatás –
Szakértői tematikus kerekasztal-beszélgetés (2016. június 28.)*



„Barnahus: több mint gyermekbarát meghallgatás” című kerekasztal-beszélgetésnek adott otthont a Hivatal 2016. június 28-án. A szakmai rendezvény célja volt, hogy a gyermekbarát igazságszolgáltatás elvét figyelembe véve a gyermekbarát meghallgatási módszerek közül egy új, innovatív megoldásra, az ún. Barnahus módszerre, a hazai adaptáció lehetőségére felhívja a figyelmet. A Barnahus módszer keretében együttműködnek egymással a szociális szolgálatok, a rendőrség, az ügyészség, az igazságügyi szakértők, a gyermekorvosok és a gyermekpszichiáterek, különösen a rendőrségi nyomozás és a szociális szolgálatok vizsgálatának kezdeti fázisaiban. A megoldás révén egyrészt biztosítható, hogy a meghallgatást megfelelően képzett szakember vezesse, másrészt pedig nincs szükség arra, hogy a gyermeket az egyes szakterületek képviselői az eljárás különböző fázisaiban külön-külön meghallgassák, ami tovább traumatizálná a gyermeket. A meghallgatások anyaga videóra rögzíthető és felhasználható a bírósági eljárások során.

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Országgyűlés ruszin nemzetiségi szószólója, az Országos Ruszin Önkormányzat és a Ruszinokért Alapítvány közös rendezésében került sor 2016. szeptember 14-én a Hodinka Antal akadémikus tiszteletére szervezett emlékülésre. Hodinka Antal történészként, nyelvészként és néprajzkutatóként nemcsak Kárpátalja és a ruszinság számára alkotott maradandót, hanem kora szellemi és tudományos életének kiemelkedő alakja is volt. Ruszin gyökereit mindvégig ápolva szolgálta a Kárpát-medencében élő népek és nemzetiségek békés együttélését, amit a tudomány eszközeivel segített elő.

Az alapvető jogok biztosának a sérülékeny csoportok alapjogainak védelmére irányuló feladatai mellett fontos küldetése az is, hogy a gyermekek jogaiért dolgozó szakemberek körében folyamatos szakmai párbeszédet tartson fenn a gyermekjogok érvényesülésének helyzetéről. Ezt szem előtt tartva, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala a Terre des Hommes Magyarország Alapítvánnyal, a szombathelyi Barnahus projekttel együttműködésben szervezett gyermekjogi konferenciát „Gyermekjogok közléről – a kiszolgáltatottság dimenziói és a kivezető utak” címmel 2016. november 17-én.

A Hivatal 2016. november 24-én a Magyar Természetvédők Szövetségével együttműködésben szervezte meg „A termőtalaj, a termőföld védelmének aktuális kérdései” című konferenciát. A talaj védelmének nemzetközi évét követően is aktuális probléma termőtalajaink pusztulása, a termőföldek mennyiségének csökkenése, így a konferencia célja a problémák és a szükséges teendők megvitatása volt.

1.1.2.

Kulturális, jogfejlesztő, tájékoztató rendezvényeink

Az alapvető jogok biztosa 2016-ban is kiemelten fontos feladatának tekintette az ombudsmani munkát az állampolgárokhoz közelebb vivő kulturális programokat (kiállításokat, bemutatókat), az emberi jogokhoz kapcsolódó oktató,

felvilágosító tevékenységet, a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek, a nemzetiségek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak megjelenítését.

Gyakornoki program

A Hivatal együttműködési megállapodás keretében immár hetedik alkalommal biztosított lehetőséget szakmai gyakorlat végzésére több egyetem – a Debreceni Egyetem, az ELTE, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, valamint a Pécsi Tudományegyetem – Állam- és Jogtudományi Karainak hallgatói számára, melynek során a hallgatók előtanulmányaiknak megfelelő munkahelyen, munkakörben az elméleti és gyakorlati ismereteik összekapcsolásával szerezhetnek meg számukra fontos kompetenciákat. Az elméleti bevezető előadások meghallgatását követően a hallgatók gyakorlati képzést is kapnak. A hathetes gyakornoki program 2016. február 1. és március 11. között zajlott, s ebben az évben is két részből állt. Az első két hétben került sor a felkért munkatársak által tartott elméleti, elemző, az intézmény működését bemutató szakmai képzésre, ezt pedig egy négyhetes gyakorlati időszak követte, amelynek során a gyakornokoknak lehetőségük nyílt arra, hogy az egyes főosztályok vezetőinek mentorálásával bekapcsolódjanak a Hivatal munkájába és segítsék az egyes ügyek előkészítését.

Képzések

Az első ízben 2015. november 19-én megrendezett „Emberkereskedelem, mint az emberi jogok megsértésének egyik legdurvább esete” című belső képzés 2016. január 27-én folytatódott a Hivatal dolgozói számára. Ebben az évben Jorn Van Rij, az Inholland University of Applied Sciences (Hollandia) docense, kriminológus ismertette a „Magyar nők kereskedelme és kizsákmányolása Hollandiában” című disszertációjának konklúzióit és beszélt a magyar–holland hatóságok együttműködéséről. A képzés másik előadója Pierre Cazenave, a svájci székhelyű Terre des Hommes civil szervezet regionális gyermekjogi tanácsadója volt. A budapesti regionális központ Albánia, Koszovó, Magyarország, Moldávia és Románia területén fejt ki tevékenységet a gyermeki jogok védelme érdekében. Az előadó bemutatta szervezetük munkáját ezen a területen. A rendezvény harmadik előadója De Coll Agnes, a Baptista Szeretetszolgálat emberkereskedelem-ellenes programjának vezetője volt, aki az áldozatok számára fenntartott védett ház működését ismertette a hallgatósággal.

A Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületének elnöke és az alapvető jogok biztosánaka a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős biztoshelyettese 2013. október 14-én írt alá együttműködési megállapodást, amelynek célja,

hogy a résztvevők megvitassák a társadalmi részvétel szerepét a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások – különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség – védelmében, illetve az egészséges környezethez való jog biztosításában, elemezzék a jogintézmények hatékonyságát és problémáit, figyelemmel az Európai Unió jogára és az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatára. Ezen együttműködés keretében került sor 2016. március 7-én a „Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben és annak uniós és hazai jogi védelme” című jogi konferencia megrendezésére a Kúria épületében.

Jogfejlesztő, tájékoztató programok

2016. február 11-én került megrendezésre a Spórolunk@kiloWattal verseny nyitórendezvénye, a versenyben részt vevő önkormányzatok vezetői és illetékes munkatársai részére az AJBH épületében. A „Spórolunk@kiloWattal – Munkahelyi EnergiaKözösségek” olyan új energia-megtakarítási verseny, amelybe középületek jelentkeztek. A projekt célja, hogy a közsféra dolgozói tudatosabban éljenek, és viselkedésük, szokásaik megváltoztatásával csökkenthessék a munkahelyi – sőt, akár az otthoni – energiafelhasználásukat. A projektben kilenc EU-s ország 180 középületének legalább 17 ezer dolgozója méri össze erejét az egyéves verseny alatt, hogy kiderüljön, ki tudja a legtöbb energiát megtakarítani saját előző évi fogyasztásához képest. Magyarország mellett Ausztria, Belgium, az Egyesült Királyság, Franciaország, Lettország,

Spórolunk@kiloWattal verseny félidei értékelő – belső rendezvény (2016. szeptember 23.)



Olaszország, Németország és Svédország közszolgái vesznek részt a versenyben. Magyarországon a Spórolunk@kiloWattal projekt védnöke a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes. A nemzetközi eredményhirdetésre 2017. június 19–20-án kerül majd sor Brüsszelben.

A Hajógyári Szigeten június folyamán zajló Generali Gyerek Sziget program keretében a nyitó hétfőjén tartott az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala rendezvényt. Kiváló alkalom volt ez arra, hogy az AJBH munkatársai megismerjék a gyerekek és a szülők véleményét, problémáit, meghallgassák kérdéseiket, illetve játékos formában segítsék a jogtudatosság fejlesztését, és azt, hogy mindenki tisztában legyen az ombudsman működésével, feladataival, valamint a panasztétel módjával és lehetőségével.

Intézménylátogatások

A Terre des Hommes Alapítvány „Right(s) Court for Children” (Gyermekjogi bíróság) elnevezésű projekt célja a gyerekek megismertetése a jogaikkal, amikor különböző ügyekben kapcsolatba kerülnek az igazságszolgáltatással (akár mint elkövetők, tanúk vagy sértettek). Budapesten a Lauder Javne Gimnázium, illetve a Rákospalotai Leánynevelő Intézet egy-egy csoportja vesz részt a folyamatban. A projekt keretében 2016. április 1-jén közel harminc fiatal látogatott el a Hivatalba és ismerkedhetett meg az ombudsman munkájával.

Intézménylátogatás – Terre des Hommes Alapítvány gyermekjogi projekt (2016. április 1.)



Az Országgyűlés Elnöke a 2015/2016-os tanévben 14. alkalommal hirdette meg a parlamenti ösztöndíjas programot, amelybe 2016-ban 17 fő egyetemi hallgató nyert felvételt. A program keretében – amelynek célja, hogy a résztvevők minél alaposabb betekintést nyerjenek a törvényhozási folyamat részleteibe – az ösztöndíjasoknak április 7-én Csink Lóránt tartott előadást a Hivatal működéséről.

2016. július 6-án az ELTE Kárpát-medencei Magyar Nyári Egyeteme Jogtudományi Szekciójának harminc diákja látogatott el a Hivatalba. A határon túli jogászhallgatók számára Kovács Zsolt tartott előadást a Hivatal működéséről, majd pedig lehetőség nyílt a felmerülő kérdések megvitatására.

Négynapos felkészítő nyári egyetem keretein belül 2016. július 7-én Dr. Szász Pál tanulmányi ösztöndíjas diákok tettek látogatást a Hivatalban. A Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. – a Miniszterelnökség Nemzetpolitikai Államtitkárságával együttműködésben – immár negyedik éve hirdette meg az ösztöndíjat, amelynek célja a külföldi magyar gazdasági jogászképzés fejlesztése. Ezen program szakmai és anyagi támogatásába kapcsolódott be az AJBH-t megkereső Kisebbségi Jogvédő Intézet 2016-ban. A diákoknak Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes asszony tartott kisebbségvédelmi tárgyú szakmai előadást.



A Bibó István Szakkollégium hallgatóinak szakmai intézménylátogatása a Hivatalban (2016. december 6.)

Az előző évhez hasonlóan a Bibó István Szakkollégium hallgatói 2016-ban is látogatást tettek a Hivatalban. December 6-án Székely László ombudsman a Hivatal működéséről, aktuális kérdéseiről, illetve az alapvető jogok biztosa funkcióiról, feladatairól és gyakorlati tapasztalatairól tartott előadást a diákoknak.

Kiállítások

A Hivatal 2016. március 1-jén adott otthont a Bolgár tavaszváró „Márciuska” ünnepének. A hagyományos bolgár tavaszváró ünnepen a Kormány, az Országgyűlés és a nemzetiségek képviselőinek jelenlétében nyílt meg a Magyarországon élő bolgár közösség múltját és jelenét bemutató kiállítás.

A Magyarországi Bolgár Ortodox egyházközösség alapításának 100. évfordulóján először az ombudsmani hivatalban volt látható az egyházközség életét bemutató tárlat. A bolgár nemzetiségi szószóló itt jelentette be országgyűlési határozat kezdeményezését a bolgár–magyar barátság napjáról. A rendezvény végén a hazai bolgárság hagyományörzésének jegyében a bolgárság jellegzetes ételeit kóstolhatták meg a jelenlévők.



A „Magyarországi bolgárok története” c. kiállítás megnyitója és a hagyományos bolgár tavaszköszöntés ünnepe (2016. március 1.)

A Roma Ellenállás Napjának alkalmából a roma holokauszt áldozataira emlékezve 2016. május 17-én a Hivatal Korczak termében „Elvitték a cigányokat” címmel nyílt meg a Veszprém Megyei Levéltár vándorkiállítása. Ez alkalomból került sor a „Roma holokauszt a Grábler-tónál – A székesfehérvári és várpalotai cigányok tömeges kivégzése Várpalotán 1945-ben” című, szintén a Veszprém Megyei Levéltár kiadásában megjelent forrásgyűjtemény bemutatására. A könyvbemutatót beszélgetés követte, amelyhez kapcsolódóan lehetőség nyílt a romák két világháború közötti helyzetéről, a magyarországi roma holokausztról, a téma történelem-tankönyvekben való megjelenéséről, illetve annak hiányáról eszmecserét folytatni.

2016. szeptember 17–18-án a Kulturális Örökség Napjai keretében a hagyományokhoz híven idén is lehetőség nyílt a Hivatal műemléki védettség alatt álló épületének megtekintésére. A kétnapos program során a Hivatal épületét mintegy száz látogató tekintette meg.

2016. december 8-án a Vizuális Világ Alapítvány (VVA) és az alapvető jogok biztosa között létrejött szakmai együttműködés keretében adott helyszínt az AJBH a VVA és az UNESCO Magyar Nemzeti Bizottsága által kö-



Hivatalunkba érkező látogatók fogadása a Kulturális Örökség Napjai rendezvénysorozat keretében (2016. szeptember 17–18.)

zösen szervezett műhelybeszélgetésnek. A rendezvényen a résztvevők azt vitatták meg, hogy hogyan használhatók fel a médiaoktatás eszközei a békés együttélésre nevelés érdekében. A médiaoktatási projekt eredményeit bemutató vándorkiállítás december hónap folyamán végig megtekinthető volt az AJBH épületében.

Dr. Pável Ágoston, a magyarországi szlovének első tudós kutatója tiszteletére tartott emléknapi és kiállításmegnyitó (2016. november 23.)



A Bhim Rao Egyesület roma mentor programjában részt vevő gyerekek munkáiból nyílt kiállítás „Plántálók és palántáik” címmel 2016. december 12-én az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában. Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes a tárlat megnyitóján elmondta, hogy a Hivatal az elmúlt években több jelentésben is kiállt a gyűlöletbeszéd és a hátrányos megkülönböztetés ellen, a mostani kiállításhoz hasonló kezdeményezésekkel pedig a párbeszédet kívánják előmozdítani. A Bhim Rao Egyesület 2016 tavaszán indította roma mentor projektjét, amelynek segítségével a gyerekeket alkotói pozícióba szerették volna emelni, hogy megmutathassák a bennük rejlő értékeket. A programban 10 mentor vezetésével mintegy 160 gyerek vehet részt.

Megyelátogatások

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

Az alapvető jogok biztosa és két helyettese 2016. június 1–2-án Vas megyében folytatta az immár hagyományos megyelátogatások és helyi panaszfelvételi napok sorozatát. A látogatás bevezető eseménye a város és a megye vezetőivel való találkozás volt. Székely László munkatársaival ellátogatott a Markusovszky Egyetemi Oktató Kórház Sürgősségi Osztályára, ahol az országos átlagnál jobb feltételekkel találkozott, valamint a szom-

Szabó Marcel, Székely László, Harangozó Bertalan, Vas megye kormány megbízottja és Szalayné Sándor Erzsébet a Vas megyei munkalátogatáson (2016. június 1–2.)



bathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetbe, ahol az átlagosnál szintén jobbak az elhelyezés feltételei és a fogvatartottak foglalkoztatásának körülményei. Szabó Marcel megbeszélést folytatott Markovics Tiborral, az Őrségi Nemzeti Park igazgatójával és munkatársaival, valamint ellátogatott a szombathelyi székhelyű Falco gyárhoz, hogy személyesen is meggyőződjön a termelés okozta környezetszennyezés mértékéről. Ezt követően találkozott azokkal a panaszosokkal, akik a gyár működése miatt fordultak az ombudsmanhoz. Szalayné Sándor Erzsébet a megyelátogatás során felereste a Felsőcsatári nyelvoktató nemzetiségi általános iskolát, majd Horvátszidányba látogatott, ahol megtekintette a horvát egyházi gyűjteményt és találkozott a település és a helyi horvát önkormányzat vezetőivel, valamint a hagyományörző művészeti csoportok vezetőivel, tagjaival. A következő napon Szalayné Sándor Erzsébet Szombathelyen megbeszélést folytatott a megye nemzetiségeinek városi és megyei önkormányzati képviselőivel. Felereste a jobbára horvátok lakta határmenti Szentpéterfa települést, továbbá a rábavidéki szlovéneket.

A 2016-os év második megyelátogatására november 30-án, illetve december 1-jén került sor Heves megyében. A kétnapos megyelátogatás első napján Székely László, Szalayné Sándor Erzsébet, valamint Szabó Marcel a megyei települések jegyzőinek értekezletén előadásban mutatták be az ombudsmani jogvédelem eszköztárát. A másnapi sajtótájékoztatón a hevesi látogatás tapasztalatait összegezve az alapvető jogok biztosa pozitív fejleményként értékelte, hogy a megyei lakosok az ombudsmani hivatalnak címezve közvetlenül juttatták el panaszukat, s ez azt jelzi, hogy az alapvető jogok biztosának hivatala egyre könnyebben és egyszerűbben érhető el. Székely László a sajtótájékoztatón kiemelten szólt a Heves Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben folytatott jó gyakorlatról, amelynek keretében az elítéltek a büntetésük letöltése alatt is megtarthatják kapcsolatukat a családjukkal, hogy szabadulásuk után könnyebben illeszkedjenek vissza a családi környezetükbe. Szalayné Sándor Erzsébetet, a Magyarországon élő

*Szalayné
Sándor Erzsébet,
Székely László,
Seszták Attila,
a Heves megyei
Kormányhivatal
főigazgatója
és Szabó Marcel
a Heves megyei
munkalátogatáson
(2016. november 30. –
december 1.)*



nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes Tarnabodon és Gyöngyös Duránda nevű városrészében Vecsei Miklós, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnöke és a Szeretetszolgálat munkatársai tájékoztatták a településeken folyó Jelenlét program tapasztalatairól. A biztoshelyettes a tarnabodi Máltai Óvoda és Általános Iskolában az intézménybe járó gyerekekkel és szüleikkel is találkozott. A biztoshelyettes Tarnabodon a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Magyarországon egyedülálló elektronikai bontóüzemének munkájába is betekintést nyerhetett, valamint ellátogatott a helyi Biztos Kezdet Gyermekházba. Szalayné Sándor Erzsébet hivatalában kereste fel Hiesz Györgyöt, Gyöngyös polgármesterét, akivel a városban élő roma közösség helyzetéről tárgyalt, Egerben pedig szakmai fórumot tartott a településen működő nemzetiségi önkormányzatok elnökeivel a görög, lengyel, német és ruszin közösség helyzetéről, az elmúlt években elért eredményekről és a problémákról.

1.1.3.

Díjak, kitüntetések

Az alapvető jogok biztosa 2016-ban négy díjazottnak adta át a 2007-ben alapított *Justitia Regnorum Fundamentum*-díjat, amely az emberi és állampolgári jogok védelme területén kifejtett kiemelkedő emberi helytállás, szakmai tevékenység vagy életút elismeréseként adományozható annak, aki az alapvető jogok, a gyerekjogok, a veszélyeztetett társadalmi csoportok jogai, a kisebbségi jogok, illetve a környezetvédelem terén kivételesen magas színvonalú, példaértékű eredményt ért el, vagy jelentősen hozzájárult ilyen eredmény eléréséhez. A díjat magyar és külföldi természetes személyeknek, egyházi és társadalmi szervezeteknek vagy más közösségeknek lehet adományozni.

Az alapvető jogok biztosa 2016. június 24-én Bindorffer Györgyöt, Snétberger Ferencet és Marie-Claire Cordonier Segger-t részesítette a díjban. Rendhagyó módon első alkalommal került átadásra a biztos által 2015-ben alapított *Justitia Regnorum Fundamentum Junior*-díj, amelyet Jona David Cordonier Gehring vehetett át.

Bindorffer Györgyi szociológus, kulturális antropológus egész eddigi munkásságát a magyarországi nemzetiségek identitásának kutatására szentelte. Életének, munkásságának minden szegmensét meghatározza, áthatja a nemzetiségek iránti felelősségteljes gondolkodás. A Magyar Szociológiai Társaság, a European Sociological Association, valamint a Magyar Kulturális Antropológiai Társaság tagjaként is fejtett ki tudományos tevékenységet. Kutatói munkásságának legjelentősebb gyümölcse a „Kettős identitás – etnikai és nemzeti azonosságtudat Dunabogdányban” című, 2001-ben megjelent, alapvető fontosságú mű. Bindorffer Györgyi 2000-ben került tudományos főmunkatársként az MTA Kisebbségkutató Intézetébe, ahol elsősorban a Baranya megyei, Komárom-Esztergom megyei és Pest megyei svábság identitásának kutatója lett. 2009

óta egészen nyugdíjba vonulásáig az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában és jogelődjében dolgozott, ahol tudományos szakértői munkájával, a stratégiai tervezésben vállalt szerepével, valamint a nemzetiségi önkormányzatokkal való szoros együttműködés révén nagymértékben segítette a magyarországi nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztos, majd biztoshelyettesek munkáját.

Snétberger Ferenc Kossuth- és Liszt Ferenc-díjas, szintő származású magyar gitárművész a díjat kiemelkedő munkássága és szakmai tevékenysége elismeréseként vehette át, elsősorban azért, mert évtizedek óta fáradhatatlanul és kiváló szakértelemmel segíti a rászoruló, hátrányos helyzetű – különösen is a roma származású – zenei tehetségek helyzetének javítását, továbbá aktív és sikeres kultúrdiplomáciai szerepéért, amelynek fő célja a rasszizmus és a diszkrimináció elleni küzdelem. Előadóművészként számos szólóalbuma jelent meg, és több albumon működött közre partnerként. Snétberger Ferencet 2002-ben szülővárosában, Salgótarjánban, 2010-ben pedig Budapesten is díszpolgárrá avatták, két évvel később pedig a Magyar Köztársaság Érdemrendjével tüntették ki. 2005-ben Liszt Ferenc-díjat, 2013-ban Prima-díjat, 2014-ben Kossuth-díjat kapott, és ugyanebben az évben a MOB Fair Play díjazottja is lett művészeti kategóriában. 2015-ben Hazám életműdíjjal tüntették ki. 2011 nyarán, Felsőörsön a díjazott többedmagával elindította a Snétberger Zenei Tehetség Központot, amelynek célja, hogy hazai és nemzetközi szinten egyaránt elismert iskola legyen, amelyben a fiatal, hátrányos helyzetű zenei tehetségek világszínvonalú képzést és mentorálást kapnak.

Marie-Claire Cordonier Segger professzorasszony a legfontosabb globális szervezetek munkatársaként és tanácsadójaként szolgálja a környezeti és a szociális igazságosság ügyét. Több rangos egyetem katedráján és tudományos kiadványok tucatjainak közreműködőjeként munkálkodik a jogtudomány fejlesztésén és vesz részt az ifjú jogásznemzedék környezeti érzékenységu nevelésében. Az International Development Law Organization római Fenntartható Fejlődés Bizottságában vezető jogász, a World Bank Global Forum on Law, Justice and Development Környezetvédelmi és Természeti Erőforrások Csoportjának társvezetője, a Centre for International Forestry Research nevű ENSZ-intézmény tudományos tanácsadója, a vizes élőhelyekről szóló Ramsari Egyezmény vezető jogásza, valamint a Cambridge University Press kiadó egyik szerkesztője. A Cambridge-i Egyetemen a Lauterpacht Centre for International Law tagja, a kanadai McGill Egyetem Jogi Karán a Centre for International Sustainable Development Law senior igazgatója, a Chilei Egyetem Jogi Karának vendégprofesszora a klímaváltozás, kereskedelem és befektetés, valamint természeti erőforrások témakörében.

A 2016-ban első ízben átadásra került Justitia Regnorum Fundamentum Junior Díjra olyan fiatalt keresett a biztos, aki kitűnik kortársai közül az önálló véleményalkotás, az eredeti gondolkodás képességével. A díjazott egy tízéves Cambridge-i kislíú, Jona David volt, aki már hatéves korában, a gyer-



Szabó Marcel, Marie-Claire Cordonier Segger, Jona David Cordonier Gehring, Bindorffer Györgyi, Székely László, valamint Garamvári Miklós a Justitia Regnorum Fundamentum Díj átadását követően (2016. június 24.)

mek delegáció tagjaként részt vett a 2012-es Rio de Janeiro-i ENSZ fenntartható fejlődés világkonferencián. Ezt megelőzően gyermekeknek szóló videoblogot indított a fenntartható fejlődés témájában, 7 évesen ökológiai mesekönyveket kezdett írni. Tízéves korára már három, e témát feldolgozó mesekönyve jelent meg, jelenleg a negyediken dolgozik. Díjat nyert az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény 25. évfordulója alkalmából Kanadában, a fejlődő és a fejlett országok 12 év alatti gyermekei számára az általuk elképzelt, környezeti szempontból fenntartható jövőkép témájában kiírt „Voices of Future Generations” (A jövő nemzedékek hangjai) elnevezésű nemzetközi pályázaton. Jona a cambridge-i King’s College Öko-Társaságának alapítója, számos nemzetközi iskolai esszéíró verseny nyertese, az ENSZ Környezetvédelmi Programja által rendezett Milliárd Fa Ültetés Programjának egyik gyermek vezetője és az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak gyermek nagykövete.

1.2.

Nemzetközi kapcsolatok

1.2.1.

Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézménye

Az Alapvető Jogok Biztosa 2015 óta az ENSZ A-státuszú nemzeti emberi jogi intézménye, így feladata a nemzetközi emberi jogi standardok nemzeti szintre történő átültetésének előmozdítása s az ezzel kapcsolatos folyamatok monitoringja és támogatása. Az intézmény tevékenysége során együttműködik hazai és nemzetközi emberi jogi védelmet ellátó intézményekkel, valamint állásfoglalásaival, szakmai anyagaival, továbbá konzultációs lehetőségek biztosításával segíti a nemzetközi szervezetek és szakértők munkáját.

2016-ban fontos esemény volt a Magyarországot érintő második ENSZ Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat (Universal Periodic Review, UPR), amelynek folyamatában a Hivatal is részt vett. A UPR olyan egyedülálló folyamat, amelynek során az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa időszakonként az összes ENSZ-tagállam emberi jogi helyzetét felülvizsgálja, továbbá áttekinti, hogy az adott állam milyen lépéseket tett emberi jogi területen, a jövőben milyen kihívásokkal néz szembe, valamint milyen fejlődési lehetőségei vannak. A UPR világszerte bevált emberi jogi gyakorlat; jelenleg nincs más, hasonló jellegű ellenőrző mechanizmus. A UPR értékeli, hogy egy adott állam egy adott időszakban milyen mértékben tartotta tiszteletben az ENSZ Alapokmányában, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, valamint az adott állam által ratifikált egyéb emberi jogi okmányokban, illetve a nemzetközi humanitárius jogban meghatározott emberi jogi kötelezettségeit.

Az Alapvető Jogok Biztosa még 2015 szeptemberében küldte meg észrevételeit az ENSZ UPR Munkacsoportnak, amelyeket figyelembe is vettek a nemzetközi ajánlások elkészítésénél. Az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának UPR Munkacsoportja 2016. tavaszi ülészakán tűzte napirendjére Magyarország második egyetemes időszakos felülvizsgálatát. 2016 májusában itt vitatták meg azokat az ajánlásokat, amelyeket az Emberi Jogi Tanács – a Magyarországgal kapcsolatos UPR-jelentés formájában – később, 33. ülészakán tár-

gyalt meg és fogadott el. 2016 szeptemberében az Emberi Jogi Tanács 221 ajánlást intézett Magyarországnak.

A UPR Munkacsoport ülését megelőzően előzetes tanácskozássra került sor Genfben, ahol valamennyi részes állam diplomáciai missziói, a civil szervezetek és a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények képviseltették magukat. Az Alapvető Jogok Biztosa képviselőjében Szabó Marcel biztoshelyettes vett részt a 2016. március 30-án, Genfben megtartott előkészítő ülésen, valamint szintén ő képviselte az alapvető jogok biztosát szóbeli felszólalásával az Emberi Jogi Tanács 2016. szeptemberi 21-i, 33. ülészakán a Magyarországot érintő UPR jelentés megvitatása során.

Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intézményeket Koordináló Nemzetközi Bizottsága (NHRI ICC), illetve a regionális hálózatokat tömörítő network (új elnevezése Global Alliance of National Human Rights Institutions – GANHRI) éves értekezletének 29. ülését 2016. március 20–24-én tartották Genfben. A megbeszélésen a Hivatal Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes aszszony képviselte. Az értekezleten a résztvevők – többek között – a GANHRI új kommunikációs stratégiáját, a regionális emberi jogi hálózatok 2015. évi beszámolóját, a nemzeti intézmények aktuális emberi jogi jogvédelmi kérdéseit, jogsértések megelőzését célzó lehetőségeit vitatták meg.

A Hivatal 2016-ban regionális szinten is szerepet vállalt a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózatának (European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI) tevékenységében. A Hivatal az ENNHRI több szakmai munkacsoportjában – többek között a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményről (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD) foglalkozó Munkacsoport, valamint az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak eléréséért és az emberi jogok érvényesüléséért végzett tevékenységek összehangolására létrehozott munkabizottságának munkájában – vállalt szakmai konzultációs szerepet.

Az ENNHRI által életre hívott, az Európai Bizottság által finanszírozott, az „Idősgondozásban Részesülő Személyek Emberi Jogainak érvényesülése” című projektben (röviden „Idősügyi Projekt”) az AJBH képviseli hazánkat aktív tagként; a Hivatal a korábbi idősügyi vizsgálatok révén vehet részt e nagyszabású európai projektmunkában. A két és fél éves időtartamú, határozott tematikájú projektben közel 20 ország vesz részt, szerte Európából (Szerbiától Észak-Írorszáig). A projekt célja az idősellátás európai szintű monitoringja, a tapasztalatok, problémák, jó gyakorlatok feltárása, európai szintre emelése. Ennek keretében a projektmunka összegzésként a résztvevők egy, az Európai Bizottságnak is benyújtandó közös ajánlást, javaslatcsomagot is megfogalmaznak majd.

Az alapvető jogok biztosa segítette az ENSZ Nőkkel Szembeni Hátrányos Megkülönböztetés Kiküszöbölésével Foglalkozó Bizottság (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW) munkacsoportjának



ENSZ-CEDAW Munkacsoport és Ms. Frances Raday jelentéstevő látogatása (2016. május 23.)

magyarországi tájékozódását. A delegáció több kormányzati tisztviselővel, kormánypártok és ellenzéki pártok női parlamenti képviselőivel, valamint civil szervezetek képviselőivel folytatott tárgyalásokat, illetve számos vidéki helyszínrre is ellátogatott. Megállapításait és ajánlásait a CEDAW-munkacsoport tagjai jelentésben összegzik, amelyet 2017 júniusában mutatnak be.

A Hivatal részt vett az ENSZ és a WHO által készített, a vízhez és szanitációhoz való hozzáférés jogának érvényesülését vizsgáló, „Egyenlő esély” című értékelőlap kitöltésére alakult szakértői munkacsoport tevékenységében.

Szabó Marcel biztoshelyettes részt vett a Londonban megrendezett „2016 ENSZ Gyermek Hangjai, Generációk közötti Tudás-átadás és Díjkiosztó a Fenntartható Fejlődés és Gyermekjogok terén” című rendezvényen. A találkozón megvitatták, milyen szerepet játszhatnak a jövő generáció képviselői az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak megvalósításában.

1.2.2.

Delegációk látogatása, nemzetközi rendezvények

Az AJBH nemzetközi tevékenységében a 2016. évben is jelentős szerepet játszottak a nemzetközi partnereknek a Hivatalban tett látogatásai, amelyek közül kiemelkednek a diplomáciai képviselőkkel, a társintézményekkel, a nemzetközi szervezetek vezetőivel és munkatársaival, valamint a külföldi felsőoktatási intézményekkel folytatott találkozók.

A látogatások sorát a Hivatalban 2016-ban Michel Forst, az ENSZ Emberi Jogi Tanács különleges jelentéstevője nyitotta meg, aki a magyar Kormány meghívására tett hivatalos látogatást hazánkban, hogy közvetlenül a helyszínen informálódjon a jogvédők helyzetéről. Kilencnapos útja során a szakértő



Michel Forst, az ENSZ különleges jelentéstevőjének fogadása (2016. február 11.)

találkozott állami tisztviselőkkel, parlamenti képviselőkkel és az igazságszolgáltatás képviselőivel, civil jogvédőkkel, valamint az Alapvető Jogok Biztosával és kollégáival. A különleges jelentéstevő végleges jelentését és javaslatait 2017 márciusában mutatja be az Emberi Jogi Tanács 34. ülészakán.

Áprilisban Tobias Zech, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Esélyegyenlőségi Bizottságának jelentéstevője tett látogatást Magyarországon. A Hivatalban folytatott megbeszélése alkalmával az oktatáshoz való jogról, valamint a romák társadalmi integrációjának helyzetéről folyt eszmecsere.

Az Alapvető Jogok Biztosa októberben találkozott az UNICEF genfi küldöttségével, valamint az UNICEF Magyar Bizottságának képviselőivel. A megbeszélésen a migráns gyerekek magyarországi helyzetét vitatták meg, valamint a 2017. évi gyermekjogi tervekről is szó esett.

Az európai biztonság és stabilitás felett őrködő EBESZ (Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet) munkáját több önálló intézmény segíti, amelyek közül májusban az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosát, majd novemberben a biztonság emberi jogi vetületével foglalkozó Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodája (Office for Democratic Institutions and Human Rights – ODIHR) delegációját fogadta a Hivatal.

Májusban Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes folytatott megbeszélést Astrid Thors asszonnyal a magyarországi nemzetiségek helyzetéről és a kirekesztés elleni küzdelemmel kapcsolatos intézkedési lehetőségekről, az ODIHR pedig 2015 júniusában járt Magyarországon, és helyszíni látogatás keretében vizsgálta meg a miskolci romák helyzetét, amely az önkormányzat intézkedé-

sei folytán alakult ki. A kapcsolódó jelentést az ODIHR 2016 szeptemberében publikálta. A Hivatalban tett novemberi látogatás egyik célja az volt, hogy a jelentésükben foglaltakkal összefüggésben további információkat szerezzenek a magyarországi romák, ezen belül a miskolci romák helyzetéről.

Székely László az év folyamán több nagykövetet is fogadott az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában, többek között a kanadai, a román, a portugál, valamint a svéd diplomáciai képviselő vezetőjét.

A fentiekén kívül 2016-ban a Hivatal vendége volt még számos külföldi egyetemi hallgatói csoport, többek között a Hans von Dohnanyi program keretében ösztöndíjas programjukat a magyar Országgyűlésnél töltő német egyetemisták, valamint az ERASMUS program keretében Magyarországon tartózkodó hallgatók, egy amerikai diákcsoport, a Kijevi Jogtudományi Egyetem tanáraiból és hallgatóiból álló delegáció, valamint több, határon túli magyar joghallgatói csoport is.

Az idén Budapesten tartották az 5. Nemzetközi Degrowth/Nemnövekedés Konferenciát (2016. augusztus 30–szeptember 2.). A nemnövekedés mozgalma az elmúlt évtizedben erősödött meg, a jelenlegi, állandó növekedésen alapuló világgazdasági rendszer kritikájának új alternatívát felmutató megnyilvánulásaként. A több száz fős nemzetközi konferenciát megelőzően a SCORAI Europe hálózat (Sustainable Consumption Research and Action Initiative), valamint a Degrowth kutatói hálózat egynapos nemzetközi, intenzív szakmai-tudományos workshopot szervezett a Hivatalban. A fenntartható fogyasztás/életmód és a nemnövekedés tudományterületei közötti kapcsolat, összefüggések és együttműködés témájában rendezett szimpózium házigazdája Szabó Marcel biztoshelyettes volt. A workshop az európai fogyasztási minták radikális megváltoztatásához szükséges eszközöket állította a középpontba. Az eredményeket az 5. Nemnövekedés Konferencián is bemutatták.

2016. november 9-én és 10-én a Hivatal adott otthont az Equinet (Európai Esélyegyenlőségi Hálózat) szakmai programjának. Az Equinet az egyenlő bánásmód intézmények európai hálózataként működő non-profit szervezet, amely aktív tevékenységet fejt ki az esélyegyenlőség előmozdítása és a diszkrimináció elleni küzdelem érdekében. A 34 országban működő 46 tag között Magyarországot az Egyenlő Bánásmód Hatóság és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala képviseli. A kétnapos nemzetközi szeminárium témája a faji és etnikai alapú diszkrimináció elleni küzdelem volt („Fighting discrimination on grounds of race and ethnic origin”). Napjainkban a diszkrimináció leggyakrabban észlelt formája a faji és etnikai alapon történő hátrányos megkülönböztetés. Az európai országok nagy részében a cigányság a leginkább üldözött és leghátrányosabb helyzetben lévő társadalmi csoport.

A kétnapos szeminárium során a téma vezető európai szakértői osztották meg tapasztalataikat az egyenlő bánásmód intézmények munkatársaival, akik így lehetőséget kaptak arra, hogy az esettanulmányokból, egymás jó



Equinet (Európai Esélyegyenlőségi Hálózat) faji és etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem – nemzetközi workshop (2016. november 9–10.)

gyakorlataiból és a problémák közös feldolgozásából tanulva hatékonyabban küzdenek meg a problémákkal.

November végén Magyarország egyik legsúlyosabb környezet-egészségügyi problémájának megoldási lehetőségeiről tartott nemzetközi konferenciát az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala és a Levegő Munkacsoport a német Deutsche Umwelthilfe és a Dán Ökológia Tanács közreműködésével „Tiszta fűtés – a lakossági tüzeléssel járó részecske-kibocsátás csökkentésének lehetőségei” címmel.

A Hivatal társszervezője volt „Az Európa Tanács Gyermekjogi Stratégiájának (2016–2021) magyarországi végrehajtása” című konferenciának, amelyen mind Székely László biztos úr, mind Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes asszony előadást tartott a Budapesti Európai Ifjúsági Központban. Ezt megelőzően a Hivatal képviseltette magát az Európa Tanács magas szintű találkozóján, amelyet a bolgár soros elnökségre tekintettel Szófiában rendeztek. A Gyermekjogi Stratégia prioritásai (esélyegyenlőség, erőszakmentesség, gyermekbarát igazságszolgáltatás, részvétel, gyermekjogok digitális környezetben) mellett fókuszba került a Lanzarote Bizottság munkájának bemutatása, valamint a Stratégia végrehajtása is. A Hivatal munkájában 2016-ban is nagy hangsúllyal szerepelt a gyermekjogok védelme. Ennek keretében a munkatársak több, az ombudsman munkáját bemutató előadást tartottak európai fórumokon, valamint részt vettek több nemzetközi és hazai rendezvényen. Ezek közül kiemelendő a közel 100 gyermekjogi tagszervezetet tömörítő európai ernyőszervezet, a EUROCHILD konferenciája, valamint a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának (ENOC) munkájában való részvétel. 2016 novemberében a Hivatal a „Gyermekjogok közelről – a kiszolgáltatottság dimenziói és a kivezető utak” címmel gyermekjogi konferenciát tartott, amelynek díszvendége Bragi Gudbrandsson, az Izlandi Gyermekvédelmi Hivatal általános igaz-

gatója volt, aki az Izlandon 1998-ban létrehozott, a szexuális zaklatás, bántalmazás áldozatává vált gyermekek meghallgatására kitalált Barnahus (Gyermekház) modell eredményeiről és tapasztalatairól tartott átfogó előadást.

A V4-es országok ombudsmani hivatalainak együttműködése kiváló lehetőségeket nyújt arra, hogy a hasonló jogi, gazdasági és társadalmi körülmények között dolgozó alapjogvédő szakemberek folyamatosan kapcsolatot tartsanak a közös problémák és hiányok feltárása, illetve a jó gyakorlatok megosztása érdekében. A V4-es országcsoport ombudsmanjai 2004 óta évente találkoznak, hogy megvitassák az egyes érintett államok alapjogvédelmének tartalmi és formai adottságait, az ombudsmani tevékenység aktuális helyzetét, az adott időszak eredményeit és kihívásait. Az elmúlt év sikeres magyarországi összejövetelét követően 2016-ban a V4 ombudsmanok Jana Dubovcová szlovák ombudsman meghívására a Magas-Tátrában találkoztak. Az alapvető jogok biztosát Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes asszony képviselte. A programban négy tematikus szakmai megbeszélés és két sajtótájékoztató szerepelt, valamint sor került magas szintű szakmai egyeztetésre is Andrej Kiska köztársasági elnökkel. A tematikus ülések a gyermekjogok és gyermekvédelem, a rendőrségi eljárások és függetlenség, a fogvatartási helyek és zárt intézmények, a romák helyzete és az oktatási szegregáció, valamint egyéb aktuális kihívások szakmai részleteiről szóltak. Fontos, hogy a tapasztalatok megosztása folyamatos tevékenység legyen, vagyis az adott szakterületen foglalkoztatott kollégák megosszák egymással tapasztalataikat és tudásukat. A találkozó során ilyen igény elsősorban a gyermekek jogainak védelmével és az OPCAT protokollokkal kapcsolatban merült fel.

1.2.3.

Együttműködés nemzetközi szervezetekkel

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

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala tagja az Ombudsmanok Európai Hálózatának (The European Network of Ombudsmen – ENO), az Európai Ombudsman Intézetnek (European Ombudsman Institute – EOI), a Nemzetközi Ombudsman Intézetnek (International Ombudsman Institute – IOI), a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának (European Network of Ombudspersons for Children – ENOC), a gyermekjogokra fókuszáló Eurochild szervezetnek, a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózatának (European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI), a Jövő Generációs Intézmények Hálózatának (Network of Institutions for Future Generations), a Délkelet-európai NPM Hálózatnak (SEE), valamint részt vesz az Európai Romajogok Központja (European Roma Rights Centre

– ERRC), illetve az Egyenlő Bánásmód Testületek Európai Hálózatának (European Network of Equality Bodies) munkájában is.

2016 őszen Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes asszony képviselte a Hivatalt az EQUINET soron következő éves közgyűlésén, ahol ezúttal meghívott vendégként a FRA (EU Alapjogi Ügynökség) igazgatója is részt vett.

A Hivatal munkatársai az EQUINET hálózat négy munkacsoportjának tevékenységében vettek részt. Az egyenlő bánásmód gyakorlatával foglalkozó munkacsoport 2016-ban a faji és etnikai alapon történő diszkrimináció témakörét állította fókuszba, különös tekintettel a roma népességre. Az EQUINET-nek továbbra is szándékában áll, hogy beavatkozóként részt vegyen az Európai Emberi Jogi Bíróság és az Európai Unió Bírósága esélyegyenlőséget és diszkriminációt érintő ügyekben.

A joggyakorlatot elemző csoportban 2016-ban az interszekcionalitás és többszörös diszkrimináció kérdése állt a középpontban, míg a nemek közötti esélyegyenlőséggel foglalkozó munkacsoportban a „How to build a case on Equal Pay?” címmel az egyenlő bérezés, egyenlő munkaerő-piaci esélyek tárgykörében készülő kézikönyvről egyeztettek. A kötetben található információk egyaránt segítséget nyújtanak a jogkeresők, a jogalkalmazók és a jogvédők számára.

Az EQUINET kommunikációs munkacsoportjának 2016 márciusában tartott megbeszélésén a résztvevők fő témaként a migrációs válság kezelésének módszereit összegezték esélyegyenlőségi és emberi jogi, humanitárius szempontok figyelembevételével. Az előadásokon elsősorban a 2015 szilveszteri kölni támadások idején tapasztalt hatósági hibák tanulságait elemezték, kiemelve, miként lehet fellépni a zavaros helyzetben a kommunikáció sajátos eszközeivel és a közösségi média használatával. A 2016. októberi kommunikációs tréning – szakértők irányításával – ezt a közösségi médiahasználat témát állította a középpontba, az egyes social media felületek hatásmechanizmusát elemezve, sajátosságait egymással összehasonlítva és részletezve, hogy miként lehet megszólítani az egyes közösségi médiatípusokkal az egyenlő bánásmód szervezetek célközönségeit. Ezen a kommunikációs rendezvényen készült el az EQUINET közösségi médiahasználat kézikönyve első változatának tervezete is. A kézikönyvet a 2016. novemberi ülés a tagszervezetek jó gyakorlatok példáival egészítette ki, a központi téma azonban a gyűlöletbeszéddel szemben alkalmazható módszerek és az ezeket részletező PRISM projekt bemutatása volt.

Az Európai Unió által 2007-ben létrehozott Európai Alapjogi Ügynöksége (FRA) rendszeresen szervez továbbképzéseket, szemináriumokat, konferenciákat, illetve az EU egészére kiterjedő, széles körű felmérésekkel, összehasonlító jogi vagy társadalomtudományi kutatásokkal, jogi szakembereknek szóló kézikönyvekkel segíti a jogvédő munkát. A Hivatal munkatársai 2016-ban részt vettek – többek között – a Bécsben tartott Alapjogi Fórumon, amely arra irányult, hogy közös platformot biztosítson az Európai Unió valamennyi

tagállamából érkező döntéshozók, üzletemberek, szakértők, valamint a tudományos és a civil szféra képviselői számára, akik az alapjogvédelem különböző szakterületein dolgoznak az Unióban. A Fórum fő témái: az alapvető jogok innovációja, a jó kormányzás, a jogtudatosítás és az alapvető jogokkal összhangban álló fenntartható növekedés voltak.

A Hivatal képviseltette magát azon a – szintén Bécsben tartott – FRA-ENNHRI rendezvényen, amely az Európai Unió Alapjogi Chartája alkalmazásának előmozdítását szolgálta. A Charta ugyanis 2009. december 1. óta kötelező erővel bír, ennek ellenére a tagállamok bírósági és emberi jogi szervezetei csak ritkán hivatkoznak rá.

Az EQUINET, az Európa Tanács, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, valamint az Európai Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Hálózata közreműködésével 2013-ban létrehozott együttműködési platform a roma esélyegyenlőség, a gyűlöletbeszéd, a szociális jogok, a migráció és a menekültügy területén folyamatos konzultációs fórumot biztosít a nemzeti emberi jogi intézmények számára. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala rendszeresen részt vett a platform munkájában, amelynek fő célja, hogy erősítse az együttműködést, az információáramlást, a jó gyakorlatok és tapasztalatok megosztását mind nemzeti, mind nemzetközi szinten.

2016. januárban a Szociális, Gazdasági és Kulturális Jogok Platform találkozásán Strasbourgban elsősorban az EQUINET szakpolitikai munkacsoportja által összeállított, a szociális, gazdasági és kulturális jogokkal kapcsolatos munkaanyagot mutatták be és tárgyalták meg. Az ülésen érdemi párbeszéd zajlott továbbá az Európai Szociális Kartának (és az ún. „torinói folyamatnak”) a platform munkájához kapcsolódó kérdéseiről.

2016. februárban a Platform on Rights of Migrants and Asylum-Seekers bécsi ülésén a résztvevők a 2015. évi – a második világháború óta példátlan nagyságú – migrációs nyomáshoz kapcsolódóan a nemzeti emberi jogi intézmények lehetőségeiről és kihívásairól folytattak párbeszédet. Külön hangsúlyt kapott a migráns gyermekek sorsa.

2016. áprilisban a Gyűlölet-bűncselekményekkel foglalkozó munkacsoport ülésén Amszterdamban a szervezetközi összefogás 2015. évi tevékenységéről, a 2016-os év céljairól, programjáról és az egység működésének koordinációjáról volt szó.

2016. júniusban a roma esélyegyenlőséggel foglalkozó, athéni platform során a platformot vezető szervezetek állásfoglalást adtak ki az Európa különböző pontjain zajló, romákat érintő kilakoltatások kapcsán. Az állásfoglalásban a kilakoltatás feltételeire (nemzetközi jogi minimumaira) és társadalmi hatására kívánták felhívni a különböző hatóságok figyelmét.

A Jövő Generációs Intézmények Hálózata (Network of Institutions for Future Generations) tagjainak éves találkozására 2016. június 7–8-án Helsinkiben került sor, ahol tiszteletbeli elnökké választották Szabó Marcel biztoshelyettest.

Az Európai Jogászok Nemzetközi Szövetsége (Fédération Internationale pour le Droit Européen – FIDE) mintegy félévszázados múltra visszatekintő szervezet, kongresszusainak előadói között az európai jog legelismertebb szakértői szerepelnek. A kétévente megrendezett FIDE Kongresszust 2016-ban Budapesten tartották, ahol Szalayné Sándor Erzsébet és Szabó Marcel biztoshelyettes is részt vett.

A brüsszeli Európai Roma Információs Iroda (European Roma Information Office) ötödik műhelymegbeszélését 2016. október 13-án rendezte meg a roma gyermekek oktatási szegregációjának témájában, melynek résztvevői elsősorban a nemzeti emberi jogi intézmények és egyenlő bánásmód testületek képviselői voltak. Az egész napos műhelybeszélgetés során a nemzetiségi biztoshelyettest titkársági munkatársa képviselte.

A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata megfigyelő státusszal rendelkezik az Európa Tanács által létrehozott CAHROM (Ad-Hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues) testületben, amelynek tizenkettedik plenáris ülésén (2016. november 15–18.) a Hálózat képviselőként a nemzetiségi biztoshelyettes vett részt.

Az alapvető jogok hatékony védelmének nemzetközi szinten is fontos előfeltétele, hogy megfelelő minőségű és mennyiségű vonatkozó információ, statisztikai adat álljon rendelkezésre. A Hivatal ezt – többek között – azzal segíti elő, hogy a különböző nemzetközi emberi jogi szervezetek és társszerveik által a Hivatalhoz eljuttatott kérdőíveket megválaszolja, illetve egyéb adatkéréseket teljesít. A beszámolási időszak során a Hivatal adatszolgáltatást nyújtott – többek között – a fogyatékossgal élő személyeknek nyújtott szolgáltatásokról (OHCHR), az Országgyűléssel folytatott együttműködésről (GANHRI), az idős emberek jogairól (HelpAge International) és a migráns gyermekek egészségügyi ellátásáról (MOCHA projekt). A Kínai Nagykövetség átfogó tájékoztatást kapott a Hivatal és a biztos intézményének működéséről; ezen túlmenően a Hivatal hozzájárult az amerikai Külügyminisztérium éves emberi jogi jelentéséhez. A Hivatal aktívan részt vett a Külgazdasági és Külügyminisztérium által 2016 novemberében, immáron kilencedik alkalommal megrendezett Budapesti Emberi Jogi Fórumon, valamint – szintén a KKM kérésére – adatszolgáltatást nyújtott a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya végrehajtásáról szóló 6. nemzeti jelentés elkészítéséhez.

1.2.4.

OPCAT nemzetközi tevékenység, nemzetközi kapcsolatok

2016 folyamán a nemzeti megelőző mechanizmus (NMM) széleskörű szakmai kapcsolatai és tapasztalatai tovább bővültek. A nemzetközi rendezvényeken kívül az NMM munkatársai több alkalommal konzultáltak szakmai kérdésekről partnereikkel, ennek keretében a legtöbb esetben a magyar

NMM működéséről adtak információt olyan szervezeteknek, amelyek az NMM-ek működését monitorozzák, de több esetben információkkal és kapcsolatteremtéssel is segítettek nemzetközi szervezeteket, amelyek hasonló tevékenységet folytatnak. Az OPCAT NMM első éves jelentésének disszeminációja megtörtént, az éves jelentésre adott nemzetközi reakciók elismerek és pozitívak voltak. A Hivatal munkatársai minden lehetséges alkalmat kihasználtak az első, éves jelentés nemzetközi szinten, minél szélesebb körben való terjesztésére.

A biztos folyamatos kapcsolatban állt a Kínzás Elleni Albizottság (SPT) tagjaival 2016-ban is, számos nemzetközi konferencián és találkozáson nyílt alkalom az informális egyeztetésre. A Magyar Helsinki Bizottság (HHC) több alkalommal is jelezte, hogy az SPT tagjai ismételten nem hivatalos látogatásra érkeznének a Hivatalba. A tervezett látogatásokat végül az SPT két tagja a HHC-n keresztül lemondta.

Az alapvető jogok biztosja 2015. december 31-én megküldte Günther Kräuter osztrák ombudsman részére a nemzeti megelőző mechanizmus bemutatkozó levelét és kérelmét a Délkelet-európai NPM Hálózat (SEE) rendes tagjai közé történő felvételére vonatkozóan. Az NMM felvételére 2016 áprilisában, Salzburgban került sor.

Az OPCAT Főosztály a 2016. évben fókuszpontba helyezett elkülönítés (solitary confinement) témájának kidolgozása érdekében felvette a kapcsolatot a brit nemzeti megelőző mechanizmus képviselőjével. Louise Finer elektronikus úton megküldte a brit nemzeti megelőző mechanizmus e témában készült éves jelentésének internetes elérhetőségét, valamint a témára vonatkozó munkaanyagot. Ezt a munkaanyagot 2016 folyamán – a Hivatal munkamódszereihez, valamint a magyar körülményekhez igazítva – az összes meglátogatott fogvatartási helyen felhasználták az OPCAT Főosztály tagjai.

A Kínzás-megelőzési Szövetség (APT) felkérte az alapvető jogok biztosát, hogy az OPCAT tízéves évfordulója alkalmából vegyen részt egy kampányban. Ennek kapcsán a Hivatal 2016. június 22-én nagy sikerű sajtótájékoztatót szervezett, amelynek során bemutatta az éves jelentést, az eddig elvégzett OPCAT NMM tevékenységet, valamint az APT kisfilmjét. Az APT számára az NMM 2016 végén megküldte az egyik, jelentős sikert eredményező jelentése kivonatát a tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézet fogdakörletén és szállítózárkáiban még 2015-ben talált, visszásságot okozó állapotokról, illetve az ehhez kapcsolódó follow up vizsgálat pozitív eredményeiről.

2016. július 14-én a biztos fogadta a Hivatalban a Médecins Sans Frontières két tagját. Az MSF elnöke 2016. július elején találkozott a rendőrség, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal képviselőivel, és jelezte aggályait a magyar–szerb határon kialakult helyzet miatt. A Hivatal munkatársai ezzel kapcsolatban részletekbe menően tájékoztatták az MSF képviselőit a migrációs helyzetről.

2016 szeptemberében a lett ombudsman tájékozódott a Hivatalban a magyar büntetés-végrehajtási intézetekben fogva tartott személyek levelezéssel és látogatófogadással kapcsolatos jogairól.

Az OPCAT Főosztály munkatársai 2016. november 24-én találkoztak az IOM (International Organization for Migration) magyarországi irodájának képviselőivel, és segítséget nyújtottak az IOM újonnan induló, a kísérő nélküli kiskorúak egységes ellátásának kialakításáról szóló, az EU által finanszírozott program problématerképének összeállításához.

Decemberben a Brit Börtönfelügyelőség Ellenőrzési Csoportjának vezetője és munkatársai látogattak a Hivatalba. Tájékoztatást adtak az általuk folytatott kutatási projektről, melynek célja feltérképezni a nemzeti megelőző mechanizmusok menekültügyben történő fellépésének lehetőségeit. A vendégek részletes tájékoztatást kaptak az alapvető jogok biztosára mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus közel két éves tevékenységéről.

2016 decemberében a Külügyminisztérium felkérte a biztost, hogy delegáljon tagot az Európa Tanács Kínzás és Megalázó Bánásmód Elleni Bizottságába (CPT). A biztos az NMM két munkatársát, Fliegauf Gergelyt és Haraszti Katalint jelölte a pozícióra.

A 2016. év folyamán az OPCAT Főosztály munkatársai számos nemzetközi konferencián képviselték a Hivatalt. 2016. február 15-én a „Children’s Rights Behind Bars” elnevezésű projekt záró konferenciáján vettek részt Brüsszelben, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság épületében. A konferencián sor került egy kézikönyv (Practical Guideline) bemutatására a személyi szabadságuktól megfosztott gyermekek fogvatartási helyeinek látogatásáról.

2016. február 15–16-án Bécsben az OPCAT Főosztály munkatársa az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), az Európa Tanács, az Equinet, valamint az ENNHRI közös rendezvényén vet részt, amelynek témája a migránsok, köztük a gyermekek befogadásának és integrációjának kérdései voltak. 2016. február 16–17-én Bécsben, az előző rendezvény folytatásaként került megrendezésre a Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata Migrációs Munkacsoportjának ülése („Meeting between FRA, the Council of Europe, Equality Bodies, National Human Rights Institutions and Ombudsperson Institutions”), amelynek témája a hálózat tagjainak tematikus együttműködése volt.

2016. április 20. és 22. között Salzburgban a Délkelet-európai NPM Hálózat (SEE) ülésén és a hozzá kapcsolódó, időskorúakról szóló konferencián („Homes for the elderly/care institutions and dementia – standards in health care and medication-based restrictions to freedom”) az NMM képviselője is részt vett. A találkozó legfontosabb eredménye a magyar nemzeti megelőző mechanizmus számára az volt, hogy az NMM-et a SEE rendes tagjává választották. 2016. október 10–12. között az NMM képviselői részt vettek Bécsben a Délkelet-európai NMM Hálózat soros ülésén, ahol alkalmuk volt

látogatást tenni egy „legjobb gyakorlat” szerint működő idősek otthonába, illetve megfigyelőként részt vettek az osztrák NMM egyik látogatásán. 2016. október 13–14-én részt vettek az EBESZ tagállamok Nemzeti Megelőző Mechanizmusainak éves konferenciáján, szintén Bécsben („Annual meeting of NPMs from the OSCE region”). A találkozó elsősorban a nemzeti megelőző mechanizmusok helyzetéről, tevékenységéről, továbbá az egymás közötti, illetve a civil szervezetekkel folytatott kooperáció tapasztalatairól szólt.

2016. november 3–4-én Haraszi Katalin vett részt és „Asylum-seeking Unaccompanied Children in Hungary” címmel tartott előadást a macedóniai Ohridban rendezett konferencián, amely a menekültek jogvédelmi rendszerének fejlesztésével foglalkozott. A konferencia fókuszpontja a menedékhöz való hozzáférés volt, különös tekintettel a délkelet-európai országok emberi jogi intézményeinek tapasztalataira.

Az OPCAT Főosztály munkatársa a Ludwig Boltzmann Institute és az Academy of European Law szervezésében, „Increasing the cooperation between judiciary and NPMs: An opportunity to strengthen fundamental rights in the implementation of EU law” címmel indított program keretében Bécsben tartott konferencián 2016. június 6–8. között képviselte a Hivatalt. A konferencia kimenetele, hatása, a bíróságok és az NMM-ek közötti együttműködés lehetséges további útvonalai tekintetében a konferencia szervezői – előzetesen megküldött kérdőív alapján – telefonkonferenciát rendeztek valamennyi részt vevő ország képviselőivel. A programsorozat keretében megtartott második konferencia 2016. november 15–17. között került megszervezésre, folytatva a bíróságok és az NMM-ek közötti lehetséges együttműködés körvonalazásának és a fogvatartással összefüggő EU kerethatározatoknak a témáját. A konferencián a magyar NMM két munkatárssal képviseltette magát.

A 2016. november 28–30. között is a Főosztály munkatársai képviselték a magyar intézményt a Zágrábban tartott Délkelet-európai NMM Hálózat által szervezett konferencián, amelynek előadásai érintették az OPCAT hatályba lépésének 10. évfordulóját, az ENSZ Nelson Mandela szabályok NMM-ek működésére gyakorolt hatását, az utóvizsgálatok szerepét, valamint migrációs kérdéseket.

A Hivatal képviseltette magát a 2016. december 7–9. között, Stockholmban tartott „nemzetközi migrációban részt vevő, kísérő nélküli kiskorúak védelméről” szóló konferencián, amelyet a Balti-tengeri Tanács (Council of the Baltic Sea States) és a Közép-európai Kezdeményezés (Central European Initiative) szervezett.

2. Sajtóvisszhang

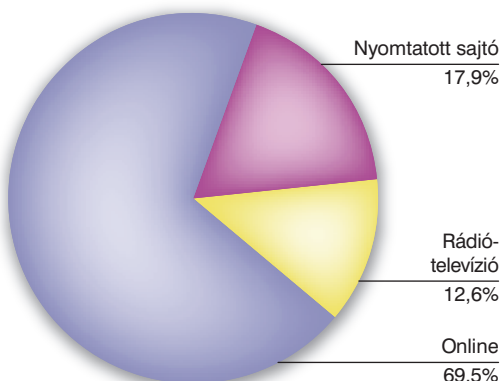
Az alapvető jogok biztosa és két helyettese médiamegjelenéseiről¹

2016-ban folytatódott az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek az a gyakorlata, hogy a munkájukat a nyilvánosság előtt folytatják. Valamennyi, ezzel kapcsolatos szabály és munkarend a tevékenység teljes objektivitását szolgálja. Elkészült jelentéseikről, jogilag alátámasztott felismeréseikről, alapjogi elemzéseikről, megállapításaikról, az érintett és érdekelt feleknek küldött ajánlásaikról arra létrehozott saját felületeken és a médián keresztül is tájékoztatást adnak.

Az alapvető jogok biztosának és két helyettesének hatáskörébe tartozó témákról az Observer Magyarország médiaelemzése szerint 2016-ban összesen 123 ezer 409 nyomtatott és online cikk, rádió- és televízió híradás jelent meg. Ezek közül megközelítőleg 64 ezer volt az ombudsman, több mint 36 ezer volt a jövő nemzedékek biztoshelyettese, 23 ezret meghaladó számú volt a nemzetiségek biztoshelyettesének tematikájába vágó hírek, értesülések, riportok, tudósítások és interjúk száma.

2016-ban is folytatódott az a gyakorlat, hogy az alapvető jogok biztosa és két helyettese elsősorban az ajbh.hu honlapon teszi közzé megállapításait, vizsgálati jelentéseit, állásfoglalásait, a munkájához kapcsolódó híreket, a Hivatal hazai rendezvényeinek és nemzetközi kapcsolatainak beszámolóit. Ezek

részben a Magyar Távirati Iroda Országos Sajtószolgálatának közvetítésével, részben a szakosított felületeken, részben pedig a közösségi médiá-



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

¹ A sajtómegjelenések statisztikai információinak másutt külön nem jelölt forrása az Observer Budapest Médiafigyelő kimutatása.

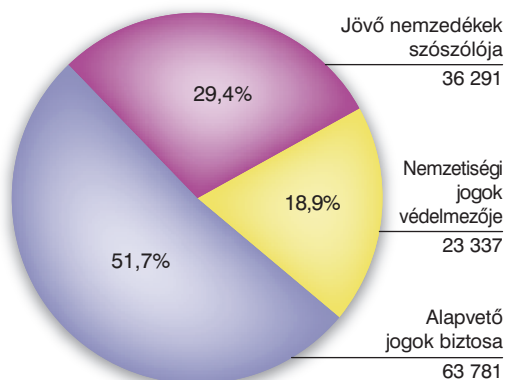
ban, a Hivatal Facebook oldalán (<https://www.facebook.com/Alapvető-Jogok-Biztosának-Hivatala-530173840395350>, valamint az egyes szakterületek által működtetett speciális Facebook-oldalokon (<https://www.facebook.com/Gyermekjogok/>, <https://www.facebook.com/ombudsmanhelyettes/>) is megjelentek. A nemzetközi szempontból releváns közleményeket a Hivatal honlapjának angol nyelvű változatában is közzétette.

2016-ban az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalával kapcsolatban az Observer 5144 olyan alkalmat regisztrált, amelyben megnevezték az alapvető jogok biztosát, illetve helyetteseit, valamint az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát. Ezek közül 3576-ot online, 922-t a nyomtatott, 646-ot pedig RTV felületeken publikáltak.

Valamennyi sajtóközlemény elolvasható az ajbh.hu honlapon, a Közlemények rovatban. A 2016-ban publikált 69 közlemény valamivel több mint fele az alapvető jogok biztosának jelentéseit összegezte, a jövő nemzedékek biztoshelyettese és a nemzetiségi biztoshelyettes szinte teljesen egyforma arányban publikálta a legfontosabb szakmai megnyilvánulásait.

Ugyanakkor azt is meg kell állapítani, hogy a közlemények száma és az egyes szakterületekkel kapcsolatos arányai nem feltétlenül tükröződtek a média-megjelenések hasonló jellemzőiben.

A 2015. évi adatokkal összehasonlítva a 2016. évi megjelenések megoszlása – az ombudsman megjelenéseit tekintve – stabilizálódást mutat. A teljes médiaprezentációban két, egymást követő esztendőben tízed százalékpontokkal, vagyis nem szignifikánsan változott az évek óta jelentős számbeli fölényben lévő online publikációk aránya. A 2015-ös 22 százalékról visszaesett viszont és 17,9 százalékot ért el a nyomtatott sajtó részesedése, ezzel szemben 9 százalékról 12,6 százalékra növekedett a sok nézőt elérő rádió- és televízióműsorokban mért nyilvánosság. Székely László tevékenységéről az összes megjelenés 68 százaléka szólt, Szabó Marcel biztoshelyetteséről a megjelenések 28 százaléka, Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyetteséről pedig 4 százaléka számolt be. Az adatok értelmezéséhez az is hozzátartozik, hogy a nemzetiségi kérdésekkel kapcsolatos témákat főként a területet kiemelten figyelő, erre specializált érdeklődésű szerkesztőségek dolgozták fel, és a valamennyi nemzetiség által fenntartott felületek nem szerepelnek a mé-



*Az ombudsman és helyettesei említése a médiafelületeken
(forrás: Observer Magyarország)*

diafigyelés statisztikájában. Emellett a Szabó Marcellt és munkásságát említő, kiugróan magas számú cikk elsősorban a biztoshelyettes alkotmánybíróvá jelölésének és megválasztásának idején, 2016 novemberében volt meghatározó, vagyis említései nagyrészt az Alkotmánybírósággal összefüggésben keletkeztek. A kiemelkedő számokhoz hozzájárult, hogy a jövő nemzedékek biztoshelyettese ebben az időszakban adta ki a megbízatását lezáró, híreket generáló több állásfoglalását is. 2016 decemberére a jövő nemzedékekkel kapcsolatos említések száma visszaállt a korábban megszokott szintre.

A nézettségi-olvasottsági felmérésekből kiderül, hogy a legtöbbet a nyomtatott sajtóban a meghatározó országos terjesztésű lapok, valamint ezek internetes kiadványai foglalkoztak az alapvető jogok biztosa és helyettesei tevékenységével. Az orgánumok között a jelentések önálló feldolgozását minden más felületet megelőzve a Magyar Nemzet végezte (114 cikk). A nyomtatott sajtóban a Népszava (106), a Magyar Idők (83), a Magyar Hírlap (72) és a Népszabadság (55) volt a további sorrend, 24 milliónál több volt az ombudsmani megnyilvánulásokat publikáló lapok összpéldányszáma (forrás: MATESZ Print Audit). Az online médiában a nepszava.hu (186), mno.hu (181), hvg.hu (113), magyaridok.hu (108), magyarhirlap.hu (101) foglalkozott a legtöbbet az ombudsmani munkával. Az internetes megjelenések lehetőségeire utal az az adat is, hogy a legnagyobb érdeklődéssel fogadott első nyolc témában – lásd a felsorolást alább – csak az online felületen összesen majdnem 32 millió oldalmegnyitásra volt lehetőség, a teljes ombudsmani hivatal valamennyi közleményének internetes megnyitására 133 millió alkalom nyílt 2016-ban (forrás: Digitális Közönségmérési Tanács). Egyenként vizsgálva az országos nagy újságokétól elmarad, azonban országos méretekben összesítve valamennyi központi kiadványt megelőz a 18 megyei lapban és azok internetes kiadványaiban megjelent ombudsmani hírek mennyisége.

A rádió-televízió kategóriában magasan a legtöbbet a HírTv foglalkozott a biztos és helyettesei híreivel. ATV, tv2, Lánchíd Rádió, Kossuth Rádió, Klubrádió, M1, RTL Klub, Echo Tv, Inforádió a megjelenítések további sorrendje.

A statisztikai kimutatások arra is rávilágítanak, mely témákat fogadta a média a legnagyobb érdeklődéssel. Az első nyolc között (a Szabó Marcel alkotmánybírói jelölését, majd megválasztását, illetve az ombudsmanhelyettesi megbízatásának összegzését nem számolva) az élen az alapvető jogok biztosságának az uniós betelepítési kvóta-rendszerrel kapcsolatos, Alaptörvény-értelmezést kérő alkotmánybíróági beadványa áll. Ennek említésszáma nemcsak az önálló cikkek, hanem kormányzati és nem-kormányzati megszólalások részeként is magas (online 177, rádió-tv 51, nyomtatott sajtó 43). Megkülönböztetett médiafigyelem kísérte 2016-ban is a miskolci romákkal szemben alkalmazott helyi módszereket, azaz az ezekről kialakított közös ombudsmani és nemzetiségi helyettesi álláspontot. Megjelenésszámban ezt követte a biztos 2015. évi tevékenységéről szóló beszámoló, a kaposvári Zita gyermekotthon-

ban elkövetett visszaéléseket feltáró jelentés, a Szent Imre kórház pszichiátriájának vizsgálata, a bicskei gyermekotthon bántalmazási ügyében lefolytatott ombudsmani vizsgálat és az alapjogi biztos beadványa az Alkotmánybíróságon az ászotthalmi önkormányzat rendeletének megsemmisítésére.

A 2016. év közleményeiben igen nagy súllyal jelentek meg a gyermekjogokkal összefüggő kérdések. Mind a gyermekjogok védelmét is ellátó alapvető jogok biztosának panasz alapján vagy hivatalból elrendelt vizsgálatait, mind az OPCAT–Nemzeti Megelőző Mechanizmus (NMM) gyermekintézményekben tett bejelentés nélküli látogatásai állandó témát adtak a médiának.

Az így közzétett 14 közlemény közül jelentős visszhangot keltett például Székely Lászlónak a gyermekbarát meghallgatás izlandi Barnahus modelljének hazai meghonosítására tett kezdeményezése és az ennek fontosságát sokoldalúan megvilágító konferencia.

A média számára is volt speciális mondanivalója a médiaoktatás helyzetét elemző, az online gyermekvédelmet támogató két rendezvénynek és az arról kiadott összegzésnek. Az óvodai fegyelmezés megengedhetetlen módszeréről szóló vagy a kiskorúak abortuszkérelmével kapcsolatos problémákat elemző, a gyöngyösi kisgyerek éhhalálának közvetett felelőseit kereső, ajánlásokat megfogalmazó jelentés közleménye az év végéig foglalkoztatta a médiát. A bicskei, a kalocsai, a kaposvári, a makói, a fóti, valamint a budapesti Cseppkő utcai gyermekotthon vizsgálata nem csak a megállapítások és ajánlások nyilvánosságra hozatalakor, de napokkal, sőt, visszautalások révén akár hetekkel később is tematizálta a média arra érzékeny részét.

Azon túl, hogy az így kiadott közlemények a legfontosabbnak ítélt témákban születtek, a magyarországi médiának lehetősége volt rá, hogy

Műhelybeszélgetés a gyermekek médiahasználatáról (2016. május 3.)



a www.ajbh.hu honlapon olvasható, az érdeklődésének megfelelő témájú, de külön közleményben közzé nem tett egyéb jelentéseket szemlélje. Ezek nyomán további több ombudsmani téma került a nyilvánosság középpontjába úgy is, hogy a jelentést szemlélő cikket más fórumok is publikálták vagy saját szemszögükből újra feldolgozták. Jellemző példája ennek, hogy a NMM helyszíni látogatásairól és jelentéseiről (elsősorban az utóbbiakról) rendszeresen beszámoló Magyar Nemzet cikkét a média különféle orgánumai átvették, illetve tovább részletezték a jelentésekben feltártakat. A NMM 2016. évi jelentéseivel kapcsolatos hírekben, tudósításokban visszatérő elem volt az is, hogy a cikkekben visszautaltak a 2015-ben és 2016-ban más látogatások alkalmával tett hasonló megállapításokra – például a már említett gyermekotthonok helyzetével és körülményeivel kapcsolatban. Egyes 2016-os jelentések, következésképp média-megjelenések is a NMM 2015. évi látogatásainak megállapításairól szóltak; ennek az az oka, hogy a látogatásokon tapasztalt feldolgozása hosszabb időt vesz igénybe (minderről részletesebben az alapvető jogok biztosának az OPCAT–NMM tevékenységéről szóló 2016. évi átfogó jelentésében olvasható az ajbh.hu oldalon).

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes, Szabó Marcel megbízatása alkotmánybíróvá választása következtében 2016. november 30-ával lezárult. A 2016-os év a biztoshelyettes munkájában a fenntarthatóság különféle kihívásainak és feladatainak jegyében telt. Igen nagy érdeklődést keltett például az a nyilvános állásfoglalás, amelyben a transzatlanti szabadkereskedelmi egyezmények (TTIP, CETA) környezeti kockázataira figyelmeztetett. Az év 11 hónapjában a mai és a jövő generációk életfeltételeit meghatározó több állásfoglalása, 17 közleménye között emlékezetes a Hivatalban rendezett „Tiszta fűtés”-konferencia záró sajtóanyaga: a téli szmog-időszakban különösen időszerű volt felhívni a figyelmet a légszennyezettség egyik alapvető okára, a környezetet és egészséget károsító tüzelési anyagokra és technikákra. Közvetlenül a Tisza vidékén, utánközlésben pedig országosan keltett érdeklődést a vásárosnaményi vízszennyezés okait kimutató sajtóközlemény.

Országos jelentőségű volt a 2016-ban kiadott két felszólítás a talaj és termőföldek védelmére, a figyelem felhívása arra, hogy a zöldmezős beruházások következtében jelentős mennyiségű termőtalaj semmisül meg. Folytatódott a Fatestvér program, Szabó Marcel kezdeményezése, amelynek médiaviSSzhangja is hozzájárult, hogy több településen követték a példát és fát ültettek az újszülöttek köszöntésére. Sajtóközleményben kaptak hangot az Orczy-kertben megkezdett fakivágásokkal kapcsolatos aggályok, a felszólítás a szakmai-társadalmi párbeszéd folytatására. Szabó Marcel a víz világnapján a Drávára tervezett vízlépcső lehetséges károsítását tette szóvá a médiában és a vízkinccsel való észszerű nemzeti gazdálkodás fontosságát emelte ki. Nyilvánosan, a sajtó útján is javasolta a polgári perrendtartásról

*Konferencia a talajvédelemről
(2016. november 24.)*

szóló törvényjavaslat kiegészítését annak érdekében, hogy környezetszennyezés okozta kollektív jogsérelem esetén is – ide értve az abból fakadó vagyoni kárt és egészségkárosodást – lehetővé vá-



ljon a társult per új jogintézményének alkalmazása. És közleményben szólalt meg akkor is, amikor a parlagrafű-szezonban hatékonyabb kormányzati fellépést sürgetett a fertőzött területek felderítésére, valamint a fertőzés megelőzésére és kormánybiztos kinevezését szorgalmazta a védekezés irányítására. (További részletek a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes beszámolóját tartalmazó fejezetben olvashatók.)

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes, Szalayné Sándor Erzsébet 18 saját és az ombudsmannal közösen kiadott 4 sajtóközleményében egyszerre fordult a 13 magyarországi nemzetiséghez és a többségi társadalomhoz. Valamennyi magyarországi nemzetiség rendelkezik saját olyan felülettel, amelyen rendszeresen beszámol a biztoshelyettes tevékenységéről, rendezvényeiről, állásfoglalásairól. Így az érdekeltek „első kézből” juthatnak őket érintő információkhoz a biztoshelyettestől. Ezek mellett az országos és a helyi média is foglalkozott a nemzetiségi ombudsmanhelyettes feladatkörébe tartozó, sokakat érintő témákkal, mint a miskolci településfelmérés és az azt kísérő jelenségek, a nemzetiségi önkormányzatok finanszírozási környezete, a nemzetiségi civil szervezetek pályázati lehetőségei vagy a nemzetiségi oktatás kérdései.

Konkrét események alapjogi megítélése, évfordulók, nemzetiségi napok alkalmával tett megállapítások mellett jelentősebb nyilvánosságot kapott például a rasszizmus elleni felszólalás, a holokauszt emléknapján tett nyilatkozat vagy a tolerancia világnapján közzétett állásfoglalás. Fontos kiemelni a megjelöléseket követő sajtótájékoztatók és interjúk jelentőségét, ezek során ugyanis a biztoshelyettes az adott megyében, illetve régióban élő nemzetiségeket érintő konkrét kérdésekkel kapcsolatban is azonnal tájékoztatni tudta a helyi média képviselőit.

Különleges és érdeklődéssel fogadott színpoltja volt a biztoshelyettes 2016-os média-megjelenéseinek, hogy a Rio de Janeiróban megrendezett XXXI. nyári olimpiai játékokat megelőzően közleményben mutatott be 12 olyan ma-



Interjú Heves megyei nemzetiségi kérdésekről

gyar olimpikont, aki az elmúlt évtizedekben nemzetiségi származású magyar állampolgárként versenyzett közös hazánk dicsőségéért.

A nemzetiségi ombudsmanhelyettes a ha-

gyományos megszólalási formák mellett fontosnak tartja, hogy mondani- valóját olyan célcsoportokhoz – így kiemelten a fiatalokhoz – is eljuttassa, amelyek kevésbé élnek a hagyományos média lehetőségeivel. 2016 egyik újdonságaként létrehozta önálló Facebook-profilját (<https://www.facebook.com/ombudsmanhelyettes/>), aminek létjogosultságát a nagyszámú megtekintés és intenzív interaktív felhasználás igazolja vissza. Az év végén a nemzetiségi ombudsmanhelyettes Twitter-fiókja is létrejött, elsősorban a fiatalabb korosztályok, valamint a külföldi érdeklődők felé fordulva. 2016-ban megkezdődött egy önálló aloldal kialakítása az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala honlapjának részeként, amely 2017-től univerzális nemzetiségi jogi adatbázisként és fórumként fogja szolgálni a közösségeket és az érdeklődő többségi társadalomhoz tartozókat. (További részletek a nemzetiségi ombudsmanhelyettes beszámolóját tartalmazó fejezetben olvashatók.)

3.

Alkotmányos jogok helyzetének értékelése

3.1.

A törvényben kiemelt vizsgálati területek

Az alapvető jogok biztosa 2016-ban is az Ajbt. vonatkozó rendelkezésével és szellemiségével összhangban folyamatos, fokozott figyelmet fordított a kiemelt vizsgálati területekre. A következőkben a törvényi sorrendet híven követve ezek közül három terület, a gyermekek jogainak, a fogyatékossgal élő személyek, illetve a további leginkább veszélyeztetett csoportok jogainak védelmét érintő ügyek, jelentések, vizsgálatok, tendenciák elemző bemutatására kerül sor. A kimaradó két terület, azaz a Magyarországon élő nemzetiségek jogai, illetve a jövő nemzedékek érdekei, az egészséges környezethez való jog védelmének területével összefüggő tapasztalatok, ügyek, tendenciák tárgyévi vizsgálatainak bemutatása a beszámoló önálló 4. és 5. fejezetébe került át. Ezek a biztoshelyettesi beszámoló részek, fejezetek foglalkoznak a biztos és a biztoshelyettesek közös munkájának, vizsgálatainak és együttműködésének tapasztalataival.

3.1.1.

A gyermekek jogainak védelme

Az Alaptörvény XVI. cikke rögzíti, hogy minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megilleti, mint bármely más (felnőtt) embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.

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

A gyermeki jogok érvényesülése feletti örökös, a jogi és nem jogi eszközök segítségével végzett jogvédelem az Ajbt. által elismerten is a biztos egyik első helyen kiemelt kötelessége. Az Ajbt. kimondja, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatása révén – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. A biztos a tudomására jutó, a gyermekek alkotmányos jogait érintő visszaéléseket kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezhet. Emellett a nyilvánosság használata – mint az ombudsman intézmény egyik „legerősebb fegyvere” – proaktív jogvédelmi eszközként hagyományosan nagyobb hangsúlyt kap a gyermeki jogok védelmének terén. Jelen beszámoló a gyermeki jogok védelmével kapcsolatos ombudsmani tevékenységet elsődlegesen az egyedi és stratégiai, panaszalapú és hivatalbóli vizsgálatok tükrében kívánja bemutatni, emellett szólni kíván a biztos jogon kívüli eszközeivel végzett munkájáról is. A gyermekek jogainak védelme ugyanakkor igen tág terület, amely nemcsak a szűken vett gyermekvédelmi intézményeket és rendszert, hanem a közoktatást, a felsőoktatást, az egészségügyet is érinti, nem beszélve a fogyatékossgal élő gyermekek jogainak kiemelt védelméről. Mindezeket szem előtt tartva a tárgyév – gyermekjogokat is érintő – oktatási, egészségügyi tárgyú, a fogyatékossgal élő vagy menekült gyerekek jogaival foglalkozó jelentésekről a beszámoló tematikus fejezetei szólnak.

A 2015-ös Gyermekjogi Stratégia alapján elindított és 2016-ban zárult átfogó vizsgálatok

2015 elején a biztos az éves Gyermekjogi Stratégiájában arról határozott, hogy a korábbi nagyobb tematikus projektek helyett – az Ajbt. felhatalmazásával összhangban – évente 4-5 átfogó jellegű, széleskörű adatgyűjtésre épülő, hivatalbóli vizsgálatot indít a gyermekjogi területen.

Az adott évi fókuszpontok kiválasztására a korábbi tapasztalatok, vizsgálatok, az aktuális kérdések és a beérkezett jelzések alapján kerül sor az év első negyedévében. Mindezek alapján 2015-ben a biztos *négy kiemelt, hivatalbóli vizsgálatot indított el*; közülük három jelentésének kiadására 2016 első negyed-

évében került sor, így ezek ismertetésére a jelenlegi beszámolóban kerül sor. E jelentések a felsőoktatási intézményekben az utólagos regisztráció biztosításának gyakorlatával, illetve a médiaértés-oktatás hazai iskolai helyzetének elemzésével, valamint a rászoruló gyermekek számára az iskolai szünetekben a szervezett étkeztetés biztosításának rendszerével foglalkoztak.

1. Az AJB-1018/2016. számú ügyben a biztos hivatalból indított vizsgálatával feltárta a családjuk szociális helyzetére tekintettel ingyenes vagy kedvezményes térítési díjú étkezésben részesülő rászoruló gyermekek iskolai szünetek időtartama alatti étkeztetésének körülményeit. Az ombudsman ennek érdekében tájékoztatást kért a szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkártól, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) elnökétől, illetve kilenc, meghatározott szempontok, reprezentatív tulajdonságok szerint kiválasztott – az ország különböző régióiban lévő, eltérő nagyságú, lakosságszámú és fejlettségű – települési, kerületi önkormányzat polgármesterétől. A vizsgálat indításakor hatályos szabályozás alapján a köznevelési intézményekben biztosítandó étkezés időszakába nem tartoztak bele az őszi, téli és tavaszi szünetek munkanapjai, a nevelés és tanítás nélküli munkanapon való étkeztetés biztosítására csak a felügyelet fogalmából lehetett következtetni, a nyári szünetben pedig a rászoruló gyermekek ellátása az önkormányzatok döntésétől függött. Így viszont a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetését – a vizsgálat adatai szerint – az iskolai tanévközi szünetek idejére a települési önkormányzatok nem minden esetben vállalták önként, még akkor sem, ha erre a törvény alapján kötelezettségük is fennállt. E hiányos és nem egyértelmű szabályozással összefüggésben a biztos visszásságot állapított meg, álláspontja szerint ez a helyzet alkalmas volt arra, hogy a gyermek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és az esélyegyenlőség elvével összefüggő jogsérelem veszélyét idézze elő.

A jelentés rögzítette, hogy a gyermekétkeztetésre vonatkozó rendelkezések 2016. január 1-jétől lényegesen megváltoztak, főszabályként kimondják, hogy természetbeni ellátásként a gyermek életkorának megfelelő gyermekétkeztetést kell biztosítani többek között a gyermeket gondozó szülő, törvényes képviselő kérelmére a bölcsőde és az óvoda zárvatartása, az iskolában a nyári szünet és a tanítási szünetek időtartama alatt is. A biztos megállapította, hogy a hatályos jogszabályok alapján szülői kérelem benyújtásával a bölcsődés, óvodás és iskolás gyermekek étkeztetése az iskolai tanítási napokon – az eddigi évekhez hasonlóan – jelenleg megoldott. A 2016. január 1-jétől hatályos rendelkezések alapján szintén megoldottá vált a bölcsődei és óvodai zárvatartás időszakában a bölcsődés és óvodás gyermekek, továbbá az évközi szünetekben és a nyári szünetben a hátrányos helyzetű gyermekek és a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő, halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek ingyenes étkeztetése, míg más gyermekek

esetében az étkeztetés ingyenesen is biztosítható lesz, ennél fogva a szünidei gyermekétkeztetéssel összefüggésben a hatályos szabályokat tekintve visszasszámítást a biztos nem tárt fel.

A vizsgálat során kapott önkormányzati válaszok alapján ugyanakkor a speciális étkezési igényű, szociálisan rászoruló gyermekek nyári szociális étkeztetésével kapcsolatosan a biztos rámutatott, hogy az egyes önkormányzatoknak a szünidőben is biztosítaniuk kell a speciális étkezési igényű gyermekek számára a megfelelő közétkeztetést. Felhívta a figyelmet arra is, hogy azokon a településeken, ahol nem működik bölcsőde, a szociálisan rászoruló gyermekek étkeztetésének megoldása bölcsődei keretek között eleve nem lehetséges, és ellátó hely hiányában a gyámhatóság sem tudja elrendelni a bölcsődei ellátás igénybevételét, amelyen keresztül a szociálisan rászoruló kisgyermek ingyenes étkeztetésben részesülhetnének. Mindez pedig a bölcsődés korú hátrányos helyzetű, rászoruló kisgyermek jelentős része tekintetében komoly esélyegyenlőtlenséget generál aszerint, hogy a kisgyermek melyik településen él. Az ombudsman ezért azt kezdeményezte a szaktárcaánál, hogy fontolja meg olyan tartalmú jogi szabályozás előkészítésének megkezdését, amely a jövőre nézve, a rendelkezésre álló erőforrásokra is figyelemmel lehetővé tenné az iskolai és óvodai nevelés, illetve tanítás nélküli munkanapokon a tanulók, továbbá a bölcsődével nem rendelkező településeken élő, bölcsődés korú gyermekek étkeztetésének biztosítását.

A jelentésre adott válaszában a szaktárca a rászoruló gyermekek étkezésének biztosításával összefüggő, 2017-től hatályba lépő új intézkedéseiről adott tájékoztatást. Kifejtette ebben, hogy a szegénység csökkentésére irányuló törekvésein belül kiemelten törekszik arra, hogy a rászoruló gyermekek étkeztetésére, ellátására szolgáló források a továbbiakban bővüljenek. Álláspontja szerint a nevelés és tanítás nélküli napokon a nevelési-oktatási intézményeknek a felügyelet fogalmából kiindulva biztosítaniuk kell a gyermekek számára a napközbeni étkeztetést, ezért e tárgykörben nem tartotta indokoltnak a jogszabály módosítását. A kisgyermek ellátása pedig 2017. január 1-jétől gyökeresen átalakul; válaszában a szaktárca utalt az új formájú óvodai ellátási (mini, munkahelyi óvoda) formákra és a kötelező bölcsőde fenntartásával kapcsolatos megváltozott szabályokra.

2. Az AJB-497/2016. ügyben a biztos a médiaértés-oktatás iskolai gyakorlatát tekintette át. A jelentés rögzíti, hogy a médiaértés-oktatás kérdésének jelentőségét mutatja, hogy az Európai Unió Bizottsága 2009-es, médiaműveltségről szóló ajánlásában szorgalmazta, hogy a médiaoktatás és a médiaműveltség válják az oktatási rendszer szerves részévé és az egyes tagállamokon belül minél több lehetséges szereplő vegyen részt ebben a munkában. A gyermekek ugyanis akkor érthetik meg az őket körülvevő világot, ha képesek értően, kritikusan megítélni és befogadni a hallott, látott információkat; ezt a célt szolgálja a

médiaértés-oktatás. A 2013-as Nemzeti Alaptanterv (Nat) újrarendezte a magyarországi médiaoktatás iskolán belüli helyét és rendszerét. A Nat-ban már valamennyi korosztály számára megjelennek a médiaműveltségre vonatkozó ismeretek, azok külön nevesítve beépülnek a vizuális kultúra tantárgyba. A médiaismeret, mozgóképkultúra 2001-től pedig már választható közismereti érettségi vizsgatárgy. Az oktatási szakértők szerint azonban probléma, hogy a médiaoktatás, illetve a médiaismeret tekintetében igen nagy különbségek vannak a gyermekek tudásában attól függően, hogy milyenek a helyi, személyes és iskolai lehetőségeik. Jelenleg emellett a médiaértés-oktatás több műveltségi területhez is kapcsolódik, nem önálló tantárgyként szerepel, így többnyire nem szakirányú végzettséggel, hanem egyéb főszakokkal rendelkező tanárookra hárul a médiával kapcsolatos ismeretek átadása.

Az átfogó vizsgálat arra irányult, hogy feltérképezze: a médiaismeret, médiaműveltség oktatása hogyan, milyen időkeretek között valósul meg a köznevelési intézmények gyakorlatában, milyen jó gyakorlatok léteznek a médiaismerettel, médiaműveltséggel kapcsolatos kompetenciák átadására. A vizsgálat kitért arra is, hogy melyek a médiaismeret, médiaműveltség területén megmutatkozó hiányosságok legfőbb következményei a gyermekekre nézve, létezik-e az iskolai médiahasználattal kapcsolatos szabályozás a köznevelési intézményekben. A vizsgálat feltárta azt is, hogy alkalmaznak-e a gyermekek által látogatott közintézményekben szűrőprogramokat a gyermekek számára káros, jogellenes tartalmak ellen, rendelkezésre állnak-e adatok a tekintetben, hogy a médiaismerettel, médiaműveltséggel kapcsolatos ismereteket milyen kompetenciával, képzettséggel rendelkező tanárok, milyen létszámmal oktatják a köznevelési intézményekben. A vizsgálat fókuszát képezte továbbá az is, hogy milyen lehetőségek, megoldások léteznek arra, hogy a jelenleginél nagyobb időtartamban, illetve hatékonyabban készítsék fel a tanulókat a felelős média-, illetve internethasználatra, hogy megvédjék őket, a káros, jogellenes tartalmakkal szemben az iskolákban, úgy, hogy az ne jelentsen a tanulókra nézve kötelező óraszám-növekedést.

A vizsgálat során a biztos külön is szükségesnek tartotta áttekinteni a médiaoktatás köznevelési intézményekben történő megjelenésének jogi kereteit. A Nat alapján a gyermekek elvileg teljes körű ismereteket szerezhetnek a médiaműveltség területén, amennyiben az adott köznevelési intézmény helyi tanterve teljes mértékben a Nat rendelkezéseire épül. A Nat ugyanakkor nem definiálja például az online bántalmazás jelenségét és fejlesztési célként annak kiemelt kezelését. A Nat előírásaiban megjelenő szakmai tartalom, követelmény, célrendszer ezen túl pusztán külső formális elvárást takar, az óraszámok ajánlásként jelennek meg. Kérdés, hogy egy adott intézmény azt magáévá teszi-e és a Nat szabályainak megfelelő óraszámban, az ott meghatározott szakmai tartalommal megtöltve oktatja-e az adott tantárgyat. Azaz a valós képet csak a helyi tantervek mutathatják. A vizsgálat során megkeresett

szervek jelzései szerint a gyakorlatban az ismeretek átadására szánt időkeretet gyakran nem használják fel az iskolákban, így maga az iskolai gyakorlat sok esetben eltérést mutat a köznevelést szabályozó dokumentumokban foglaltaktól. Emellett a médiával kapcsolatos kreatív, gyakorlati készségek fejlesztése sem jelenik meg markánsan a tantervekben. A médiaoktatásra fordított időkeretről a valóságban rendszerint helyi, vagyis iskolai szinten határoznak, illetve a tanár személyesen dönt.

A vizsgálat feltárta továbbá, hogy a tanárképzés jelenlegi rendszerében, a képzési és kimeneti követelmények között az internet veszélyeire, az online bántalmazás jelenségére, kezelésének módjára vonatkozó ismeretek nem szerepelnek. A médiatanárok igen kis hányada – 20-30% – rendelkezik szakképesítéssel. Nincsenek kötelező előírások a médiatanárok szakképesítésére, ebből következően a formális oktatásban a médiaismereteket az a tanár oktatja, akit a tantárgy érdekel, vagy akit megbíznak vele. A vizsgálat feltárta, hogy az alacsony óraszám, az integratív jelenlét, valamint a kevés számú, szakképzettséggel, jobbra hiányos kompetenciával rendelkező pedagógus iskolai jelenléte miatt a médiatudatosságra nevelés sok esetben nem valósul meg hatékonyan az oktatási rendszerben. A biztos úgy találta, hogy a köznevelés rendszerében a médiaoktatás szándéka látszik, annak eredménye azonban már kevésbé. Ez azért jelent komoly problémát, mert a vizsgálati tapasztalatok alapján a gyermekek sok esetben nincsenek tisztában az online bántalmazás jelenségével, jelentőségével, nincsenek ismereteik azokról a segítő szervezetekről és hatóságokról, amelyek az interneten megélt traumák feldolgozásában, a visszaélések kapcsán segítségükre lehetnek, ráadásul a szülők és a pedagógusok sincsenek maradéktalanul tisztában az internettel kapcsolatos tényleges kockázatokkal, veszélyekkel, azok kezelésének módjával. Az online megfélemlítés vagy bántalmazás kezelésében egyértelmű iránymutatásra lenne szükségük a gyermekeknek, s a szakértők egyöntetű véleménye szerint éppen a médiaértés-oktatás lehetne ennek az igazi terepe.

Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a médiaértés-oktatás hazai helyzetének elemzését nem lehet függetleníteni a digitális eszközök hozzáféréseinek kérdésétől, valamint a digitális kompetenciától, amely az információs és kommunikációs technológiák használatával kapcsolatos kompetenciákat jelöli. Ez utóbbiak gyakorlati megvalósulása nem képezte ennek a vizsgálatnak a tárgyát, azonban kiemelendő, hogy ma Magyarországon az egyes köznevelési intézményekben rendkívül eltérőek a digitális eszközök tekintetében az adottságok és lehetőségek. A biztos álláspontja szerint azonban a médiaértés-oktatás teljes körű megvalósításának egyik fontos előfeltétele a digitálisan jól felszerelt köznevelési intézmények léte, a meglévő egyenlőtlenségek, hiányosságok pedig feltétlenül folyamatos orvoslásra, fejlesztésre szorulnak.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a megfelelő kompetenciával rendelkező szakképzett pedagógusok hiánya, a médiaértés-oktatásra vo-

natkozó ismeretek főként elvi szinten létező, a gyakorlatban ellentmondásos, hiányos átadása, a médiaértés-oktatás hatékonyságát felmérő, átfogó, illetve reprezentatív állami kutatás, a célokat meghatározó helyzetelemzés hiánya együttesen a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, művelődéshez való jogával összefüggő visszásságot okoz. A biztos ezért felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze a médiaértés-oktatás hazai helyzetét feltérképező átfogó állapotfelmérés készítését, a pedagógusok szakirányú ismereteinek, készségeinek fejlesztését és tegyen lépéseket a szakképesítéssel rendelkező pedagógusok létszámának növelése érdekében. Kezdeményezze a Nat jelenlegi célrendszerének, illetve a pedagógusképzés rendszerének felülvizsgálatát, hogy a képzési és kimeneti követelmények között az online bántalmazás jelenségével kapcsolatos ismeretek is helyet kapjanak.

Az államtitkár válaszában rámutatott a pedagógusok felkészítése kapcsán a továbbképzés működő rendszerére. Ennek kapcsán a biztos jelezte, hogy pusztán a továbbképzések nyújtotta ismeretek nem jelenthetnek megfelelő garanciát, hiszen ezek során – a továbbképzés természetéből fakadóan – az ismeretek megszerzése a pedagógus érdeklődésén és választásán múlik, az igazi garanciát ezért az ombudsman álláspontja szerint az online bántalmazás jelenségére, illetve a kezelésére vonatkozó ismereteknek a tanárképzés rendszerébe történő beépítése jelenthetné. Az államtitkár válaszában kifejtette, hogy a létrehozott tanfelügyeleti rendszer egyik feladata a nevelési-oktatási intézmények működésének ellenőrzése, amelynek része az intézményi pedagógiai, nevelési célok megvalósulásának vizsgálata is. Az Nkt. értelmében már tervezés alatt áll a Nat következő felülvizsgálata, amely alapján lehetőség nyílik – ha szükséges – módosítások elvégzésére. Az államtitkár kiemelte, hogy az oktatásirányításnak a Nat felülvizsgálata során nem célja a tananyag-tartalmak bővítése, inkább a korszerűsítés, a kulcskompetenciák fejlesztése.

Az államtitkár beszámolt arról, hogy a köznevelést érintő problémák okán folyamatban vannak a Köznevelési Kerekasztal résztvevői közötti egyeztetések a különböző vélemények közelítése érdekében. Ennek az egyik lényeges eleme a köznevelés tartalmi szabályozásának kérdése is, amelynek elősegítése érdekében Tartalomfejlesztési, Gyermek, tanulói életutak, Pedagógus-foglalkoztatás, Pedagógushivatás, Fenntartói, Köznevelés irányítási munkacsoportok jöttek létre. Az államtitkár azt is kiemelte, hogy a jelentésben megfogalmazottak számos szinten és ponton érintik a folyamatban lévő tárgyalásokat, egyeztetéseket, a munkacsoportok témáit, feladatait. A felfedezett problémák jellegéből adódóan többértű munkáról van szó, amelynek során mind horizontálisan, mind vertikálisan meg kell találni azokat a megoldásmódokat, amelyek az érdekelt felek számára elfogadható eredményeket hozhatnak. Az államtitkár tájékoztatása szerint továbbá az EFOP több konstrukciójának szakmai koncepciója tartalmazza a tanulók, pedagógusok, a pedagógiai munkát segítő szakemberek digitális kompetenciafejlesztését.

3. Az AJB-873/2016. számú ügy kiindulópontja az volt, hogy a korábbi ombudsmani vizsgálati tapasztalatok szerint problémát jelent, hogy a felvételi eljárás jogorvoslati szakaszának a jogszabályi határidőben történő befejezése olyan időpontra esik, amikor a felsőoktatási intézményekben a beiratkozás és a tárgyfelvétel időszaka már lezajlott. Az eljárási határidők be nem tartása pedig még súlyosabb helyzethez vezethet. A felsőoktatási intézmények számára ugyanis – a vizsgálat megindulása idején hatályos jogszabályi rendelkezések szerint – nincs külön jogszabályi előírás a beiratkozásra és a tárgyfelvételre vonatkozóan, az azzal kapcsolatos eljárást az intézmények saját belső szabályzataikban rendezhetik. Az eddigi vizsgálati tapasztalatok azonban arra mutatnak, hogy a felsőoktatási intézményekben – ha biztosítják – az utólagos regisztráció és a tárgyfelvétel időszaka sok esetben szeptember végéig lezárul. Mindez a felvételizők, hallgatók jogorvoslatához való alapvető jogát kiüresítheti, hiszen hiába végződik számukra eredményesen a jogorvoslati eljárás, előállhat az a helyzet, hogy a választott intézményben mégsem kezdenek meg tanulmányaikat az adott tanévben. A helyzetkép kialakítása és az ombudsmani vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében a biztos tájékoztatást kért a felsőoktatásért felelős államtitkártól, az Oktatási Hivatal (OH) elnökétől, valamint 20 felsőoktatási intézmény rektorától.

A felsőoktatási felvételi eljárásra vonatkozó jogszabály alapján rekonstruálható a fellebbezési eljárás teljes folyamatának időbelisége. Az általános felvételi eljárásban a jelentkező a besorolási döntés ellen a közléstől (augusztus 5-e) számított 15 napon belül nyújthat be fellebbezést, ennek alapján a jogorvoslati kérelmek a besorolási döntés közlését követően augusztus 20-ig érkeznek be. A jogorvoslati kérelmet a besorolási döntést hozó OH megvizsgálja, ha indokoltnak találja, akkor 30 napon belül (szeptember 19-ig) a saját határozatát módosítja, amely ekkor még nem válik jogerőssé. E döntés ellen a jelentkező szintén jogorvoslattal élhet, szintén 15 napos határidővel (október 4-ig), amelyet szintén 30 napos ügyintézési határidővel (november 3-ig) bírál el az OH. Ha nem tartja indokoltnak az OH határozata módosítását, akkor a 30 napos felülvizsgálati határidő leteltét követő 5 napon belül (szeptember 24-ig) az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) felterjeszti azt elbírálásra. A fellebbezés elbírálásának határideje másodfokon 40 nap, amely indokolt esetben további 40 nappal meghosszabbítható; ebből következően a másodfokú jogorvoslati döntés meghozatalának határideje az általános felvételi eljárásban november elejére esik (november 3-ig), az eljárási határidő újabb 40 napos meghosszabbítása nélkül.

A vizsgálat lefolytatása alatt azonban időközben – a szaktárcához intézett második megkeresést követően – az Országgyűlés 2016. január 1-jei hatállyal módosította a másodfokú eljárás törvényi határidejét. A módosítás a másodfokú eljárást lerövidítette, így a szaktárcának a 40 nappal szemben – 5 nappal rövidebb határidővel – 35 nap áll rendelkezésére a döntés meghozatalára,

továbbá nincs lehetőség az eljárási határidő meghosszabbítására sem. Mindezekre figyelemmel a másodfokú eljárás – a fentiekben bemutatott, 2016. január 1-je előtt hatályos szabályok szerint számított dátum (november 3-a) helyett – legkésőbb október 29-ig zárulhat le.

A módosítás a biztos álláspontja szerint szükséges volt, de nem tekinthető elégséges megoldásnak a problémák kezelésére. A szabályozás értelmében ugyanis immár október 29-ig kerül sor a fellebbezési kérelmek másodfokú elbírálására, de ehhez képest a felsőoktatási intézmények az utólagos regisztrációra (beiratkozásra) október első hetében, néhány intézményben október második hetén adnak lehetőséget. Látható, hogy a jogorvoslati döntések tényleges meghozatalára csak az utólagos regisztrációt követően, általában hetekkel később kerül sor. Összevetve tehát a fellebbezési eljárás határidejét a beiratkozásra, utólagos beiratkozásra vonatkozó intézményi gyakorlattal, a jelenlegi határidő még így is a fellebbezési kérelmet benyújtó hallgató évkezdésének ellehetetlenüléséhez vezethet. A biztos megállapította, hogy a jogorvoslati kérelem elbírálására vonatkozó törvényi határidők nincsenek összhangban a felsőoktatási intézmények oktatásszervezési ciklusaival, nem teszik ugyanis lehetővé, hogy a hallgató a képzési időszak megkezdése előtt be tudjon jelentkezni az adott képzési időszakra, ezért a fenti helyzet a felsőoktatáshoz való hozzáférést akadályozza, a jogbiztonság követelményével, illetve a hallgatók tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő viszásságot okoz. A fenti helyzet továbbá a hallgatók jogorvoslathoz való jogát is kiüresíti, hiszen a jogorvoslati lehetőség elvileg, formálisan biztosított ugyan, azonban a jogorvoslati kérelemnek még jogszabály szerinti határidőben történő elbírálása esetén sem tud a hallgató sok esetben már beiratkozni, így tartalmi értelemben, ténylegesen a jogorvoslathoz való joga nem biztosított.

Rá kell mutatni arra is, hogy a megállapított visszás helyzet orvoslása, hatékony megoldása alól nem menti fel az a tény a jogalkotót, hogy statisztikailag az összes felvételizőhöz képest viszonylag valóban minimális azon felvételizők száma, akik számára végül másodfokon eredményesen végződik a jogorvoslati eljárás.

A jogorvoslati kérelmek elbírálásának körülményei kapcsán nem hagyható figyelmen kívül az eljáró szerveknél rendelkezésre álló hivatali apparátus, hiszen ez a körülmény jelentősen befolyásolja a kérelmek határidőn belül történő elbírálását. Ennek kapcsán a biztos eljárása alatt örömmel értesült arról, hogy 2016. január 1-jétől az Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. feladatait az OH veszi át, hiszen a felsőoktatási felvétellel foglalkozó személyi állomány feladatainak szervezése, eloszlása optimalizálható, elősegítve az adatfeldolgozást, a szakmai döntéseket, valamint a jogorvoslati elbírálás hatékonyságának növelését. Az évről évre több száz másodfokú jogorvoslati kérelem számához viszonyítva az EMMI személyi állományának létszáma ugyanakkor aggályosan alacsonynak tekinthető, különösen azért, mivel

a másodfokú eljárás lerövidült, a személyi feltételekben azonban nem történt jelentős változás. Ilyen létszám mellett az eddigi vizsgálati tapasztalatok és a felsőoktatási intézmények válaszai alapján erősen kétséges, hogy lehetséges-e a fellebbezési eljárást határidőben lefolytatni és a tényállást teljeskörűen feltárni. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a változatlan személyi feltételek a jövőre nézve akadályozhatják a jogorvoslati kérelmek határidőn belüli elbírálását, vagyis alkalmasak arra, hogy a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő jogsérelem veszélyét vessék fel.

A biztos jelentésében kezdeményezte az emberi erőforrások miniszterénél, hogy a szabályozás megfelelő módosításával – a felsőoktatási intézmények oktatásszervezési ciklusaival való összhang megteremtésével – tegyen további lépéseket a felsőoktatási felvételi eljárásra vonatkozó jogorvoslati határidők érdemi csökkentése érdekében. Kezdeményezte azt is, hogy gondoskodjon arról, hogy – a csökkentett, illetve további csökkentésre javasolt határidőre tekintettel is – biztosítottak legyenek az érintett felvételizők által benyújtott elsőfokú, valamint másodfokú jogorvoslati kérelmek hatékony elbírálásához szükséges személyi, infrastrukturális feltételek.

Az államtitkár jelentésre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a másodfokú eljárásban az ügyintézési határidő a hatályos Nftv. szerint a korábbi 40 nappal, amely 40 nappal egyszer hosszabbítható volt, jelentősen – a hosszabbítás lehetősége nélkül, 35 napra – csökkent. A másodfokú döntésről az intézmény és a jelentkező is a döntés meghozatalát követően haladéktalanul értesítést kap. Jelezte, hogy a tárca gyakorlati tapasztalatai szerint a felvételizők jelentős része – mivel a felvételi eljárás elektronikus támogató felületén a pont-határ-megállapítást követő naptól látható az egyes szakokra megállapított felvételi döntés – már a vonalhúzást követően haladéktalanul beküldi az OH-ba a jogorvoslati kérelmét, ahol az elbírálási folyamat a beérkezést követően haladéktalanul megkezdődik. Mivel a módosult szabályozás a 2016-os általános felsőoktatási felvételi eljárásban kerül először alkalmazásra, az elbírálási határidő csökkentésének hatását az eljárás jogorvoslati szakaszának lezárása után lehet kiértékelni. Az államtitkár kifejtette, hogy amennyiben a kiértékelés eredményeként felmerül az eljárási határidők további csökkentésének jogszabályi szükségessége, ennek lehetőségét a tárca meg fogja vizsgálni.

Az államtitkár tájékoztatása szerint a minisztérium szervezeti és működési szabályzatáról szóló utasítás az oktatásért felelős államtitkár irányítása alá tartozó szervezeti egységek vonatkozásában idén új struktúrát állapított meg. Ennek keretében megtörtént az egyes főosztályokhoz és osztályokhoz tartozó hivatali apparátus létszámának optimalizálása, így a felsőoktatási felvételi eljárás jogorvoslati kérelmeinek elbírálását immár nagyobb létszámú apparátus végzi.

Az államtitkár kifejtette továbbá, hogy az OH által felterjesztett jogorvoslati kérelmek között jelentős arányban vannak olyan jogorvoslati kérelmek, amelyek nem konkrét jogszabálysértést fogalmaznak meg, hanem valamilyen

dokumentum utólagos benyújtására és elfogadására, beszámítására irányulnak, illetve egyértelműen méltányossági kérelemnek minősülnek. Az Nftv. és a felvételi eljárásról szóló rendelet is szigorú határnapokat tűz ki az eljárás megindításától a felvételi határozat kiküldéséig, valamint a jogorvoslati eljárás vonatkozásában is. A felsőoktatási felvételi eljárásokban a döntések meghozatalakor méltányosság gyakorlására nincs jogszabályi lehetőség. Az államtitkár tájékoztatta a biztost, hogy megvizsgálják annak lehetőségét, hogy az egyértelműen méltányosságra irányuló jogorvoslati kérelmek egyfajta gyorsított eljárás keretében kerüljenek elbírálásra, mely intézkedés az eljárási határidőket közvetetten csökkentheti. Ha ez csak jogszabály-módosítás útján megoldható, az ehhez szükséges lépéseket megfontolják.

A 2016-os Gyermekjogi Stratégia alapján elindított és lezárult átfogó vizsgálatok

A 2016-os Gyermekjogi Stratégia keretében is több átfogó vizsgálat indult és zárult le jelentéssel, így a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő, kettős szükségletű gyermekek helyzete tárgyában folytatott átfogó, helyszíni ellenőrzéseket magában foglaló hivatalbóli vizsgálat, a korlátozottan cselekvőképes kiskorú várandós nők terhesség-megszakításának elvégzésére irányuló eljárásra, illetve a nyilatkozattételi feltételekre vonatkozó szabályozás átfogó vizsgálata, valamint az első- és másodfokú gyámhatóságok túlterheltségének, a személyi feltételeinek meglétének vizsgálata.

1. Az AJB-1201/2016. számú ügyben az alapvető jogok biztosa a 2016-os Gyermekjogi Stratégia keretében hivatalból átfogó vizsgálatot indított a gyermekvédelmi szakellátásban élő kettős szükségletű, azaz a különleges (tartósan beteg és/vagy fogyatékossgal élő) és speciális (súlyos magatartási problémás, súlyos pszichés tüneteket mutató, pszichoaktív szerhasználó) szükségletet egyidejűleg mutató gyermekek ellátása tárgyában. Az ombudsmani vizsgálat célja az volt, hogy feltárja, hogy a Gyermekjogi Egyezményben foglalt garanciák, illetve a gyermekvédelmi törvény által meghatározott speciális gyermeki jogok miként érvényesülnek az intézmények gyakorlatában.

A vizsgálat során a biztos a fővárosi, megyei gyermekvédelmi szakszolgálatok igazgatóit, illetve az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság (OGYSZB) vezetőjét arra kérte, hogy küldjék meg a részére a gyermekvédelmi szakértői bizottságok 2015-ben, kettős szükségletű gyermekekről készített szakvéleményeit. Tájékoztatást kért arról is, hogy ezen időszakban a kettős szükségletű gyermekek közül hányat tudtak – ideértve a pszichiátriai ellátást is – a szükségletüknek megfelelő, a szükségletükhöz közeli, a szükségletüknek nem megfelelő gondozási helyre elhelyezni. A biztos a kapott válaszokra figyelemmel jelölte ki a helyszíni vizsgálatlal érintett öt gyermekotthont.

A biztos 2009-ben ugyancsak hivatalból, átfogóan vizsgálta az ország pszichiátriai és addiktológiai ellátását. Az AJB-3536/2009. számú jelentés megállapította, hogy három régióban (Közép-Dunántúl, Dél-Dunántúl és Észak-Magyarország) egyáltalán nem volt gyermekpszichiátriai fekvőbeteg-ellátás. A biztos utóvizsgálatot rendelt el annak érdekében, hogy feltárja a jelentés közzétételét követően e területen tett intézkedéseket, valamint azok alapjogi hatását. A gyermek- és ifjúságpszichiátriai, valamint addiktológiai betegellátás helyzete tárgyában indított utóvizsgálata során a biztos megkereste az EMMI egészségügyért felelős államtitkárát, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP), illetve az Országos Tisztifőorvosi Hivatal (OTH) vezetőjét is. Mivel a gyermekpszichiátriai és gyermekaddiktológiai ellátás hiányosságai egyaránt érintik az ezen ellátást igénylő családban élő, illetve a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekeket, az utóvizsgálat tapasztalatait az ombudsman e jelentésében rögzítette.

A vizsgálat megállapította, hogy a kettős szükségletű gyermekek ellátására a gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézmények sem tárgyi, sem személyi feltételeikben nincsenek felkészülve. A gyermek és ifjúsági pszichiátriai, valamint addiktológiai ellátás hiányosságai a családban és a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekeket változatlanul egyaránt érintik. Megállapítható volt az is, hogy nincsenek speciális, kettős szükségletű gyermekek gondozására felkészített nevelőszülők. Igazolódott, hogy a gyermekek férőhely, ellátóhely hiányában a szükségletüknek nem megfelelő gondozási helyen élnek, így pedig a személyiségállapotuk folyamatosan romlik.

A Gyvt. 2014. július 1-jétől hatályos módosítása meghatározta a kettős szükségletet, egyúttal deklarálta, hogy számukra a különleges és speciális ellátást együttesen kell biztosítani. Az ehhez szükséges ellátórendszer kialakításáról a jogalkotó azonban nem gondoskodott. Jogszabályi rendelkezés alapján a kettős szükségletű gyermekek a meglévő ellátórendszerbe helyezhetők, ezen intézmények férőhelybővítése, a tárgyi és személyi feltételeknek az új feladatellátáshoz való igazítása elmaradt. Így a szakértői bizottságok is kényszerpályán mozognak, az elhelyezési javaslat sokszor nem a gyermek szükségleteihez, hanem a rendelkezésre álló férőhelyekhez igazodik. A válaszadók és a helyszíni vizsgálattal érintett intézmények vezetői közül többen is hangsúlyozták az ellátórendszer fejlesztésének szükségességét. Javasolták regionális szinten pszichiátriai beteg, illetve pszichoaktív szerhasználó gyermekek részére olyan intézmények kialakítását, amelyek alkalmasak a kettős szükségletű gyermekek mindkét szükségletének támogatására. Megoldásra vár a kettős szükségletű gyermekek oktatásának problémája, a mindkét szükségletnek megfelelő szolgáltatások elérhetősége, a tárgyi és személyi feltételek javítása is. Elodázhatatlan a speciális, kettős szükségletű gyermekek nevelésére, gondozására alkalmas nevelőszülők képzése.

A biztos álláspontja szerint a kettős szükségletű – különösen a súlyos pszichés problémákkal küzdő és pszichoaktív szereket használó, esetlegesen már függő, addiktológiai kezelést igénylő – gyermekek ellátása nem lehet csupán a gyermekvédelmi szakellátás feladata. Problémájuk kezelése a gyermekvédelem, az egészségügy és az oktatásügy együttműködésével lehetséges. Mindebből következően a kettős szükségletű gyermekek esetében a gyermek legjobb érdekét képviselő eljárás elve csak szakmaközi együttműködéssel érvényesülhet. Összességében a vizsgálat az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, oktatáshoz, testi és lelki egészséghez fűződő jogával összefüggésben tárt fel alapjogi visszasságokat. Az ombudsman a jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszaállás helyzet megelőzése érdekében az emberi erőforrások miniszteréhez, a nemzetgazdasági miniszterhez, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) főigazgatójához, valamint a KLIK elnökéhez fordult. A biztos az emberi erőforrások miniszterének hét, a SZGYF és a KLIK főigazgatójának együttesen négy, a KLIK főigazgatójának pedig egy ajánlást fogalmazott meg.

A biztos elsőként arra kérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottságok szakértői véleménye tartalmi és formai elemeinek jogszabályban való rögzítésének lehetőségét fontolja meg. Kérte a Gyvt. rendelkezése kiterjesztésének lehetőségét a különleges, a speciális, valamint a kettős szükségletű gyermekek utógondozói ellátásra. Az emberi erőforrások miniszterét és a nemzetgazdasági minisztert arra kérte, hogy fontolják meg olyan intézmények létrehozásának, kialakításának a lehetőségét, amelyek alkalmasak a pszichiátriai beteg, pszichoaktív szerhasználó gyermekek gondozására, nevelésére, oktatására (ideértve a kettős szükségletű gyermekek mindkét szükségletének támogatását). Javasolta az emberi erőforrások miniszterének, hogy valamennyi, rendelkezésére álló eszközzel segítse elő, hogy a jelentésben hivatkozott földrajzi területeken és az egyes speciális betegcsoportok tekintetében tapasztalható jelenlegi ellátatlanság megszűnjön, egyúttal biztosítottá váljék az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés. Kérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy vizsgálja meg, hogy a kettős szükségletű gyermekeket is gondozó intézményben a hatályos jogszabályban meghatározott szakembereken kívül milyen szakemberek alkalmazása lenne indokolt. Tanácsolta, hogy a vizsgálattal érintett gyermekek ellátására alkalmas intézmények létrehozása után fontolja meg a Sztv. módosítását, hogy a törvény hatálya alá tartozó intézményekbe (pszichiátriai betegek otthonába, rehabilitációs célú lakóotthonba) 18. életévét be nem töltött gyermeket ne lehessen elhelyezni. Végül javasolta a kettős szükségletű gyermekeket ellátó intézményben dolgozók rendszeres szupervíziójának előírását és komplex – az ellátotti kör igényeinek megfelelő – továbbképzését.

A szaktárca válaszát és a megtett intézkedéseit a biztos az alábbi észrevételekkel fogadta el. A miniszter álláspontja szerint – mivel a Gyvt. a nagykorú-

vá vált, korábban különleges, speciális vagy kettős szükségletű gyermeknek minősülő fiatal felnőttek utógondozói ellátását nem zárja ki – a törvény módosítása nem indokolt. A válaszadó megítélése szerint, ha az ombudsmani ajánlás a speciális és különleges utógondozói ellátás mint új ellátási formák bevezetésére irányult, akkor az a szakmai megalapozottságon túl csak akkor valósítható meg, ha a szükséges költségvetési forrás is rendelkezésre áll. A biztos nem vonta kétségbe, hogy a megfelelő szakmai háttérrel és anyagi ráfordítással a jelenlegi jogszabályi környezetben is biztosítható a fiatal felnőttek szükségletéhez igazodó utógondozói ellátás. Ezért osztotta a szaktárca azon álláspontját, hogy a felvetett probléma nem kizárólag és nem elsősorban jogszabály-módosítást igénylő, hanem költségvetési kérdés. A szaktárca tájékoztatása szerint a különleges, speciális és kettős szükségletű gyermekeket ellátó gyermekotthoni csoportokban, lakásotthonokban a szakmai létszám 1 fővel való növelésére korábban már tettek javaslatot, annak befogadására azonban forráshiány miatt nem került sor. A biztos a területért felelős államtitkárt ezért arra kérte, hogy az ágazatirányítási és költségvetési törvényjavaslat előkészítése során – lehetőségeihez képest – támogassa a speciális, különleges ellátási igényű, kettős szükségletű fiatal felnőttek utógondozási ellátása után járó normatív állami támogatás összegének növelését, valamint ezen ellátási igényű gyermekeket ellátó csoportokban a szakdolgozók létszámának növelését. A SZGYF és a KLIK főigazgatója az ajánlásokkal egyetértett.

2. Az AJB-1249/2016. számú ügyben folytatott vizsgálat kiindulópontja egy betegjogi jogvédelmi képviselő jelzése volt, aki egy egészségügyi beavatkozás, terhesség-megszakítás előtt álló, mindamelllett anonimitást is kérő, 16. évét betöltött kiskorú ügye kapcsán fordult a biztoshoz a terhesség-megszakítási kérelmap kitöltését érintő kérdéseivel és jelzésével. A beadvány szerint a hatályos törvényi és rendeleti szabályok értelmezését és gyakorlati alkalmazását illetően számos bizonytalanság, kérdés és probléma merült fel, amelyek a korlátozottan cselekvőképes várandós nők terhesség-megszakítási lehetőségét, az önrendelkezési jog érvényesülését is érintik. Az ombudsman a korlátozottan cselekvőképes személyek terhesség-megszakításának elvégzésére irányuló nyilatkozattételi feltételekre és eljárásra vonatkozó szabályozás és gyakorlat kapcsán átfogó vizsgálatot indított, és az emberi erőforrások miniszterétől kért tájékoztatást.

A biztos kiemelte, hogy a terhesség-megszakítás elvégzésére irányuló eljárásra és nyilatkozattételre vonatkozó szabályozásnak az általánosan megkövetelt jogbiztonsági szttenderdek szintjén túlmenően világosnak, következetesnek és határozottnak kell lennie, hiszen egy rendkívül érzékeny kríziskérdésről van szó, különösen abban az esetben, ha az abortusz nem egészségügyi indikációjú, hanem azt a nő súlyos válsághelyzete indokolja. Az abortusz, illetve a magzat jogalanyiségának és így alapjogi védelmének kérdését érintő

alapjogi vitán felül áll, hogy a jogértelmezési problémák, ellentmondások, következetlenségek miatti késlekedés az indikációs modellt követő magyar szabályozás által meghatározott szűk határidők miatt nem engedhető meg. Így minden olyan szabályozási vagy joggyakorlati elem, amely indokolatlan módon hátráltatja, akadályozza a beavatkozás elvégzését, komoly többletterhet jelent a súlyos válsághelyzetben lévő nők számára. Mindez pedig a vizsgált, eleve kiszolgáltatott helyzetű 18 éven aluli vagy más módon korlátozottan cselekvőképes érintett személyek esetében még fokozottabban igaz.

A jelentés szerint a terhesség-megszakítást megelőző eljárási rendnek azt kell biztosítania, hogy a várandós nő valamennyi körülmény és lehetőség ismeretében, a külső befolyásoktól mentesen, a tanácsadást és kellő átgondolást követően hozhasson döntést a rendelkezésére álló határidőben arról, hogy fennáll-e olyan súlyos válsághelyzete, amely miatt nem tudja megtartani a magzatot. A vizsgálat azt tekintette át, hogy a korlátozottan cselekvőképes kiskorú, 14 és 18 év közötti személyek esetében a terhesség-megszakítás milyen eljárásban, eljárási feltételek mellett kezdeményezhető a hatályos szabályozás és gyakorlat alapján, illetve ezek kellően egyértelműek, világosak és kiszámíthatóak-e az érintettek számára. Az ombudsman álláspontja szerint ugyanis lényegi alapjogi kérdés, hogy a nyilatkozattétel során a törvényes képviselőnek pontosan mikor, milyen alaktság mellett, milyen formában szükséges a jóváhagyását megadnia, magának a jóváhagyásnak mi a funkciója, szerepe a döntési folyamatban, továbbá mi a követendő eljárás abban az esetben, ha a jóváhagyást a törvényes képviselő megtagadja, illetve elmulasztja.

A magzatvédelmi törvény (Mvt.) értelmében korlátozottan cselekvőképes személy nyilatkozatának érvényességéhez törvényes képviselőjének a terhesség-megszakítási kérelmet tudomásul vevő nyilatkozata szükséges. A törvényes képviselő jóváhagyó, a kérelmet tudomásul vevő nyilatkozata érvényességi kellék, amely a bejelentéshez és az első tájékoztatáshoz, tanácsadáshoz képest lehet utólagos. A kérelem legkorábban 3 nappal későbbi fenntartásához és írásbeli rögzítéséhez, illetve a kérőlap kitöltéséhez, ellenjegyzéséhez és továbbításához már kell a törvényes képviselő aláírása, azaz a beavatkozás elvégzéséhez képest értelemszerűen előzetes a törvényes képviselő tudomásulvétele. Az Mvt. és a végrehajtási rendelet (Vhr.) értelmében a törvényes képviselőnek nem kell személyesen jelen lennie a tájékoztatásokon. Az alakíságot tekintve a Vhr. értelmében a törvényes képviselő a kérőlapot a kérelmező felvilágosítását követően is aláírhatja, akadályoztatása esetén tudomásul vevő nyilatkozatát teljes bizonyító erejű magánokirat formájában is eljuttathatja.

Az ombudsman rámutatott, hogy az Mvt. szintjén lenne indokolt rögzíteni a korlátozottan cselekvőképes kérelmezők esetében a törvényes képviselő általi jóváhagyás időpontját az eljárásban (előzetes-utólagos), a törvényes képviselő meghallgatása, jelenléte mellőzésére irányadó kivételes lehetőséget,

annak indokát, valamint a jóváhagyás megtagadásának, elmulasztásának jogkövetkezményeit. Problémát jelent ugyanis, ha e lényegi kérdések törvényi szabályozása hiányának egy részét miniszteri rendelet pótolja, az pedig különösen, ha a másik részére a Vhr. mellékletéből (a kérelem tartalmából) kell az érintetteknek és a jogalkalmazóknak visszakövetkeztetniük. Szükséges továbbá a Vhr. szövegét a törvénnyel való összhang érdekében áttekinteni, az észlelt ellentmondásokat feloldani.

A biztos megállapította, hogy a Mvt. és a Vhr. szabályozásában a korlátozottan cselekvőképes kiskorúak terhesség-megszakításának kérelmezése esetén az eljárásra vonatkozó és különösen abban a törvényes képviselő jóváhagyó nyilatkozattételével összefüggő garanciális elemek hiánya, azok nem egyértelmű megfogalmazása, illetve ellentmondásossága összességében a jogbiztonság követelményével, az érintettek önrendelkezési jogával összefüggő visszásságot okoz.

Az ombudsmani jelentés emellett kitér arra is, hogy a törvényes képviselő a terhesség-megszakítás elvégzéséhez való hozzájárulásának előírása nem az állam magzati élet védelmére vonatkozó kötelezettségből következik. Ilyen helyzetben ugyanis a jog azt vélelmezi, hogy a törvényes képviselő, tipikusan a szülő és a kiskorú személy között legalább olyan bizalmi viszony van, hogy a törvényes képviselő tudomása és a közös döntés meghozatala szolgálja a legjobban az érintett kiskorú legfőbb érdekét és a megalapozott döntést. A törvényes képviselő az önrendelkezési jog, a személyes döntés jellegéből fakadóan nem a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú helyett dönt, hanem a kiskorú megalapozott döntését segíti, azzal a megkötéssel, hogy a jognyilatkozat a törvényes képviselő írásbeli hozzájárulása nélkül érvénytelen lesz.

A jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy ebben a rendkívül érzékeny kérdésben a családvédelmi szolgálat munkatársainak minél teljesebb együttműködésre, a várandós kiskorú és törvényes képviselője közötti egyetértésre, megegyezésre kell törekedniük. A biztos szerint lényeges ugyanakkor, hogy a hatályos jogi szabályozásnak arra az esetre is legyen megfelelő válasza, ha ebben a súlyos, komoly döntésben alapvető nézetkülönbség van a törvényes képviselő és a várandós korlátozottan cselekvőképes kiskorú között. Értelemszerűen a törvényes képviselőnek nincsen jogi lehetősége, hogy a nézetkülönbség esetén a terhesség-megszakítást „kikényszerítse”, de a tudomásul vétel nyílt megtagadása vagy szándékos halogatása, elmulasztása esetén a terhesség-megszakítás a 14 és 18 év közötti kiskorú személy esetében nem végezhető el.

Az alapjogi biztos kiemelte, hogy jelenleg világos törvényi szabályozás hiányában nem egyértelmű, hogy mi a követendő eljárás a törvényes képviselő jóváhagyásának elmaradása, megtagadása esetén, illetve milyen módon juthat el a gyámhivatal elé az ügy, mikor és hogyan kerülhet sor az eseti gyám kirendelésére. Az érdekérvényesítés szempontjából eleve

kiszolgáltatott, illetve a törvényes képviselővel vitában álló, krízishelyzetben lévő korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorútól nem várható el, hogy a hatályos összetett joganyag ismeretében önállóan maga indítson az illetékes gyámhatóság előtt eljárást a jóváhagyó nyilatkozat pótlására. Mindezt a gyakorlatban az is megnehezíti, hogy ilyen esetben nem születik az ügyében határozat sem, hiszen épp a hozzájárulás hiányzik ahhoz, hogy a kérelmét (a kéréslapot) ellenjegyezzék.

Az ombudsman álláspontja szerint komoly aggályokat vet fel az a jogalkalmazási gyakorlat, mely szerint ilyenkor egyszerűen a gyámhivatalhoz irányítják az érintettet. A segítségnyújtás ugyanis nem bízható pusztán a családvédelmi szolgálat belátására és lelkiismeretére, intézményi garancia hiányában ugyanis mindez ahhoz vezethet, hogy a gyámhatóság későn vagy eleve nem is értesül a fennálló problémáról. További probléma, hogy bár az eseti gyám kirendelésének a lehetőségét a jogszabályok tartalmazzák, a soron kívüliséget jelenleg egyetlen jogszabály sem írja elő. A biztos rámutatott, hogy indokolt lenne ebben a helyzetben, ha az Mvt. maga rögzítené, hogy a törvényes képviselő és a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú között a kérelem jóváhagyása kapcsán fennálló vita, illetve érdekellentét esetében a családvédelmi szolgálat munkatársa jegyzőkönyvet vesz fel, és ennek soron kívüli megküldésével hivatalból tájékoztatja a gyámhivatalt a helyzetről. A jelzés nyomán pedig a gyámhivatal a tényállás ismeretében soron kívül dönthetne megfelelő eseti gyám kirendeléséről, az eseti gyám pedig az érintettek meghallgatása mellett ugyancsak soron kívül járhatna el a jóváhagyás pótlásával összefüggésben.

A biztos mindezek alapján megállapította, hogy a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakításra irányuló kérelme esetén a törvényes képviselő tudomásul vevő nyilatkozata elmulasztásakor, megtagadásakor követendő eljárásra vonatkozó külön szabályok hiánya a jogbiztonság követelményével, illetve az érintettek önrendelkezési jogával és tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézi elő.

A jelentés külön is kitért a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek körére, mert esetükben a törvényes képviselőt gyermekvédelmi gyámok látják el. Alapjogi szempontból kérdés, hogy a gyermekvédelmi gyám megtagadhatja-e a kérelemhez való hozzájárulást akár vallási, akár más lelkiismereti meggyőződésére hivatkozva. A gyermekvédelmi gyám jogi helyzete ugyanis alapvetően eltér attól, mintha a szülő vagy más hozzátartozó látná el a törvényes képviselőt. A törvényes képviselő gyermekvédelmi gyám az állam képviselőjeként, közalkalmazottként, professzionális módon, meghatározott végzettség mellett látja el a feladatát.

A jelentés szerint a gyermekvédelmi gyámok esetében a kérelem jóváhagyása nem tartozik a munkakör lényegéhez. Így nem kötelezhető, hogy

állami alkalmazottként olyan beavatkozáshoz adjon hozzájárulást, amely összeegyeztethetetlen lényeges személyes meggyőződésével. A szülő által ellátott törvényes képvisellel szemben ilyen esetekben mérlegelendő lehet a gyermekvédelmi gyám személyének megváltoztatása, eseti gondnok kirendelése, illetve a helyettes gyermekvédelmi gyám azonnali fellépése. A gyermekvédelmi gyám számára indokolt annak külön jogszabályi előírása, hogy egy ilyen helyzet tudomására jutását követően haladéktalanul jelezzen a gyámhivatalnak és kérje az intézkedésüket. A biztos megállapította, hogy a jogbiztonság követelménye, az érintett gyermekek önrendelkezési joga szempontjából visszas helyzetet eredményez, hogy nincsen külön szabályozás a terhesség-megszakítási kérelem jóváhagyása tekintetében olyan korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorúak esetében, akiknek képviselét gyermekvédelmi gyám látja el.

A jelentés végül azt is kiemeli, hogy a beadvány és a kapott válasz is arra világítanak rá, hogy a várandós kiskorúak terhesség-megszakítási kérelmének kezelésével összefüggésben szükséges és indokolt lenne az eljárásra vonatkozó szakmai protokoll, illetve módszertani útmutató elkészítése. Az ilyen helyzetekben az alapjogi szempontokon túl szakmai oldalról egyszerre jelenik meg az egészségügyi, a gyermekvédelmi és a családvédelmi szempontrendszer. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a várandós cselekvőképtelen, korlátozottan cselekvőképes kiskorúak terhesség-megszakítása elvégzésére irányuló eljárással kapcsolatos szakmai protokoll, módszertani útmutató hiánya akadályozza a kiskorúak önrendelkezéshez, gondoskodáshoz és védelemhez való jogához kapcsolódó állami intézményvédelmi kötelezettség érvényesülését.

Az ombudsman felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg olyan jogszabály-módosítás megalkotásának kezdeményezését, amely megfelelően tartalmazza a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakításának kérelmezése esetén követett eljárás garanciális elemeit, így különösen a törvényes képviselő jóváhagyó nyilatkozattételére, a jóváhagyás pontos időpontjára, a törvényes képviselő meghallgatására, jelenléte mellőzésére, a mellőzés indokaira vonatkozó szabályokat. Kérte, hogy a miniszter fontolja meg a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakításának kérelmezése esetén a törvényes képviselő jóváhagyásának megtagadásakor, elmulasztásakor alkalmazandó jogkövetkezményekre és az azt követő eljárásra, a családvédelmi szolgálat munkatársának kötelezettségeire irányadó szabályok alkotását. Kezdeményezte a miniszternél a terhesség-megszakítási kérelem jóváhagyása során speciális szabályok előkészítését az olyan, korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorúak esetében, akiknek a törvényes képviselét a gyermekvédelmi szakellátásban gyermekvédelmi gyám látja el. Végül a biztos felkérte a minisztert a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes kiskorúak terhesség-

megszakítása elvégzésére irányuló eljárás során alkalmazandó külön szakmai protokoll, módszertani útmutató kidolgozásának kezdeményezésére.

Az egészségügyért felelős államtitkár válaszában arról adott tájékoztatást, hogy a jelentésben tett megállapításokkal, az Mvt. és a Vhr. szabályainak ki egészítésére vonatkozó ajánlásokkal jogi szakmai szempontból is egyetért. Álláspontja szerint szükséges a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú személy terhesség-megszakításának kérelmezése esetén a törvényes képviselő jóváhagyó nyilatkozattételére, a jóváhagyás pontos időpontjára, a törvényes képviselő meghallgatására, illetve jelenléte mellőzésére, annak indokaira vonatkozó szabályozás előkészítése. Szükség van továbbá a korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú terhesség-megszakításának kérelmezése esetén a törvényes képviselő jóváhagyásának megtagadásakor, illetve elmulasztásakor alkalmazandó jogkövetkezményekre és eljárásra vonatkozó szabályok megalkotására. Indokoltnak látja emellett speciális szabályok megalkotását is az olyan terhesség-megszakítás kezdeményezések esetében, ahol korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorúak törvényes képviselőt a gyermekvédelmi szakellátásban gyermekvédelmi gyámok látják el. Mindezeket túl a jelentésben foglaltakkal egyezően szükségesnek tartotta a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes kiskorúak esetében a terhesség-megszakítás elvégzésére irányuló eljárás során alkalmazandó külön szakmai protokoll, módszertani útmutató kidolgozását is. Jelezte, hogy a szabályozás szenzitív jellegűnek számít, így módosításra csak alapos előkészítés után, az érintett szakterületek közötti egyeztetést követően kerülhet sor. Véleménye szerint mindebből következően az Mvt. és a Vhr. módosítások előkészítése legkorábban a 2017. őszi törvénycsomag keretében történhet meg. A biztos az egészségügyért felelős államtitkár válaszában foglaltakkal egyetértett, a kezdeményezéseket üdvözölte és támogatta, az érdemi előkészítés kapcsán jelzett várható időpontot pedig tudomásul vette.

3. Az AJB-3534/2016. számú ügyben a vizsgálat elindításának alapjául az szolgált, hogy az egyedi ügyekben folytatott ombudsmani vizsgálatok során számos elsőfokú és másodfokú gyámhatóság vezetője jelezte, hogy az ügyintézési határidőt azért nem tudják eljárásuk során betartani, mert a munkatársaik túlterheltek, az ügyforgalomhoz képest kevés a státusz, sokszor pedig a meglevő státuszokat sem tudják megfelelően képzett munkatársakkal betölteni. Mivel kellő létszám és szakértelem hiányában felmerülhet a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, nem érvényesülhet a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve, a jelzett problémakör kivizsgálása érdekében a biztos hivatalból vizsgálatot indított és a fővárosi, megyei kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi főosztályainak vezetőitől tájékoztatást kért. A biztos megkeresésében azt is kérte, hogy a tájékoztatást adó szervek osszák meg vele mindazon észrevételeiket, javaslatukat

és az esetlegesen rendelkezésükre álló olyan adatokat, amelyeket az átfogó vizsgálat eredményessége szempontjából fontosnak tartanak.

A biztos rendelkezésére bocsátott adatok szerint a fővárosban az adatszolgáltatás idején az elsőfokon és másodfokon eljáró gyámhatóságok a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámmal látták el a feladatot. Az adatok alapján összesen öt olyan megye volt, ahol a 2015. január 1-jén engedélyezett létszámnál többen dolgoztak. 14 megyében az engedélyezett létszámnál kevesebben dolgoztak az első- és másodfokú gyámhatóságok; néhol igen jelentős volt az engedélyezett létszámtól való eltérés. Egy, az engedélyezett létszámnál 3 fővel többen dolgozó és egy, az engedélyezett létszámnál 1 fővel kevesebben dolgozó megye jelezte, hogy az állományban lévők létszáma elegendő a feladatellátáshoz. Egy, az engedélyezett létszámnál 9 munkatárssal kevesebben dolgozó megye nem szolgáltatott adatot arról, hogy a feladatot túlterheltség nélkül hány fővel tudná ellátni. A főváros és 16 megye gyámhatóságai vezetőinek meglátása szerint a feladatot túlterheltség nélkül csak az adatszolgáltatáskori létszámnál több munkatárssal tudnák ellátni.

Az általános ügyintézési határidőről a Ket. rendelkezik, eszerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, a másodfokú döntést hozó hatóságnak az elsőfokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az eljárás megindulását számított 21 napon belül (ami 15 munkanapnak felel meg) kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Az ombudsman az adatszolgáltatókat arra kérte, hogy az átlagos ügyintézési időt munkanapban adják meg. Ennek alapján késedelem nélküli ügyintézésről egy megye számolt be (14-15 munkanap). Ezen adatszolgáltató a feladat túlterheltség nélküli ellátásához a létszámot is elegendőnek tartotta. Egy másik adatszolgáltató a feladatellátáshoz a létszámot ugyancsak elegendőnek tartotta, ebben a megyében azonban az átlagos ügyintézési idő 24,3 munkanap volt. A fővárosban és 18 megyében a Ket. által meghatározott 21 napos (15 munkanapos) ügyintézési határidőt kisebb-nagyobb mértékben meghaladóan (3–105 munkanap) születnek érdemi döntések. A leghosszabb időtartamú ügyintézésről a legnagyobb szakemberhiánnyal küzdő Pest megye számolt be. A rendelkezésre bocsátott adatok alapján megállapítható volt, hogy a megyék többségében a gyámügyi hatósági feladatokat a 2015. január 1-jén meghatározott létszámnál kevesebb munkatárssal látják el az első- és másodfokon eljáró gyámhatóságok. Megállapítható volt az is, hogy a hatóságoknál szakügyintézőként középfokú végzettségűek is dolgoznak, továbbá, hogy országosan az átlagos ügyintézési határidő – egy megye kivételével – mindenhol meghaladja a Ket. által meghatározott 21 napot (15 munkanapot).

Mindebből következően a biztos megállapította, hogy megfelelő létszám és/vagy a szakértelem hiánya, az érdemi döntések késedelmes meghozatala az érintett ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggő vissza-

ságot okoz. Nem érvényesülhet továbbá a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve, ez a helyzet pedig a gyámügyi eljárásokban érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogával összefüggő visszásságot eredményez. A biztos a vizsgálat során lényegesnek tartotta áttekinteni mindazon jogi szabályozókat, amelyek az adatszolgáltatók szerint indokolatlanul akadályozzák, hátráltatják, lassítják az ügyintézés.

A jelentés tartalmazza, hogy a Ket. 2016. január 1-jétől hatályos módosítása szerint a kérelemre induló eljárás a törvényben meghatározott feltételek esetén sommás eljárás. A hatóságnak a sommás eljárásban az eljárás megindulását követően a határozatot azonnal, de legfeljebb 8 napon belül kell meghoznia. A Ket. ugyancsak 2016. január 1-jétől hatályos rendelkezése szerint, ha a hatóság megállapítja, hogy nem folytatható le sommás eljárás, a sommás eljárás szabályait mellőzi, és a kérelem beérkezésétől számított 8 napon belül függő hatályú döntést hoz. A függő hatályú döntés meghozatala esetén – az egyéb jogkövetkezmények mellett – helye lehet az ügyfél által megfizetett illeték visszatérítésének. A függő hatályú döntés értelmében, ha két hónapon belül nem születik döntés, a hatóság köteles az ügyfél részére az eljárási díjat, ennek hiányában tízezer forintot megfizetni. Az adatszolgáltatók közül sokan különösen aggályosnak tartották, hogy a függő hatályú végzések jogerőssé válása és az ezzel járó következmények megakadályozása érdekében – legkésőbb a határidő utolsó napján – a hatóságok a tényállás teljes körű feltárása nélkül is döntést hoznak. 2016. január 1-jétől a Ket. csak szűk körben teszi lehetővé az eljárás felfüggesztését, az adatszolgáltatók véleménye szerint e módosítás lassítja az eljárást.

2016. január 1-jétől a fellebbezési eljárás is módosult, ugyanis ha a másodfokú döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy az elsőfokú döntés meghozatalát követően új tény merül fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, a másodfokú döntést hozó hatóság a kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatását maga végzi el, és ennek alapján dönt. A függő hatályú végzések jogerőssé válásának megakadályozása érdekében hozott döntések következtében az adatszolgáltatók szerint 2016 első félévében eddig nem tapasztalt mértékben kellett az elsőfokú döntéseket másodfokon megváltoztatni vagy kiegészítő bizonyítást lefolytatni.

A biztos korábbi vizsgálati tapasztalatai visszaigazolták az adatszolgáltatók azon véleményét, hogy egyes gyámhatósági ügyekben sokszor a Ket. által meghatározott ügyintézési határidőben csak a tényállás teljes körű feltárása és széleskörű bizonyítási eljárás lefolytatása nélkül hozható döntés. A biztos álláspontja szerint nem minden esetben szolgálja a lehető leggyorsabban meghozott döntés a gyermek legjobb érdekét, ráadásul egy gyámhatósági eljárás számos pontján jellegében eleve eltér egy hagyományos közigazgatási hatósági eljárástól, az általa hozott döntések – a bírósági eljárásokkal együtt – komoly jogi és nem jogi következménnyel járnak, sorsokat befolyásolnak,

a legszemélyesebb kapcsolatokról határoznak. Kétségtelen, hogy az egyes gyámhatósági ügyek eltérőek lehetnek, de fontos lenne a jogalkotó részéről egy gyorsító elem beépítésekor a differenciáltabb megközelítés alkalmazása, e körben annak a lehetővé tétele, hogy a gyámhatóság indokolt esetben az előtte folyó eljárást felfüggeszthesse, egyben pedig a függő hatályú végzés meghozatalát mellőzze. Mindebből következően az alapjogi biztos megállapította, hogy a gyámhatósági eljárások specifikus jellegére tekintettel nem levő gyorsító elemek automatikus, nem kellően differenciált alkalmazása hatásában alkalmas arra, hogy a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elvével, illetve gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggésben visszásságot okozzon.

Az ombudsman az adatszolgáltatókkal egyetértve kiemelkedően fontosnak tartja a hatóságokon dolgozó, nagy tapasztalattal, kiemelkedő szakmai tudással és empátiás képességgel rendelkező, valamint a fiatal szakemberek anyagi és társadalmi megbecsülését, a szakterületen való megtartását. Álláspontja szerint a jelenlegi helyzetben a gyámhatósági munkatársak kiegészítő megelőző szupervízió, a burnout képzések, az újonnan belépő munkatársak elméleti és gyakorlati képzésének, a szakterületen régebben dolgozók szakirányú továbbképzésének hiányában sérül a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve, valamint fennáll az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő alapjogával összefüggő visszásság is. A gyámhatósági eljárásokkal összefüggésben több korábbi ombudsmani vizsgálat tárt fel a jogszabályok nem megfelelő értelmezésére visszavezethető, alapjogi visszásságot eredményező eltérő joggyakorlatot. Mindezek alapján a biztos indokoltnak tartja a gyámügyi szakmai eseti döntéstár kidolgozását és megjelentetését, illetve módszertani levelek kiadását.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy vizsgálja felül a kormányhivatalokban és azok járási és kerületi hivatalaiban gyámhatósági feladatokat jelenleg ellátó osztályok és főosztályok létszámkeretét és a nem megfelelő létszám esetén tegye meg a szükséges intézkedéseket, valamint vizsgálja meg a további informatikai fejlesztéseknek, illetve az adminisztratív terhek csökkentésének a lehetőségét. A biztos az emberi erőforrások miniszterét arra is kérte, hogy – az igazságügyi miniszterrel együttműködésben – tekintse át a hatályos szabályozás alapján kialakult jogi helyzetet, illetve vizsgálja meg egyes gyámhatósági eljárások esetében a differenciált szabályozás kialakításának a lehetőségét, ideértve a függő hatályú végzés meghozatalának mellőzését, illetve az eljárás felfüggesztésének a biztosítását. Végül felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a jelentésében rögzített szakmai javaslatok figyelembevételével fontolja meg a gyámügyi szakügyintézők szupervíziója, a burnout képzés, az újonnan belépő munkatársak szakirányú elméleti és gyakorlati képzése, a szakterületen régebben dolgozók szakirányú továbbképzése biztosításának

lehetőségét, továbbá az egységes gyakorlat elősegítése érdekében a gyámügyi területen szakmai eseti döntéstár kidolgozását és megjelentetését, módszertani levelek kiadását.

A gyermekvédelmi szakellátás intézményeit érintő vizsgálatok

A biztos gyermekjogi praxisában minden évben fontos, illetve állandó elem a gyermekvédelmi szakellátás intézményeinek folyamatos monitorozása a hozzá érkezett panaszok, jelzések vagy akár sajtóhír alapján hivatalból folytatott vizsgálatok keretében. 2016-ban az ombudsman négy intézmény, a budapesti Kossuth Lajos Gyermekotthon, a makói többcélú gyermekotthon, a kalocsai speciális gyermekotthon és egy kiskvárdai gyermekotthon működését vizsgálta.

1. A biztos egy hozzá érkező bejelentés nyomán az AJB-130/2016. számú ügyben hivatalból vizsgálta a kalocsai speciális gyermekotthon működését. A jelzés szerint az otthonban gondozottakat a nevelők, a gyermekfelügyelők rendszeresen bántalmazzák, felpofozzák, kulcscsomóval és ökölrel ütlegelik, rugdossák őket. Az ombudsman a gyermekotthon működésének teljes körű vizsgálatára kérte fel a fenntartó SZGYF és az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (OBDK) főigazgatóját. Az otthonban mindkét megkeresett szerv külön helyszíni vizsgálatot tartott. Az egyik gyermek megemlítette, hogy egy szökésből való visszaérkezését követően öt-hat pofont kapott. Elmondása szerint ez csak „figyelmeztető szándékú nevelési eszköz”. Egy másik gyermek jelezte, hogy a nevelő a kulcscsomójával a tenyerébe csapott, de szerinte ez nem bántalmazás. A fenntartói vizsgálat arra jutott, hogy a bántalmazás enyhébb megítélés alá esik a speciális gyermekotthonban élő gyermekek körében, mint az átlagos gondozási szükségletű gyermekeknél. A biztos szerint a gyermekotthonban élő gyermekek jogismeretének hiányosságát jelzi, hogy a pofonokat, a kulcscsomóval való tenyérbe ütést nem bántalmazásnak, hanem egyszerűen nevelési eszköznek tekintik. A biztos ezért az ebben a tárgykörben korábban megfogalmazott ajánlásainak megvalósulásáról kért tájékoztatást az emberi erőforrások miniszterétől. A kérésnek a szaktárca vezetője eleget tett.

A fenntartói vizsgálat feltárta, hogy rendkívül nehéz a gyermekotthonban a megüresedő álláshelyeket betölteni, a szakdolgozók pedig – megfelelő kompetenciák hiányában – nem mindig képesek megfelelő pedagógiai választ adni a gyermekek indulatos viselkedésére. Kiderült, hogy a gyermekotthonban a cigarettát jutalmazási eszközként használták. A hiányosságok kiküszöbölése érdekében a fenntartó intézkedett. A fenntartói megállapításokkal összhangban a biztos kiemelte, hogy nem elfogadható, a gyermekek jogait súlyosan sérti a gyermekotthon gyakorlata, amely szerint a cigaretta

adása a jutalmazás egyik eszköze. A biztos egyetértett az összes fenntartói intézkedéssel, emellett javasolta azt is, hogy az intézményben mutassanak be a gyermekek életkorának megfelelő filmeket a dohányzás ártalmi kapcsán, és kérjék olyan szakember segítségét, aki a gyermekek leszoktatását megfelelő módszerekkel segítheti.

Az OBDK vizsgálata rögzítette, hogy a szakdolgozók, főleg a gyermekfelügyelők között nagy a fluktuáció. Előfordulnak kellő pedagógiai tapasztalat nélkül dolgozók, akik nem jártasak az agresszió kezelésében, nem rendelkeznek megfelelő pedagógiai eszközökkel a gyermekek viselkedési, beilleszkedési zavarainak kezelésére. Az ombudsman már több ízben kiemelte, hogy a betöltetlen munkakörök, a speciális ellátási igényű gyermekkel való foglalkozásra történő felkészítés hiánya a gyermekek jogaival összefüggő visszáságot eredményeznek. A biztos szerint jelen vizsgálat alapján ezek az aggályok továbbra is fennállnak. A szaktárca – egy korábbi ombudsmani ajánlásra adott – válasza szerint a speciális szükségletű gyermekeket gondozó intézmények szakdolgozóinak meghatározott időn belüli felkészítő tanfolyamon való részvételi kötelezettségére vonatkozó jogszabály-módosítás tervezetét kidolgozta.

A gyermekjogi képviselőnek több gyermek számolt be arról, hogy ritkán találkozik a gyámjával, rendszertelenül látogatják őket, a kapcsolattartás kiszámíthatatlan. Az ombudsman megállapította, hogy a gondozott gyermekek jogait sérti, ha a gyermekvédelmi gyám nem tud az előírt gyakorlatiakkal eleget tenni a személyes találkozásra vonatkozó kötelezettségének. A biztos felkérte a minisztert, hogy országos szinten mérje fel, hogy a gyámok eleget tudnak-e tenni gyámolt gyermekükkel való személyes találkozási kötelezettségüknek és a felmérés tapasztalatai alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket a helyzet megoldása érdekében. A szaktárca a válaszadás tekintetében határidő-hosszabbítást kért; a válasz a beszámoló elkészültéig nem érkezett meg.

2. Az AJB-166/2016. számú ügyben a vizsgálat a Fővárosi Kossuth Lajos Gyermekotthonban elhelyezett egyik gyermek édesanyja kérelmére indult. A panaszos szerint a gyermekotthonban nincsenek zárható szekrények, a gyermekek ruhaneműit ellopják, a nevelők gyakran alkalmaznak ételmegvonást büntetésként, illetve bántalmazásra is sor került. Tapasztalata alapján az épületben csótányok és poloskák vannak, a lakó- és mellékhelyiségek rossz állapotúak. Tudomása szerint a gondozott gyermekek sokszor a zsebpénzüket sem kapják meg teljes összegben. A biztos a másodfokú gyámhatóság vezetőjét, valamint az OBDK főigazgatóját a gyermekotthon működésének teljes körű vizsgálatára kérte. A gyermekvédelmi szakszolgálat igazgatójától pedig tájékoztatást kért a gyermekvédelmi gyámnak a gyermekotthon működésével kapcsolatos tapasztalatairól, a gyámolt gyermek

jogai védelmében tett intézkedéseiről. A tényállás szerint a gyermekotthon a „normál szükségletű” gyermekek mellett integráltan gondoskodik különleges szükségletű gyermekekről is. Az intézmény súlyos pszichés vagy súlyos disszociális tüneteket mutató, speciális ellátási igényű gyermekeket is gondoz, és utógondozói feladatai is vannak.

Az intézményben folytatott vizsgálatok alapján a tárgyi feltételek hiányosságai megállapíthatók voltak. Mivel a másodfokú gyámhatóság a gyermekotthon fenntartóját a hiányosságok megszüntetése érdekében intézkedési terv készítésére kérte, ezen túlmenően a biztos további intézkedést nem tartott indokoltnak. A panaszos azon állítását, miszerint a gyermekeket ételmegvonással büntetik, továbbá a zsebpénz-folyósítással, étkeztetéssel, ruházattal való ellátással összefüggő problémákat a vizsgálat nem igazolta. A közegészségügyi ártalom (ágyi poloskák jelenléte) pedig – többszöri irtást követően – megszűnt. A panaszban jelzett bántalmazást a vizsgálat igazolta. A gyermekotthon vezetője a bántalmazást követő napon személyesen meghallgatta a nevelőt, a gyermeket, illetve azokat a személyeket, akik jelen voltak az eseménynél. Fotó készült a gyermek nyakáról, melyen láthatóak voltak a szorítás nyomai. Ezt követően az intézményvezető kiskorú veszélyeztetése miatt feljelentést tett a rendőrségen. A rendőrségi eljárás megindult, a jelentés írásba foglalásakor folyamatban volt. A nevelő 2015 szeptemberében, a konfliktust követően felmondott. Minderre tekintettel az alapjogi biztos intézkedést nem tett.

3. A biztos egy jelzés alapján AJB-2316/2016. számon vizsgálatot folytatott a makói, köznevelési és gyermekotthoni feladatokat egyaránt ellátó, többcélú – a vizsgálat idején a KLIK fenntartásában lévő – intézmény működésével kapcsolatban. A jelzés szerint a havi ellátmány és a gyermekek családi pótléka rendszeresen késve érkezik a gyermekotthonba, ezért a gyermekeket nem tudják megfelelően etetni és ruházni. A kialakult helyzet okán a gyermekek agresszívbabbak, a szakdolgozók túlterheltek. 2015 augusztusában leégett a szentesi gyermekotthon, ezért onnan a gyermekek egy részét a makói gyermekotthonba helyezték át, a meglévő finanszírozási, ellátási, felügyeleti problémák ettől kezdve megsokszorozódtak, még erőteljesebben jelentkeztek.

A biztos helyszíni vizsgálatot rendelt el, ennek tapasztalatai és a bekért dokumentumok pedig igazolták, hogy az ellátmány és a családi pótlék beérkezése valóban rendszertelen, kiszámíthatatlan. A jelentés szerint mindez ellehetetleníti a csoportgazdálkodás rendeletben meghatározott pedagógiai célját, illetve az intézményben élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. A helyszíni vizsgálat feltárta, hogy a gyermekotthonban az illemhelyek nemenkénti elkülönítése nem megoldott, a csoportoknak nincs konyhájuk, nem alakítottak ki látogatók fogadására alkalmas helyiséget sem. A mindennapi életvitelhez szükséges bútorok, berendezési tárgyak és eszközök ugyan vannak az otthonban, azok azonban rendkívül

elhasználtak, és hiányoznak a szabadidő hasznos eltöltésére alkalmas játékok, könyvek és sporteszközök. A gyermekek nem is motiváltak arra, hogy lakókörnyezetükre vigyázzanak, szépítsék, otthonossá tegyék, a „semmittevés” a gyermekek közti agressziót növeli. Összességében a biztos arra jutott, hogy a tárgyi feltételek alkalmatlanok a gyermekvédelmi gondoskodásban élők megfelelő szintű ellátására, ez a helyzet sérti az érintett gyermekek jogait.

A jelentés kiemeli azt, hogy jogszabály határozza meg a gyermekek napi ötszöri étkezésére fordítandó minimumösszeget. Ez a 684 Ft/nap/fő összeg a vizsgált makói intézménynél két szerv finanszírozásából tevődik össze: a helyi önkormányzat által az iskolában biztosított napi háromszori étkezés és a fenntartó által biztosítandó további étkezések költségéből képződik. Kiderült, hogy a két finanszírozó szerv által az étkezésekre fordítandó költségek a nyilvántartások szerint a minimumot meghaladták, de a gyermekotthoni és lakásotthoni csoportok étkeztetését a rendszertelenül kifizetett ellátmányok jelentősen megnehezítették, kiszámíthatatlanná tették.

Az ombudsman feltárta, hogy a törvény lehetőséget ad a többcélú, közös igazgatású köznevelési intézményben gyermekvédelmi feladatok ellátására, a többcélú gyermekvédelmi intézményekben pedig elkülönített intézményegységként oktatási feladatok ellátására. Kötelező jogszabályi előírás azonban arra nincsen, hogy a KLIK fenntartásában működő, többcélú köznevelési intézményeket más fenntartóhoz kellene átadni, holott a köznevelési és a gyermekvédelmi törvény is a közös igazgatású működési formát követeli meg. A biztos arra jutott, hogy a jogalkotó adós maradt a közös igazgatású intézmények működését érintő követelmények és megoldások szabályozásával, miközben e hiányossággal párhuzamosan éppen a többcélú intézmények „profil-tisztítását” tűzték ki az intézmények fenntartói jogainak gyakorlására jogosult szervek. A biztos megállapította, hogy a vizsgált intézmény „működésbeli rendellenessége” visszavezethető a többcélú közös igazgatású köznevelési intézmények működését érintő szabályozás hiányosságára.

Az ombudsman szerint további bizonytalanságot okoz, hogy a gyermekotthon és lakásotthonok fenntartó-váltását meghatározták ugyan, de annak időpontját folyamatosan tolták. A várható fenntartóváltás miatt alakulhatott ki az, hogy a jelenlegi fenntartó a gyermekotthoni feladatok ellátásától szabadulni kívánt – és mindez megjelent a gyermekotthon működési feltételeinek finanszírozásban –, a várható új fenntartó pedig még nem gyakorolhatta jogait. A biztos azt állapította meg, hogy ez a kötelező erővel bíró jogszabályokban meg nem jelenő, az intézmények mindennapi életét azonban teljes bizonytalanságban tartó helyzet a jogbiztonság követelményének sérelmén túl a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.

A biztos a szabályozási hiányosságokkal összefüggésben az emberi erőforrások miniszterének intézkedését kérte. A minisztérium oktatásért felelős ál-

lamtitkára az ombudsmani ajánlással nem értett egyet, de a biztos azt fenntartotta, az államtitkár pedig azt továbbra sem fogadta el. A választ az alapjogi biztos tudomásul vette. A működési anomáliák megoldása érdekében az alapjogi biztos az intézményt a vizsgálat idején fenntartó KLIK, továbbá a jövőben fenntartó SZGYF vezetőjéhez fordult. Az érintettek az ajánlást elfogadták.

4. Az AJB-6659/2016. számon sajtóhír alapján hivatalból indított vizsgálatot az alapjogi biztos egy, az SZGYF fenntartásában működő kisvárdai lakásotthonban. A híradások szerint a lakásotthonban nevelkedő gyermekek folyamatosan zavarják, zaklatják a szomszédokat, az utca lakóit, kisebb lopásokat, rongálásokat követnek el. A tudósítások szerint a lakásotthonban dolgozók nem tudnak, illetve nem is akarnak megfelelő módon fellépni az ott elhelyezett, nem egyszer nehéz egzisztenciális helyzetben lévő családi háttérrel rendelkező fiatalokkal szemben. Az érintettek állítólagos elmondása alapján hiába jelezték már korábban a problémákat, fordultak a nevelőkhöz, az intézményhez, majd a fenntartóhoz, teljesen tehetetlenek a helyzet megoldása kapcsán, a hatóságok segítségére nem számíthatnak. A biztos a másodfokú gyámhatóság vezetőjétől, valamint az OBDK főigazgatójától az ügyben részletes tájékoztatást kért, az egybehangzó válaszok és az iratmások alapján az ombudsman megállapította, hogy a lakásotthon működése kapcsán nem állt fenn olyan körülmény, amely alapjogi visszasság megállapítását indokolná.

5. A biztos 2016 októberében közleményt adott ki, amelyben jelezte, hogy hivatalból vizsgálja, hogy megtették-e, illetve ha igen, akkor hogyan tették meg azon lépéseket, amelyeket négy éve, a bicskei gyermekotthonban felmerült szexuális molesztálás gyanújának kivizsgálásáról kiadott jelentés sürgetett. Az ombudsman ismét felhívta a figyelmet a média fokozott felelősségére, a hiteles, alapos tájékoztatás fontosságára is az ilyen érzékeny, gyermekeket ért szexuális abúzust felvető, társadalmi felháborodást kiváltó ügyekben. Emlékeztetett arra, hogy 2012 októberében, azaz négy évvel korábban már számos aggályt és problémát tárt fel a gyermekotthonban történt szexuális visszaélések kivizsgálásával kapcsolatban. A jelentés akkor felhívta a figyelmet, hogy a gyermekek jogait sérti, ha a velük foglalkozó szakemberek nem, vagy csak késedelmesen jelzik a gondjaikra bízott gyermek szexuális bántalmazásának gyanúját. Az akkori vizsgálat szerint aggályos volt, hogy a tanúként kihallgatott gyermekek törvényes képviselőjét olyan személy látta el, aki munkajogi függőségi viszonyban állt a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított igazgatóval. Az ombudsman hivatalbóli utóvizsgálata arra terjedt ki, hogy akkor és 2016 őszéig, azaz a szexuális zaklatás gyanújának nyilvánossá válásáig, a gyermekvédelmi gyám jelzéséig milyen lépések történtek a rendszeren belül a visszaélések érdemi feltárására.

A biztos kiemelte, hogy a négy évvel ezelőtt végzett vizsgálat jelentése szerint az adatok arról tanúskodnak, hogy a gyermekekkel foglalkozók közül többen tudtak a szexuális bántalmazás gyanújáról, azonban a gyermekek valós segítséget nem kaptak. A jelentés rögzíti azt, hogy már a gyermektől érkező első jelzést követően lehetőség lett volna szakember (pszichológus, gyermekjogi képviselő, gyámi tanácsadó) eljárására. A vizsgálat akkor azt is feltárta, hogy az igazgatóhelyettes, akit a gyámhivatal gyámul kirendelt, hosszú évek óta munkakapcsolatban állt a gyanúsított igazgatóval, neki volt alárendelve. A biztos hatáskör hiányában nem vizsgálhatta a büntetőjogi felelősséggel összefüggő kérdéseket, ezért a jelentése annyit rögzít, hogy a rendőrség az igazgató ellen folytatott nyomozást 2012 nyarán megszüntette, mivel akkor nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése. Az ombudsman szerint mind a magyar jogszabályok, mind pedig a hazánk által vállalt nemzetközi kötelezettségek, így különösen a gyermekek szexuális kizsákmányolása és bántalmazása elleni Lanzarote-i Egyezmény nyomán az államnak minden szükséges intézkedést meg kell tennie a gyermekek szexuális kizsákmányolása és zaklatása valamennyi formájának megelőzése és a gyermekek védelme érdekében. A gyermekeknek pedig fejlettségi szintjüknek megfelelő tájékoztatást kellene adni a szexuális kizsákmányolás és zaklatás veszélyeiről, az önvédelem módjairól. Az ügyben folytatott vizsgálat megállapításait és intézkedéseit tartalmazó jelentésnek a kiadása 2017 első negyedében várható.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer működését érintő vizsgálatok

Az ombudsman gyermekjogi gyakorlata körében ugyancsak visszatérő elem a gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer működési anomáliának, hiányosságainak és mulasztásainak – jellemzően hivatalbóli, sajtóhírek nyomán folytatott – vizsgálata, illetve jelentéseiben a jövőre nézve a jobb megelőzés érdekében javaslatok és kezdeményezések megtétele, a nyilvánosság megszólítása. 2016-ban két olyan vizsgálat is volt, amely utólag a gyermekvédelmi jelzőrendszer szereplőinek tevékenységét elemezte, ezek között is kiemelkedett az éhhalált szenvedett gyöngyösi kislány ügye.

1. Az AJB-295/2016. számú ügyben a biztos sajtóhírek alapján indított vizsgálatot. A hírek szerint egy Zala megyei kistelepülésen édesanyja és nevelőapja éveken keresztül bántalmazta az asszony gyermekét. A híradások szerint a kislány bántalmazását az óvoda már 2010-ben jelezte, azonban a gyámhatóság a gyermeket csak 2013-ban vette védelembe. A bíróság 2014 nyarán jóváhagyta a szülők egyezségét, miszerint a gyermeket az édesapja neveli tovább. Az egyezséget jóváhagyó bíró az anya és a gyermek nevelőapja ellen feljelentés tett, az ügyészség vádat emelt ellenük.

A biztos a családot gondozó gyermekjóléti szolgálat tevékenységének, valamint az ügyben illetékes gyámhatóság eljárásának vizsgálatára a másodfokú gyámhatóság vezetőjét kérte fel. A Zalaegerszegi Járási Hivatal vezetőjét felkérte annak a vizsgálatára, hogy a gyermek kezelőorvosa észlelte-e a gyermek bántalmazásra, elhanyagolásra utaló nyomokat. Kérte, hogy a lefolytatott vizsgálatok terjedjenek ki arra is, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai eleget tettek-e a Gyvt. által előírt jelzési, együttműködési kötelezettségeknek. A vizsgálat megállapította, hogy az egészségügyi szolgáltatókat a jelzési és együttműködési kötelezettség tekintetében mulasztás nem terheli, tevékenységük kapcsán visszásságot nem lehetett megállapítani. A másodfokú gyámhatóság vizsgálata a gyermekjóléti szolgálat és az elsőfokú gyámhatóság eljárása tekintetében több hiányosságot tárt fel. Kiderült, hogy családdal a lakóhelyük szerinti gyermekjóléti szolgálat 2010 novemberétől állt kapcsolatban az óvodának a gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó jelzése alapján. A gyermekjóléti szolgálat a gyermek adatlapját a jelzést követően kiállította, de egyéb dokumentációt nem vezetett, és nem volt megállapítható az sem, hogy történt-e családgondozás.

Az óvoda másodszor 2011 májusában jelezte a gyermekjóléti szolgálatnak, hogy a gyermeket a nevelőapja rendszeresen bántalmazza. A második jelzést követően a gyermekjóléti szolgálat esetkonferenciát hívott össze, de a gyermeknek a védelembe vételére vonatkozó javaslatot nem tett, és csak a szülőkkel tartott kapcsolatot, a gyermekkel nem beszélt, óvodai véleményt nem kért, a gyermek pszichológiai segítséget sem kapott. Az esetkonferencián jelen volt az elsőfokú gyámhatóság képviselője is, a gyermek bántalmazása miatt azonban büntetőfeljelentést nem tett.

A gyermekjóléti szolgálathoz 2013 májusában érkezett a gyermek bántalmazására vonatkozó újabb jelzés, de csak jelentős késedelemmel, 2013 októberében került sor a védelembe vétel kezdeményezésére, feljelentést azonban ekkor sem tett a gyermekjóléti szolgálat, a gyámhatóság. A vizsgálat a tisztességes eljáráshoz való joggal, a gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben állapított meg visszásságot. Figyelemmel arra, hogy a feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszás helyzetet teremtő gyakorlat és hiányosságok kiküszöbölése érdekében szükséges intézkedéseket a másodfokú gyámhatóság vezetője vizsgálatát követően megtette, ezen túlmenően ajánlás megfogalmazását a biztos nem látta indokoltnak.

2. Az AJB-4239/2016. számú ügyben egy Gyöngyösön éhhalált szenvedett, másfél éves kislány ügyében a gyermekvédelmi jelzőrendszer szereplői eljárásának áttekintésére a biztos ugyancsak hivatalból indított vizsgálatot. Mivel az ügyben a másodfokú gyámhatóság, a Népegészségügyi Főosztály, továbbá az EMMI is vizsgálódott, a biztos a hatóságok vezetőitől – az ügyben keletkezett valamennyi dokumentum másolatának egyidejű megküldése mellett –

az általuk elrendelt vizsgálat eredményéről, az ügyben megtett vagy tenni kívánt intézkedéseikről tájékoztatást kért.

A megküldött iratanyag és vizsgálati dokumentáció alapján feltárt tényállás szerint az elhunyt kisgyermek szülei már a terhesség idején, majd a szülést követően is visszautasították a védőnői ellátást, a gyermekjóléti központ szolgáltatásait, és a gyámhatóság idézéseire sem jelentek meg. A biztos – a népegészségügyi hatóság vizsgálatával egyezően – megállapította, hogy a védőnő a jogszabályokban meghatározott jelzési, együttműködési kötelezettségének maradéktalanul eleget tett, mulasztás őt az ügyben nem terheli. A jelentés kitér arra, hogy a törvény a gyermekszülőjét, törvényes képviselőjét a védőnővel való együttműködésre kötelezi. Ha a törvényes képviselő a területi védőnői ellátás, a családlátogatás igénybevételét, így az együttműködést megtagadja, a védőnő kötelezettsége és egyben egyetlen lehetősége jelenleg a gyermekjóléti szolgálat és a háziorvos mielőbbi írásos értesítése az ellátás visszautasításáról.

Az ombudsman korábban, az Agárdon szülei által halálra éheztetett másfél éves gyermek ügyében folytatott vizsgálatot lezáró jelentésében a szaktárcát kérte, hogy fontolja meg a védőnői szolgáltatás kötelező igénybevételének, az elutasítás következményeinek jogszabályi rögzítését. A javaslattal a miniszter egyetértett, azonban intézkedésre nem került sor. A biztos álláspontja szerint a vizsgált tragikus eset ismét rávilágított arra, hogy a védőnői ellátás visszautasításának következmény nélkülisége nem nyújt garanciát, súlyos esetekben az állam életvédelmi kötelezettségének teljesülését is akadályozhatja. A biztos felkérte ismét az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a védőnői szolgáltatás kötelező igénybevételének jogszabályban való rögzítését, vagy annak hiányában a védőnői szolgáltatás visszautasítása következményeinek olyan jogi szabályozását, amely megfelelő garanciát nyújt a kiszolgáltatott kisgyermek alapvető jogainak és legjobb érdekének védelmére. A miniszter az ajánlásnak eleget tett, a Gyvt. 2017. január 1-jén hatályos rendelkezése szerint egyéb jelzés hiányában is súlyos veszélyeztető ok, ha a szülő megtagadja az együttműködést az egészségügyi alapellátást nyújtó szolgáltatóval.

A biztos rendelkezésére álló iratok és információk alapján a házi gyermekorvos a már alultápláltnak tekinthető gyermeket hosszú időn át nem látta, a gyermek súlyfejlődését csupán a szülők bemondása alapján rögzítette. A folyamatban lévő, védelemben vételi eljárásban pedig arról tájékoztatta a gyámhatóságot, hogy a gyermek nevelése, gondozása a szülők részéről biztosított. Az elhunyt kisgyermek veszélyeztetettségére vonatkozó első jelzését csak hónapok múlva, már későn tette meg. A gyámhatóság, valamint a gyermekjóléti központ eljárásának tekintetében a másodfokú hatóság, az EMMI és az ombudsman vizsgálata is több hiányosságot tárt fel.

A biztos a vizsgálatot lezáró jelentésében összességében megállapította, hogy a gyámhivatal indokolatlanul elhúzódó eljárása, a tárgyalás, illetve ez-

zel összefüggésben az idézés, a többszöri eredménytelen idézést követően az elővezetetés, valamint a helyszíni szemle elrendelésének mellőzése, továbbá az, hogy a hatóság nem győződött meg hitelt érdemlően a gyermek veszélyeztetettségéről, illetve annak hiányáról, a gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő súlyos visszásságot okozott. Megállapította továbbá, hogy a házi gyermekorvos, a gyermekjóléti központ és a gyámhatóság fent ismertetett sorozatos mulasztásai lehetővé tették, illetve nem akadályozták meg, hogy a szülők gyermeküktől az egészséges fejlődését biztosító táplálékot huzamosabb ideig megvonják, ami – közvetetten – a gyermek halálához vezetett. Mivel a feltárt visszás gyakorlat és hiányosságok kiküszöbölése érdekében a gyámhatóság és a gyermekjóléti központ eljárása tekintetében a szükséges intézkedéseket a felügyeleti szervek megtették, a vizsgált ügyben az alapjogi biztos további intézkedést nem kezdeményezett. A népegészségügyi hatóság vezetőjét ugyanakkor a gyermek házi orvosának fegyelmi felelősségre vonása lehetőségének megfontolására kérte. A válasz szerint a népegészségügyi hatóság – az államtitkári elrendelés alapján – közigazgatási eljárást indított a házi gyermekorvost foglalkoztató egészségügyi szolgáltatóval szemben, a biztos a választ elfogadta.

A gyermekjogok területén végzett további kiemelt vizsgálatok

1. Az AJB-375/2016. számú ügy kiindulópontja az volt, hogy a biztos sajtóhírekből értesült arról, hogy a Bács-Kiskun megyei Kaskantyú község óvodájában az óvónő a fegyelmezetlen gyermek kezét megkötözte. Mivel az ügy kapcsán felmerült a gyermek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, a biztos hivatalból vizsgálatot indított, megkereste az óvoda vezetőjét, az önkormányzatot és a rendőrséget. A tényállás alapján az óvoda a gyermekkel összefüggésben kettős problémával szembesült, egyrészt az óvodai együttélés szabályait átlépő – a többi gyermeket zavaró, illetve bántó – gyermek magatartását kellett kezelnie, ezzel egy időben valamennyi óvodás gyermek számára meg kellett teremtenie a biztonságos óvodai nevelés feltételeit. E problémák „kezelésére” az óvodapedagógus úgy döntött, hogy fegyelmezési eszközként a magatartási szabályokat átlépő gyermek két kezét az óvodai étkezést közvetlenül megelőzően összeköti. Az ombudsman jelentésében felhívta a figyelmet arra, hogy az emberi méltósághoz való jog a köznevelés intézményeiben mindenkit, az oktatás-nevelés valamennyi szereplőjét, így a gyermeket is megillető alkotmányos alapjog, és amely alapján – többek között – tilalmazott a gyermekek, a tanulók testi és lelki bántalmazása, illetve megalázó büntetésben való részesítése. Az emberi méltósághoz való jog a gyermekeket, a tanulókat az életkorukra való tekintet nélkül megilleti. Az előzőek garanciális feltételeinek biztosítása az óvodában az óvónő feladata.

A biztos hangsúlyozta az ügy kapcsán azt is, hogy egy kiszolgáltatott helyzetben lévő, kötelező és intézményesített ellátást igénybe vevő kisgyermekről van szó. A kisgyermek éppen e helyzete miatt a rábízott gondozótól több-letvédelmet igényel, és egy pedagógusnak mint szakképzett szakembernek mindenkor felkészültnek kell lenni a gyermekek közötti konfliktushelyzetek gyors és szakszerű megoldására. Egy ilyen helyzet soha nem alapozhat meg „nevelési célzatú” megalázó bánásmóddal járó intézkedést a másokat bántó, agresszív magatartású gyermekekkel szemben. Az óvodapedagógus által választott „fegyelmezési eszköz” – a gyermek két kezének összekötése – ki-merítette a megalázó bánásmód fogalmát, hiszen alkalmas volt arra, hogy őt a többi gyermek előtt megszegyenítse. Minderre nem fogadható el magyarázatként az, hogy e megoldással a gyermek társait a további bántástól kívánta megóvni az óvodapedagógus, nem mérlegelhető az sem, hogy a gyermek, ha akarta, ki tudta volna szabadítani a kezét, illetve, hogy ezzel neki testi fájdalmat nem okozott. A biztos megállapította, hogy az óvoda vezetőjének vizsgált fegyelmező intézkedése nem egyszerű nevelési hiba, kisebb mulasztás, az ilyen eszköz választása ugyanis alkalmas arra, hogy az érintett gyermekek emberi méltóságához való jogával összefüggésben visszásságot okozzon.

Az ombudsman mindezzel párhuzamosan ismételten nyomatékosította, hogy a köznevelés kiemelt feladata az iskolát megelőző kisgyermekkorai fejlesztés, továbbá a sajátos nevelési igényű és a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek speciális igényeinek figyelembevétele. A különleges bánásmód keretében biztosítani kell a gyermek számára az állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátást attól kezdődően, hogy igényjogosultságát a szakértői véleményben megállapították. A szakértői vizsgálat főszabályként a szülő kérelmére, illetve a szülő egyetértésével indul. Ha az óvoda megítélése szerint a gyermek szakértői vizsgálata szükséges, akkor azt, az indok közlésével javasolja a szülőnek. A szülői egyetértés hiányában az óvoda köteles a járási hivatal eljárásának megindítását kérni a gyermek szakértői vizsgálatának elrendelése érdekében.

Az óvónő szóban jelezte az édesanyának, hogy magatartása miatt szükségesnek tartja a gyermek vizsgálatát, de erre vonatkozó irat a dokumentumok között nem volt fellelhető. Az óvodai dokumentáció hiányosságainak egy részét az óvodai szaktanácsadó is jelezte az intézmény felé. Mindezek miatt a biztos álláspontja szerint az óvoda nem a gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárást választotta, amikor fenti kötelezettségének nem tett eleget és nem kérte a járási hivatal eljárásának megindítását. Az óvoda e mulasztása ugyanis késleltethette, hogy a gyermek mielőbb állapotának megfelelő óvodai szolgáltatásra legyen jogosult, továbbá figyelmen kívül hagyta a gyermek óvodai csoportjába járó többi gyermek zavartalan fejlődését is.

Az ombudsman a visszásság megelőzése érdekében felhívta az óvoda vezetőjének figyelmét, hogy a jövőben a nevelési eszközök kiválasztása és

alkalmazása során is maradéktalanul biztosítsa a felügyelete alá tartozó óvodás gyermekek emberi méltósághoz fűződő jogait; továbbá a jogszabályok által meghatározott eljárásrend szerint járjon el minden olyan esetben, amikor felmerül az óvodába járó gyermekek szakértői bizottsági vizsgálatának szükségessége. Válaszában a vezető óvónő a jelentésben foglaltakat tudomásul vette és jelezte, hogy a jövőben óvodai nevelő munkájuk során kiemelt figyelmet fordítanak a felügyeletükre bízott gyermekek jogainak maradéktalan tiszteletben tartására.

2. Az AJB 4921/2016. számú ügyben a panaszos azzal fordult a biztoshoz, hogy a folyamatban lévő gyermek-elhelyezési és bontó perében, amelyben alperesi pozícióban vesz részt, a felperes becsatolt egy olyan pszichológiai véleményt, amelynek készítője a felperes megbízására, az elhelyezendő gyermeket megvizsgálva tesz rá, a felperesre nézve hátrányos kijelentéseket. Panaszával a járási kormányhivatalhoz fordult. A panaszt áttették a Magyar Orvosi Kamara (MOK) területi szervezetéhez, majd onnan a Diplomások Területi Szervezetéhez (DTSZ), de választ innen sem kapott. A biztos vizsgálata feltárta, hogy a járási hivatal tévesen tette át a panaszt, a DTSZ pedig a tisztességes eljárás elvével ellentétesen késedelmesen adott választ a panaszos beadványára. A jogorvoslati jog kapcsán a biztos azt vizsgálta, hogy az adott panasz elbírálására van-e vagy kellene-e lennie a bírósági eljárási garanciákon túlmutató panasztételi fórumnak. A jelentés rögzíti, hogy mivel az eljáró pszichológus praktizálásához nem kötődik kötelező kamarai tagság, kamarai etikai felelősségre vonása sem lehetséges, hacsak önkéntes alapon be nem lép valamely pszichológiai társaságba. A MOK tagja nem lehet, ugyanis nincsen egészségügyi képzettsége. A biztos vizsgálta a szakvélemények peres eljárásokban történő alkalmazásának, értékelésének kialakult gyakorlatát is, és megállapította, hogy mind a bírói gyakorlat, mind a képzés megfelelően rávilágít ezek buktatóira és neuralgikus pontjaira, ugyanakkor a tételes jogi szabályok pontos eligazítást nyújtanak. A vizsgálat mindezek alapján ebben a tekintetben nem állapított meg alapjogi visszásságot. A jelentés szerint kérdésként merül fel végül, hogy a jogorvoslatihoz való jog kapcsán kiterjed-e az állam intézményvédelmi kötelezettsége arra, hogy hivatalos panasz fórumot tartson fenn e területen. A biztos álláspontja szerint mindez alkotmányosan nem lehet kikényszeríthető kötelezettség az állammal szemben, hanem a törvényalkotó mérlegelési körébe tartozó kérdés, a jogállami minimum ugyanis ebben a helyzetben a bírósági jogvédelem biztosítása, amely nyilvánvalóan rendelkezésre áll. A jogalkotó számára mindazonáltal semmi nem zárja ki, hogy ha tömegesen jelentkeznek ezen a területen állampolgári igények, akkor egy külön panasz fórum felállításáról rendelkezzen. A biztos intézkedéseiben felkérte az illetékes járási hivatal vezetőjét, illetve a MOK illetékes területi szervezetének elnökét, hogy a jövőben fordítson nagyobb figyelmet a hatás-

köri szabályok feltárására és az ügyfelek pontos tájékoztatására, továbbá a MOKDTSZ elnökét, hogy a jövőben a szervezethez érkező beadványok megválaszolására nyitva álló határidőket tartsa és munkatársaival tartassa be.

3. A biztos az AJB-1068/2016. számú és az AJB-4321/2016. számú ügyben a nemzetközi vonatkozású családtámogatási ügyek elhúzódása miatt indított vizsgálatot. 2015 folyamán ugyanis több panaszos fordult a biztoshoz a családi pótlék igénylésével kapcsolatos, részben nemzetközi elemeket tartalmazó eljárás elhúzódása miatt, a Magyar Államkincstár (MÁK) és a kormányhivatal hallgatását, az eljárási határidők elmulasztását sérelmezve. A jelentés rögzíti, hogy 2015. április 1-jével a MÁK megyei igazgatóságaitól a fővárosi és megyei kormányhivatalok hatáskörébe kerültek a családtámogatási ellátásokkal összefüggő feladatok. Így 2015. április 1-jétől a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Családtámogatási és Társadalombiztosítási Főosztály Családtámogatási Osztály 1. és a Budapest Főváros Kormányhivatala jártak el ezekben az ügyekben.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal országos illetékességgel jár el az osztrák érintettségű, a Budapest Főváros Kormányhivatala pedig az osztrákon kívül az egyéb nemzetközi vonatkozású ügyekben. Az AJB-1068/2016. számú jelentésben szerepel, hogy a kapott válaszok szerint az elmúlt években megháromszorozódott az Ausztriában munkát vállalók száma, így a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal illetékes osztályához beérkező igények száma is jelentős mértékben növekedett. A Kormányhivatal a külső integráció során az osztrák–magyar ügyek tekintetében 10 ezer, folyamatban lévő ügyet vett át a MÁK illetékes igazgatóságaitól, amelynek jelentős részében a jogszabályban előírt határidőket nem tartották be, erről a MÁK vezetője az integrációs egyeztetések során is tájékoztatást nyújtott. A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal a családtámogatási feladatok átvételét követően megkezdte a határidőn túli feladatok feldolgozását, de a jelentős ügyszám miatt ez hosszabb időt vett és vesz igénybe. Az ombudsman vizsgálata alapján megállapította, hogy az egyes beadványokban jelzett és az ügyhátralék feldolgozásából adódó, jelentős eljárási határidő-túllépések a panaszosok tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoztak. A panaszok nem egyedi mulasztásokra vagy közigazgatási hibákra utalnak továbbá, hanem a nemzetközi elemet is tartalmazó családi támogatásokkal összefüggő ügyintézés területén rendszerszintű probléma azonosítható, ami alkalmas, hogy az eljárások kiszámíthatóságát, a jogbiztonság követelményét, tágabb értelemben a jogállamiság elvét sértve visszas helyzetet idézzen elő.

A biztos emellett jelentésében nem hagyhatta figyelmen kívül a vizsgált hatósági eljárások alapvető funkcióját, illetve alapjogi összefüggéseit sem. A jelentés rögzíti, hogy a családtámogatási rendszer alapja a gyermek

alapvető jogainak és legfőbb érdekének védelme: az állam által folyósított juttatás is a gyermek jogán jár a szülőknek, illetve a törvényes képviselőnek. Ebből következően megállapította, hogy mivel a gyermek jogán járó állami juttatás a gyermek érdekét szolgálja, annak a jogosult számára történő súlyosan késedelmes folyósítása, az eljárás indokolatlan elhúzódása alkalmas arra, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy az állam a családtámogatási rendszer üzemeltetése, megszervezése és intézményi megoldása tekintetében alkotmányos eredményfelelősséget visel, a folyamatos működést, a határidőkre tekintettel lévő eljárást elvét szem előtt tartva. Ez áll ugyanis összhangban az uniós előírásokkal, a nemzetközi gyermekjogi kötelezettségekkel, és a magyar Alaptörvény tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának érvényesíthetőségével. Az ombudsman felkérte a kormány megbízottakat, mérjék fel, hogy az osztályok jelenlegi létszáma elegendő-e a feladatellátáshoz, illetve vizsgálják meg az ügyek határidőben történő elbírálása érdekében az ügyintézői létszám további növelésének lehetőségét. A biztos emellett kezdeményezte, hogy a jövőben a családtámogatási osztály eljárásai és döntései során fordítsanak kiemelt figyelmet a Ket. ügyintézési határidőre vonatkozó garanciális szabályainak betartására.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal válaszában kifejtette, hogy a 2015. október 1-jén fennálló ügyhátralék és az azt követően beérkezett 14.267 db ügyből, összesen tehát a 25.407 db ügyből a 2015. október 1. és 2016. július 20. napja közötti időtartamban 20.573 db ügy zárult le. Az átvett feladat- és hatáskör kapcsán a folyamatban lévő ügyek, valamint az újonnan érkező kérelmek száma és az ahhoz rendelt létszám felülvizsgálata megtörtént a külső integrációt követően több alkalommal. A határidőben történő elbírálás és feldolgozás érdekében több intézkedést fogantatosítottak. A kormány megbízott ismételen felhívta a főosztályvezető, valamint az érintett osztályvezető figyelmét, hogy az ügyintézési határidők, illetve az eljárási határidők betartására, betartatására kiemelt hangsúlyt kell fektetni továbbra is.

A Budapest Főváros Kormányhivatala válasza szerint az integráció a felsőfokú végzettségű kormánytisztviselők vonatkozásában lényeges jövedelemcsökkenést okozott, mivel az illetménykiegészítés összege a MÁK esetében 50%-os mértékű volt, amely a Kormányhivatalnál 35%-ra csökkent. A Családtámogatási Főosztály két vidéki telephelyén (Cegléden és Vácott) emiatt nem került sor a felsőfokú végzettségű munkatársak részéről felmondásra, de a budapesti telephelyű, uniós ügyekkel foglalkozó osztályon rövid időn belül megkezdődött a fluktuáció. Az osztály engedélyezett létszáma 19 fő, 2015. október elejére a betöltött létszám fokozatosan 14 főre csökkent. Az új munkatársak betanítása időigényes volt, mivel a feladatok ellátása speciális ismereteket igényel. Az integráció óta az állomány gyakor-

latilag szinte teljesen kicserélődött, mára összesen 3 fő rendelkezik egy évnél régebbi munkatapasztalattal. A hátralék felszámolása érdekében több intézkedés bevezetésére is sor került. A feladatok belső átszervezésével próbálta a Főosztály vezetősége a határidőn túli ügyeket soron kívül feldolgozni. 2015 nyarán a két vidéki telephelyen dolgozók az E411-es adatszolgáltatás teljesítésében működtek közre. A folyamatos létszámhiány felszámolása érdekében a vidéki telephelyekről kezdeményezték munkatársak átirányítását, illetve az osztály létszámát 20 főre növelték. 2016. februárban sor került a hátralék csökkentése érdekében célfeladat kitűzésére is. A TÉBA szakrendszer 2016. szeptember 15-én bevezetett korlátozása tovább nehezíti a feladat teljes körű ellátását, 2016 nyár eleje óta nem szolgálta ki a felhasználói igényeket, folyamatos lassulás, a program elérhetetlensége jellemezte a működést. Ennek kivizsgálása után, a program működésének érdekében miniszterelnökségi kezdeményezésre az üzemeltető korlátozta a felhasználó létszámot, így a hazai ügyekben eljáró munkatársak a saját feladataik határidőben történő teljesítése mellett már nem tudnak közreműködni a nemzetközi vonatkozású ügyekben. A kapott válasz szerint az osztály létszámhelyzetét felülvizsgálva, véleményük szerint a feladatellátáshoz a jelenlegi 20 fős létszám – amennyiben teljes körűen, szakképzetten rendelkezésre áll – elegendő.

A gyámhatósági eljárást érintő konkrét gyermekvédelmi panaszügyek vizsgálata

A gyámhatósági eljárásokat sérelmező panaszosok – ahogyan a korábbi években is – többnyire az eljárás elhúzódását kifogásolva fordultak a biztoshoz. Az elhúzódó eljárások és a késedelmes döntések tekintetében a biztos a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben állapított meg visszásságot. A biztos a feltárt jogsérelmek jövőbeli kiküszöbölése érdekében a gyámhatóságok, illetve az illetékes kormányhivatal vezetőjéhez fordult.

1. Az AJB-996/2016. számú ügyben a panaszos a gyermeke védelembe vétele ügyében folytatott első- és másodfokú gyámhatósági eljárás elhúzódását sérelmezte. A vizsgálat a késedelmet mindkét gyámhatóság esetében igazolta, a biztos az alapjogi sérelmet megállapította. Figyelemmel arra, hogy a másodfokú gyámhatóság az elsőfokú gyámhatóságot az el nem bírált kérelmek vonatkozásában az eljárás lefolytatására utasította, a biztos az elsőfokú gyámhatóság vezetőjénél újabb ajánlással nem élt. A kormány megbízottat arra kérte, mérje fel, hogy a másodfokú gyámhatóság munkatársainak létszáma elegendő-e a feladatellátáshoz, illetve vizsgálja a feladatellátáshoz mérten az ügyintézői létszám további növelésének lehetőségét. A másodfokú hatóság vezetőjét pedig arra kérte, hogy a jövőben eljárásaik és döntéseik során

fordítsanak kiemelt figyelmet a Ket. ügyintézési határidőre vonatkozó szabályainak és a bennük testet öltő eljárási garanciáknak maradéktalan betartására, illetve betartatására. Az érintettek a kezdeményezésnek eleget tettek.

2. Az AJB-6855/2016. számú ügyben a panaszos édesapa a gyermekeivel való kapcsolattartása ügyében kérte az alapjogi biztos segítségét. A panaszbeadvány szerint a panaszos 2015 augusztusa óta mind az első-, mind a másodfokon eljáró gyámhatósághoz több végrehajtási kérelmet nyújtott be. Sérelmezte azt, hogy panaszbeadványának benyújtásáig az eljárások menetéről, a késedelem okáról nem kapott értesítést. A másodfokú hatóság tájékoztatása és a csatolt dokumentumok szerint a panaszos a vizsgált időszakban felügyeleti intézkedést nem kezdeményezett, panasszal nem élt, jogorvoslati kérelmet nem terjesztett elő. A biztos megkeresését követően a másodfokú gyámhatóság az ügyben felügyeleti eljárást indított. A felügyeleti eljárás az elsőfokú gyámhatóság késedelmét megállapította, a felügyeleti szerv a gyámhatóságot a panaszos kérelmeinek elbírálására kötelezte. A biztos jelentésében az elsőfokú hatóság késedelmes eljárása tekintetében az alapjogi visszásságot megállapította, tekintettel azonban a másodfokú gyámhatóság felügyeleti eljárása keretében tett intézkedésére, külön intézkedést nem tett.

3. A 2016-os évben három panaszos az AJB-1361/2016. számú, az AJB-2347/2016. számú és az AJB-4381/2016. számú ügyben is kifogásolta, hogy a másodfokon eljáró gyámhatóságok a Ket. által meghatározott 21 napos ügyintézési határidőt többszörösen túllépve hozták meg érdemi döntéseiket. A tényállás alapján mindhárom esetben megállapítható volt, hogy a panaszosok fellebbezését a másodfokú gyámhatóság jelentős késedelemmel bírálta el. Mivel több, vizsgált gyámhatóság vezetője jelezte, hogy az ügyintézési határidőt azért nem tudják eljárásuk során betartani, mert a munkatársaik túlterheltek, az ügyforgalomhoz képest kevés a státusz, sokszor pedig a meglévő státuszokat sem tudják megfelelően képzett munkatársakkal betölteni, az alapjogi biztos a jelzett problémakör kivizsgálása, a körülmények feltárása érdekében AJB-3534/2016. számon hivatalból átfogó vizsgálatot indított az ügyintézők túlterheltsége tárgyában.

4. Az AJB-729/2016. számú ügyben a panaszos szülők arról számoltak be, hogy a 2013-ban született kislányukat 2014 augusztusában a gyámhatóság nevelésbe vette, nevelőszülőkhöz helyezte. A panaszosok kifogásolták, hogy gyermekükkel való kapcsolattartásukat rendkívül megnehezíti, hogy a nevelőszülő a lakóhelyüktől 165 km-re lakik. A panaszosok sérelmezték azt is, hogy a 2015 februárjában benyújtott, időszakos kapcsolattartási kérelmükről a gyámhatóság nem döntött. A feltárt tényállás alapján a panaszosok időszakos kapcsolattartása szabályozására vonatkozó kérelméről

a gyámhatóság a Ket. által előírt ügyintézési határidőben döntött. E sérelmezett eljárás tekintetében alapjogi visszásság tehát nem volt megállapítható. Kiderült azonban, hogy a gyermeknek a nevelésbe vételéről döntő gyámhatóság a panaszosok a gyermek lakóhelyükhöz közeli elhelyezésére való kérelmét figyelmen kívül hagyta, a szülők 2014. októberi, a gondozási hely megváltoztatására irányuló kérelme tárgyában eljárást nem indított, ami a jogbiztonság követelményével, továbbá a panaszos szülők tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. Nem érvényesült továbbá a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő eljárás elve, sérült az érintett gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga is.

A szülők lakóhelyváltozása miatt utóbb illetékessé vált gyámhatóság a szülők gondozási hely megváltoztatására irányuló kérelme ügyében 2015 januárjában az eljárást megindította, a szükséges szakvéleményeket beszerelte. Valamennyi szakember hangsúlyozta azt, hogy a gyermek érdekét az szolgálja, ha a nevelését, gondozását ellátó nevelőszülőnél marad. A kislány kötődése a nevelőszülői családdhoz ugyanis már kialakult, speciális szükségleteinek kielégítése pedig a gondozási helyén jól biztosított. A gyámhatóságnak – a gyermek legjobb érdekének figyelembe vételével – a szakvélemények alapján arról kellett volna döntenie, hogy a nevelésbe vett gyermeknek a gyermekvédelmi törvényben nevesített jogai (állandósághoz, biztonsághoz való joga vagy a családi kapcsolatokhoz fűződő joga) közül melyik élvezzen elsődlegességet. A gyámhatóság az ügyben azonban érdemi döntést nem hozott. Az érdemi döntés elmulasztása ugyancsak a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a panaszos szülők tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett, továbbá visszásságot okozott az érintett gyermeknek a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben. A visszásságok megelőzése érdekében a biztos az eljáró gyámhatóságok vezetőihez fordult. Az ajánlásokat mindkét hatóság vezetője elfogadta.

5. Az AJB-1241/2016. számú ügyben a panaszos megbízója gyermekeinek ügyében fordult az alapjogi biztoshoz. A panaszos megbízójának négy kiskorú gyermeke 2012 óta gyermekotthonban nevelkedik. A panaszos azt sérelmezte, hogy 2013 óta a gyermekek édesanyja és megbízottjaként ő is több esetben kértek tájékoztatást a gyámhatóságtól és a gyermekotthonról a gyermekek egészségügyi állapotáról, egészségügyi ellátásáról, információt azonban a megkeresettektől nem kaptak. A biztos a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkereste az illetékes gyámhivatal és a gyermekotthon vezetőjét, a hatáskörét szabályozó törvény alapján azonban az egy éven túli eljárási cselekményeket alapjogi szempontból nem vizsgálhatta. A tényállás szerint a megbízottnak adott meghatalmazás nem tartalmazott a gyermekek egészségügyi állapotára, egészségügyi ellátására vonatkozó adatok közlésére

vonatkozó felhatalmazást, ebből következően ilyen jellegű információkat panaszosnak sem a gyámhatóság, sem az intézmény nem adhatott.

Megállapítható volt, hogy az édesanyát a gyermekek aktuális gyámja rendszeresen tájékoztatta a gyermekekkel kapcsolatos lényeges eseményekről. Az édesanya a gyermekotthon felé nem jelezte, hogy a gyermekekről kapott információ számára nem elegendő, külön tájékoztatást a gyermekek általános, illetve egészségügyi és pszichés állapotáról nem kért. Minderre figyelemmel a biztos a gyermekotthon eljárása tekintetében alapjoggal összefüggő visszásságot nem tárt fel. Megállapítható volt továbbá, hogy az édesanya megbízottja a 2015. szeptember 3-án tartott gyámhatósági tárgyaláson az általa feltett kérdésekre választ kapott. A vizsgálat feltárta azt is, hogy az édesanya meghatalmazását és a megbízottak írásban megfogalmazott kérdéseit tartalmazó levelet a gyámhivatal 2015. szeptember 4-én érkezett, azt 2016. február 18-án továbbította a gyermekotthonnak, a megbízottak által feltett kérdések tekintetében pedig csak a biztos megkeresésének kézhezvételét követően kért tájékoztatást a gyermekeket gondozó intézménytől.

A biztos álláspontja szerint a gyámhatóságnak a megbízottak 2015. szeptember 4-én iktatott megkeresését követően írásban kellett volna tájékoztatást adnia arról, hogy erre vonatkozó meghatalmazás hiányában a gyermekek egészségi állapotáról adatszolgáltatás nem nyújtható, egyúttal fel kellett volna hívni a meghatalmazott figyelmét arra, hogy az édesanyának mint ügyfélnek, továbbá ez irányú felhatalmazás birtokában a megbízottaknak a gyámhatóságnál keletkezett iratokba iratbetekintési joguk van. Az ombudsman megállapította, hogy a tájékoztatás elmulasztása a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. A visszásságok megelőzése érdekében az ombudsman a gyámhatóság vezetőjéhez fordult. A gyámhatóság vezetője írásban tájékoztatta arról, hogy tájékoztatása csak a gyermekek édesanyja által írt meghatalmazásban foglaltakra terjedhet ki. Mivel a felvett jegyzőkönyvek tartalmazzák az iratbetekintési jogosultságot, e tekintetben a gyámhatóság vezetője további tájékoztatást nem tartott indokoltnak. A kapott választ az alapjogi biztos elfogadta.

A gyermeki jogok védelmének vizsgálatokon túli eszközei

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

Indokolt röviden szólni a vizsgálatokon, jelentéseken túl a Hivatal Gyermekjogi Osztálya által végzett jogtudatosító munkáról, a szakmai szférával való együttműködés tapasztalatairól, a gyermekjogi tárgyú rendezvényekről. Az elmúlt évekhez hasonlóan a Gyermekjogi Osztály munkatársai a tárgyévben is rendszeres előadói, aktív résztvevői voltak szinte valamennyi, a gyermekvédelem, illetve a gyermekjogok területét érintő szakmai konferenciának belföldön, illetve nemzetközi meghívásoknak, felkéréseknek is eleget tettek. 2016 folyamán a munkatársak rendszeresen részt vettek a Gyermek Jogaiért Felelős Tematikus Munkacsoportnak, a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekeket érintő gyermekprostitúció visszaszorítása érdekében létrehozott munkacsoportnak, a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottságának, a Nemzeti Kiberbiztonsági Koordinációs Tanács Gyermekvédelmi Munkacsoportjának, valamint a Gyermekjogi Civil Koalíciónak az ülésein. A Hivatal 2016-ban is jelentős érdeklődés mellett képviseltette magát két nyári gyermekrendezvényen, a városligeti Gyermeknap Rendezvényen (2016. május 28–29-én), majd a Gyerek Szigeten (2016. június 4–5.).

Ombudsman Sátor a Gyerek Sziget rendezvényen a Hajógyári Szigeten (2016. május 28–29.)



Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában 2016. június 28-án került sor a „BARNAHUS: több mint gyermekbarát meghallgatás” című szakmai kerekasztal-beszélgetésre, amelynek fő célja volt, hogy a gyermekbarát igazságszolgáltatás elvét figyelembe véve a gyermekbarát meghallgatási módszerek közül egy innovatív megoldásra, a Barnahus módszerre, a módszer hazai adaptációjának lehetőségére hívja fel a figyelmet. A rendezvényen a Barnahus modellt egyik hazai gyakorlati szakértője, Lazáry Györgyné klinikai szakpszichológus és igazságügyi pszichológus szakértő, az európai uniós támogatással és példaszerű helyi szakmai összefogással induló szombathelyi kísérleti projekt koordinátora tartott vitaindító előadást, amelyet kerekasztal-beszélgetés követett. A meghívott civil és szakmai szervezetek, minisztériumok és a területen dolgozó állami szervek képviselői, gyermekjogi szakértők, bírák és ügyészek, illetve a szombathelyi projekt közreműködői tekintették át a Barnahus modellt hazai bevezetésének lehetőségét kodifikációs és intézményi oldalról. Elhangzott, hogy a modell előnyeit úgy célszerű beépíteni a magyar igazságszolgáltatási rendszerbe, hogy eközben tekintettel vannak a büntetőeljárás garanciákra és szempontokra is.

A „Barnahus” magyarul „Gyerekházat” jelent. Interdiszciplináris, tárcaközi együttműködésen alapuló, komplex, a gyermek legfőbb érdekét és jogainak érvényre jutását biztosító módszerről van szó, amelyet először Izlandon vezettek be 1999-ben. Európában eddig csaknem 120 Barnahus ház létesült, főként a skandináv országokban, de 15 éve működik a modell Zágrábban és Amszterdamban is. Jelenleg Európa 24 országa tervezi bevezetni, a 24-ből pedig 12 ország igen közel jár a megvalósításhoz. Maga a Barnahus ház a hagyományos kihallgató helyektől elkülönült, családi házas környezetben található, berendezésében, színeiben az egyes korosztályok igényeihez igazodik. A Barnahus keretében nem csak az egyes ügyekben zajlanak a meghallgatások az előre meghatározott interjú-protokoll alapján, hanem a szakemberek folyamatos kutatómunkát, utánkövetéses vizsgálatokat végeznek, módszertani és képzési feladatokat is helyben látnak el. A modell erénye, hogy a gyermek legfőbb érdekét szolgálva elkerüli az ismétlődő meghallgatás miatti traumát, a szakemberek egy új típusú együttműködésen alapulva, közösen és gyermekbarát módon végezhetik munkájukat, folytathatják le a vizsgálatokat és a válsághelyzeti támogatást.

2016. november 17-én „Gyermejjogok közéről – a kiszolgáltatottság dimenziói és a kivezető utak” címmel került sor éves gyermekjogi konferenciára az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában. A jelentős számú résztvevőt, érdeklődőt vonzó szakmai rendezvény közreműködő partnerei a Terre des Hommes Magyarország Alapítvány és a Szombathelyi Barnahus Projekt voltak. A konferencia délelőttjén magyar és angol nyelvű plenáris előadásokat hallgathattak meg a résztvevők. Lápossy Attila az ombudsmani gyakorlatról, aktuális, már lezárt átfogó vizsgálatok tapasztalatairól, Czibere Károly állam-



Gyermekjogok közelről – a kiszolgáltatottság dimenziói és a kivezető utak című gyermekjogi konferencia az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában (2016. november 17.)

titkár pedig az állami fellépés tervezett irányairól, az elért eredményekről beszélt. Vendégelőadóként a saját tapasztalataikról szólt Bragi Guðbrandsson, a Barnahus modell izlandi szakértője és az izlandi gyermekvédelmi ügynökség általános igazgatója, majd Lazáry Györgyné számolt be a szombathelyi Barnahus elindításáról és annak előzményeiről. A plenáris szakasz zárásaként pedig pódiumbeszélgetésre került sor a jogaiért bátran kiálló Horváth Leonnal. A délutáni időszámban párhuzamos workshopokra került sor, amelyen a Terre des Hommes Magyarország Alapítvány szakértő munkatársai gyermekjogi projekteiket – a gyermekvédelem és az igazságszolgáltatás területein felmerülő problémákat két aktuális kutatásuk tükrében, illetve az ehhez kapcsolódó ígéretes gyakorlatokat és jó kezdeményezéseket – mutatták be interaktívan. A Gyermekjogi Osztály és az OPCAT NEMM Főosztály munkatársainak együttműködésében megvalósuló interaktív kerekasztal is zajlott ezzel párhuzamosan, amely az ombudsman általános alapjogvédelmi tevékenysége körében és OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusként a gyermekvédelmi intézményekben végzett vizsgálati tapasztalatait járta körül. Ennek megfelelően kiemelt témaként került szóba a beszélgetésen a kábítószer-probléma és a medikalizáció az intézményekben, a gyermekotthonok dolgozóinak képzése, továbbképzése és szupervíziója, a gyermekprostitúció jelensége és az ellene való fellépés lehetőségei.

Az alapjogi biztos 2016. november 18-án, a gyermekek szexuális zaklatása elleni védelem érdekében meghirdetett második európai nap alkalmából kiadott közleményében hangsúlyozta a gyermekek szexuális zaklatása, bántalmazása, illetve kizsákmányolása hatékonyabb megelőzésének, a védelem fokozásának, az áldozatok segítésének fontosságát. A biztos sze-

rint mindez továbbra is a gyermekvédelem egyik legsürgetőbb feladata. A szakmai együttműködés elmélyítése mellett mielőbb át kellene venni a mintaértékű, Barnahus modellre alapozott gyermekmeghallgatást, sokkal nagyobb figyelmet kellene kapnia a szexedukációnak, azaz a gyermekek hiteles, valós szexuális felvilágosításának. A biztos kiemelte, hogy a gyermekekkel szemben elkövetett erőszak semmilyen formája – közöttük a szexuális zaklatás – nem lehet indokolható vagy magyarázható. A gyermekekkel szembeni erőszak ugyanakkor megelőzhető lehet, és az eszközök között szerepet kaphat a bizalom, a tájékoztatás, a segítségnyújtás és a figyelem. Magyarország tavaly augusztusban iktatta törvénybe az Európa Tanács égisze alatt 2007-ben elfogadott Lanzarote-i Egyezményt, amely számos kötelezettséget tartalmaz. Az Egyezmény egyenlő védelmet kíván nyújtani a gyermekeknek, a részt vevő európai országok számára közös követelményrendszert és meghatározásokat vezet be. A cél a gyermekek legfőbb érdekének szem előtt tartása, a szakmaközi együttműködés biztosítása, a szexuális kizsákmányolás, bántalmazás megelőzése, a szexuális bűncselekmények áldozatainak védelme, az elkövetők felelősségre vonása.

A szexuális erőszak és zaklatás a gyakorlatban számos formát ölthet, azonban közös bennük, hogy helyrehozhatatlan károkat okozhatnak a gyermekek mentális és fizikai egészségében, a következmények pedig még felnőttkorukban is gyötrik, fájdalomban és szégyenben tartják az áldozattá vált egykori gyermekeket. Európában nagyjából minden ötödik gyermek áldozatul esik a szexuális kizsákmányolás és zaklatás valamely formájának. Ráadásul az európai összesített adatok szerint az esetek legalább 70-80 százalékában nem idegen pedofilokról van szó, hanem a gyermek ismeri az elkövetőt, az ugyanis a „bizalom körében” található, azaz a család, barátok, rokonok között kell keresni. Szomorú tény, hogy az elkövetett szexuális zaklatási ügyeknek legfeljebb tizedére derül fény és nagyon kevés az adat, közismerten hatalmas a látencia. Egyes becslések szerint akár háromszázezer magyar gyerek is találkozhat a szexuális zaklatás, abúzus valamely formájával, ugyanakkor mindössze ezer ügyben indult valamilyen eljárás, és nehéz a bizonyítás is.

Az ombudsman ezért is szorgalmazza továbbra is és tartja kiemelten fontosnak a már bevált és rendkívül meggyőző eredményeket mutató izlandi Barnahus modell hazai átvételét. A biztos szerint szükséges lenne a hazai jogi szabályozás megfelelő felülvizsgálata és kiegészítése annak érdekében, hogy a Barnahus házak elláthassák a funkciójukat. A modell nagy erénye, hogy a gyermekek legfőbb érdekét szolgálva, speciális szempontjaikra, életkorukra is figyelve elkerüli az ismétlődő meghallgatások miatti traumákat, a komplex intézményben gyermekbarát módon végezhetik a szakemberek együtt munkájukat, a vizsgálat lefolytatását és a gyermekáldozatok és családjaik válsághelyzeti támogatását. A Barnahus módszer alkalmazása egyben komolyan meg tudja növelni a szexuális zaklatás miatti megalapozott

vádemelések számát, jól szolgálja a büntetőeljárások eredményességét, az elkövetők megbüntetését. Az ombudsman kiemelte azt is, hogy a megelőzés kapcsán döntő jelentőségű a megfelelő szexedukáció biztosítása, amely valódi választ ad a 10–18 éves korosztály énképével, testképével, párkapcsolataival, szexualitásával kapcsolatos kérdéseire, egyben a szülőket is segítve, hiszen ezekben a kérdésekben sok a hallgatás, a tabu vagy a súlyos tévedés. A biztos szerint nem lehet eléggé hangsúlyozni a helyi, iskolai, intézményi, a gyerekeket elérő, megszólító, interaktív programok és projektek fontosságát, így például az UNICEF hosszú évek óta nagyszerűen működő „Ébresztőóra” programsorozatát.

A biztos és helyettesei 2016 nyarán több alkalommal is sajtóközleményben reagáltak a gyermekek jogainak érvényesülését és a gyermekvédelmi rendszert érintő események kapcsán. A közlemény szerint az elmúlt időszakban is számos vizsgálat folyt a gyerekek jogait érintő kérdésekben, közöttük az iskolák, a gyermekvédelmi jelzőrendszer, a bentlakásos otthonok, a nevelőszülői hálózat, a gyámhivatalok munkáját érintően. A Hivatal minden olyan esetben szóvá tette és szóvá fogja tenni a széles nyilvánosság és a szakma előtt a gyermekvédelmi rendszer belső működési anomáliáit, hibáit és hiányosságait, vagy kérte és kéri a vizsgált eljárás szabályainak átláthatóbbá tételét, egyszerűsítését és egyértelműsítését, amikor ezek szükségességét tényszerűen is igazolják a vizsgálatok. Az ombudsman kiemelte, hogy a vizsgálati tapasztalatok, a gyermekotthonokkal kapcsolatos jelentések nyomán is világos, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése problémákkal terhelt, a felelősségi határok sok esetben nem vagy csak nehezen körülírhatók. Számos jelentés hívja fel arra a figyelmet, hogy a rendszerben dolgozó szakemberek munkája amennyire nélkülözhetetlen, olyannyira túlterhelt is, és hogy a mind teljesebb gyermekvédelem csak nagyon sok szakember áldozatos és erőn felüli munkájával valósulhat meg.

Az elmúlt közel 20 év ombudsmani vizsgálatai is egyértelműen azt bizonyítják, hogy az egyik legkiszolgáltatottabb és legsérülékenyebb társadalmi csoport a gyermekeké, ezért minden, őket érintő eljárást, döntést speciális jogi garanciáknak kell öveznie, a gyermekek legfőbb érdekét kell tükröznie. A gyermekjogok védelméért azonban nemcsak az állam, a gyermekekkel kapcsolatba kerülő hatóságok, intézmények felelősek, hanem mindannyian felelősek vagyunk, s ez fokozott odafigyelést, körültekintést igényel. Mindezeket szem előtt tartva hívja fel a biztos a figyelmet a média felelősségére, vagyis arra, hogy a gyakran pontatlan, általánosító jellegű, sejtető, bűnbakkereső, a környezetéből kiragadott tudósításokkal nem segítik, hanem akadályozzák a gyermekvédelmi rendszer jobbítását, a tapasztalt hibák, sérelmek hatékonyabb megelőzését vagy kiküszöbölését. A biztos szerint a gyerekeket érintő, utóbb megállapíthatóan tévedésen, félreértésen alapuló vagy kellő körültekintés nélkül közreadott hírek közlése rendkívül sokat árthat. A kevés

információból, egyoldalúan feltárt működési hibákból olyan torzított kép kerülhet a nyilvánosság elé, ami nagy kárt okozhat az érintett gyermekeknek és szakembereknek egyaránt.

3.1.2.

A fogyatékossgal élő személyek alapjogainak védelme

Évről évre változnak az életkörülményeink, de a fogyatékos ember-kép újragondolása továbbra is elsőrendű érdeke a jogállami struktúrában, a jogvédelemben elkötelezett ombudsmannak. A fogyatékossgügy egészen a közelmúltig a szakmai és alapjogi érvrendszerben az emberi jogok elméleti és szociológiai értelmezésének párhuzamos története. Az állami adminisztráció kötelezettségei az ENSZ Egyezmény (CRPD) ratifikálása után továbbra is fennállnak. Amint a korábbi években, úgy a tárgyévben is szinte valamennyi fogyatékossgai csoport megjelent a biztos látókörében egy-egy konkrét panasz során, de a leginkább kiemelt figyelem ezúttal is az emberi méltósághoz való jog érvényesülése körében, különösen a közlekedés körülményei, a bentlakásos intézmények állapota vagy a gyerekek korai fejlesztésének nehézségei miatt irányult egy-egy csoportra. Évek óta vitás a segítőkutyák helyzete, amely azonban pusztán a kellő ismeretek hiánya miatt okozott gazdáiknak nem kevés bonyodalmat. Speciális területet alkotnak a fogyatékossgal élő személyek körén belül a fogyatékossgal élő gyermekek, a pszicho-szociális fogyatékossgal élő személynek minősülő pszichiátriai betegek. A biztos kiemelt monitoring feladatának ellátása során a fogyatékossgal élők jogainak védelme kapcsán a gondnokság alatt élőknek, és ezzel maguknak a gondnokoknak a hétköznapi problémáit is áttekintette. 2016-ban a biztos mint az EMMI égisze alatt életre hívott Fogyatékossgügyi Tárcaközi Bizottság állandó meghívottja, számos, a fogyatékossgal élő személyek életét közvetlenül is befolyásoló kérdésben megalkult munkacsoportban segítette a jogalkotási folyamatokat. Így a korábbi jelentése kapcsán a lakások akadálymentesítésével összefüggésben volt szükség a tárcák közötti együttműködésre, vagy a támogatott döntéshozatal intézményének hatékonyabbá válása érdekében osztotta meg az ombudsman a tapasztalatait. A biztos munkatársainak lehetőségük volt a fogyatékos emberek választójogával kapcsolatos szakmai viták során érvelni, időközben azonban ez utóbbi kérdés egyelőre kikerült az EMMI és az Igazságügyi Minisztérium fogyatékossgügyi tárgyalási tematikájából.

A közlekedés és az akadálymentesség kérdésköre, támogatások

1. A közösségi közlekedés akadálymentességével kapcsolatos vizsgálatok után ezúttal a légiközlekedés volt egy fogyatékossgal élő panaszos sérelmeinek terepe. Az AJB-767/2016. számú ügyben egy mozgásában kor-

látozott panaszos a Wizz Air Hungary Kft. (Társaság) eljárását érintő beadványával fordult az alapvető jogok biztosához, sérelmezve a Társaság segítőkutyaikkal való utazásra vonatkozó eljárását. A kerekesszéket használó panaszos a repülőjegy foglalásakor jelezte speciális segítségre vonatkozó igényét, továbbá előzetesen írásban bejelentette a segítőkutyára vonatkozó fuvarozási szándékát. A Társaság munkatársa az utazást jóváhagyta és – panaszosnak küldött visszajelzése szerint – jelezte a repülőter munkatársainak, hogy a fogyatékossgal élő panaszos segítőkutyával fog utazni. Ennek ellenére az induláskor a budapesti repülőtéren zavart keltett a panaszos és segítőkutyája megjelenése, mivel az utas-regisztrációt végző munkatársak nem voltak tisztában a Társaság Üzletszabályzatának élőállatok fuvarozására vonatkozó szabályaival, de gyors egyeztetést követően megerősítették a segítőkutyára vonatkozó engedélyt. A visszautazáskor a malmői repülőtéren panaszos kerekesszéke vizsgálata közben a repülőtér munkatársai kiemelték panaszost a sorból, majd félreállítás után közölték, hogy a segítőkutyára nem utazhat, mert csak vakvezető kutyát hajlandóak fuvarozni. A Társaság ügyfélszolgálatával való hosszas, ám eredménytelen egyeztetést követően panaszosnak sikerült telefonon elérnie a Társaságnál az egyik ismerősét, aki tisztában volt az Üzletszabályzat rendelkezéseivel, közbenjárása nyomán a panaszos segítőkutyájával a fedélzeten repülhetett haza.

A Társaság vizsgálata során megállapította, hogy az utas nem telefonon, hanem e-mailben vette fel a Társasággal a kapcsolatot, ennek ellenére a Társaság munkatársa a kérést kezelte, de az erre szolgáló kód szekció helyett a rendszer „megjegyzések” rovatába írta be a segítőkutyára utazásának jóváhagyását. Mind a budapesti, mind a malmői repülőtér földi kiszolgáló személyzete a vonatkozó kódot kereste a foglalás adatai között, és mivel ez hiányzott, nem látták igazoltnak a segítőkutyára utazásának engedélyezését. E körülmény tisztázásának időtartama okozta Malmö és Budapest között a panaszos számára kellemetlenséggel járó időszakot. A vizsgálat feltárta, hogy a Társaság eljárása felveti az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggő visszásság gyanúját. Mivel azonban az ügyben a Társaság saját hatáskörben intézkedett a sérelmes helyzet bekövetkezésének elkerülése érdekében, a biztos intézkedést nem kezdeményezett. Kiderült, hogy a Társaság Üzletszabályzata téves fogalmat használ, ami téves jogalkalmazáshoz vezethet, a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéz elő. Az ombudsman ezért a Társaság üzletszabályzatának a jogszabályoknak megfelelő módosítását kérte a Társaság elnök-vezérigazgatójától. A Társaság az ajánlásokat elfogadta, ígéretet tett a szükséges intézkedések megtételére, így a segítőkutyára fogalmi meghatározására, valamint az utaztatásuk feltételeiről szóló módosítás elvégzésére az Üzletszabályzatban.

2. A gépkocsival való közlekedés sem mindig zökkenőmentes a fogyatékos-sággal élő emberek és családtagjaik számára. Az AJB-4784/2016. számú ügyben egy súlyosan mozgáskorlátozott panaszos a személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatást azért nem tudja igénybe venni, mert az őt ápoló, így ápolási díjban is részesülő unokájával él egy háztartásban. A súlyosan mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló kormányrendelet értelmében a szállítást végző személy a súlyosan mozgáskorlátozott személlyel legalább egy éve közös háztartásban élő, vér szerinti, örökbefogadott és nevelt gyermek vagy testvér lehet. A biztoshoz forduló felnőtt korú gyermeke szintén fogyatékos-sággal él, egyikőjük lakóhelye sem alkalmas azonban az együttélésre, így ő nem tudja igénybe venni a támogatást. A panaszos sérelmezte, hogy míg unokája egyenes ági hozzátartozóként ápolási díjban részesülhet panaszos ápolása következtében, a személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatást nem tudja ugyanezen rokoni kapcsolat alapján igénybe venni. Nagy segítséget jelentene számukra a támogatás, ugyanis panaszos unokája adott esetben személygépkocsi híján az ápolás körébe tartozóan orvoshoz sem tudja elvinni nagyanyját.

A biztos jelentésében rögzítette, hogy a rehabilitációs, rehabilitációs ellátásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés és a helyváltoztatáshoz való jog közötti kapcsolatot az önálló életvitel, az önrendelkezés gyakorlása jelenti. A személygépkocsi szerzési és átalakítási támogatás a CRPD, az Alaptörvény és a Fot. értelmében is olyan támogató intézkedés és eszköz, amellyel az állam mind a nemzetközi dokumentumokban, mind pedig a hazai jogszabályokban vállalt kötelezettségeinek, az érintettek alapvető jogai szempontjából pedig objektív intézményvédelmi kötelezettségének tesz eleget, lehetőséget teremtve a szociális és az egészségügyi ellátórendszer tehermentesítésére. Épp ezért szükséges lenne a biztos álláspontja szerint a támogatás jogosulti körének bővítése.

Az államtitkár válaszában hivatkozott arra, hogy az esetleges visszaélések-re vonatkozó érvek tekintetében meglehetősen nehéz objektív szempontok alapján állást foglalni. A biztos véleménye szerint ezzel szemben a CRPD fogyatékos-ságtudományi elveit megfogalmazó szakértők a megváltozott fogyatékos emberkép igényei alapján, nem az őket körülvevő társadalom morális állapotára tekintettel állapították meg az észszerű alkalmazkodás alapelvét. Így a fogyatékos-sággal élő személyek számára kínált előnyökkel jogszerűen, de – amint számos más joggal összefüggésben – visszaélészerűen is lehet élni. Ez utóbbi helyzet orvoslására pedig a büntető- és polgári jog normarendszere szolgál.

A biztos vizsgálata feltárta, hogy alapjogi szempontból aggályos a súlyosan mozgáskorlátozott személyek közlekedési kedvezményeiről szóló kormányrendeletnek a „szállítást végző személy” jelenleg hatályos meghatározása kapcsán a jogosulti kört szűkítő rendelkezése azon, súlyosan mozgáskorláto-

zott személyek vonatkozásában, akik emiatt nem részesülhetnek a gépkocsi szerzési és átalakítási támogatásban. Az ombudsman szerint mindez nem felel meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

A szaktárca a biztos javaslatát elfogadta, azzal, hogy álláspontjuk szerint a szakmailag is indokolható személyi kör bővítése tekintetében az a leghatékonyabb megoldás, ha a kormányrendeletben rögzített szabályozás az egyenes ágbeli rokon vonatkozásában a felmenői és a lemenői ágat érintő bármilyen korlátozás nélkül lehetőséget teremt a szállításra, ha az ilyen egyenes ágbeli rokon a súlyosan mozgáskorlátozott személlyel legalább egy éve közös háztartásban él. Az egyenes ágbeli rokonok körén belül a szülő a jövőben is előnyt élvezne, azaz esetében a kormányrendelet továbbra sem követelné meg a közös háztartásban élés vizsgálatát, a szoros életközösség fennállásának jogalkotói vélelme okán. A tájékoztatás kitért arra is, hogy a rendelet soron következő módosításakor a szaktárca kezdeményezni fogja a fentiekben részletezett kormányrendelet módosítását. A tájékoztatással és a tervezett intézkedésekkel a biztos egyetértett.

Egyenlő bánásmód a szórakozáshoz való hozzáférésben

Az AJB 5442/2016. számú ügyben egy mozgásában korlátozott panaszos az I.T Magyar Cinema City Kft. (Társaság) eljárását érintő beadványával fordult a biztoshoz, sérelmezve a Társaság jegykedvezményekkel kapcsolatos eljárását. A panaszos online módon kívánt jegyet vásárolni egy adott mozi előadására, azonban azt tapasztalta, hogy a jegyek kiválasztásánál a „típus” menüpont alatt nem választható a fogyatékossgal élő személyek számára biztosított kedvezmény. A Társaság munkatársa kérdésére írásban arról tájékoztatta, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára nyújtandó kedvezményt csak a pénztárnál tudja igénybe venni, online módon nem. A panaszos sérelmezte, hogy más kedvezményezett csoport tagjaihoz képest (diákok, nyugdíjasok) fogyatékossgal élő személyként nem tud kedvezményes jegyet vásárolni online felületen.

A jelentés rögzíti, hogy a vizsgálat eredményei alapján üdvözlendő és mindenképpen előremutató, hogy a Társaságnál kedvezményes jegyek válthatók az egyes fogyatékossgokra tekintettel. A biztos ugyanakkor rámutatott, hogy a Társaság gyakorlata, vagyis az, hogy a fogyatékossgal élő személyek más kedvezményezett, összehasonlítható helyzetben lévő csoport tagjaival szemben a kedvezményes jegyet online felületen nem vásárolhatják meg, nem egyeztethető össze az egyenlő bánásmód követelményével, nem felel meg a CRPD 4. cikkében foglalt kötelezettségnek sem.

A biztos arra jutott, hogy a Társaság Házirendje sem felel meg a jogszabályi előírásoknak: a jegyárakra és kedvezményekre vonatkozó tájékoztatás hiányos és a miniszteri rendelet szerinti segítőkutya fogalom helyett

csupán a vakvezető kutya meghatározást használja. Mindez pedig a jogbiztonság követelményét is sérti, illetve az e rendelkezéseken alapuló téves jogalkalmazás egyéb alapjogi visszasságok bekövetkezésének lehetőségét hordozza magában.

A biztos a Társaság vezérigazgatójához fordult, kérve annak megfontolását, hogy kezdeményezi a Társaság online jegyvásárlási felületének olyan irányú átalakítását, amelyet követően valamennyi kedvezményezett kör vásárolhat online kedvezményes jegyet. Kérte továbbá a Társaság Házirendjének olyan irányú módosítását, amely megfelel a fogyasztók világos és közérthető tájékoztatásával összefüggő elveknek és céloknak, a jegyárakat és a kedvezményfajtákat – azok mértékét, igénybevételük feltételeit, az egyes jogosultságok igazolásának módját – illetően. Javasolta emellett, hogy illesszék a Házirend segítőkutyaival kapcsolatos előírásait a miniszteri rendelet terminológiájához és kezdeményezzenek intézkedéseket, hogy a Társaság munkatársai teljes körű tájékoztatást kapjanak a segítőkutya fogalmával és típusaival, valamint a vonatkozó jogszabályi előírásokkal kapcsolatban. A Társaság a biztos javasolt intézkedéseit elfogadta és maradéktalanul végrehajtotta.

A bentlakásos intézmények vizsgálata

A bentlakásos intézmények működésének anomáliáival évtizedek óta foglalkozik az ombudsman hivatala. Ahogy változik az emberi jogi gondolkodás, úgy válik egyre erőteljesebbé a szükségképpen bentlakásos intézményekben, fogyatékosággal élő személyek (vagy idősek, gyerekek, pszichiátriai betegek) alapjogainak védelmi mechanizmusa. Az emberi méltósághoz való jog alapjogi érvkészlete voltaképpen az intézményi élet hierarchikus rendszerét kérdőjelezi meg.

Az AJB-779/2016. számú ügyben a panaszos névtelen beadvánnyal fordult a biztoshoz, amelyben egy nyugat-magyarországi kistelepülésen működő szociális intézményben, fogyatékosággal élő ember életkörülményeit sérelmezte. A beadvány szerint a szociális intézmény egyik részlegén egy ráccsal, csak kívülről nyitható ajtóval ellátott lakószobában „tartanak” egy személyt, ruhátlanul, mezítelen állapotban. A szoba berendezése egy padlóhoz rögzített vaságy, matrac nélkül, egy pokróc. Panaszos ottjártakor egy tálat és egy kanalat látott a földön. Kitért arra is, hogy az ott ellátott személy – tudomása szerint – hosszú évek óta él ilyen körülmények között, megesik, hogy a saját ürülékében tartózkodik ebben az elkülönített helyiségben; a lakók elmondása szerint a férfi sokszor kétségbeesetten üvölt, de nem szokták kivinni sétára vagy levegőzni sem.

Az ombudsman rögzítette, hogy – amint azt a CRPD kimondja – a fogyatékosággal élő személy személyi szabadságát kizárólag a jogszabályokkal összhangban korlátozhatják, és a fogyatékoság megléte semmilyen esetben

nem indokolhatja a szabadságtól való megfosztást; a személyi szabadság korlátozása pedig nem lehet megalázó és embertelen. Az Intézményben elzártan él egy súlyosan értelmi fogyatékos ellátott, mozgásának korlátozását sem tartalmilag, sem formailag nem dokumentálják, az Intézmény vezetőségének álláspontja szerint mindez azonban nem tekinthető korlátozó intézkedésnek, noha a vonatkozó jogszabály alapján az ellátott körülményei kimerítik az elkülönítés mint fizikai korlátozó intézkedés fogalmát. Az ellátott rehabilitációja és rehabilitációja sem felel meg sem a gyógypedagógiai, sem pedig a fogyatékosügyei szakmai követelményeknek, és nem igazodik az ellátott egyéni igényeihez és szükségleteihez sem.

Mindazonáltal a biztos álláspontja szerint a vizsgálat során tapasztalt körülmények összefüggésbe hozhatók az Intézmény, tágabb értelemben véve a szociális ellátórendszer személyi és tárgyi kapacitáshiányával is. Ugyanakkor annak ellenére, hogy az ellátott gondozása jelentős terhet jelent az Intézmény ápolást-gondozást végző munkatársaira, semmiféle dokumentált kezdeményezést nem tettek – sem az Intézmény, sem a fenntartói ellenőrzést végzők, sem a gondnok, sem az ellátottjogi képviselő, sem pedig a gondnokság alá helyezést felülvizsgáló bíró – az ellátott személy számára megfelelő (orvosi, rehabilitációs és rehabilitációs) ellátási körülmények kialakítása érdekében. Így a fenntartói ellenőrzések sem térnek ki az ellátott méltatlan – és egyébként az Intézmény személyzete számára is meglehetősen gondot jelentő – körülményeire. Sajátos, és példanélküli az a körülmény is, hogy a most 42 éves ellátott 1989 óta az Intézmény lakója, azonban nem áll rendelkezésre adat, dokumentáció az élettörténetéről, korábbi ellátásáról.

A vizsgálat során feltárt tények és körülmények a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az embertelen és megalázó bánásmód tilalmával, a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosággal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoztak, továbbá nem felelnek meg a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem. Az ajánlással érintett SZGYF főigazgatója arról tájékoztatta a biztost, hogy intézkedési tervet dolgoztak ki az ellátott szobájának átalakítására, elrendelték az új egyéni fejlesztési terv felvételét, valamint a főigazgató rendelkezett az ellátott számára speciális szakértői csoport felállításáról is. A biztos továbbra is nyomon követi az érintett személy ellátásával kapcsolatos intézkedéseket.

A gondnoksági rendszer vizsgálata

1. Az AJB-2709/2016. számú ügyben a vizsgálat kiindulópontját az jelentette, hogy az elmúlt években számos, gondnokság alatt élő embertől érkezett panaszbeadvány az ombudsmanhoz, amelyekben valamennyi panaszos

a hivatásos gondnokok eljárását sérelmezte. A beadványokban a gondnokság alá helyezett személyek olyan problémákat fogalmaztak meg, amelyek jellemzően abból fakadnak, hogy adott esetben egy-egy hivatásos gondnoknak több mint száz gondnokoltja is van. Az egy hivatásos gondnokra jutó rendkívül magas gondnokolti létszám következtében a gondnokok jelentős mértékben túlterheltek; a túlterheltség és a kiégés miatt a szakmában jelentős a fluktuáció. Mindez pedig nemcsak megnehezíti az alapvető gondnoki feladatok teljesítését, hanem egyes esetekben teljesen el is lehetetleníti, ami a gondnokoltak alapjogait sérti. A vizsgálat kiterjedt a gyámhivatalok és egyes civil szervezetek támogatott döntéshozatallal kapcsolatos tapasztalatainak megismerésére is, mivel a támogatott döntéshozatal jogintézményének bevezetésével és a Ptk. hatálybalépésével kirendelhető az egyes ügyei intézésében, döntései meghozatalában belátási képességének kisebb mértékű csökkenése miatt segítségre szoruló nagykorú személy számára – a cselekvőképesség érintése nélkül – támogató személy. A rendelet módosítása értelmében a 2014. március 15-én hivatásos gondnokként működő személyek hivatásos támogatóvá történő átképzéséről a megyei gyámhivatal gondoskodott 2014. szeptember 30-áig.

A jelentésben a gondnoksági rendszer működésének vizsgálatán keresztül – a nemzetközi sztenderdek is figyelembe véve – olyan helyzetképet kívánt rögzíteni a biztos, amelynek fókuszában a gondnokság alatt álló személyek alapvető emberi jogai állnak. Azt kívánta tehát vizsgálni, hogy a cselekvőképességükben korlátozott személyeket jogaik érvényesítésében a gondnoksági rendszer jelen körülmények között támogatja-e, illetve mennyiben tudja támogatni.

A jelentés megállapításai tehát nem a gondnoksági rendszer (a cselekvőképességet korlátozó, teljesen korlátozó gondnokság intézménye) adekvátóságának alátámasztására vagy éppen annak megkérdőjelezésére irányulnak, hanem olyan összefoglaló helyzetkép rögzítésére, amely a jövőben segítségül szolgálhat a CRPD 12. cikkéből eredő kötelezettségek minél jobb teljesítése érdekében tervezett intézkedésekhez. A CRPD ugyanis kimondja, hogy a részes államok elismerik, hogy a fogyatékosággal élő személyeket az élet minden területén másokkal azonos alapon megilleti a jog-, illetőleg cselekvőképesség. Deklarálja, hogy a részes államok biztosítják, hogy a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó valamennyi intézkedés, a nemzetközi emberi joggal összhangban, megfelelő és hatékony biztosítékokat tartalmaz a visszaélések megelőzésére. Az ilyen biztosítékok garantálják, hogy a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó intézkedések tiszteletben tartják a személy jogait, akaratát és választásait, összeférhetetlenségtől és indokolatlan befolyástól mentesek, arányosak és a személy körülményeire szabottak, a lehető legrövidebb időre vonatkoznak, továbbá hogy a hatáskörrel rendelkező, független és pártatlan hatóság vagy igazságügyi szerv rendszeresen felülvizsgálja azo-

kat. A biztosítékok azzal arányosak, amilyen mértékben az adott intézkedések érintik a személyi jogait és érdekeit.

A személyi feltételek kapcsán a jelentés rögzíti, hogy a Gondnokoltak Országos Nyilvántartásának 2015. március 31-i állapota szerint 34.020 fő áll teljesen korlátozó, míg 26.572 fő részlegesen korlátozó gondnokság hatálya alatt. A hivatásos gondnokok túlterheltsége, alacsony, adott esetben eltérő mértékű díjazása, ennek következtében a hivatásos gondnokok alacsony száma és a hivatást jellemző fluktuáció, valamint a hivatásos gondnokok által képviselhető gondnokoltak 1 főre jutó rendkívül magas száma nem garantálja a gondnokoltak alapvető jogainak maradéktalan érvényesülését. Mindez valamennyi, gondnokság alatt álló személy vonatkozásában a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, a jogbiztonság és az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a Magyarország által vállalt, a CRPD 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeknek sem.

A hivatásos gondnokok képzése, továbbképzése tárgyában a biztos arra hívta fel a figyelmet, hogy a képzések díja megyénként jelentős eltéréseket mutat, a hivatásos gondnokok képzésének jelenlegi gyakorlata, struktúrája és korszerűtlen tematikája, illetve a továbbképzési segédanyag hiánya a gondnokolt személyek vonatkozásában olyan hátrányos következményekkel járnak, aminek következtében a gondnoksági rendszer jelen állapotában nem garantálja a gondnokolt személyek alapvető jogainak maradéktalan érvényesülését és támogatását. Mindez egyértelműen a magyar és a nemzetközi alapjogi szttenderdekkkel sem egyeztethető össze a biztos szerint.

A támogatott döntéshozatalt érintő tapasztalatokkal összefüggésben a jelentés kitér arra, hogy üdvözlendő és jelentős mértékben előremutató a támogatott döntéshozatal jogintézményének hazai jogrendszerbe való bevezetése. Ugyanakkor e jelentéssel a biztos felhívta a figyelmet arra, hogy az a jogtechnikai megoldás, amely szerint a hivatásos támogatókat – mindösszesen 6 hónap alatt – a hivatásos gondnokokból képezték át és a támogatott döntéshozatal jogintézményét a gyámhivatali rendszerbe építették be, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, a jogbiztonság és az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben alapjogi visszásság bekövetkezésének veszélyét hordozza.

Az alapjogok sérelmét okozó visszásságok orvoslása érdekében a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a jelentésben tett megállapításokra figyelemmel vizsgálja felül a gondnokság intézményének jelenlegi személyi feltételeit, képzési és továbbképzési rendszerét, annak érdekében, hogy az érintett, fogyatékossgal élő személyek alapvető jogai maradéktalanul érvényesülhessenek. Kezdeményezte emellett, hogy kísérje fokozott

figyelemmel a gondnokság intézményének jelenlegi rendszerét érintő visszajelzéseket és tapasztalatokat.

A nemzetgazdasági miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy a jelentésben feltárt problémák a tárca feladat- és hatáskörét nem érintik, azok kezelése az Emberi Erőforrások Minisztériumának gondozásába tartozik. A Miniszterelnökséget vezető miniszter válasza szerint a gondnoki és támogatott döntéshozatali rendszer alakítására, esetleges jogszabály-módosítási javaslatok előterjesztésére az ágazat szakmai irányítójaként az emberi erőforrások minisztere jogosult. Az érintett intézményekre vonatkozó szabályozás kialakításában a Miniszterelnökség közreműködik. Az igazságügyi miniszter jelezte, hogy a hivatásos gondnokok eljárása tekintetében felmerült panaszok elsősorban nem az Igazságügyi Minisztérium hatáskörét érintik, figyelemmel arra, hogy a jelentés túlnyomó részben nem a jogi hiányosságokra, hanem a gyakorlati visszasságokra hívja fel a figyelmet. A panaszok többségében a hivatásos gondnokok jogszabálysértő eljárását vázolják fel. A gondnokokat kirendelő, illetve az eljárásukat felügyelő gyámhatóságok szakmai irányítása az Emberi Erőforrások Minisztériuma hatáskörébe tartozik. Az emberi erőforrások miniszterétől nem érkezett válasz a jelentésre.

2. Az AJB-3228/2016. számú ügyben egy cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt álló panaszos a vele szemben alkalmazott rendőri intézkedést sérelmezte. Előadta, hogy a rendőrök igazságügyi orvosszakértőhöz történő szállítása során vele szemben fizikai erőszakot alkalmaztak, aminek következtében a bal oldala megsérült. A biztos jelentésében megállapította, hogy a cselekvőképtelen panaszos ellen büntetőeljárás folyt, amely során igazságügyi elmeorvos-szakértői vizsgálata vált szükségessé. A rendőrség a cselekvőképtelen személy idézéséről döntött, az idézést mind a gondnoknak, mind a gondnokoltnak megküldték. A gondnokolt nem vette át az idézést, és a vizsgálaton nem jelent meg, ezért a rendőrség felvette a kapcsolatot a gondnokkal. A gondnok tájékoztatta a rendőröket arról, hogy nem tudja biztosítani a panaszos megjelenését a vizsgálaton, kérte, hogy a rendőrség intézkedjen az elővezetésről. A rendőrség döntött a panaszos elővezetéséről, az erről szóló határozat kézhezvétele után a gondnok telefonon közölte, hogy az elővezetésnél sem működne közre. A biztos szerint azzal, hogy a gondnok a cselekvőképtelen panaszos törvényes képviselőjét nem látta el, nem segítette a rendőrségi intézkedés során, súlyosan sérült a gondnokolt emberi méltósága, tisztessége eljárásához való joga.

A jelentés rögzíti, hogy a rendőrségnek az intézkedés megtervezésekor számolnia kellett azzal, hogy az elővezetés során nem lesz jelen az elővezetendő cselekvőképtelen személy törvényes képviselője. A rendőrségnek azzal is tisztában kellett lennie, hogy a cselekvőképtelen panaszos – a gondnoka nélkül – érvényes jognyilatkozatot nem tehet. A rendőrség nyilatkoztatni akarta a cselekvőképtelen panaszost az elővezetésről szóló ha-

tározat átvételéről, a határozat elleni panaszról való lemondásról, illetve a rendőri intézkedéssel szembeni panaszról való lemondásról. Mivel a panaszos nem nyilatkozott, a rendőrség hatósági tanút alkalmazott. Az ombudsman megállapította, hogy a rendőrség figyelmen kívül hagyta, hogy a cselekvőképtelen panaszos érvényes jognyilatkozatot nem tehet, csupán gondnoka nyilatkozhat helyette. Ezzel megsértette a panaszos tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz fűződő jogát.

A vizsgálat feltárta, hogy a hatósági tanú aláírásával ellátott nyilatkozaton a következő szövegrészek láthatóak aláhúzva: „a jogorvoslati jogokra vonatkozó tájékoztatást megkaptam”. „A személyi szabadságot korlátozó intézkedéssel/kényszerítő eszköz alkalmazásával kapcsolatban panasszal nem élek.” Miután a panaszos a nyilatkozatot nem írta alá, egyértelmű, hogy az aláhúzások nem tőle származnak. Nevében csak gondnoka nyilatkozhatott volna, aki nem volt jelen. Így feltehető, hogy a rendőrség munkatársai húzták alá a panaszos nevében a nyilatkozat jogorvoslat igénybevételéről lemondó részét, ezzel megfosztva az intézkedés alá vont személyt panaszjogától, ami sérti a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz fűződő jogát. Az eljáró rendőrök a cselekvőképtelen személyt csak kényszerítő eszközök alkalmazásával tudták előállítani, amely során mind a panaszos, mind az intézkedő rendőrök sérülést szenvedtek. E mulasztás a panaszos és az intézkedést végrehajtó rendőrök testi épséghez való jogát is sértette.

A biztos kiemelte, hogy a vonatkozó jogszabályok nem írják elő a gondnok kötelező értesítését vagy jelenlétét az elővezetésnél. Ugyanakkor a rendőrségi törvény a Ptk. szabályaival összhangban kimondja, hogy alapjogot sértő rendőri intézkedés, kényszerítő eszköz alkalmazása elleni panaszt cselekvőképtelen személy helyett csak törvényes képviselője tehet. Az ORFK tájékoztatása szerint a rendőrség hasonló esetekben – jogszabályi kötelezés hiányában is, az esetek többségében – tájékoztatja az illetékes gyámhatóságot a törvényes képviselő szükségességéről. Az országos rendőrfőkapitány ugyanakkor megfontolandónak tartotta általánosságban előírni a gyámhatóság rendőrség általi tájékoztatását. A biztos megállapította, hogy az egységes jogértelmezés és joggyakorlat hiánya veszélyezteti a jogbiztonság követelményének az érvényesülését.

Az ombudsman felkérte az igazságügyi minisztert, a belügyminisztert és az emberi erőforrások miniszterét, hogy – az érintett társadalmi szervezetek bevonásával – tekintsék át a vonatkozó jogi szabályozást és mérjék fel, szükség van-e jogszabály-módosításra annak érdekében, hogy világos és egyértelmű legyen: a cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt álló személyt érintő elővezetés esetén a gondnok jelenlétét, a gondnokolt törvényes képviselőtét biztosítani kell. Kezdeményezte továbbá a Zala megyei rendőrfőkapitánynál, hogy ismertesse jelentése tartalmát az alárendeltségében működő személyi állománnyal és hívja fel a figyelmüket arra,

hogy cselekvőképtelen személyekkel szembeni, előre tervezhető, nem azonnali intézkedést igénylő esetekben a gondnokok jelenlétét biztosítani kell. A gondnok előzetesen ismert távolléte esetében erről értesíteni kell a gyámhatóságot, hogy biztosítani tudja a cselekvőképtelen személy törvényes képviselését. Kezdeményezte a Zala Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalánál, gondoskodjon arról, hogy a jövőben a hatósági eljárások során maradéktalanul érvényesüljenek a cselekvőképtelen személyek törvényes képviselőhöz fűződő jogai.

A biztos által javasolt intézkedésekkel a belügyminiszter egyetértett és indokoltan tartja az Rtv. módosításának a kezdeményezését. Az igazságügyi miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy a Be. hatályos szövege nem tartalmaz általános szabályokat a cselekvőképtelen, korlátozottan cselekvőképes felnőtt korú terhelt törvényes képviselőre vonatkozóan. A jelenleg előkészítés alatt álló új Be. szövege ugyanakkor mind a terhelt, mind a sértett törvényes képviselőre vonatkozóan tartalmaz általános szabályokat. E rendelkezések már nemcsak a fiatalok terheltre, hanem minden terheltre, így a cselekvőképességében teljesen vagy részlegesen korlátozott felnőtt korú terheltre is vonatkoznak. A terhelt törvényes képviselője a büntetőeljárásban segítőként vesz részt, a jelenléti, észrevételezési, felvilágosítás-kérelmi, indítványtételi, ügyirat-megismerési, valamint jogorvoslati jogára a védő jogai irányadók, a sértett és egyéb érdekelt törvényes képviselője a képviselt személy e törvény szerinti jogait gyakorolhatja.

Egy speciális fogyatékossgal élő csoport jogainak érvényesülése

Az AJB-3639/2016. számú ügyben egy panaszos a Fot. egyes rendelkezéseit sérelmezte, miszerint a törvény a fogyatékossgai támogatásra jogosító fogyatékossgok között nem sorolja fel a beszéd fogyatékossgot, ezzel hátrányos helyzetbe hozva – többek között – a stroke utóhatásaként afáziában szenvedő betegeket. Mivel egy korábbi, 2013-as ombudsmani jelentés már foglalkozott ezzel a panaszos által felvetett problémakörrel, vizsgálatát utóvizsgálatként folytatta a biztos. Megállapította, hogy a sérelmezett szabályozás sem a Fot. által kinyilvánított alapelveknek, sem a CRPD rendelkezéseiben foglaltaknak nem felel meg, továbbá alapjogi szempontból is aggályos. A biztos vizsgálatának megállapításai szerint a jogalkotási hiányosság legfőbb oka az, hogy a beszéd fogyatékossg szakmai definíciója hiányzik, ami azonban elengedhetetlen lenne ahhoz, hogy a jogalkotó pontosan meghatározza a támogatásra való jogosultak körét. Ezzel azonban a jogalkotó a beszéd fogyatékossggal élőket az ellátásnak még a lehetőségéből is kizárja, annak ellenére, hogy a rászorultságuk egyedi esetekben fennállhat. Összességében az ombudsman megállapította, hogy a szabályozás a beszéd fogyatékossggal élőket a többi fogyatékossgai kategóriához képest hátrányosabb helyzetbe hozza. E szabá-

lyozással a jogalkotó nem tartotta tiszteletben az esélyegyenlőség megteremtésére és a fogyatékossgal élők védelmére vonatkozó kötelezettségét, és az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében ezért a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a Fot. és a súlyos fogyatékossg minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossgai támogatás folyósításának szabályairól szóló kormányrendelet módosításának kezdeményezését a célból, hogy a stroke következtében kialakuló beszédzavarral élők is rászorultságuknak megfelelő, a többi fogyatékossgai típusal azonos támogatásban részesüljenek. Az eredményes és megalapozott jogalkotás érdekében javasolta továbbá a miniszternek, hogy a beszédfogyatékossg jogszabályi fogalmának meghatározása során folytassanak egyeztetést a beszédfogyatékossgal és afáziával foglalkozó szakmai- és érdekképviseleti szervezetekkel. A szaktárca a biztos javasolt intézkedését nem fogadta el; a biztos a jelentésben tett megállapításait és álláspontját fenntartotta.

A korai fejlesztéssel kapcsolatos állami feladatvállalás fontosságáról

A korai fejlesztés rendkívülisége szakmai és alapjogi oldalról abban áll, hogy olyan lehetőséget teremt az arra rászoruló kisgyerekeknek és családjuknak, amelynek eredményeként esélyük lesz vagy lehet a kezdeti nehézségek hatékony és gyors kompenzálására. Az AJB-1782/2016. számú ügyben a panaszos azért fordult a biztoshoz, mivel gyermekének korai fejlesztését 2015-ig a Dr. Török Béla Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény (EGYMI) látta el, de a szakértői bizottság a felülvizsgálatkor már nem jelölhette ki ezt az intézményt. A fenntartó KLIK ugyanis megszüntette az intézményben a korai fejlesztés feladat ellátását. A gyermek számára – hasonlóan az EGYMI által ellátott többi kisgyermekhez – a lakóhely szerint illetékes szakszolgálatot, jelen esetben a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIII. Kerületi Tagintézményét jelölték ki, ahol azonban a szülők – a megszokott színvonal helyett – komoly ellátási hiányosságokkal találták szembe magukat.

A biztos jelentésében feltárta, hogy a szaktárca szakmai indokok alapján döntött a „tisztá profilú intézmények” kialakításáról, ennek nyomán intézkedett a KLIK arról, hogy a korai fejlesztést is ellátó egységes gyógypedagógiai módszertani intézményektől e feladatokat a pedagógiai szakszolgálatokhoz kell telepíteni. Az ombudsman jelentésében arra hívta fel a figyelmet, hogy a törvényi szabályozás folyamatosan lehetővé tette és teszi a pedagógiai szakszolgálati feladat, így a korai fejlesztés egységes gyógypedagógiai módszertani intézményben való ellátását. A kiadott miniszteri rendelet ezzel szemben egészen 2014. január 31-ig ezt a kört szűkítette, és csak az önálló pedagógiai

szakszolgálati intézmények számára tette a feladatellátást lehetővé. A jelentés kiemeli, hogy a jogalkalmazók ebből azt a téves következtetést vonták le, hogy pedagógiai szakszolgálati feladatot csak a pedagógiai szakszolgálat keretén belül lehet ellátni. A biztos szerint az erre épülő jogalkalmazási gyakorlat szembement a jogállamiság elvével.

A jelentés rámutatott, hogy a sajátos nevelési igényű tanuló joga, hogy az állapotának megfelelő különleges bánásmódban, pedagógiai, gyógypedagógiai ellátásban részesüljön attól a pillanattól kezdve, hogy a jogosultságát megállapították. A késlekedés, a nem megfelelő színvonalú, időtartamú fejlesztés a kisgyermek esetében később nehezen vagy egyáltalán nem orvosolható következményekkel járhat. A vizsgált ügyben a panaszos gyermeke a szakvéleményben javasoltak szerinti heti 2 óra korai fejlesztést az újként kijelölt intézményben nem kapta meg. A biztos szerint aggodalomra adott okot, hogy egy másik, heti 4 óra korai fejlesztésre jogosult gyermek számára a szolgáltatást nyújtó intézményt több hónapon keresztül sem sikerült kijelölni. Az ombudsman megállapította, hogy a helyzet a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. A biztos hangsúlyozta, hogy az EGYMI jelenleg is rendelkezik azokkal a személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek a gyermekek igényeire specializáltan (pl. hallásérüléshez) a korai fejlesztés feladat ellátását lehetővé teszik. A jelentésben feltártak alátámasztották, hogy a KLIK által fenntartott pedagógiai szakszolgálatoknál nem elégségesek a korai fejlesztéshez szükséges személyi és tárgyi feltételek, a speciális képzettségű szakembereket is igénylő szolgáltatások biztosítása akadozik. Ugyanakkor időközben 35 százalékkal megnövekedett a korai fejlesztésre jogosult gyermekek száma, ezzel kapcsolatosan a biztos arra hívta fel a figyelmet, hogy a jogszabályban meghatározott minimumlétszám a feladatellátásához nem elégséges. Az ombudsman szerint mindez rendszerszinten a fogyatékossgal élő gyermekek speciális védelemhez és gondoskodáshoz való jogának sérelmét jelenti.

A biztos kezdeményezte a miniszternél a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló rendelet mellékleteinek megfelelő módosítását azért, hogy a korai fejlesztés feladat ellátásához rendelt minimális személyi követelmények megfelelően igazodjanak az ellátásra jogosult gyermekek megemelkedett számához és biztosítsák a szükséges specializációt. Az ombudsman felkérte a KLIK elnökét, hogy fontolja meg a korai fejlesztéshez szükséges személyi, tárgyi és szakmai feltételekkel rendelkező egységes gyógypedagógiai és módszertani intézmények – így jelen esetben az EGYMI – feladatellátásba való mielőbbi bevonását. Kezdeményezte továbbá, hogy soron kívül tegyék meg a szükséges intézkedéseket azon kisgyermekek érdekében, akik esetében a korai fejlesztésre köteles szerv kijelölése több hónapja folyamatban van. Mind az emberi erőforrások minisztere, mind a KLIK elnöke arról tájékoztatta a biztost, hogy véleményük szerint rendelkezésre állnak

a korai fejlesztés személyi feltételei, így a vonatkozó jogszabály módosítását nem tartják indokoltnak. A KLIK elnökének tájékoztatása kitért továbbá arra is, hogy az ügyben érintett gyermekek ellátását időközben megszervezték.

3.1.3.

A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme

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

A korábbi években többször is hangsúlyozta a biztos, hogy az ebbe a körbe sorolható társadalmi csoportok eltérő okokból (pl. egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi, mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, azonban a helyzet okán valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben is kiszolgáltatottak. Esetükben ugyanakkor igen súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam – valamely intézményén keresztül – nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó bármilyen, akár indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége rendkívül csekély.

Ezúttal is elvi érveléssel lényeges arra rámutatni, hogy a hajléktalanság társadalmi, jogi megítélése vegyes, az el- és befogadás változásai érzékelhetőek, az elemzések fókuszja ugyanakkor szinte minden esetben a kiszolgáltatott lét. A hajléktalanság kérdése tehát ezúttal is az utca vonalától az ellátó rendszer monitorozásán át a jogszabályi háttér teljes áttekintésén és kritikai elemzésén alapult. A fogyatékossgal élő személyek jogainak fokozott védelmével az ENSZ Egyezmény ratifikálását követően kötelező foglalkozni, noha az alapjogi teret értelmezve a jogalkotót, de legfőképpen a jogalkalmazókat is szükségképpen érzékenyvé kell tenni. A betegek, a páciensek joga továbbra is fontos és egyre érzékenyebb kérdés az egészségügy aktuális helyzetében. A betegjogok fejlődéstörténete szempontjából rendkívül lassú az adaptáció a hazai ellátás tekintetében, ami a kiszolgáltatottságot növeli. Az idős kor mint kiszolgáltatott helyzetet előidéző tényező különös dolog. Mivel a téma nem tisztán alapjogi, hanem inkább társadalomtudományi kérdés, a vizsgálatok, kutatások az ombudsman hatáskörén túlmutató, tágabb képet igyekeztek rajzolni. Azok a jelentések, amelyekkel ez a fejezetrész foglalkozik, a tárgyévben

elsősorban a bentlakásos intézmények működésén keresztül érzékeltethetik az idős emberek életének és az őket ellátó szociális szakemberek munkájának különleges aspektusát. A szegénység korlátozza a létfenntartás stratégiáit. A fedél megtartása ennek lényeges szempontja, ám a mélyszegénységben élők számára a kiszolgáltatottság fokozatai beláthatatlanok. Nem kell azt sem hosszan igazolni, hogy miért vannak különösen kiszolgáltatott helyzetben a hazájukat különböző okokból elhagyni kénytelen menekültek, migránsok, különös tekintettel a még e csoporton belül is fokozott védelmet élvező gyermekekre, kísérő nélküli kiskorúakra.

A hajléktalan és más, egzisztenciálisan rászoruló személyek jogainak védelme

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

A korábbiakhoz hasonlóan a tárgyévben is a hajléktalan emberek hétköznapi létével, ellátásával és egészségügyi ellátásuk problémáival, a hajléktalanszállók írott és íratlan szabályaival számos esetben találkozott a biztos, noha jelentős vizsgálat csupán a téli krízisidőszakban, a fővárosban folyt. A panaszok jellemzően a szállók befogadás-rendjével voltak kapcsolatosak, a nappali melegedők szolgáltatásainak kapacitáskorlátját érintették. Ezekben az esetekben az intézmények vezetőivel való rövid egyeztetés után a panaszos részletes tájékoztatásával lezárhatóak voltak az ügyek. A hajléktalanság alapjogi értelmezésében az emberi méltósághoz való jog, a szociális biztonság relatív tisztelete és a normarendszer jogállami követelményei (jogbiztonság) szerint mérlegelte a biztos az ombudsmani eszközök lehetőségeit. A következőkben az utcán élők, a közterületek lakóinak ellátását monitorozó, a fővárost érintő ombudsmani vizsgálat összefoglalóját közöljük.

Az AJB-240/2016. számú ügyben az ombudsmani vizsgálat a fővárosi hajléktalan-ellátás működését tekintette át. A hideg időjárás, a téli krízisidőszak kihívásai minden évben fokozott figyelmet követelnek meg a hajléktalan-ellátórendszer dolgozóitól, fenntartóitól és az erre irányuló tevékenységet monitorozó jogvédőktől a hajléktalanok élete, egészsége és testi épsége védelmében. Sorrendben ötödik alkalommal végzett e tárgyban vizsgálatot az ombudsman.

Figyelemmel a hideg időjárásra és a Hivatal által kiadott, proaktív szemléletet tükröző közleményre is, a biztos munkatársai aluljárókat, pályaudvarokat és működési gyakorlatukat tekintve aggályosnak tűnő, és/vagy krízis-ellátást is nyújtó hajléktalanszállásokat kerestek fel, ahol vizsgálták az előző jelentés kiadása óta eltelt időszak változásait, a jelenlegi helyzet problémáit.

A helyszíni szemlék mellett a biztos írásos, illetve szóbeli tájékoztatást kért a fővárosban utcai szociális szolgáltatást vagy krízisidőszaki többlétszolgáltatást nyújtó jelentősebb intézmények, ellátó-helyek vezetőitől, munkatársaiktól. Megkeresésben tájékoztatást kért az alapjogi biztos a Hajléktalanokért Közalapítvány igazgatójától, illetve a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) főigazgatójától, a főpolgármestertől és Budapest Főváros Kormányhivatala vezetőjétől.

A vizsgálat pozitív tapasztalata, hogy a hajléktalan-ellátás intézményrendszerének működtetésében részt vevő, közreműködő szervezetek közötti együttműködés – egy-egy kivételes helyzettől eltekintve – alapvetően gördülékeny és hatékony; a legnagyobb szervezetek a működési feltétel- és keretrendszer által lehetővé tett legteljesebb mértékig rugalmasan, a felmerülő igényekhez igazodva látják el feladataikat. A beszerzett információk alapján a Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről (KENYSZI) módosításával, működésével kapcsolatban megállapítható volt, hogy érzékelhetően javult a rendszer azáltal, hogy az ütközések jelentős részét megszüntették (a nappali melegedőben történő szolgáltatás-igénybevételek egymással, a szenvedélybetegséggel összefüggésben igénybe vett szolgáltatások egyéb ellátásokkal nem ütköznek már). Az alapellátások bármelyikének igénybevétele azonban még mindig ütközik bármely szakellátás igénybevételével. Továbbra is fontos kiemelni, hogy attól, hogy az utcai hajléktalanság kevésbé látható, a 2016-os tél pedig nem volt szélsőségesen hideg, a hajléktalanság léthelyzetébe kényszerülők száma, rászorultságuk és kiszolgáltatottságuk magas foka, az egyéni helyzetük, sorsuk komplexitása alapján a mindezekből eredő hátrányaik csökkentésére való törekvés, az ebből adódó kötelezettségvállalás mértéke nem csökkenthet.

A megoldásra váró két legjelentősebb probléma egyrészt a Budapest IX. Kerület Albert Flórián úti fertőtlenítő fürdető állomás (a „Gyáli úti fertőtlenítő fürdető”) krízisidőszak utáni működtetésének kérdése, másrészt a pszichiátriai, addiktológiai gondozásra, tartósan egészségügyi kezelésre szoruló hajléktalanok kielégítő (egészségügyi) ellátási feltételeinek megteremtése. Ehhez kapcsolódó komoly probléma a bármely szempontból speciális igényű (pl. mozgáskorlátozott, beteg) emberek elhelyezésének megoldatlansága, a lábadozó mint deklarált intézmény-típus hiánya, az egészségügyi és szociális ellátási kompetenciák, felelősségi körök rendezetlensége, bizonyos esetben a módszertan, a szakmai felügyelet és számonkérés hiányának problémaköre is.

Mindezek alapján a biztos továbbra is szükségesnek tartja – a szakmapolitikai irányelvek és az ellátók, valamint az ellátottak valós igényeinek figyelembe vételével – annak felülvizsgálatát, hogy a lábadozó funkciót betöltő átmeneti szállók a speciális profiljukra tekintettel milyen kodifikációs, finansziális eszközök révén válhatnak tisztább profilú intézményekké. Indokolt lenne annak az alapos áttekintése is, hogy milyen intézkedések szükségesek ahhoz, hogy a jelenleg teljes körű költségvetési, valamint jogszabályi háttér nélkül felvállalt rugalmas, illetve holisztikus szemléletű tevékenységüket az intézmények valóban rugalmasan elláthassák. Kiemelten fontos a nagy terápiás igényű, pszichiátriai és addiktológiai megbetegedéssel együtt élő hajléktalan személyeket érintő finanszírozási szabályozás felülvizsgálata. E körben ugyanis nemcsak a megfelelő szálláslehetőség biztosítása a cél, hanem a pszicho-szociális gondozásuk megszervezése is egyre növekvő feladatot jelent az érintett szervezetek számára.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a jelentésben feltárt helyzet, a nyilvántartási rendszer világos, következetes és hiteles működtetéséhez szükséges garanciális elemek hiánya a hajléktalan-ellátásban a szolgáltatás-finanszírozás biztosítottóságát veszélyezteti. Mindez pedig együttesen, hatásában az állam élet- és méltóságvédelmi kötelezettségének teljesítése és a jogbiztonság követelménye szempontjából visszás. Az egyes ellátás-típusok működtetésének jogszabályi és finanszírozási környezetében tapasztalható hiányosságok, bizonytalanságok (pl. a pszichiátriai, addiktológiai ellátás tekintetében) ugyancsak visszásságot eredményeznek.

Jelentését, az abban megfogalmazott intézkedésekkel együtt is, ismételt figyelemfelhívásnak szánja az ombudsman, aki ezzel együtt felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztériummal együttműködve, tegyen sürgős intézkedéseket annak érdekében, hogy a főváros egyetlen fertőtlenítő fürdetési lehetőséget (is) nyújtó ingatlanának tulajdonviszonyait a szolgáltatás folytonosságának biztosítottóságával rendezék. Az emberi erőforrások miniszterét arra kérte, hogy kezdeményezze a KENYSZI TEVADMIN rendszerének és jogszabályi környezetének további fejlesztését, szükséges pontosítását; orvosolja a nyilvántartási rendszer jellegéből, valamint a nyilvántartási kötelezettség eltérő teljesítéséből fakadó problémákat. Továbbá fontolja meg és kezdeményezze a lábadozók jogszabályi és finanszírozási háttérének pontosító módosítását, különös figyelemmel az életkoruk és rossz egészségi állapotuk miatt fokozott gondozási szükséglettel együtt élő hajléktalan személyek növekvő számára.

A biztos ajánlásait valamennyi címzett egyetértéssel fogadta, a fertőtlenítő fürdető működtetéséről egyelőre nincs információ, az egyéb intézkedések következményeit és eredményeit folyamatosan figyelemmel kíséri és a soron következő éves krízisjelentésben összegzi a biztos. A tárgyévhez tartozik továbbá, hogy két jelentős ügyben, a nyilvános illemhelyek hiánya és a haj-

léktalan nők nőgyógyászati ellátáshoz való hozzáférése tárgyában elindult az átfogó vizsgálat, de ezekben a jelentések 2017 első felében készülnek el és kerülnek majd kiadásra.

A rokkantsági ellátórendszer szabályozásával és működésével kapcsolatos átfogó ombudsmani vizsgálat megállapításairól, illetve a köztemetéshez nyújtott önkormányzati támogatás utólagos, az érintett személy lakhatását veszélybe sodró végrehajtása miatt érkezett beadvány nyomán kiadott jelentés tartalmáról a beszámoló szociális jogokról szóló részében olvasható összefoglaló.

Idősügy alapjogi perspektívából – az idősügyi projekt

A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (ENNHRI) kezdeményezésére, az Európai Bizottság által is finanszírozott, „Az idősgondozásban részesülő személyek emberi jogainak érvényesülésével” foglalkozó projekt (röviden „Idősügyi Projekt”) szakmai munkacsoportjában, valamint a két és fél éves időtartamú projektmunkában az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala mint kísérleti tag („pilot member”) vesz részt és képviseli hazánkat.

A projekt keretében a 2016. évben az ombudsman munkatársai három, az idősgondozás tekintetében súlyponti intézményként tekinthető időotthont látogattak meg: a főváros I. kerületében működő Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Idősek Otthonát (a továbbiakban: MMSz Idősotthon), a közép-magyarországi régió tekintetében a Boldog Gizella Alapítvány fenntartásában működő biatorbágyi Gizella Otthon, valamint nyugat-magyarországi ellátóhelyként a Vas Megyei Időskorúak Szociális Intézetének Kőszegi Nyugdíjasok Otthonát.

1. Az AJB-496/2016. számú ügyben az ombudsman a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Idősek Otthonának működését vizsgálta. A biztos az intézmény vezetésétől előzetesen bekérte az intézmény házirendjét, szervezeti és működési szabályzatát, a működéssel kapcsolatos egyéb belső szabályzatokat. Ezek alapos áttanulmányozása után a biztos munkatársai helyszíni vizsgálatot tartottak az intézményben. A jelenleg 76 lakónak otthont nyújtó intézmény 2000 óta működik, és országos hatáskörrel fogadja be a fővárosi, valamint az ország többi településén élő idős, gondozásra szoruló személyeket. Elsősorban beteg, önellátásra nem képes, de kórházi ellátásra nem szoruló idősök élnek az intézményben, gondozásukat, ápolásukat állandó nővérfelügyelet, házi orvos, pszichológus és pszichiáter szakorvos, gyógytornász segíti. A gondos ápolás mellett nagy hangsúlyt fektetnek a mentálhigiénés ellátásra, foglalkoztatásra, a képességek és készségek megőrzésére, tekintettel arra, hogy az intézmény demens betegeket is fogad, akik részére azonban az otthon nem tart fenn külön demens

részleget. Az intézményben fennjáró részleg, részben önellátó részleg, betegosztály és férfinansztály nyújt elhelyezési lehetőséget az eltérő gondozási szükséglettel rendelkező jelentkezőknek. A biztos megállapította, hogy az MMSz Idősoththonban a minőségi diétás étkeztetés hiánya az ellátottak szociális biztonságához való jogával, az érdekképviselői fórum hiánya a jogbiztonság követelményével, az épület kialakításából fakadó hiányosságok a lakók emberi méltóságához való jogával összefüggésben visszásságot okoznak. A biztos felkérte az MMSz Idősoththon vezetőjét, hogy kísérelje fokozott figyelemmel az ellátottak étkeztetésére vonatkozó diétás előírások betartását, törekedjen arra, hogy a demens lakók pénzkézelésével kapcsolatos szabályokat az intézmény dolgozói megismerjék, munkavégzésük során betartsák azokat, valamint arra, hogy az ellátotti jogok maradéktalan betartása – ide értve a lakók magánszférához való jogát is – megvalósuljon az intézmény működése során. Az intézményvezető a biztos ajánlásait elfogadta, megtett intézkedéseit a biztos azóta is figyelemmel kíséri.

2. Az AJB-692/2016. számú ügyben a biztos a Boldog Gizella Alapítvány fenntartásában működő Biatorbágyi Idősek Otthona működését vizsgálta. Az intézmény 15 éve, 2001-ben kezdte meg működését, határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkezik. Az intézmény épülete kifejezetten idősoththonnak épült. A Gizella Otthon vegyes profilú szociális intézmény, a bentlakásos szociális intézményi ellátás biztosítása mellett idős, demens, fogyatékos személyek nappali ellátását, szociális étkeztetést, házi segítségnyújtást és támogató szolgálatot is működtet.

Az ombudsmani jelentés megállapította, hogy az Otthon rendelkezik a jogszabályban foglalt tárgyi és személyi feltételekkel, szabályzatokkal. Mind a tárgyi feltételeket, az étkeztetést, mind a lakók életét színesítő programokat igyekeznek az idős személyek igényeihez, ízléséhez igazítani, különös gondot fordítva a még meglévő képességeik fejlesztésére. Mindez folyamatos és egyre nagyobb kihívást jelent a szociális intézmények számára, hiszen a Sztv. szerint idősoththoni ellátás napi 4 órát meghaladó vagy a jogszabályban meghatározott egyéb körülményeken alapuló gondozási szükséglet megállapítása esetén nyújtható. A szociális szakma egybehangzó álláspontja szerint, azon személyek egészségi állapota, akiknek gondozási szükséglete a napi 4 órát meghaladja, már olyan mértékben leromlott, hogy egy szociális intézmény csak komoly erőfeszítések árán képes az ellátottak otthonaként és nem kvázi egészségügyi intézményként funkcionálni, jelentősen rontva ezzel a lakók komfortérzetét. A Gizella Otthon vezetése jól érzékelhetően nagy gondot fordít arra, hogy az idős személyek otthonosan érezzék magukat az intézményben.

Mindazonáltal fontosnak tartotta a biztos megjegyezni, hogy az ellátottak egészségügyi állapotával összefüggő adatok szenzitív adatnak minősülnek. Az intézményben a lakószobák ajtajának belső oldalán kifüggesztett heti

„egyéni gondozási-ápolási terv” a személyi gondozó megjelölésével a napi ellátás szempontjából praktikusnak tűnhet, alapjogi értelemben azonban aggályos. A kapott tájékoztatás szerint a kifüggesztésre többek között azért volt szükség, mert sok esetben előfordul, hogy a hozzátartozók az idős, demens ellátottal kapcsolatban érdeklődnek a felől, hogy hogyan telnek a napjai, milyen foglalkozásokon vesz részt. A demenciában szenvedő ellátottak – a fokozatos szellemi leépülés következtében – ugyanakkor sok esetben nem a valóságnak megfelelően válaszolnak. A kérdésekre azt állítják például, hogy a héten nem fürödtek, vagy senki nem foglalkozik velük, aminek következtében a hozzátartozók – alaptalanul – panasszal fordulnak az intézmény vezetősege felé. A kifüggesztett „egyéni gondozási-ápolási terv” így a hozzátartozók tájékoztatására is szolgál, megkönnyíti az ápolást végző személyzet munkáját is. A biztos rendelkezésére álló dokumentumok szerint a lakószobák ajtajának belső felére kiakasztott, névre szóló gondozási tervek egyrészt tartalmazza az ellátott napirendjét, másrészt viszont tartalmazza az ápolási feladatokat és az egészségügyi tevékenységet is. A dokumentumon szerepel az is, hogy az ellátott milyen étrenden van, milyen gyakran szükséges esetében a pelenka-csere, szükséges-e a személyi higiéné ellenőrzése, milyen egészségügyi vizsgálatok szükségesek esetében. Ezek a meglehetősen szenzitív adatok mind a lakók számára, mind a látogatók számára folyamatosan hozzáférhetőek, azaz bármely látogató szinte teljes körű képet kap egy-egy ellátott egészségügyi állapotáról. A Sztv. maga hívja fel a figyelmet arra, hogy az ellátást igénybe vevőt megilleti személyes adatainak védelme, valamint a magánéletével kapcsolatos titokvédelem.

A biztos szerint nem jár az ellátotti jogok sérelmével a napirend kifüggesztése, amely csupán az étkezések és a foglalkozások időpontját tartalmazza. Az a gyakorlat azonban, amely az ellátottak egészségi állapotával összefüggő konkrét ápolási feladatok és egészségügyi tevékenységek feltüntetésével illetéktelen személyek részére is hozzáférést biztosít szenzitív adatokhoz, az ellátottak emberi méltóságához való jogát sérti. A biztos felkérte a Gizella Otthon vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy az ellátottak egészségi állapottal, gondozási szükséglettel kapcsolatos személyes adataihoz arra jogosulatlan személyek ne férhessenek hozzá, valamint a kifüggesztett „Egyéni gondozási-ápolási terv” elnevezésű tájékoztatót a napirend feltüntetésére korlátozza. Az intézményvezető a biztos ajánlásait elfogadta, megtett intézkedéseit azóta is figyelemmel kíséri a biztos.

3. Az AJB-1202/2016. számú ügyben a Vas Megyei Időskorúak Szociális Intézete Nyugdíjasok Kőszegi Otthona (a továbbiakban: Kőszegi Idősek Otthona) egyik lakójának névtelenséget kérő hozzátartozója fordult beadvánnyal a biztoshoz, az intézmény működését sérelmezve. A panaszos kifogásolta az étkeztetés minőségét, a gondozottakkal való bánásmódot, ápolási körülménye-

ket. A vizsgálat keretében a projekttevékenység részeként végzett monitoring-folyamat okán a biztos munkatársai helyszíni látogatást is tettek, emellett az ügyvel kapcsolatban az ombudsman felkérte a Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

A helyszíni vizsgálat tapasztalataiból megállapítható, hogy az intézmény az ápolási-gondozási tevékenységet magas szakmai színvonalon végzi, nagy figyelmet fordít a gondozottak személyi higiénijának, valamint egészségügyi, mentális állapotának felügyeletére. A beadványban foglaltak ugyan nem bizonyultak megalapozottnak, de az intézmény tárgyi és személyi feltételeinek hiányosságai, így a túlszűfolt, illetve egymásból nyíló lakószobák, az akadálymentesítettség hiánya az ellátottak alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okoznak.

A biztos felkérte a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Vas Megyei Kirendeltségének vezetőjét mint fenntartót és a Vas Megyei Időskorúak Szociális Intézete Nyugdíjasok Kőszegi Otthonának intézményvezetőjét, hogy gondoskodjanak arról, hogy az intézmény a jogszabályban előírt személyi feltételeknek eleget tegyen, vizsgálja meg a jogszabályi követelményeknek megfelelő, az idősek életkori sajátosságainak, egészségügyi és mozgásállapotának megfelelő elhelyezési körülmények kialakításának lehetőségét. Kérte továbbá, hogy gondoskodjanak arról, hogy a korlátozó intézkedések szabályzata a hatályos jogszabályoknak megfelelően pontosításra kerüljön. Felhívta a szaktárca figyelmét a bentlakásos szociális intézményekben dolgozó szakemberek számára szóló előmeneteli rendszer mielőbbi meghatározásának szükségességére, az idősellátást sújtó szociális krízis elkerülése érdekében. A címzettek az ajánlásokat részben fogadták el, valamennyi, ezek mentén megtett intézkedést azóta is figyelemmel kíséri a biztos.

Az időseket ellátó bentlakásos intézményeket érintő vizsgálatok

Mindenekelőtt néhány szó a bentlakásos intézmény mint élettér jogi és szociológiai értelemben vett lényegéről. Magyarországon 2016-ban 8.408 fő él pszichiátriai otthonban, 13.273 személy fogyatékos otthonban és közel 57 ezer ember idősek otthonában. A hajléktalanokat és szenvedélybetegeket ellátó intézmények a 2014-es adatok szerint csaknem 9 ezer rászoruló gondoznak. A Sztv. rendelkezései szerint a tartós bentlakásos intézménytípusba az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek kerülhetnek be. A jogszabály értelmében ha az életkoruk, egészségi állapotuk, valamint szociális helyzetük miatt a rászorult személyekről az alapszolgáltatások keretében nem lehet gondoskodni, az állapotuknak és helyzetüknek megfelelő szakosított ellátási formában kell gondozni őket. A fogyatékos, pszichiátriai vagy szenvedélybeteg személyek számára pedig nagy létszámú intézmény átalakítása esetén támogatott lakhatás formájában lehetséges az

intézményi ellátás. A fogyatékossgal élő vagy idős embereket mint pszichiátriai betegeket intézményi elhelyezésük során általában akarattalan betegként azonosítják, jellemzően cselekvőképességét korlátozzák vagy minden autonóm cselekvési szabadságától megfosztják, egy bentlakásos intézménybe költöztetik, ahol a hétköznapi együttélés jogi és társadalmi konvenciói érvénytelenné válnak, vagy legalábbis jelentősen megváltoznak. Ezeket az intézményeket adminisztratív struktúrában szerveződő, hierarchikusan tagolt viszonyok jellemzik, az elvégzendő napi teendők üzemszerűen zajlanak. Az elmúlt évtizedekben úgy tűnt, hogy a legtöbb ilyen intézmény minden szempontból perifériára került: maga a bentlakó izoláltan él, az otthon pedig a települések közigazgatási határain vagy azon kívül működik, gyakran százéves kastélyépületben, adott település meghatározó munkaadójaként.

Az üzemszerű működés a törvényi kötelezettségek és azok számon kérhetősége miatt voltaképpen szükségszerű. Az ellátás: ételmezés, gondozás, egészségmegtartás, illetve egészségügyi státuszváltozás dokumentálása; az intézmény rendjének és tisztaságának biztosítása, végül a hatóságokkal és az állami szervekkel való együttműködés zökkenőmentes megszervezése folyamatos kontroll alatt van. Az intézményben élők létszáma és a teendők mennyisége következtében a lakók kiszolgáltatottsága legitim közeget teremt a meglévő jogi normák elfogadásához. Az intézményi működés akkor tökéletes, ha a törvényekben előírt feladatokat elvégzik, a szükségleteket ennek megfelelően előzetesen megtervezik, míg végül az intézmény a lakók kiszolgáltatottságát a mindennapos működés hatékonyságának rendszer-elemévé teszi. Az alább közölt vizsgálatokról szóló rövid beszámolók voltaképpen azt tárják az olvasó elé, hogy a bentlakásos intézményekben lakók kiszolgáltatottan, olykor személyiségüket veszítve, lerombolt autonómiájuk árnyékában az emberi méltóság romjain élnek.

1. Az AJB-897/2016. számú ügyben Fegyverneken élő, nevük elhallgatását kérő panaszosok fordultak beadvánnyal a biztoshoz. A beadvány összetett volt, a panaszosok több problémát is sérelmeztek, amelyek közül az Aranykor Idősek Otthona működésével összefüggésben az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított, tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az ellátottak alapvető joga sérelmének gyanúja. A panaszosok sérelmezték az otthonban uralkodó higiénés állapotokat, a gondozottakkal, valamint a személyzettel való bánásmódot is, továbbá az ápolás-gondozás embertelen körülményeit, azt hogy az ellátottak „csak vegetálnak” az otthonban. A biztos mindezek alapján felkérte a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát, hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

A Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály további szakértői szervek, köztük az NRSZH bevonásával, többszöri helyszíni szemle lefolytatásával, interjúk készítésével és az intézményi dokumentumok áttanulmányozásával tett

eleget a felkérésnek. Az ombudsman jelentésében megállapította, hogy a vizsgálat lefolytatásakor az otthon tárgyi és személyi feltételei nem feleltek meg a jogszabályi előírásoknak: az épület nem volt akadálymentes, az emeleten élő mozgáskorlátozott lakókat lift hiányában nagyon nehezen lehetett levegőztetni, mobilizálni. Az épület rendkívül elhanyagolt állapotban volt. Létszámhiány miatt a gondozók takarítói, konyhai feladatokat is elláttak, az ápolási munka rovására. Az otthon nem biztosított szabadidős programokat, foglalkozásokat a lakók számára. A földszinten két demens ellátott kulcsra zárt szobában élt. Szobájuk elhanyagolt volt, koszos, emberi méltóságot sértő körülmények között voltak elhelyezve, jelzőrendszer nem volt kiépítve az épületben. Ez a módszer komoly szakmai és ellátottjogi aggályokat is felvet, és ellátottakkal szemben semmilyen körülmények között nem alkalmazható. A jelentés szerint az intézmény nem rendelkezett szakmai protokollokkal, a szakdolgozók részére belső utasításokkal, a Szakmai Programja is hiányos és felületes volt, a korlátozó intézkedéseket nem dokumentálták.

Összességében az ellenőrzéskor a helyszínen tapasztalt körülmények semmilyen szempontból nem feleltek meg a demens ellátás feltételeinek, az intézmény nem megfelelő szakmai kompetenciákon nyugvó működése mellett hiányoztak a következetes és átlátható elvek és szabályok, melyek mentén – leírt és a gyakorlatban megjelenő koncepció megvalósításával – a szolgáltató megfelelő szakmai színvonalon lenne képes biztosítani a kliensek ellátásának folyamatosságát és minőségét. Az ombudsman megállapította, hogy az otthon hiányos tárgyi és személyi feltételei, a mozgáskorlátozott lakók elhelyezése, az akadálymentesítettség hiánya, az otthon nem megfelelő szakmai kompetenciákon nyugvó működése, a szükséges szabályozók és a korlátozó intézkedések dokumentálásának hiánya, valamint a demens ellátottak kulcsra zárt ajtók mögötti elhelyezése az ellátottak emberi méltósághoz és személyes szabadsághoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. Az eljárás során, a hatóság intézkedéseinek hatására a széleskörű szakmai vizsgálat által feltárt hiányosságok és jogsértő körülmények megszüntetése érdekében az intézmény vezetése nyomban elkezdte a hibák kiküszöbölését, a vizsgálat lezárásakor érkezett a tájékoztatás, hogy a hatóság megszüntette az intézménnyel szemben folyó eljárást.

A biztos felkérte a fenntartót és az intézmény vezetőjét, hogy haladéktalanul gondoskodjanak arról, hogy az intézmény a jogszabályban előírt tárgyi feltételeknek eleget tegyen és az eljárás során feltárt és még nem orvosolt hiányosságokat pótolják. Az ombudsman kezdeményezte, hogy gondoskodjanak olyan mentálhigiénés programok, foglalkozások megszervezéséről, amelyek segítik az idős személyeket még meglévő képességeik szinten tartásában, fejlesztésében. Kérte azt is, hogy intézkedjenek annak érdekében, hogy az intézményi szabályzatok a jog- és szakmai szabályoknak teljes körűen megfeleljenek; gondoskodják arról, hogy az ellátotti jogok – külö-

nösen a korlátozó intézkedések alkalmazása esetén – maradéktalanul érvényesüljenek az intézményben. Felkérte a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy kísérelje fokozott figyelemmel az Aranykor Idősek Otthona jogszabályoknak megfelelő működését, annak érdekében, hogy az ellátottak gondozása az elvárható szakmai színvonalon, alapjogaik maradéktalan tiszteletben tartása mellett folyhasson. A fenntartó a biztost tájékoztatta, hogy a felmerült hiányosságokat pótolta, a demens ellátottakat külön szobában helyezték el, lakrészeiket rendbetették, kiépítették a nővérhívó rendszert, a lift tervezése folyamatban van. A kormányhivatal arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy fokozott figyelemmel, visszatérő hatósági ellenőrzések keretében fogja ellenőrizni az otthon jogszabályoknak megfelelő működését.

2. Névtelenséget kérő panaszosok fordultak beadvánnyal az AJB-3267/2016. számú ügyben a biztoshoz a dunaharaszti Orchidea Gondozó Otthon működését, a gondozottakkal szemben tanúsított bánásmódot, az ellátási körülményeket sérelmezve. A beadvány szerint az otthonban élő idősek elhanyagoltak, rühvel fertőzöttek, ápolásuk-gondozásuk nem az elvárható szakmai színvonalon folyik. Az intézmény túlszűfolt, az engedélyezettnél magasabb ellátotti számmal működik, az előre bejelentett hatósági ellenőrzések során – többek között – e körülmény tekintetében is az otthon vezetése rendszerint megteveszti az ellenőrző hatóság munkatársait. A lakókat napközben, reggeltől estig paplanhuzattal, lepedővel rögzítik, e korlátozó intézkedésnek sem elrendelése, sem dokumentálása nem felel meg a jogszabályi előírásoknak. A lekötözések miatt sok az agresszív lakó, gyakoriak az ismeretlen eredetű sérülések.

Az ombudsman felkérte a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét, hogy előre be nem jelentett helyszíni ellenőrzés során vizsgálja ki a beadvány megalapozottságát. A hatóság 2016. augusztus 8-án rendkívüli ellenőrzést tartott az otthonban, amelynek során a panasz zsúfoltságra és méltatlan ellátási körülményekre vonatkozó részeit nem találta megalapozottnak. A hatóság azonban – kisebb, ellátotti jogokat nem érintő adminisztratív jellegű hiányosságok mellett – megállapította, hogy a korlátozó intézkedések elrendelésének és végrehajtásának eljárásrendjét tartalmazó szabályzat nem tartalmazza a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait. Az intézménybe történő felvételkor az intézményvezető csak szóban tájékoztatja az ellátást igénybe vevőt, törvényes képviselőjét a szervezeti és működési szabályzat korlátozó intézkedéseire vonatkozó szabályairól, az ellátotti jogokról a korlátozó intézkedéskor, az ellátottjogi képviselő, érdeképviseleti fórum elérési lehetőségéről, a panaszjog lehetőségéről, gyakorlásának szabályairól. Az ellenőrzés megállapításai szerint a korlátozó intézkedés alkalmazását nem kellő részletességgel, pontossággal kitöltött adatlapon

dokumentálják. Az ellenőrzés időpontjában az ellátottak közül senkinél nem tapasztalt a hatóság lekötözést vagy a korlátozás bármilyen egyéb formáját. Az intézményvezető elmondta, hogy az ellenőrzést megelőző héten egy elrendelt korlátozó intézkedésről az ellátottjogi képviselőt nem értesítették. A járási hivatal Népegészségügyi Osztálya emellett az egészségügyi és a gondozási dokumentáció vezetésével kapcsolatban állapított meg hiányosságokat.

Az ombudsman megállapította, hogy bár az eljárás során az intézmény a hiányosságok egy részét orvosolta, az Otthon korlátozó intézkedésekről szóló szabályzata és annak alkalmazása nem felel meg maradéktalanul a jogszabályi előírásoknak. A korlátozó intézkedésekről szóló szabályzatnak tartalmaznia kell a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait, valamint az egyes korlátozó intézkedések formái mellé rendelt maximális időtartamot és megfigyelési szabályokat, s ez nem teljesült maradéktalanul az Otthon esetében. Ezen túl előírja a jogszabály, hogy a korlátozó intézkedés alkalmazásáról az ellátottjogi képviselőt 48 órán belül értesíteni kell, az intézménybe történő felvételkor pedig írásban kell tájékoztatni az ellátást igénybe vevőt és törvényes képviselőjét a szervezeti és működési szabályzat korlátozó intézkedésre vonatkozó szabályairól, az ellátotti jogokról a korlátozó intézkedés alkalmazásakor, az ellátottjogi képviselő, érdekképviselői fórum elérési lehetőségéről, a panaszjog lehetőségéről, gyakorlásának szabályairól.

A jelentés megállapította, hogy annak ténye, hogy a korlátozó intézkedések szabályzata és az intézkedések dokumentálása nem felel meg maradéktalanul a jogszabályi rendelkezéseknek, valamint az intézménynek az ellátottjogi képviselő értesítésére, az ellátást igénybe vevő törvényes képviselőjének tájékoztatására irányuló hiányos gyakorlata aggályos volt alapjogi szempontból. A biztos hangsúlyozta, hogy a korlátozó intézkedések jogszabályban meghatározott alkalmazásának és dokumentálásának, az intézményi szabályzat megalkotásának célja, hogy e jelentős alapjog-korlátozásra csak megfelelő garanciák mellett kerülhessen sor. A megfelelő személyek korlátozó intézkedésekről való értesítésének garanciális jelentősége van az ellátotti jogok szempontjából. A kiszolgáltatott helyzetű ellátott érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személynek a leghamarabb értesülnie kell e súlyos alapjog-korlátozásról, hogy annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség–arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa az eljárás törvényességét.

Jelentésében a biztos felkérte az Orchidea Gondozó Otthon intézményvezetőjét és fenntartóját, hogy haladéktalanul gondoskodjon arról, hogy mind a korlátozó intézkedések szabályzata, mind pedig a korlátozó intézkedések alkalmazása során követendő eljárás maradéktalanul megfeleljen a jogszabályi előírásoknak, valamint arról is, hogy az ellátotti jogok – különösen a korlátozó intézkedések alkalmazása esetén – csorbítatlanul érvényesüljenek az intézményben. Felkérte továbbá a kormány megbízottat, hogy

a jövőben kísérje fokozott figyelemmel az Orchidea Gondozó Otthon jogszabályoknak megfelelő működését, annak érdekében, hogy az ellátottak gondozása alapvető jogaik teljes tiszteletben tartása mellett folyhasson.

3. Az AJB-3608/2016. számú ügyben a panaszos a fiatalon Alzheimer-kórban szenvedő férjét szerette volna elhelyezni a dányi Vis Vitalis Idősek Otthonában. Az intézményben azt tapasztalta azonban, hogy az rendkívül túlszűfolt, a demens részleg „egy luk, ahová négy ágy van bepréslve”, látogatásakor egy idős, magatehetetlen ember törölközővel volt a kerekesszékekhez kötözve. Méltatlan ellátási körülményeket tapasztalt, amely nyomán panaszát írásban jelezte az intézményvezető főorvosnak is, akitől a beadványának a biztoshoz történő eljuttatásáig nem kapott választ. A biztos vizsgálatot rendelt el, amelynek során a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályát kérte fel szakmai és törvényességi vizsgálat lefolytatására.

A hatóság 2016. július 13-án átfogó ellenőrzést folytatott le az intézményben, amelynek során több hiányosságot is feltárt. Ezeknek egy része ellátotti jogsérelemmel nem járt, más részük viszont közvetlenül érintheti az ellátottak alapjogait. A feltárt hiányosságok egy részét az intézmény az eljárás során orvosolta. A panasz zsúfoltságra és méltatlan ellátási körülményekre vonatkozó része a hatósági ellenőrzés alapján nem volt megalapozott. A vizsgálat idején az intézmény azonban nem rendelkezett a lakók veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartása során alkalmazandó korlátozó intézkedésekről szóló eljárásrenddel, holott az intézmény demens betegek ellátását végzi. A kormányhivatal által előírt hiánypótlásnak megfelelően az eljárás folyamán az Otthon elkészítette a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzatot, amelyet a hatóság megküldött az ombudsmannak is. A biztos megállapította, hogy noha a szabályzat rögzíti, hogy az eljárásrendben foglalt szabályozás nem helyettesíti a vonatkozó jogszabályok korlátozó intézkedésekre vonatkozó ismeretét és maradéktalan végrehajtását, melynek ismerete az intézmény valamennyi munkatársa részére kötelező, a megalkotott eljárásrend a korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatban pontatlanul fogalmaz, nem részletezi a panaszjog gyakorlása szabályait sem. A szabályzat a korlátozó intézkedés egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályait csak általánosságban tartalmazza, a kémiai korlátozás alkalmazására vonatkozóan – annak definiálásán kívül – nem tartalmaz további előírásokat.

Jelentésében a biztos ismételt hangsúlyozta: a korlátozó intézkedések jogszabályban meghatározott alkalmazásának és dokumentálásának, az intézményi szabályzat megalkotásának célja, hogy ezen jelentős alapjog-korlátozásra csak megfelelő garanciák mellett kerülhessen sor. Újra rámutatott, hogy a megfelelő személyek korlátozó intézkedésekről való értesítésének szintén garanciális jelentősége van az ellátotti jogok érvényesülése szempontjából. A biztos újra megállapította: annak ténye, hogy az intézmény nem rendelke-

zett a korlátozó intézkedések eljárásrendjéről szóló szabályzattal s azt később nem a jogszabálynak mindenben megfelelő tartalommal alkották meg, a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott, egyúttal közvetlenül veszélyezteti az ellátottak emberi méltóságához való jogát is.

Intézkedésként felkérte az Otthon intézményvezetőjét, hogy haladéktalanul gondoskodjék arról, hogy mind a korlátozó intézkedések szabályzata, mind pedig a korlátozó intézkedések alkalmazása során követendő eljárás maradéktalanul megfeleljen a jogszabályi előírásoknak, valamint arról is, hogy az ellátotti jogok – különös figyelemmel a korlátozó intézkedések alkalmazása esetén – csorbíthatatlanul érvényesüljenek az intézményben. Felkérte mindezen túlmenően a Pest Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, hogy a jövőben kísérelje fokozott figyelemmel a Vis Vitalis Idősek Otthona jogszabályoknak megfelelő működését, annak érdekében, hogy az ellátottak gondozása alapvető jogaik teljes tiszteletben tartása mellett folyhasson. Jelentésre adott válaszában az Otthon intézményvezetője arról tájékoztatta a biztost, hogy a szükséges intézkedéseket a kormányhivatal útmutatásával a jogszabályi előírásoknak megfelelően maradéktalanul elvégzi.

A betegek jogainak érvényesülése

Számos alkalommal értelmezte a biztos az egészségügy alkotmányjogi összefüggéseit, az alapjogok jelentőségét az ellátás különböző fokain. Más esetekben arra hívta fel a figyelmet, hogy mivel az egészségügyi ellátásnak nincs alkotmányos mércéje, a jog nem alanyi jog, szükséges a szakmapolitika olyan érzékeny reagálása, mely szükség esetén alkalmas arra, hogy az egyes ellátások finanszírozását igény szerint, rugalmasan kezelje. A tudomány, így az orvostudomány kompetenciája és autonómiája a biztos számára is meghatározó. A biztos álláspontja abban is megegyezik az Alkotmánybírósággal, hogy a szaktudományos ismeretekkel összefüggő alkotmányossági problémák megoldásához a szaktudományos álláspontoknál szélesebb vizsgálódás is szükséges lehet. Továbbá köztudott, hogy az egészségügyben a jogi normákon, bírósági vagy alkotmánybírósági döntéseken túl komoly jelentőségük van az írott és íratlan orvostikai szabályoknak, a szakmai előírásoknak, sztenderdeknek.

A kérdés, hogy meddig terjed a szakmai követelmény és hol kezdődnek a beteg jogai, honnan kötelező a visszalépés, hogyan érvényesülhet a katalógus rendszerelméleti dinamizmusa, fontos-e a tájékozott beleegyezés intézménye egy aszimmetrikus hierarchikus viszonyrendszerben. Vonzó téma a tájékoztatás, az ismeretek, az információkhoz való hozzájutás korszerű jelentése, hatása, akár a gyógyító-megelőző ágazat sikere tekintetében. Érvényesül-e a tájékoztatáshoz való jog, vagy valóban kiüresedett-e azzal, hogy a beteg orra elé tolnak egy papírhegyet, hogy írja alá, s máris rendben van a tájékozottság kérdése. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján megerősödni látszik a paterna-

lista szemléletmód, a partnerként való kezelés hiánya, ezekről árulkodnak a biztoshoz érkező panaszok. Valójában azonban nem a gyakorlat változott, hanem a jogtudas, tájékozott páciens lett több. Ezért még jelentősebb a betegjogokról való gondolkodás, a szakágazatban dolgozók megbecsülése, a beteg, az orvos és az ellátórendszer összhangja. Nem lehet biztonságos, korszerű, mindenki számára hozzáférhető ellátást nyújtani évtizedes problémákkal küzdő, tekintélyelvű intézményi struktúrával, innováció-képtelen szakképzési rendszerben.

Az ombudsmani beszámoló felépítéséből adódóan az egészségügyi ellátórendszer működését érintő vizsgálatokról az egészséghez való joggal foglalkozó részben olvashatnak. A következőkben pedig a kifejezetten olyan, a betegek alapvető jogait érintő ügyek és jelentések tapasztalatainak ismertetése következik, amelyek jelentőségüknél fogva fontos magyarázatot kívántak.

1. A tárgyévben is kiemelhető olyan jelentés, amely a betegszállítás gyakorlatát érintette. Az AJB-322/2016. számú ügy kiindulópontja az volt, hogy 2015 februárjában egy testvérpár fordult panaszával a biztoshoz, melyben a néhai édesanyjuk halálát megelőző betegszállítás körülményeit kifogásolták. A panaszosok beadványa szerint néhai édesanyjukat combnyaktörését követő műtétje után 2014. június 16-án betegszállító vitte át az ajkai kórházból a pápai kórház ápolási osztályára. A betegszállítást az ajkai kórház rendelte meg, a csatolt betegszállítási utalvány alapján fekvő szállítást kértek betegkísérővel. A pápai kórház ápolási osztálya személyi ápolási részlegére a beteget kerekesszéken tolták be, mely tényt mind lánya, mind az ügyeletes nővér megerősített. A panaszos édesanyja ezt követően elmondta azt is, hogy egész úton ülve szállították őt, amely rendkívül fájdalmas és megterhelő volt számára. Az idős hölgy medencecsontja emiatt több helyen is eltört, később nem rehabilitálhatónak minősítették, végül 2015 januárjában elhunyt.

A vizsgálat egyedi panasz alapján indult, de mivel a felmerült aggályok, kérdések a betegszállítás szervezésével, működési rendjével kapcsolatban valamennyi hazai szervezetet érintik, általában is érvényesek. A vizsgálat során olyan kérdésekre kért választ az ombudsman, mint hogy időre rendelt betegszállítás esetén hol kell várakoznia a betegnek a betegszállító megérkezéséig, a várakozás során kinek kell gondoskodnia szükségleteiről. Időpontra rendelt betegszállítás esetén kell-e jeleznie a betegszállítónak a betegszállítást megrendelő egészségügyi szolgáltató felé az esetleges késését, a várható érkezési időpontot. A helyszín pontos meghatározása tekintetében hol kezdődik és hol ér véget a betegszállítás. A betegszállító cég munkatársainak az egészségügyi intézmény területén belül hol kell átvenniük, átadniuk a betegeket a betegszállítás megkezdésekor, befejeztével. Fekvő betegszállítás rendelése esetén az egészségügyi intézményen belül lehet-e ülve szállítani, várakoztatni a beteget a betegszállító megérkezéséig. Szintén hangsúlyos

kérdés volt, hogy felülbírálhatja-e a betegszállító a betegszállítási adatlapon rögzített szállítási módot.

A vizsgálat megállapította, hogy a szolgáltató egyáltalán nem képes időre rendelt betegszállítási feladatok ellátására, és ez a jelenlegi eset nem tekinthető egyedinek. A betegszállítás jogszabályban előírt e módozatának teljes hiánya a Betegszállító területi ellátási kötelezettsége által érintett zónában ugyanakkor a betegek testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben alapjoggal összefüggő visszásság bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét hordozza magában.

Az egészségügyért felelős államtitkár válaszelevelében arról tájékoztatta az alapjogi biztost, hogy jogszabály nem határozza meg, hogy az egészségügyi intézményen belül hol kell átadni vagy felvenni a szállításra váró beteget. A kialakult gyakorlat alapján fekvőbeteg gyógyintézetbe vagy gyógyintézetből történő szállítás esetén ez jellemzően az a kórterem, ahol a beteget elhelyezik, illetve elhelyezték. Megállapítást nyert azonban, hogy a beteg reggel 8 órától már nem a Baleseti Sebészeti Osztályon, hanem egy hordágyon várta minimum 4 órán keresztül a betegszállítókat, úgy, hogy hivatalosan még a küldő kórház felelt az ellátásáért. Mindezekre figyelemmel az ombudsman megállapította, hogy az a tény, hogy a beteg egy kórházi folyósón, magára hagyva, órákon át várakozik elszállítására, nem felel meg az Eütv. által meghatározott megfelelő ellátás szakmai követelményeinek, és amely körülmények miatt az egészségügyi szolgáltató az emberi méltósághoz való jog tekintetében visszásságot keletkeztet. A biztos megállapította továbbá, hogy a betegszállító munkatársai esetenként – saját belátásuk szerint – felülbírálják a betegszállítási adatlapon szereplő szállítási módot, ami a szakmai szabályok figyelmen kívül hagyásán túl a jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot valósít meg. A betegszállítási adatlapon rögzített szállítási módról minden esetben kizárólag az orvos dönt a rendeléskor. Az Állami Egészségügyi Ellátó Központ véleményére is támaszkodva az egészségügyért felelős államtitkár válaszában felhívta a figyelmet arra, hogy a fekvő betegszállítás rendelés esetén szakmailag nem indokolt a beteg ülve történő szállítása, várakoztatása a betegszállító megérkezéséig sem.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy vizsgálja meg, hogy a betegszállítás mint egészségügyi szolgáltatási feladat törvényben rögzített valamennyi módozatának biztosításához megfelelő kapacitás áll-e rendelkezésre, valamint szükség esetén tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy adott Betegszállító által ellátott terület tekintetében biztosított legyen a jogszabályokban rögzített módon és minőségben a betegszállítás. Az országos tisztifőorvost arra kérte, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a Betegszállító szervezet által nyújtott ellátás szakszerűségével, illetőleg a működésének szabályszerűségével kapcsolatos, a jelentésben feltárt visszásságokkal összefüggésben. Az Országos Mentőszolgálat főigazgatóját ajánlá-

sában arra kérte, hogy tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a betegszállítási adatlapok minden esetben tartalmazzák a betegszállítást rendelő orvos és/vagy beteg telefonos elérhetőségét, hogy késedelem esetén lehetséges legyen a mielőbbi és megfelelő tájékoztatásuk.

A betegszállító szervezet ügyvezetőjét felkérte, hogy ha a betegszállítási adatlapon megjelölt sürgősséggel nem tudják teljesíteni a szállítást, úgy a szállítás késedelmes megkezdésének várható időpontjáról a megrendelő orvost, illetve a beteget minden esetben értesítsék, illetve hogy a jövőben tartózkodjanak a betegszállítást rendelő orvos szakmai álláspontjának felülbírálatától, és minden esetben a betegszállítási adatlapon megjelölt módon végezzék a betegszállítást, valamint fordítsanak nagyobb figyelmet a betegszállítási adatlap valóságnak megfelelő kitöltésére.

Az országos tisztifőorvos és az országos mentőszolgálat főigazgatója eleget tettek az ajánlásban kérteknek. Az emberi erőforrások miniszterének választáskor a biztos nem tudta elfogadni, mivel annak tartalma alapján a szaktárca nem vizsgálta meg konkrétan, hogy az adott betegszállító rendelkezik-e a betegszállítás törvényben rögzített valamennyi módozatának biztosításához megfelelő kapacitással. A szaktárca csupán összességében jelentette ki, hogy a statisztikáik szerint az egyes szolgáltatók ellátási kötelezettségébe tartozó területek együttesen az egész ország területét lefedik, és Magyarországon nincs egyetlen olyan település sem, amely ne tartozna valamely betegszállító szolgáltató ellátási kötelezettségébe. A biztos viszontválaszában azonban aláhúzta, hogy mindez nem jelenti a szolgáltatások törvény által előírt megfelelőségét is, éppen erre vonatkozó vizsgálatra kérte fel a minisztert az intézkedésében.

2. Az AJB-368/2016. számú ügyben a donor-hímivarsejtekkel végzett reprodukciós eljárások ellehetetlenülésének és következményeinek vizsgálatát végezte el a biztos. Az ügy előzménye az volt, hogy 2015. február 26-án az emberi szövetek és sejtek gyorsriasztási rendszerén keresztül riasztás érkezett a Dániai Egészségügyi és Gyógyszerészeti Hatóságtól a magyar egészségügyi államigazgatási szervhez, miszerint a Nordic Cryobank NBC (European Sperm Bank) bejelentette, hogy a 7861. számú donor hímivarsejtjével fogant fiúgyermeknél alpha-1-antitrypsin hiányt diagnosztizáltak. A tájékoztatás szerint az NBC először átmenetileg, majd véglegesen blokkolta a donort és értesítették az érintett intézményeket, mely Magyarország a KRIO Intézet volt. Az Országos Tisztifőorvosi Hivatal (OTH) megkereste a KRIO Intézetet az esettel kapcsolatos tájékoztatás érdekében, melyből az derült ki, hogy az érintett mintát már 2014. december 9-én – egy előzetes tájékoztatás után – karantén alá helyezték, a továbbiakban nem forgalmazták és nem szállítottak belőle felhasználásra. Az OTH 2015 márciusában hivatalból eljárást indított jogszabályba ütköző tevékenység (hímivarsejt import) ügyében, 2015 júniusában meg-

született elsőfokú határozatában eltiltotta a KRIO Intézetet a hímvarsejtek behozatalától, illetve bármely – akár belföldi – hímvarsejt befogadásától.

Az ennek következtében létrejött helyzet nagy felháborodást keltett, melyel kapcsolatban számos beadvány érkezett az ombudsmanhoz, mind a szolgáltatói oldaltól, mind pedig a szolgáltatást igénybe venni kívánóktól. A panaszos egyedülálló nők, meddő férfitagú párok beadványaikban különböző problémákat fogalmaztak meg, attól függően, hogy a kezelés milyen stádiumában tartottak. Azok, akik még a kezelés megkezdése előtt álltak, azt nehezményezték, hogy a külföldi donorsperma vásárlás felfüggesztésének okaival, továbbá a számukra jelenleg igénybe vehető alternatív lehetőségekkel összefüggésben nem kaptak kielégítő tájékoztatást, illetőleg, mint utóbb kiderült, ilyen lehetőségek nincsenek hazánkban jelenleg. Azok a betegek pedig, akik évek óta vágnak, várnak gyermekre, esetleg már kezelésük is megkezdődött, most szembesültek azzal, hogy hiába vállalták az egészségileg és anyagilag is megterhelő kezeléseket, sperma hiányában erre nincs esélyük. Az egészségügyi szolgáltatók értetlenül álltak a határozat előtt: mind a spermabank, mind az in vitro fertilizációs (IVF) centrumok hosszú évek óta – a szükséges adatszolgáltatások és az egészségügyi államigazgatási szerv ellenőrzései, engedélye mellett – végezték tevékenységüket.

A vizsgálat megállapította, hogy 2015 májusáig az egészségügyi engedélyezési és ellenőrző hatóság 16 évig tartó töretlen gyakorlata a KRIO Intézetet – változatlan jogszabályi háttér mellett – előbb spermabanki, majd sejtbanki szakmára szóló működési engedélye birtokában nem csak ivarsejt letéti szolgáltatás biztosítására, hanem donorprogram folytatására is alkalmasnak találta rendszeres ellenőrzései során. Az OTH és az államtitkár jogi álláspontja szerint a KRIO Intézet 1998-as megalakulása óta, a változatlan jogszabályi háttér mellett, pusztán ivarsejt letéti szolgáltatást nyújthatott volna a működési engedély alapján (sejtbanki tevékenység – hímvarsejtek, illetve női ivarsejtek fagyasztva tárolása). Az ombudsmannak nem állt módjában eldönteni, hogy az egészségügyi hatóság 1998 és 2015 májusa között megtett intézkedései szakmai szempontból megfelelőek voltak-e. Megállapítható azonban – ha az OTH jelenleg alkalmazott jogértelmezését vesszük alapul –, hogy az egészségügyi hatóság eljárása és intézkedései nem tárták fel, hogy a KRIO Intézet 16 éven keresztül a működési engedélyétől eltérően végezte a tevékenységét. Mindez azzal a következménnyel járt, hogy a KRIO Intézet e 16 év során a donorspermiummal végzett reprodukciós eljárások megkerülhetetlen szereplőjévé vált, szinte a teljes magyar IVF szolgáltató szektort e cég látta el donorspermiummal. Erről pedig az egészségügyi hatóság szintén tudomással bírt a KRIO Intézet adatszolgáltatása nyomán.

Összességében a jelentés megállapította, hogy az egészségügyi hatóság tevékenysége, eljárása a jogbiztonság követelményével összefüggő visszás helyzetet idézett elő, függetlenül attól, hogy az idézett szabályozás alapján

melyik jogértelmezést találja majd helytállónak a bíróság. Ha a jelenlegi jogértelmezés a helytálló, akkor sérült a jogbiztonság követelménye azzal, hogy az egészségügyi hatóság 16 évig jogszabállyal ellentétes módon hagyta működni a KRIO Intézetet, semmilyen intézkedést nem tett a működési engedélyétől eltérő tevékenység végzésének felfüggesztése és a jövőre nézve történő megtiltása érdekében. A biztos emellett utalt arra, hogy amennyiben a korábbi jogértelmezés tekinthető helytállónak, úgy szintén sérült a jogbiztonság követelménye, mivel az egészségügyi hatóság – az irányadó jogszabályi háttér változása nélküli – indokolatlan eljárása törvénysértő volt, ráadásul nem biztosított átmeneti megoldást a már megkezdett, donorspermiummal végzett reprodukciós eljárások tekintetében.

A jelentésben a biztos felhívta a figyelmet, hogy a Szüléset és Nőgyógyászat Szakmai Kollégium Asszisztált Reprodukció Tagozatának elnöke és a Kaáli Intézet vezetőjének egybehangzó véleménye szerint a kialakult donorsperma hiányt előidéző helyzetben semmilyen lehetősége nem volt gyermekvállalásra a donorsperma igénybevételével megvalósuló reprodukciós eljárásra szoruló meddő férfitagú pároknak, illetőleg egyedülálló nőknek. A biztos így megállapította, hogy Magyarországon – megfelelő felhasználható donorspermium hiányában – a donorspermiummal végzett reprodukciós eljárások végzésének lehetetlenné válása nyomán kialakult helyzet az érintett személyek testi és lelki egészséghez való jogával összefüggő visszásságot idézett elő.

Magyarországon a meddőség népbetegséggé vált, mivel a reprodukzív korban lévő párok 15%-át érinti. A jelentés továbbá szakmai anyagok alapján rögzítette, hogy a terhesség létrejöttének a valószínűsége 44 éves életkoron túl, az asszisztált reprodukciós technikák alkalmazásának bármelyikével minimális. Mindezekre tekintettel orvosszakmai szempontból megengedhetetlen az ellátás teljes szünetelése megfelelő donorspermium hiányában, mivel minden egyes eltelt nappal csökken a gyermekre vágyó meddő párok, egyedülálló nők esélye arra, hogy gyermeket vállaljanak.

A biztos elodázhatatlannak tartja, hogy az egészségügyi kormányzat szakértők bevonásával elemezze a jelenlegi helyzetet és a várható kilátásokat. A vizsgálat során sem az egészségügyi államtitkárság, sem az OTH, sem az OBDK nem tudott adattal szolgálni a donorsperma hiányból eredő reprodukciós eljárások felfüggesztésével, illetve hiányával érintett személyek számáról. Az egészségügyi államigazgatási szerv jogértelmezése szerint a donorsperma importja jogellenes. Az állam egészségvédelmi kötelezettségének teljesítése szempontjából az önmagában nem aggályos, ha a megfelelő felhasználható donorspermiumot beföldről biztosítják. Egyelőre azonban nincsen semmilyen látható jele az állami szerepvállalásnak beföldi donorsperma program működtetése, a beföldi donációk kedv felkeltése kapcsán.

A jelentés hangsúlyozta, hogy a véradáshoz, a szerv- és szövetdonációhoz hasonló ismeretterjesztő, figyelemfelhívó és toborzó kampány volna szük-

séges a potenciális donorok mozgósításához. Mindaddig, amíg a belföldi felajánlások nem elégitik ki a belföldi donorsperma szükségletet, megfelelő biztonsági előírások betartása mellett megfontolandó a további, akár külföldi lehetőségek igénybevétele. A vizsgált kérdéskör kapcsán az ombudsman ismételten arra hívta fel a figyelmet, hogy nem egyszerűen egy betegség kezeléséről (meddőség), az egészségügyi ellátás biztosításáról van szó; az állami közreműködés mögött az érintettek alapvető jogainak érvényesülése és az osztársadalmi érdek áll: a kívánt gyermekek megszületése. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy az érintettek önrendelkezési jogával, a családalapítás szabadságával összefüggő visszásságot okozott és a jogsérelem bekövetkeztenek állandó és közvetlen veszélyét idézte elő, hogy 2015 júniusa óta – donorsperma hiányában – huzamosabb ideig szünetelt hazánkban a donor-hímivarsejtek segítségével történő reprodukciós eljárások alkalmazása.

A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy az irányadó jogszabályi előírások érvényesülése érdekében vizsgálja meg a jelentésben rögzített visszaszolgáltatás kialakulásának okait és körülményeit, és megállapításai alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv feladatellátása során a jogbiztonság követelményével összhangban álló gyakorlatot folytasson. Felkérte, hogy vizsgálja meg a vonatkozó jogszabályok által előírt adatszolgáltatás megfelelőségét annak érdekében, hogy biztosítható legyen az egészségügyi államigazgatási szerv ellenőrző tevékenységének a hatékonysága és eredményessége is, valamint a terület szakértőinek bevonásával teremtse meg a donorspermiummal végzett reprodukciós eljárások elvégzésének a feltételeit, ide értve a donorspermium ellátás megfelelő biztosítását. A minisztert arra is kérte, hogy a humángenetikai adatok védelméről, a humángenetikai vizsgálatok és kutatások, valamint a biobankok működésének szabályairól szóló törvényben részletezett felhatalmazás alapján 2016. december 31-éig készítse elő és adja ki a szükséges részletszabályokat rögzítő végrehajtási rendeletet.

Az EMMI államtitkára 2016 augusztusában kelt válaszában jelezte, hogy helyzetértékelés készítését szorgalmazza azzal a céllal, hogy a jövőben hasonló, jogbizonytalanságot eredményező gyakorlat ne fordulhasson elő. Az elkészült helyzetértékelés eredményéről kérése ellenére azóta sem tájékoztatták az ombudsmant. Az államtitkár tájékoztatása tartalmazta, hogy az IVF eljárással kapcsolatos egyeztetés szakértők bevonásával megkezdődött, ennek értelmében a biztos az egyeztetések eredményéről tájékoztatást kért, mely a beszámoló készítésének időpontjáig nem érkezett meg a hivatalához. Az államtitkár szerint a belföldi donorspermium ellátás biztosításában az állami szerepvállalás hatékony előkészítéséhez szükséges feladatok kitűzése megtörtént, melynek részeként egy belföldi donorsperma program előkészítésének megvalósíthatóságát is fontosnak tartja megvizsgálni, ideértve az állami szerepvállalás módjának, mértékének tisztázását. Tájékoztatta

a biztos, hogy napirenden van a donor alkalmassági feltételeknek az Egészségügyi Világszervezet (WHO) előírásainak megfelelő egyszerűsítése, amely növelheti az alkalmas donorok számát. Fentiekről nem kapott azóta további tájékoztatást a biztos. A válaszlevél nem tért ki a donorspermium ellátottság aktuális helyzetére, arra, hogy a donorspermium behozatal felfüggesztését követően rendelkezésre áll-e megfelelő mennyiségű felhasználható donorspermium, a reprodukciós eljárások végzésének feltételei adottak-e, továbbá hogy milyen átlagos várakozási idővel lehet ilyen ellátáshoz jutni társadalombiztosítási támogatás mellett. Az egyik, időközben megszületett és a panaszos által megküldött bírósági ítéletből kiderült, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság úgy vélte, hogy az ivarsejt külföldi behozatalának tilalma az egészségügyi államigazgatási szerv szűkítő és jogszabálysértő értelmezésén alapult, így a közigazgatási határozatokat hatályon kívül helyezte.

3. Az AJB-524/2016. számú ügyben a biztos egy tragikus kimenetelű, egy kórház pszichiátriai osztályán történt szülés körülményeit és okait vizsgálta hivatalból. Az egyik napilap, majd ennek nyomán több további elektronikus hírportál is beszámolt arról, hogy 2015. március 10-én egy budapesti kórház pszichiátriai osztályán szült egy nő, mert nem vitték át a szülészeti osztályra. Az újszülött a kórház szerint halva született. A sajtóhírek megjelenését követően hivatalból megindított vizsgálat során a biztos munkatársai 2015. március 17-én előre be nem jelentett helyszíni vizsgálatot tartottak az érintett fővárosi kórházban, valamint a helyszínen bekérték az esetre vonatkozó teljes egészségügyi dokumentációt. A vizsgálat megkezdését követően emellett egy újabb jelzés is érkezett, amely ugyanazon kórház Pszichiátriai Osztályának működésével összefüggésben a szobák zsúfoltságáról, az ebédlő, társalgó szoba hiányáról, illetve arról számolt be, hogy időről időre – férőhely hiányában – a folyosón helyeznek el betegeket. Egy alkalommal a bejelentő is itt, a folyosón elhelyezve találta ismerősét ruha nélkül, egyetlen pelenkában. Éjjeliszekevénye nem volt, így holmiját sem tudta hová elhelyezni. Mindezekre tekintettel a biztos a Pszichiátriai Osztály komplex működését is áttekintette vizsgálatá során.

A vizsgálat megállapította, hogy a vajúdat, illetve a szülés megkezdődését a krízismegfigyelőben történt elhelyezés és az előírt szigorú megfigyelés ellenére nem észlelték a zárt osztály dolgozói. A szülő nő az egészségügyi dokumentáció alapján pelenkázva volt, amelyet a lekötözése miatt eltávolítani sem tudott idejében a szülés megkezdődésekor, az ápolók pedig – a késedelmes észlelés miatt – csak a szülés végén siettek a segítségére, amikor a gyermek feje és karja már látható volt. Az a tény, hogy a várandós nő a későbbi észlelésig lekötözve vajúdott, szülte meg a gyermekét, a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okozott. Az ombudsman leszögezte: nem tiszte megítélni, hogy a protokollok, eljárásrendek, előírt mi-

nimum-követelmények szakmailag megfelelőek-e, elégségesek-e. A boncolás eredménye alapján azonban tény, hogy a gyermek élve született és halála a vajúdás és a szülés nem megfelelő körülményei miatt következett be (a halál közvetlen oka légzési és keringési elégtelenség volt, ami döntően a születés utáni ellátatlanság miatt alakulhatott ki). Az ügyben szintén vizsgálatot folytató pszichiáter szakfelügyelő főorvos szakvéleménye szerint: „a hazai gyakorlat felülvizsgálatának szükségességét támasztja alá az eset. A betegség súlyosságának, a szövődmények kockázatának, a beteg állapota monitorozási szükségletének nagyobb mértékű figyelembe vételével kellene a betegek kezelésére megfelelő osztályt kiválasztani. Ehhez szükséges, hogy a zavart, nyugtalan betegekkel szemben az érintett orvosi szakterületeken dolgozók nagyobb elfogadást és toleranciát tanúsítsanak.” A jelentés rögzíti, hogy az események tükrében az ombudsman szükségesnek tartja egy, a pszichiátriai ellátást igénylő várandós nő, valamint a magzat, újszülött biztonságát, illetve érdekeit egyaránt szem előtt tartó eljárásrend kidolgozását szakértők bevonásával, amelyben meg kell jelenniük az érintettek alapvető jogainak érvényesülését biztosító garanciáknak.

A biztos kijelentette, hogy nem befolyásolhatja a magzat, újszülött ellátásának minőségét az a körülmény, hogy a várandós nő milyen mértékben tudott eleget tenni a magzatvédelmi törvény elvárásainak, illetve meg tudta-e teremteni a magzat egészséges fejlődését biztosító feltételeket. Épp ellenkezőleg, az állam életvédelmi kötelezettségéből kiindulva a „hátrányos feltételekkel” induló magzatokra, újszülöttekre – és így az anyára is – körültekintéssel, akár az általános előírásokat meghaladó módon kell odafigyelni. Álláspontja szerint a hatályos szabályozás jó kiindulópontot biztosít, azonban a pszichiátriai ellátást igénylő várandós nők és magzataik, újszülöttjeik érdekeit szem előtt tartó olyan protokoll bevezetése szükséges, amely egyúttal az alkalmazandó, alkalmazható módszerek, együttműködés, jó gyakorlatok összefoglalása a szakma számára.

Az alapjogi biztos a Pszichiátriai Osztály általános működésével összefüggésben a következő megállapításokat tette. A lázlapok és a korlátozó intézkedések dokumentumai azt támasztják alá, hogy a kémiai korlátozások nem kerülnek dokumentálásra a jogszabályi előírásoknak megfelelően. Az ombudsman szerint a korlátozó intézkedések alkalmazási gyakorlatának külső ellenőrzése nem érvényesül az osztályon azáltal, hogy a törvényes, illetve a meghatalmazott képviselő értesítése a kórház Pszichiátriai Osztályán rendszeresen elmarad, a betegjogi képviselőt nem a jogszabály szerint haladéktalanul, hanem napokkal később értesítik. Mindezek alapján megállapította, hogy az érintett betegek jogaival összefüggő visszás helyzetet eredményez az, hogy a zárt osztályon elhelyezett betegek nem tudnak kapcsolatba kerülni a betegjogi képviselővel, nem tudják felkeresni fogadóórája helyszínén, a betegjogi képviselőnek nincs fogadóórája a zárt részlegen.

A korlátozó intézkedések dokumentálásához használt adatlap pontatlan és hiányos kitöltése, továbbá a betegjogi képviselő nem megfelelő időben történő tájékoztatása vagy e személyek tájékoztatásának elmaradása az emberi méltósághoz és egészségügyi önrendelkezéshez való jog, illetve az embertelen megalázó bánásmód tilalma gyakorlati érvényesülésének közvetlen veszélyét idézi elő, a gyakorlat kiszámíthatatlansága okán pedig a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot valósít meg. A biztos a rendelkezésére álló információk alapján azt is megállapította, hogy a betegdokumentáció tartalma nem tükrözi az események bekövetkeztének, a beteg állapotának megfelelően, kétséget kizáróan és egyértelműen az ellátás folyamatát, ezzel pedig az egészségügyi szolgáltató a konkrét esetben a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot valósított meg.

A jelentés kiemeli, hogy különösen aggasztó, hogy sem a kórház a belső vizsgálata során, sem pedig az egészségügyi államigazgatási szerv a panasz kivizsgálása során nem észlelte sem a korlátozó intézkedésekkel összefüggő értesítési és dokumentációs hiányosságokat, sem pedig az egészségügyi dokumentáció egyes elemeinek ellentmondásosságát. Mindezek alapján a biztos azt állapította meg, hogy a konkrét ügyben feltárt hiányosságok aggályosak az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítésével kapcsolatban, így pedig a kialakult helyzet a betegek emberi méltósághoz, illetve egészséghez való jogával összefüggő visszásságot okoz. Az ombudsman kifejtette azt, hogy elfogadhatatlannak tartja, hogy a kórház Pszichiátriai Osztálya azért vegyen fel betegeket, mert más osztályok nem tudják, illetve nem akarják fogadni őket. Az időskorú betegek számára elérhetővé kell tenni a megfelelő ellátási formákhoz való hozzájutást annak érdekében, hogy ellátásukra ne a Pszichiátriai Osztály akut ellátása keretében kerüljön sor.

A biztos szerint továbbá a minimum kórházi élettér nagyságának meghatározása elengedhetetlen ahhoz, hogy a kórházi ellátás során ne sérüljön a betegek emberi méltósághoz való joga. Megállapította, hogy az egy betegre jutó elegendő élettér biztosításával kapcsolatos jogszabályi előírások hiánya alkalmas arra, hogy a betegek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon. Rögzítette továbbá, hogy a folyosón elhelyezett betegek tekintetében a jogszabályi előírások nem teljesülhetnek, a betegek emberi méltósághoz való joga pedig súlyosan sérül.

A biztos ajánlással fordult az emberi erőforrások miniszteréhez, az országos tisztifőorvoshoz, a kórház főigazgatójához, az OBDK főigazgatójához. A jelentés ajánlásai között szerepelt egy, a pszichiátriai ellátást igénylő várandós nők, valamint a magzatuk, újszülöttjük biztonságát és érdekeit egyaránt szem előtt tartó komplex eljárásrend kidolgozása, a Pszichiátriai Osztály ellátási területe és az ahhoz rendelt ágyszám átgondolása, illetőleg a fekvőbeteg

ellátásban az egy betegre jutó minimum kórházi élettér jogszabályban történő meghatározása. A miniszter az ajánlás ellenére nem vizsgálta felül a kórház Pszichiátriai Osztályán rendelkezésre álló ágyszámhoz rendelt ellátási terület nagyságát. Nem tartotta továbbá szükségesnek ágazati szabály megalkotását az egy betegre jutó minimum élettér nagyságáról. Ennek kapcsán a biztos fenntartotta ajánlását. A 16 év feletti, közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító kiskorúak ellátását biztosító gyermek és ifjúsági mentálhigiénés regionális koordinációs központok, valamint az időskorú betegek megfelelő ellátásával kapcsolatos fejlesztésekkel, átalakításokkal kapcsolatban nem érkezett a beszámoló szerkesztéséig további információ. Az OBDK jogutód Integrált Jogvédelmi Szolgálat főigazgatója 2016 decemberében kelt levelében arról tájékoztatta a biztost, hogy eleget téve az ajánlásnak, „A pre-, peri-, és postnatalis mentális zavarok baba-mama-papa egységben történő kezeléséről” címmel továbbították az Egészségügyi Közlönyben való hivatalos közzététel céljából az Egészségügyért Felelős Államtitkárság felé a 001298 azonosítószámú szakmai irányelvet.

4. Az AJB-4450/2016. számú ügyben 2015 áprilisában egy édesanya fordult a Hivatalhoz panaszbeadványával, amelyben gondnoksága alatt álló felnőtt, autizmussal élő gyermeke pszichiátriai ellátásának körülményeit és módját, valamint a kötelező gyógykezelése szükségességének bírósági megállapításával kapcsolatos eljárást kifogásolta. A vizsgálat megállapította, hogy sem az ápolási körülmények, sem pedig a személyi feltételek nem voltak adottak az autizmus spektrumzavarral élő páciens gyógykezelése, ápolása, ellátása során. A beteg szükségleteinek nem megfelelő körülmények (több ágyas, zsúfolt, ismeretlen környezet és emberek, valamint a gyógypedagógus, gondozó hiánya) olyan helyzet kialakulásához vezettek, amelyben a személyzet a biztonságos és zavartalan betegellátást csak korlátozó intézkedések alkalmazásával tudta biztosítani.

A jelentés kiemelte, hogy az autista személyek egészségügyi ellátására a jelentés készítésekor nem voltak hazánkban autista-specifikus gyógyító/ápolási irányelvek, protokollok. Az OBDK főigazgatójának tájékoztatása szerint 2013 decemberéig volt érvényben „Az autizmusról/autizmus spektrum zavarairól” szóló irányelv. Azóta készül az új irányelv, melynek többszörösen hosszabbított határideje 2016. december volt. A biztos rendelkezésére álló iratokból az is kiderült, hogy korlátozó intézkedés elrendelésére és alkalmazására esetenként veszélyeztető, közvetlen veszélyeztető magatartás nélkül, a jogszabályi előírásba ütköző módon került sor. Nem kerülhetett volna sor például arra, hogy a fiatalembert a végtagjainál fogva rögzítsék az ágyában azért, mert önként nem akart az ágyában maradni és átment más kórterembe. Szintén a munkaerő-kapacitás hiánya vezetett oda, hogy korlátozó intézkedés alkalmazása esetén a kórház a jogszabályi előírások ellenére nem tudja

értesíteni a törvényes, meghatalmazott képviselőt, illetve további, a jogszabályi előírásoktól eltérő betegdokumentációs hiányosságra is fény derült.

A vizsgálat során egyértelművé vált, hogy jelenleg nem állnak fenn a jogszabályi rendelkezések megfelelő alkalmazhatóságának a feltételei: nem létezik olyan hiteles nyilvántartás, amely az egészségügyi szolgáltatók számára közvetlenül, illetve ingyenesen hozzáférhetően választ adna arra a kérdésre, hogy a beteg gondnokság alatt áll-e, továbbá hol érhető el, illetve ki a gondnoka. Így kerülhetett sor arra, hogy a fia többszöri pszichiátriai osztályon történő kezelése során megtartott elmeszakértői vizsgálaton és a bírósági szemléken egyetlen alkalommal sem volt jelen panaszos, annak ellenére, hogy fia törvényes képviselőjeként szeretett volna részt venni a bírósági eljárásban, ehhez joga is lett volna, ám erről senkitől nem kapott értesítést.

További kérdésként merül fel az autizmus spektrumzavarral élő személyek igazságügyi elmeorvosi vizsgálatának jelenlegi rendszere. Az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar dékánjának véleménye szerint még megfelelően kialakított környezetben is kérdéses lehet az igazságügyi pszichiátriai vizsgálat eredményének érvényessége, mivel a legtöbb esetben a szakértői felkészítés nem terjed ki az autizmussal élő felnőtt személyek specifikus vizsgálatára, viselkedéselemzésére.

A biztos szerint a jelenlegi szabályozás és gyakorlat – a megfelelő szakmai háttér bevonása mellett történő – mielőbbi átgondolása, illetve kiegészítése biztosítaná megfelelően azt, hogy az autizmus spektrumzavarral élők valós, az állapotuk javításához szükséges segítséget kapjanak, eleget téve egyúttal a nemzetközi egyezmények által is előírt észszerű alkalmazkodás követelményének. Ennek megvalósulása érdekében a biztos ajánlással élt az emberi erőforrások minisztere felé. Felkérte továbbá az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) főigazgatóját, hogy az állami fenntartású egészségügyi intézményekhez kapcsolódó egyes tulajdonosi jogok gyakorlójaként teremtsen meg a jogszabályi előírásoknak megfelelő, a betegjogok érvényesülését lehetővé tevő működés feltételeit. Arra kérte továbbá a kórház főigazgatóját, hogy mindezek megvalósulását követően, a szükséges feltételek rendelkezésre bocsátása után ügyeljenek a korlátozó intézkedésekre vonatkozó jogszabályi előírások betartására, a dokumentációs rend fenntartására, illetve a gondnoksággal összefüggő adatfelvétel minél teljesebb megvalósítására. Az OBDK főigazgatójához azzal a kéréssel fordult a biztos, hogy segítse elő és ösztönözze azt, hogy az autizmusról, az autizmus spektrum zavarairól szóló, az autizmussal élők ellátásához kapcsolódó szakmai irányelv – lehetőség szerint gyógypedagógiai szakértő bevonása mellett – mielőbb elkészüljön, és gondoskodjon arról, hogy a jövőben a szakmai irányelvek hatályának lejárta előtt, megfelelő időben kezdjék meg az azok megalkotásával összefüggő koordinációs munkát a folytonosság megteremtése érdekében.

Az emberi erőforrások miniszterének tett ajánlásokkal összefüggésben 2016 novemberében azt a választ kapta a biztos, hogy a gondnokokkal, a gondnokokról szóló nyilvántartással kapcsolatos szabályozás ügyében az Egészségügyért Felelős Államtitkárság felveszi a kapcsolatot a Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztállyal a probléma mielőbbi rendezése érdekében, további információk ezzel kapcsolatban nem érkeztek a beszámoló elkészítéséig. A kórház főigazgatója elfogadta az ajánlásokat és ennek megfelelő intézkedéseket tett, bár a fenntartói jogokat gyakorló ÁEEK főigazgatója válaszában nem utalt többlet-kapacitás biztosítására a feladatok ellátásához, ami a főigazgató szerint ennek hiányában nem oldható meg. A főigazgató válaszában kitért arra, hogy érvényes szakmai irányelv hiányában nincs módszertani iránymutatás sem az autizmussal élők ellátása tekintetében, amely alapján fenntartóként meg kell teremteni a megfelelő egészségügyi szolgáltatói működés feltételeit. A válaszban említett lehetséges további, az eddigieken túlmutató, a problémák rendszerszintű megoldását jelentő ellátási szerkezet-módosítás szükségességével a biztos is egyetértett. Új, a betegek állapotát jobban figyelembe vevő pszichiátriai ellátási formák (pl. high security ellátás) bevezetése az ombudsman álláspontja szerint is elkerülhetetlen mind az ellátók szakmai érdeke, mind a betegjogok megfelelő érvényesülése érdekében. Az Integrált Jogvédelmi Szolgálat főigazgatója 2016 decemberében kelt levelében arról tájékoztatta a biztost, hogy eleget téve az ajánlásnak „Az autizmusról, autizmus spektrum zavarokról” címmel továbbították az Egészségügyi Közlönyben való hivatalos közzététel céljából az Egészségügyért Felelős Államtitkárság felé a 002030 azonosítószámú egészségügyi szakmai irányelvet.

A fogvatartottak alapjogainak védelme

A veszélyeztetett társadalmi csoportok egyik legvitatottabb köre a büntetés-végrehajtás intézményeiben élő fogvatartottak. Azonban éppen a fogvatartás körülményei és jellege miatt szükséges a kiszolgáltatottak halmazához sorolni a büntetését töltő több ezer embert. A fogvatartottak jogaival foglalkozó legfontosabb vizsgálatokról, a börtön világát érintő problémákról a következőkben olvashatnak. A biztos – az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusként gyakorolt speciális hatáskörében történő feladatellátására is figyelemmel – a jelen beszámolási időszakban is törekedett a fogvatartott személyektől érkező valamennyi panasz és jelzés kivizsgálására, ha vizsgálati hatásköre az ügyben fennállt.

A közfoglalkoztatottak jogainak védelme

2013 decemberében elindult a közfoglalkoztatás új modellje, az ún. „Téli közfoglalkoztatás”, amely egyrészt a téli időszakban is végezhető, értékterem-

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

Az AJB-485/2016 számú jelentésben az alapjogi biztos egy konkrét panaszügy alapján a helyi képviselői mandátum és a közfoglalkoztatási jogviszony összeférhetetlenségét vizsgálta. A panaszos azért fordult a biztoshoz, mert sérelmezte, hogy a helyi önkormányzati választást követően – amelyen önkormányzati képviselői mandátumot nyert – a helyi jegyző arra kötelezte, hogy összeférhetetlenség miatt szüntesse meg a közfoglalkoztatási jogviszonyát. Álláspontja szerint azonban esetében nem állt fenn összeférhetetlenség, emellett több más önkormányzati képviselőről is tudomása volt, aki megválasztását követően továbbra is közfoglalkoztatottként dolgozott. Mivel a panaszos hátrányos helyzetű kistelepeülésen lakik, ahol az önkormányzat az egyetlen foglalkoztató, és a közfoglalkoztatáson kívül nem volt más munkalehetősége, képviselői munkájáért pedig tiszteletdíjban nem részesült, ezért a közfoglalkoztatotti jogviszonya kényszerű megszüntetésével a családja megélhetése került veszélybe.

A vizsgálat megállapította, hogy az önkormányzati választást követően a megválasztott képviselőkkel szemben a jegyző nem állapított meg összeférhetetlenségi okot. A Kormányhivatal képviselői összeférhetetlenségről szóló tájékoztató levelét követően azonban arról tájékoztatta a Kormányhivatalt, hogy településükön két képviselővel kapcsolatban merült fel az összeférhetetlenség kérdése, mivel mindketten közfoglalkoztatottként dolgoztak. Az egyiküknek rövidesen megszűnt a közfoglalkoztatotti jogviszonya, a másik képviselőt azonban arról tájékoztatta, hogy az önkormányzati törvény szerint a közfoglalkoztatotti munkája és a képviselői mandátuma összeegyeztethetetlen, ezért közös megegyezéssel meg kell szüntetnie a közfoglalkoztatási jogviszonyát. Az összeférhetetlenség kérdésével kapcsolatban a panaszos személyesen kért tájékoztatást a Kormányhivataltól, amely arról tájékoztatta, hogy bár a Möt. alapján nem áll fenn az összeférhetetlenség, a közszolgálati

tisztviselőkről szóló törvény alapján azonban igen, ezért valóban nem dolgozhat az önkormányzatnál közfoglalkoztatottként.

A jelentés hangsúlyozta, hogy a biztos olyan, tisztán közjogi kérdésekben mint a képviselők összeférhetetlensége, főszabály szerint nem folytat és nem is folytathat vizsgálatot: e kérdések eldöntése az érintett közjogi intézmények felelőssége, illetőleg végső soron bíróság előtt érvényesíthető igények lehetnek. Jelen esetben azonban két okból volt erre lehetőség. Az első, hogy a közfoglalkoztatásban való részvételnek, illetve az abból való, bármilyen okból történő kizárásnak – a szociális ellátórendszert és általában véve a szociális biztonsághoz való jog érvényesülését tekintve – komoly alapjogi összefüggései vannak. A felkínált közfoglalkoztatás visszautasítása, illetve a jogviszony megszüntetése ugyanis további, az egyén élete, megélhetése szempontjából súlyos jogkövetkezményekkel, így a szociális transzferek megvonásával járhat. A másik, vizsgálatot megalapozó ok pedig az volt, hogy jelen esetben nem (csak) egy egyedi ügyben, konkrét eljárás vonatkozásában merült fel a visszásság gyanúja, hanem rendszerszinten, az összeférhetetlenségre vonatkozó, komplex jogi szabályozás értelmezése során.

A biztos áttekintette a helyi önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályokat, amely során megállapította, hogy a Möt. tételes, zárt felsorolást tartalmaz az összeférhetetlenséget okozó tisztségekről és szervekről, de a panaszos által betöltött, közfoglalkoztatotti státusz ezek között nem szerepel. Hasonlóan nem vonatkoznak rá a Kormányhivatal által hivatkozott, a közszolgálati tisztviselőkről szóló rendelkezések sem, mivel e törvény maga zárja ki azok alkalmazhatóságát a közfoglalkoztatási jogviszony esetében. Nem tartalmaz ilyen összeférhetlenségi szabályt a közfoglalkoztatási törvény sem, mivel az kizárólag arról rendelkezik, hogy mely szerv, illetve szervezet lehet közfoglalkoztató, illetve ki lehet közfoglalkoztatott. A biztos megállapította, hogy a hatályos összeférhetlenségi szabályok egyértelmű felsorolást tartalmaznak az összeférhetlenséget okozó tisztségekről és szervekről, amely felsorolást a jogalkalmazó szervek nem „bővíthetik”. Ennek ellenére a vizsgált esetben valamennyi érintett szerv eltérő módon, egymásnak ellentmondva értelmezte az összeférhetlenségre irányadó szabályokat, illetve olyan jogszabályra is hivatkoztak, amelynek a konkrét esetre alkalmazhatósága jogilag kizárt. Jelen esetben tehát nem a normavilágosság hiánya, hanem a jogalkalmazó szervek eltérő jogértelmezése, jogalkalmazása okozta a sérelmet.

Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy a panaszos ügyében eljáró jogalkalmazó szervek azon eljárása, hogy a helyi önkormányzati képviselői megbízatásra irányadó összeférhetlenségi szabályokat a vonatkozó jogszabályok konkrét normaszövegétől, illetve egymástól is jelentősen eltérően, egymásnak ellentmondva értelmezték és alkalmazták, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszássá-

got okozott. A biztos szerint emellett nem áll fenn olyan gazdasági összeférhetetlenségi helyzet, védendő cél, közérdek, illetve nincs olyan hierarchikus ellenőrzési viszony a panaszos által betöltött két tisztség között, amely indokolná az összeférhetlenségi szabályok kiterjesztő értelmezését és az összeférhetlenség fennállásának megállapítását. A közfoglalkoztatotti státusz nem a képviselőtestület döntésével jön létre, és a testület nem gyakorol felette munkáltatói jogokat sem. A közfoglalkoztatási jogviszony pedig nem biztosít olyan döntési, közhatalmi jogosítványokat, amely miatt indokolt lenne a képviselői mandátummal történő összeférhetlenség kimondása.

Mindezek mellett, magával az összeférhetlenségi eljárás lefolytatásával összefüggésben a biztos megállapította, hogy annak jogszabályban rögzített, részletes eljárási rendje van, amely egyúttal több garanciális biztosítékot is tartalmaz. Az összeférhetlenség fennállását ugyanis a képviselőtestületnek kell határozatban kimondania, amelyet meg kell küldenie a Kormányhivatalnak, s amellyel szemben az érintett képviselő bírósághoz fordulhat jogorvoslatért.

A panaszos esetében azonban ezen eljárás lefolytatására nem került sor. Az összeférhetlenség fennállásáról a panaszost a jegyző tájékoztatta, és ő indítványozta a közfoglalkoztatotti jogviszonya megszüntetését is. A képviselőtestület az összeférhetlenség kérdésében nem hozott határozatot, így a panaszosnak nem volt lehetősége arra, hogy éljen a jogszabályban biztosított jogorvoslati lehetőségével és a képviselő-testület döntése ellen bírósághoz forduljon, azaz nem vált lehetővé, hogy a közfoglalkoztatotti jogviszonya és a képviselői mandátuma összeférhetlensége fennállása kérdésében a bíróság döntsön. A vizsgálat megállapította, hogy a jegyző tájékoztatta az illetékes Kormányhivatalt, illetve maga a panaszos személyesen is hozzá fordult, azonban a Kormányhivatal nem gyakorolta törvényességi felügyeleti jogkörét és nem hívta fel a jegyzőt a jogszabályok betartására, az összeférhetlenségi eljárás kezdeményezésére, valamint arra, hogy az összeférhetlenség kérdésében a képviselő-testületnek kell döntenie.

A biztos megállapította, hogy a jegyző azon eljárásával, hogy a vonatkozó konkrét jogszabályi rendelkezések ellenére a képviselői összeférhetlenség kérdésének eldöntését kivonta a képviselő-testület hatásköre alól és annak megkerülésével döntött az összeférhetlenség fennállásáról és kezdeményezte a panaszos közfoglalkoztatási jogviszonya megszüntetését, a jogállamiság elvét sértő módon járt el. Megállapította azt is, hogy a Kormányhivatal az összeférhetlenségi szabályok téves jogértelmezésével, illetve azon mulasztásával, hogy nem lépett fel a jogszabályi rendelkezések betartása érdekében, szintén visszásságot idézett elő. Összességében pedig az e szervek önkényes jogalkalmazásával kialakult jogi helyzet alkalmas volt arra, hogy a jogi kérdésekben járatlan, laikus panaszost az eljárás során kiszolgáltatottá tegye és elzárja a megfelelő jogi garanciáktól, attól a lehetőségétől, hogy él-

hessen a jogorvoslati jogával, amely a panaszos vonatkozásában a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslatihoz való jog sérelmét idézte elő.

A biztos kezdeményezte a Miniszterelnökséget vezető miniszternél, hogy gondoskodjon arról, hogy a jövőben a megyei kormányhivatalok a képviselői összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat egységesen értelmezzék és alkalmazzák. Kezdeményezte a Kormányhivatal vezetőjénél, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében vizsgálja felül az illetékességi területén működő települési önkormányzatoknak az önkormányzati képviselői összeférhetetlenséggel kapcsolatos jogalkalmazási gyakorlatát és tegye meg a szükséges intézkedéseket a törvényesség mielőbbi helyreállítása, illetőleg jövőbeni érvényre juttatása érdekében. Emellett felkérte a község jegyzőjét, hogy az önkormányzati képviselői összeférhetetlenséggel összefüggésben a jogszabályban meghatározottakon túl, a helyi képviselővel szemben további követelményeket ne érvényesítsen, illetve a jövőben az összeférhetetlenségi eljárás lefolytatására irányadó szabályokat tartsa meg.

A jelentésre adott válaszában a Miniszterelnökséget vezető miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy – a jelentésben foglalt kezdeményezésnek eleget téve – a helyi önkormányzati képviselői összeférhetetlenségre vonatkozó jogszabályi rendelkezések egységes értelmezésének és alkalmazásának elősegítése érdekében a Miniszterelnökség a Belügyminisztérium bevonásával további intézkedéseket tesz. A Kormányhivatal válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy egyetért a jelentésben részletesen kifejtett, az önkormányzati képviselők összeférhetetlenségi szabályait érintő álláspontjával, úgy ítélte meg, hogy a Kormányhivatalnak nincs „jogköre” ezen ún. „fordított összeférhetetlenség” esetén a munkáltatói döntések felülvizsgálatára. A biztos válaszelevelében ugyanakkor arról tájékoztatta a kormány megbízottat, hogy a jelentésben a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság megállapítását nem ezen ok miatt, hanem azért tartotta szükségesnek, mert a Kormányhivatal az összeférhetetlenségi szabályokat a normaszövegtől eltérően értelmezte. Mindezek alapján ismételt kezdeményezéssel élt a kormány megbízott felé az egységes, a hatályos jogszabályoknak megfelelő joggyakorlat érvényre juttatása érdekében. A jegyző elfogadta az ombudsman ajánlását.

A menekültek alapjogainak védelme

Az üldöztetés elől menekülő idegenek befogadása olyan gyakorlat, amelyet a civilizált társadalmak a kezdettől fogva alkalmaznak. A menekült fogalmát az 1951-es menekültügyi egyezmény alakította ki, eszerint ebbe a csoportba tartozik mindenki, aki faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása vagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országban kívül tartózkodik, és nem tudja vagy az üldözéstől való félelmében

nem kívánja származási országának védelmét igénybe venni. Az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatarozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott. A menekültként való elismerésre egy törvény által meghatározott eljárásban kérelemre kerül sor, és addig, amíg ebben döntés nem születik, a kérelmező menedékkérőnek minősül. Az országgyűlési biztosok gyakorlatában mind a menekültek, mind a menedékkérők vagy az azt nem kérő, de országukat valamely kényszer okán elhagyó külföldi vagy hontalan személyek – jogi státuszuktól függetlenül – egyértelműen védendő csoport tagjának tekintendők. Mindezt az alapozza meg, hogy minden esetben olyan személyekről van szó, akik hosszabb menekülés után egy számukra idegen országba, kultúrába és nyelvi környezetbe kerülnek. Különösen lényeges a fokozott állami védelem és ombudsmani figyelem olyan esetekben, amikor e súlyosan kiszolgáltatott helyzetbe gyermekek vagy egész családok kerülnek.

Az AJB-1235/2016. számú ügyben a Gyermekjogi Civil Koalíció egyes tagjai nevében az UNICEF Magyar Bizottsága beadvánnyal fordult a biztoshoz annak érdekében, hogy a Be. határozással kapcsolatban elkövetett bűncselekmények miatt indítható eljárások különös szabályait megállapító rendelkezéseinek alkotmányossági, nemzetközi emberi jogi követelményeknek való megfelelés szempontjából történő vizsgálatát kezdeményezze a fiatalkorú terheltek alapjogaira figyelemmel. A beadvány alapját az képezte, hogy 2015. szeptember 15-én hatályba léptek a Be. határozással kapcsolatban elkövetett bűncselekmények miatt indítható eljárások különös szabályait megállapító rendelkezései. Ennek eredményeként a Be. kiegészült egy újabb fejezettel, amely a határozással kapcsolatos bűncselekmények miatt indult eljárás szabályait rögzíti. Ezen eljárásokban a Be. az általánostól eltérő szabályok alkalmazását követeli meg. Ezzel egyidejűleg a Be. deklarálja, hogy a határozással összefüggő bűncselekmények miatti büntetőügyekben a Be. fiatalkorúakra vonatkozó fejezete rendelkezései nem alkalmazhatók. Mindez a fiatalkorú terheltek vonatkozásában meglévő eljárásjogi garancia hiányát idézte elő a határozással kapcsolatos bűncselekmények esetében, mivel a XXI. fejezet a fiatalkorúak ellen indult büntetőeljárás egyedi, különleges szabályairól rendelkezik, figyelembe véve e társadalmi csoport életkori sajátosságai-ból fakadó fokozott érzékenységét.

A biztos a szabályozás ügyében vizsgálatot indított és megkereste a büntetőjogi jogalkotásért felelős igazságügyi minisztert. A miniszter a válaszában elsősorban arra helyezte a hangsúlyt, hogy a fiatalkorúakra vonatkozó speciális fejezet kizárása ellenére a Be. XXI. fejezetén kívüli egyéb, valamennyi eljá-

rásban általánosan érvényesülő és a kiskorúakat tekintve kedvezőbb törvényi rendelkezések ugyanakkor továbbra is alkalmazhatóak ezekben az eljárásokban. Az ombudsman a szabályozás áttekintése során a Be. irányadó fejezete mentén haladva részletesen górcső alá vette az egyes speciális rendelkezéseket és eljárási garanciákat, annak egyidejű figyelembe vételével, hogy azok a határozással kapcsolatos büntetőeljárásokban milyen szereppel bírnak.

Mіндеzek alapján a biztos megállapította, hogy a Be. határozással összefüggő bűncselekmények esetére szabályozott külön eljárásjogi rendelkezéseit – a kényszerintézkedéseknél szereplő és a kiskorúak érdekeinek fokozott figyelembevételére vonatkozó általános célkitűzés kivételével – alapvetően nem a kiskorúak érdekeinek szem előtt tartásával állapították meg. Ennek eredményeként a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogához kapcsolódó állami jogvédelmi kötelezettség nem érvényesül teljes mértékben. E szabályozási mód továbbá alapvetően nem fér össze a nemzetközi gyermekjogi elvárásokkal, a Gyermekjogi Egyezmény rendelkezéseivel sem, hiszen az általános szabályoktól eltérően figyelmen kívül hagyja az e speciális elkövetői körbe tartozó kiskorúak legfőbb érdekét. Az eltérő, az életkori sajátosságokra tekintettel kialakított szabályozás hiánya önmagában véve aggályos.

A biztos arra is rámutatott, hogy az érintett tényállások elkövetői az adott tényállások tartalmából adódóan – a gyakorlatban döntően – szinte kizárólag külföldi, menekült, migráns személyek, akik között fiatalkorúak is megjelennek. A szabályozás alkalmazása nyomán épp az ő esetükben marad el a fiatalkorúakra egyébként más büntetőügyekben alkalmazandó eltérő szabályok érvényesülése, ami így az Alaptörvény, a nemzetközi emberi jogi szttenderdek által is megkövetelt diszkrimináció tilalma tekintetében garanciális problémát vet fel. Az egyes speciális garanciák között ezért – mivel a jogalkotó a fiatalkorú terheltek tekintetében valamennyi garanciát szükségesnek tartott, emiatt került sor azok kodifikálására – alapjában véve nem lenne helye súlyozásnak, az alkalmazásukra vonatkozó mérlegelésnek. Mindez így van akkor is, ha az érintett eljárások lefolytatásának körülményei, az alapjukat képező speciális élethelyzetek miatt az egyes garanciák közül némelyek alkalmazása a jogalkalmazók számára nehézséget jelent. Ilyen speciális szempontok esetében körültekintő kodifikációs megoldások szükségesek.

A jelentés rögzíti, hogy tartalmi szempontból tekintve a fiatalkorú terheltek számára nyújtott speciális garanciákra, az előkészített jelentés-tervezetben részletesen kifejtettek közül kiemelendő probléma többek között, hogy a kísérő nélküli kiskorúak törvényes képviselője (eseti gyám) az érintett eljárásokban nincs garantálva. Ez a Gyermekjogi Egyezmény 3. cikke által megkövetelt azon elvet sérti, amely szerint a gyermek legfőbb érdekét kell szem előtt tartani az eljárásokban. Kifejezetten aggályos továbbá az előzetes letartóztatás elrendelésének alapjául szolgáló speciális feltétel – a különös tárgyi súly – megkövetelésének kizárása, amely nem egyeztethető össze a Gyermekjogi

Egyezményel, sőt végső soron az Alaptörvény gyermekjogi előírásaival sem. Ezeken túl a vizsgálat során az Alaptörvény, valamint a nemzetközi szten-derdek által megkövetelt, a kiskorúak legfőbb érdekét szem előtt tartó szabá-lyozás hiánya miatt aggályosnak értékelte a biztos például a fiatalkorúakra vonatkozó fejezetben a tárgyalás nyilvánosságára, a vádemelés elhalasztásá-
ra, a tárgyalásról lemondásra vonatkozó speciális előírások hiányát.

Összességében arra jutott a biztos, hogy a hatályos Be. a határozással ösz-
szefüggésben elkövetett bűncselekmények miatti büntetőeljárások szabá-
lyozásakor a fiatalkorúakra nézve olyan jogi helyzetet idézett elő a garanciák indokolatlan mellőzésével, amely az egyenlő bánásmóddal, a gyerme-
keknek az Alaptörvényből és a nemzetközi szabályozásból következő, véde-
lemhez és gondoskodáshoz, tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő
visszásságot okoz.

A jelentés kitér arra is, hogy már az előkészítés során kiderült, hogy folya-
matban van az új büntetőeljárás törvény kodifikációja, amelynek keretében
az előkészített és a közigazgatási egyeztetés keretében a biztos rendelkezé-
sére bocsátott előterjesztés-tervezet szövege szerint a határozással kapcsolatos
bűncselekmények miatti büntetőeljárások szabály-rendszere a jövőre nézve
már nem zárja ki, tehát alapjában véve illeszti be a Be. fiatalkorúakról szóló
fejezetében rögzített speciális előírásokat. Ezzel a tervezet a jövőre nézve
egységesen kötelezővé kívánja tenni a fiatalkorúakra vonatkozó külön eljá-
rási garanciák alkalmazását, amely jogalkotói koncepcióval a biztos egyet-
ért. Ezzel együtt a biztos azt javasolta az igazságügyi miniszternek, hogy
fontolja meg a hatályos Be. határozással kapcsolatos bűncselekmények miatti
büntetőeljárásokra vonatkozó szabályainak olyan, a fiatalkorú terheltekre vo-
natkozó eljárási garanciákat beépítő módosítását, amely megfelel az egyenlő
bánásmód követelményének, biztosítja a gyermekek alapjogait, illetve legfőbb
érdekét, figyelemmel az érintett elkövetői kör sérülékeny helyzetét jellemző
sajátos körülményekre is.

Az LGBTQI emberek jogainak védelme

Az alapvető jogok biztosa 2016-ban is sajtóközleményt adott ki a homofóbia
elleni világnap alkalmából. A biztos ebben arra hívta fel a figyelmet, hogy e
napon a világ számos országában megemlékezünk arról, hogy 1990. május
17-én a WHO törölte a mentális betegségek jegyzékéből a homoszexualitást.
Mindez nagy lépés volt annak érdekében, hogy a szexuális kisebbségeknek
ne kelljen a betegség stigmájával vagy rejtőzködve élniük. Az elmúlt huszon-
hat évben mind a nemzetközi, mind a magyar jogban számos dokumentum
született, amelyek közös célja az egyenlő méltóság eszméjének érvényre jut-
tatása és annak biztosítása, hogy az e közösségekhez tartozó emberek is nyíl-
tan és kockázat nélkül felvállalhassák szexuális irányultságukat, identitású-

kat vagy éppen párkapcsolatukat. Az ombudsman kiemelte, hogy a szexuális irányultság és a nemi identitás a személyiség lényeges, így különös védelmet igénylő vonásának tekinthető, az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az azonos neműek tartós párkapcsolatának védelme az emberi méltósághoz való jogból, az önrendelkezési jogból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból következik. Az Európai Alapjogi Ügynökség kutatása alapján a megkérdezettek közel fele mégis tapasztalt személyes zaklatást vagy hátrányos megkülönböztetést szexuális irányultsága, identitása okán. Nem meglepő ezért, hogy az oktatási intézményekben az érintettek közel kétharmada, munkahelyi környezetben pedig több mint egyharmada még mindig teljes titokban tartja szexuális irányultságát. A rejtőzködés oka a megfélemlítéstől, a kirekesztéstől, sőt a verbális és fizikális bántalmazástól való – sok esetben megalapozott – félelem. A biztos utalt arra is, hogy a jogi szabályozás és az állami intézmények szerepvállalása természetesen önmagában nem elegendő a toleráns, befogadó társadalom megteremtésére, szerepük mindazonáltal igen fontos: a homofóbia elleni világnap arra emlékeztet, hogy szavakkal és tettekkel is sokat kell még munkálkodnunk azért, hogy a szexuális kisebbségekhez tartozó embereket érintő stigma valóban csak rossz történelmi emlék legyen.

A nyilvános megszólalások mellett az alapjogi biztos 2016-ban is több olyan vizsgálatot végzett, amely közvetlenül érintette az LMBTQI emberek jogainak érvényesülését. Az ombudsman így megállapította, hogy az azonos nemű párokat bejegyzett élettársként megilletik mindazon adójogi és illetékkedvezmények, amelyeket a törvény a házastársak számára biztosít. A biztos emellett egy másik jelentésében arra jutott, hogy Magyarországon a transz embereknek lehetőségük van ugyan arra, hogy a nemüket és a nevüket a valós identitásuknak megfelelően változtassák meg, de az eljárásnak nincs jogi szabályozása. A biztos szerint aggályos ez a helyzet, nem érvényesülhetnek a tisztességes eljárás alapgaranciái, így a határidők, a tisztázott döntési jogkörök, a jogorvoslat sem. E jelentésekkel, illetve a jelentések utóéletével részletesebben a 3.2.1. alfejezet foglalkozik.

3.2.

Az alapjogok érvényesülését feltáró további vizsgálatok

Az ombudsmantörvényben kiemelt vizsgálati területeken, illetve a leginkább veszélyeztetett csoportok tagjai jogainak védelmén túlmenően a biztos a 2016-ös évben is számos egyedi ügyben, illetve átfogó jelleggel, konkrét panasz nyomán, valamint hivatalból indított vizsgálatokat. A következőkben négy nagyobb tematikus alapjogi fejezetbe rendezve olvashatóak e jelentések tapasztalatai, megállapításai, a biztos intézkedései és fogadtatásuk, az egyes témakörök tendenciái.

3.2.1.

Az élethez és az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. Az Alaptörvény – az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai között első helyen, az élethez való joggal együtt rögzíti az emberi méltósághoz való jogot. Az Alkotmánybíróság szerint a méltósághoz való jog – oszthatatlan egységet alkotva az élethez való joggal – abszolút jellegű emberi jog. E jogától senkit nem lehet önkényesen megfosztani, a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, és minden emberre nézve egyenlő.

A méltósághoz való jognak két funkciója van. Kifejezi egyrészt az ember „érinthetetlen lényegét”, azaz a személyes autonómia, az egyéni önrendelkezés belső magját, amely az embert lényegében különbözteti meg a jogi személyektől. A méltósághoz való jog komparatív oldala az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen az emberi életek értéke közt jogilag különbséget tenni. Az emberi méltóság jogának érvényesülése érdekében a méltóság tiszteletben tartása mellett aktív állami szerepvállalás, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése szükséges.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet

mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt, az általános személyiségi jog különféle aspektusaival nevezhető meg: a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságaként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Utóbbi alapjog kapcsán az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése pedig különös rendelkezéseket fogalmaz meg a magán- és családi élet, az otthon, a kapcsolattartás és a jó hírnév védelmére vonatkozóan. Az emberi méltósághoz való jogból levezethető a névjog: minden embernek elidegeníthetetlen joga van az önazonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez, ez a jog az állam által nem korlátozható. A névjog az emberi méltóságból levezethető alapvető jog, melynek egyes elemei azonban – így különösen a névválasztás, a névváltoztatás, a névmódosítás – a jogalkotó által alkotmányosan korlátozhatók.

Az emberi méltósághoz való jog mindenkit megillet, annak érvényesülése felett az alapvető jogok biztosja az ombudsmani intézmény tradícióinak megfelelően őrködik. Minél kiszolgáltatottabb egy csoport, annál inkább sérülékeny tagjainak a méltósága. Az országgyűlési biztosok ennek megfelelően tevékenységük kezdete óta kiemelt figyelmet fordítottak a gyermekek, a rászorulóknak, a kiszolgáltatott helyzetben lévő idősek, a fogyatékosokkal élők, valamint a gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező személyek alapvető jogainak védelmére. Az alapvető jogok biztosának megkülönböztetett feladata – a jövő nemzedékek érdekei, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogai mellett – a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme. Az e csoportokhoz tartozók helyzetéről, így a méltóságukat sértő jelenségekkel, magatartásokkal szembeni ombudsmani fellépésről részint e fejezetben, részint az egyes külön, tematikus (gyermekjogi, nemzetiségi jogi) fejezetekben szól a Beszámoló.

1. A transz emberek (azok a személyek, akik nemi identitása nem egyezik meg a külső nemével, azaz elsődleges, illetve másodlagos nemi jegyeivel) több szempontból is sérülékeny, kiszolgáltatott csoporthoz tartoznak, identitásuk szerinti nemük elismerése pedig több módon is szorosan kapcsolódik az emberi méltósághoz való joghoz. A nemi identitás ugyanis az emberi személyiség egyik lényeges vonása, ezért immanens részét képezi az emberi méltóságnak, és ebből következően az emberi méltóságot megillető tiszteletben és védelemben szükséges részesíteni. A jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás esetében pedig az egyén általános személyiségi jogból folyó cselekvési szabadságának és önrendelkezési jogának az ad különös súlyt, hogy az a személyiség lényeges vonásának tekinthető, az emberi mivolt érinthetetlen lényegét képező identitásának (nemi identitás) az érvényesítésére irányul.

Emellett a nem- és névváltoztatás ténye a magánszféra részeként védendő. Az eljárás hozzáférhetősége továbbá más alapvető jogokat, így a tisztességes eljáráshoz való jogot, illetve az életkori határok függvényében a gyermeki jogokat is érinti, valamint szorosan kapcsolódik a jogállamiság elvének érvényesüléséhez.

Az AJB-883/2016. számú ügyben egy átfogó jellegű, valamint két egyedi panaszbeadvány érkezett a biztoshoz, amelyekben a panaszosok a nem jogi elismerésének szabályozási anomáliáira és gyakorlati nehézségeire hívták fel a figyelmet. A TransVanilla Egyesület beadványában foglaltak szerint Magyarországon jelenleg ugyan elvileg lehetőség van a nem jogi elismerésére, az erre vonatkozó eljárásra azonban – a medikalizációs megközelítés okán – nincsen jogi szabályozás. Az Egyesület kifogásolta, hogy a gyakorlatban komoly problémát jelent, hogy a nem- és névváltoztatás eljárásáról, az ahhoz szükséges dokumentumokról, az eljárási határidőről, az esetleges jogorvoslati lehetőségekről és annak módjáról nem található semmilyen hiteles, teljes körű, elérhető és az eljárásban részt vevő szervekkel egyeztetett tájékoztatás. A két egyedi ügyben 17 éves fiatalok fordultak a biztoshoz azzal, hogy a szakorvosi vélemények azt állapították meg az esetükben, hogy a nem- és névváltoztatás folyamatának elindítása indokolt, a nemi átalakító műtétnek nincs orvosszakmai ellenjavallata. A panaszosok azt sérelmezték, hogy az EMMI Egészségpolitikai Főosztálya hosszú várakozás után nem járult hozzá a nem- és névváltoztatáshoz, ez alapján a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal elutasította kérelmüket.

A jelentés felhívja a figyelmet arra, hogy a nem jogi elismerése, a nem- és névváltoztatásra irányuló eljárás nem feltételezi a nemi megerősítő (egészségügyi) beavatkozásokat. Az identitáson alapuló nem jogi elismerése, adminisztratív megváltoztatása meghatározó módon alapjogi kérdés. A biztos kiemelte, hogy a nemi identitás a szexuális orientációtól független kategória, amely a személyiség lényeges vonásaként részesül védelemben. Néhány ember nemi identitása nem egyezik meg a külső nemével, azaz elsődleges, másodlagos nemi jegyeivel, ők a transz emberek. A magyar jogi szabályozás a nemzetközi sztenderdekkel összhangban nem követeli meg a jogi értelemben vett nem- és névváltoztatás előfeltételeként a nemi megerősítő beavatkozások elvégzését, kizárólag a transzszexualizmus diagnózisát. Az ombudsman jelentésében ezért rámutatott, hogy a kialakítandó szabályozás során a két eljárás tényleges, a transz emberek igényeit és identitását tiszteletben tartó szabályozásbeli elkülönítése áll összhangban a méltósághoz és az önrendelkezéshez való jog érvényesülésével.

Magyarországon lehetőség van a nem jogi elismerésére, a megváltoztatására, az erre vonatkozó eljárásrendre azonban nincs jogi szabályozás. A nem megváltoztatása és az ehhez kapcsolódó névváltoztatás jelenleg anyakönyvi eljárásként létezik a magyar jogrendszerben. Rekonstruálható, hogy az eljá-

rásban az EMMI Főosztályának szerepe arra terjed ki, hogy a nem-változtatáshoz kapcsolódó diagnózist „szakvélemény” keretében megvizsgálja, és erről tájékoztatja az anyakönyvi hatóságot, ennek eljárásrendi, formai szabályai azonban nem kidolgozottak. A megkeresett államtitkár válaszában maga is azt hangsúlyozta, hogy az EMMI Főosztály eljárásban meghatározott szerepe, feladatai, annak keretei jogszabályban nem tisztáztak, így jelenleg egy jogszabály által nem szabályozott eljáráshoz jogkövetkezmények társulnak. Nincs egységes, kialakult sztenderd és az érintettek, illetve más állami szervek által megismerhető, állandó gyakorlat arra nézve, hogy kitől, milyen formában és milyen tartalommal szükséges szakvéleményt beszerezni. A vizsgálat feltárta, hogy az érintettek körében „szájhagyomány útján” terjed, hogy aktuálisan milyen feltételeknek kell megfelelni, hogy a kérelmet kedvezően bírálják el. Az egységes, megismerhető jogi szabályozás hiányának következménye, hogy az eljárási feltételek meghatározása önkényessé válhat, azok ad hoc módon változtathatóak, megismerhetőségük is esetleges lesz emiatt, azaz az eljárás az érintettek számára nem kiszámítható, nem világos.

A fentiekből adódó, jelentős számú hiánypótlási eljárás következménye az eljárások időbeni elhúzódása, amely – amellet, hogy a hatóság szempontjából is problémás – egy ilyen szenzitív kérdésben szükségtelenül hosszan tartó bizonytalanságnak, ebből eredő lelki traumának teheti ki az érintetteket. Mivel a nem- és névváltoztatásról alakszerű döntés nem születik, így a jogorvoslat is esetleges. Az ombudsman összességében megállapította, hogy az emberi méltóság és az önrendelkezés érvényesülése szempontjából is kiemelt jelentőségű eljárásban a világos kereteket, garanciákat, feladatkört és felelősséget megállapító jogi szabályozás teljes hiánya sérti a jogbiztonság követelményét; az egyértelmű, kiismerhető gyakorlat és az arról való, mindenki számára hozzáférhető tájékoztatás hiánya pedig a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslatához való joggal, az emberi méltósághoz és az önrendelkezéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A biztos rámutatott arra is, hogy a gyakorlat által kimunkált eljárásrend automatikusan elutasító döntést alkalmaz a kiskorú kérelmezők esetén, annak ellenére, hogy adott esetben minden feltételnek megfelel a kérelem. A panaszosok által leírt esetekben nem, vagy 4-5 hónapos késéssel, többszöri felszólítás, érdeklődés után került sor a tájékoztatásra, illetve a nemleges „döntés” meghozatalára. Az eljárás elhúzódása a kiskorú kérelmezők körében nagyfokú bizonytalanságot idéz elő, növeli és fenntartja az átélt lelki traumákat, egyben jelentős anyagi terhet is ró rájuk. A biztos megállapította, hogy a gyakorlat a szabályozatlanság, kiszámíthatatlanság mellett összességében alkalmas arra, hogy a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogát sértse. A jelentés felhívja a figyelmet, hogy a nem- és névváltoztatási eljárásra vonatkozó jogi szabályozás megalkotásakor mindezek alapján a jogalkotónak szükséges állást foglalnia abban a tekintetben, hogy megállapít-e alsó életkori

határt a nem- és névváltoztatás kezdeményezésére, hangsúlyozva, hogy itt nem a nemi átalakító orvosi beavatkozás a kérelem tárgya.

A jelentés kiemeli, hogy az érintett személynek joga van ahhoz, hogy az új, a megváltoztatott nemének, illetve nevének megfelelően, ahhoz igazodva állítsák ki számára a szükséges okiratokat, igazolványokat és bizonyítványokat. A nem- és névváltoztatás bejegyzését követően azonban az okmányok megváltoztatásával kapcsolatban problémát jelent, hogy a felsőoktatásban szerzett diploma kicserélésére, az adatok javítására az érintett intézményeknek jelenleg nincs kötelezettsége. A törvényi szabályozás rendelkezik ugyan az oklevél visszavonásáról, ez azonban csupán a jogellenes megszerzés miatti visszavonásra terjed ki. A biztos hangsúlyozta, hogy az oklevél visszavonása, kicserélése nem függhet a felsőoktatási intézmény döntésétől. Az adatválttatás kikényszeríthetőségének hiánya miatt az érintett transz személynek olyan különleges személyes adatnak minősülő információt (a nem- és névváltoztatás tényét, annak időpontját) kell feltárnia a munkáltató vagy a felsőoktatási intézmény előtt, amely legbensőbb magánszféráját érinti, az adott jogviszony szempontjából pedig nem bír relevanciával. Az ombudsman megállapította, hogy mindez pedig sérti a jogbiztonság követelményét, valamint a transz személyek magánszférához való jogát.

A feltárt visszásságok orvoslása érdekében a biztos több ajánlást is megfogalmazott az emberi erőforrások minisztere felé. Egyrészt felkérte arra, hogy fontolja meg olyan törvényi, valamint azzal összefüggő kormányrendeleti, miniszteri rendeleti szintű szabályozás előkészítését, amely a tisztességes eljáráshoz való jog garanciái, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése mellett, a nemi megerősítő beavatkozásoktól különválasztva, ehhez mérten szükséges mértékű, arányosan megállapított tartalmi feltételek, életkori szabályok előírásával biztosítja a transz személyeknek a nemi identitásuknak megfelelő nem és névválasztását, illetve ezek megváltoztatását. Az ombudsman arra is felkérte továbbá a minisztert, hogy kezdeményezze a felsőoktatásról szóló törvény olyan tartalmú módosítását, kiegészítését, amely kérelemre lehetővé teszi a transznemű személyek felsőfokú végzettséget igazoló okiratain a születési anyakönyvbe bejegyzett, valódi nemi identitásuknak megfelelő név átjegyzését.

A jelentésre adott válaszában az EMMI egészségügyért felelős államtitkára jelezte: egyetért azzal, hogy az identitáson alapuló nem jogi elismerése és adminisztratív megváltoztatása, valamint az ezzel összefüggő névváltoztatás meghatározó módon alapjogi, alapvetően az anyakönyvi eljáráshoz kapcsolódó kérdés. A válaszban az államtitkár leírta továbbá, hogy az Egészségügyi Szakmai Kollégium Pszichiátriai és Pszichoterápiás Tagozata és Tanácsa közös álláspontot alakított ki, miszerint a transzszexualizmus nem tekinthető pszichiátriai betegségnek. A kapott válasz értelmében a szabályozásban az anyakönyvi ügyekért felelős tárca (2016. december 31-ig a Bel-

ügyminisztérium, ezt követően a Miniszterelnökség) hatásköre elsődleges. Az egészségügyért felelős államtitkár ugyanakkor intézkedett a hatáskörrel rendelkező szervek bevonásával megvalósítható megoldást nyújtó kormány-előterjesztés kezdeményezéséről.

Az államtitkár kiemelte továbbá, hogy a kialakult kvázi eljárásrendben az EMMI Főosztálya a „szakértői vélemények” kiállításának gyakorlatát szakvélemény kiadására feljogosító jogszabály hiányában felfüggeszti. Az alapvető jogok biztosa válaszában hangsúlyozta: a nem- és névváltoztatási eljárások gyakorlatának folytonossága alapjogi szempontból kiemelkedően fontos kérdés. A hatáskörök tisztázatlansága miatt nem állhat elő olyan helyzet, amely ezen eljárásoknak a jogi szabályozás megalkotásáig történő szünetelésére, leállítására vezetne. Kérte mindezek alapján az emberi erőforrások minisztere közreműködését abban, hogy a tárca egyeztessen a Belügyminisztériummal, illetve az Egészségügyi Területen Működő Igazságügyi Szakértői Testülettel a szakértői vélemények kiadásának jogosultjáról és rendjéről az új jogi szabályozás hatályba lépéséig. Emellett kérte a miniszter válaszát a felsőoktatási oklevelek kicserélésére vonatkozó jogalkotási javaslatával összefüggésben. Az EMMI válaszát az alapvető jogok biztosa továbbra is várja. A jelentésben foglaltakról és azok utóéletéről az alapvető jogok biztosa az anyakönyvi ügyekért 2017. január 1-jétől felelős Miniszterelnökséget vezető minisztert is tájékoztatta, és kérte közreműködését a kérdéskör mielőbbi megoldásában.

2. A rendőrségnek az eljárásai során fokozott figyelemmel kell lennie az emberi méltóság tiszteletére, tekintettel a rendelkezésére álló széles körű, az alapvető jogok korlátozását is lehetővé tevő jogosítványokra, kényszerítőeszközökre, a személyes szabadság elvonásának lehetőségére.

2.1 Az őrizetbe vett személyek élelmezésének biztosítása az emberi méltósághoz szorosan kötődő követelmény. Az AJB-882/2016. számú ügyben a külföldi állampolgárságú panaszos az őrizetbe vételét, az intézkedő rendőrök és a kirendelt tolmács eljárását sérelmezte. Állítása szerint élelmezését több mint 36 órán keresztül nem biztosították. A panaszost a Debreceni Rendőrkapitányság Fogdájába fogadták be, majd több mint két nappal később vezették elő a Győri Járásbíróság nyomozási bírāja elé, az előzetes letartóztatása tárgyában tartandó meghallgatásra. A Győri Járásbíróságról a panaszost a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe szállították. Az ombudsman megállapította, hogy a panaszos őrizetbe vétele megfelelő jogalap birtokában történt, nem sérült a személyes szabadsághoz fűződő joga. Az ombudsman a védelem, a tolmácsolás és a bizonyítékok megismerése tekintetében sem észlelt alapvető joggal összefüggő visszásságot. A panasz azonban az élelmezés vonatkozásában megalapozottnak bizonyult: a beadványozó 36 órán keresztül nem kapott enni.

A rendőrségi fogdák rendjéről szóló miniszteri rendelet értelmében a fogvatartott megfelelő étellezéséről és a közegészségügyi feltételek biztosításáról a fogvatartást végrehajtó szerv gondoskodik. Hideg étel csomagról kell gondoskodni, ha a fogvatartottat étkezési időben olyan helyre kísérik, ahol meleg étel nem biztosítható. A panaszos étellezéséről a Debreceni Rendőrkapitányságnak kellett volna gondoskodnia, a panaszost hideg étellemmel el kellett volna látnia. A rendőrkapitányságnak előre fel kellett volna mérnie, hogy a kísérés időszakára – a megteendő távolságnak és a kísérés céljának ismeretében megfelelő mennyiségű – hideg étel csomagot kell biztosítani a panaszosnak, és időben megrendelni azt. A biztos megállapította, hogy a Debreceni Rendőrkapitányság mulasztott, amikor a panaszos számára nem biztosította az átkísérés időtartamára az étkezés lehetőségét. Ezzel az eljárással sérült a panaszos élethez és emberi méltóságához, valamint tisztességes eljáráshoz való joga.

A Bvtv. alapján a szabadságvesztés végrehajtása során biztosítani kell az elítélt étellezését. Az elítélt jogosult – többek között – az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő étellezésre. Az elítélt részére az általa végzett munka jellegének, az egészségi állapotának és az életkorának megfelelően kialakított normák alapján, legalább napi háromszori étkezést – ebből legalább egy alkalommal meleg ételt – kell biztosítani.

Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka szakutasítása értelmében a napi étellezési létszám minden esetben előző nap reggel 9 órakor kerül meghatározásra. A biztos hangsúlyozta: a létszám megállapításának lehetséges módozatai nem szűkíthetik le a törvényi előírás végrehajtását, különös tekintettel arra, hogy a büntetés-végrehajtásról szóló törvény nem csak az előre látható létszámkeretbe tartozók részére írja elő az étellemszer biztosítását. Számolni kell tehát az előre látható létszámtól adódó eltérésekkel, például tartalék étellemszer biztosításával. A biztos álláspontja szerint a büntetés-végrehajtási intézet eljárása akkor felel meg a törvény előírásainak, ha a hivatali munkaidőn túli, étellemszer nélkül befogadottak részére is – étkezési időben – minden esetben felajánlják az étellezés lehetőségét. A biztos ezek alapján megállapította, hogy a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet mulasztott, amikor a vacsora előtt étellemszer nélkül befogadott panaszos részére nem ajánlott fel, illetve nem biztosított étkezési lehetőséget. Ezzel az eljárással sérült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a panaszos élethez és emberi méltóságához, valamint tisztességes eljáráshoz való joga. A biztos kezdeményezéseket fogalmazott meg az érintett szervek irányába, amelyeket azok maradéktalanul elfogadtak.

2.2 A rendőrségi eljárás során a magánszférához való jog védelmére, a képmáshoz való jogra is fokozottan tekintettel kell lenni, különösen azokban az esetekben, amikor az eljárást sajtóérdeklődés kíséri. Az AJB-195/2016.

számú ügyben a panaszos azért kérte az ombudsman vizsgálatát, mert egy rendőrségi intézkedés során fényképet készítettek róla, amit később nyilvánosságra hoztak. Az érintett kapitányság rendőrei egy bejelentést követően jelentek meg a panaszos lakásán, ahol a panaszos mezítláb az erkélyajtó kitört ablaküvegének szilánkjain állt, lábán vérző sérülésekkel, és azzal fenyegetőzött, hogy kiugrik az erkélyről. A panaszost a rendőrök igazoltatták, a ruházatát átvizsgálták és a veszélyeztető állapotra tekintettel biztonsági intézkedésre került sor. Az intézkedés során a rendőrök testi kényszert és bilincset is alkalmaztak, majd – a folyamatos ellenállás és az öngyilkossági szándék hangoztatása miatt – az ügyeletestől segítséget és mentőt kértek a helyszínrre. A mentősök a panaszost rendőri segítség mellett kórházba szállították, ahol a sebészeti ellátását követően a panaszost beutalták a pszichiátriai osztályra. A vizsgálat során az ombudsman megállapította, hogy a rendőri intézkedésekre jogszerűen került sor, a kényszerítő eszközök alkalmazásának törvényi feltételei fennálltak, és érvényesült az arányosság, illetve a fokozatosság követelménye is.

Az intézkedésben részt vevő rendőrök egyike a traumatológiai ellátás során saját mobiltelefonjával fényképet készített a panaszosról és két rendőrrel. A fényképen a panaszos a kezelő kocsin megbilincselve, hason fekszik, arccal a kamera felé, miközben az egészségügyi személyzet a háttérben a lábán lévő sebeket látja el. A panaszos arca tisztán felismerhető, eltorzul a fájdalomtól és a tehetetlenségtől. A képen két intézkedő rendőr is látható, amint az ágy másik oldalán könyökükkel leszorítják a panaszost. Az egyik rendőr a kezében egy orvosi eszközt (ollót) is tart. Mindketten arccal a kamerába néznek és a felfelé mutató hüvelykujjal jelzik, hogy „minden rendben”. Arcukon mosoly, miközben a panaszos láthatólag szenved. A rendőrség szerint a fénykép azért készült, hogy „megörökítsék, hogy egy komoly, és igen nehéz, szakszerű intézkedés során sikerült egy ember életét megmenteni”. „A képet csak és kizárólag saját felhasználás céljából készítette” az egyik rendőr. A fényképet az azt készítő rendőr egy csoportos felhasználást lehetővé tevő alkalmazáson (viberen) továbbította. A rendőrség nyilatkozata szerint a fényképet az említett alkalmazás zárt, rendőrökből álló csoport tagjai kapták csak meg, azt nem terjesztették nyilvánosan. Ezzel szemben megállapítható, hogy a kép kikerült a zárt viber csoportból és több ismert internetes hírportálon is megjelent (Blikk, HVG, Index, Kecskemét Online, 24.hu, tények.hu). A panaszos a képek megjelenése után munkahelyét elveszítette.

Az ombudsman megállapította, hogy az érintett hozzájárulása és törvényi felhatalmazás hiányában az adatkezelésnek – sem a fénykép elkészítésekor, sem annak továbbításakor – nem volt jogalapja, sérült a célhoz kötöttség és az adattovábbítás korlátozásának elve is. A magáncélra történő fénykép elkészítésével és annak továbbításával a rendőrség a panaszos magánszférához való jogával összefüggésben visszásságot okozott. Az ombudsman

álláspontja szerint a fényképen az eljáró rendőrök test- és kéztartása, arcki-fejezése egyértelműen nem empátiát, támogatást fejezett ki. A rendőri feladatok ellátása során alapvető követelmény az emberi jogok tiszteletben tartása és védelmezése, az emberi méltóság megóvása. Az ombudsman megállapította, hogy az eljáró rendőröknek az egészségügyi ellátás alá vont panaszossal való bánásmódja nem felelt meg hivatásuk egyik alapvető követelményének, és így a panaszos emberi méltósághoz való jogával összefüggésben is visszásságot okoztak. Az ombudsman ajánlásában felkérte a rendőrséget, hogy fontolja meg a jogellenes adatkezelés miatt sérelemdíj megfizetését és gondoskodjon a panaszostól való írásbeli bocsánatkérésről, továbbá fegyelmi eljárás lefolytatását kezdeményezte. A biztosi ajánlásra továbbra is választ vár az alapvető jogok biztosa.

2.3 A kényszerítő eszközök alkalmazására csak feltétlenül indokolt esetben, a törvényi követelmények betartása mellett van alkotmányosan lehetőség. 2016-ban az ombudsman két ügyben állapított meg alapjogsértést a kényszerítőeszközök alkalmazásával összefüggésben. Az AJB-5172/2016. számú ügyben a panaszos a Monori Rendőrkapitányság épületének ablakát kővel bedobta, ezért az épületből kijövő rendőr őt igazoltatta, azonban okmányokkal nem rendelkezett. A panaszos tettét azzal magyarázta, hogy „végre lesz miért lecsuknia őt a rendőrségnek, vigyék börtönbe”. A rendőr álláspontja szerint a panaszos zavartan viselkedett, melyre tekintettel biztonsági intézkedést foganatosított vele szemben, bekísérte a rendőrőrs épületébe és értesítette kezelőorvosát. Az orvos megérkezéséig a rendőr – 40 percen át – bilincset alkalmazott a panaszossal szemben. Az orvos a vizsgálatot követően kérte a rendőröket, hogy hívjanak mentőt, mert a panaszost pszichiátriai osztályra kell szállítani. A bilincselést megelőzően nem került sor enyhébb kényszerítő eszköz, vagyis testi kényszer alkalmazására. A jelentések nem tartalmaznak utalást arra vonatkozóan, hogy a rendőrség valamilyen oknál fogva ezt eleve kizártnak ítélte volna. Az ombudsman megállapította, hogy az arányosság és a fokozatosság elveinek figyelmen kívül hagyásával az eljáró rendőr megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményét és sérült a panaszos emberi méltósághoz, ezen belül a testi integritáshoz fűződő joga is.

A biztos rámutatott, hogy a rendőri jelentésekben foglaltak, azok tartalma nem támasztják alá a panaszos veszélyességét és a biztonsági intézkedés, továbbá a kényszerítő eszköz szükségességét. Ha a rendőrség úgy ítéli meg, hogy fennáll az önkárosítás veszélye és ennek megakadályozása érdekében biztonsági intézkedést, majd kényszerítő eszközt alkalmaz, az ezt indokoló magatartás leírását a jelentéseknek egyértelműen tartalmazni kell. A személyi szabadságot korlátozó intézkedésről és a kényszerítő eszköz alkalmazásáról készült jelentés hiányossága a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát

érintően okozott visszásságot. A biztos felkérte az érintett rendőrkapitányság vezetőjét, hogy a jelentés ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét a kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatos törvényi garanciák érvényesülésének jelentőségére, azok maradéktalan betartására, gondoskodjon a parancsnoki ellenőrzések rendszerességéről, megalapozottságáról. A Monori Rendőrkapitányság vezetője a jelentésben foglaltakkal egyetértett, és megtette a javasolt intézkedéseket.

2.4 Az AJB-3604/2016. számú ügyben a rendőrök garázdaság elkövetésének megalapozott gyanúja miatt igazoltatták, átvizsgálták, majd a Borsodnádasi Rendőrőrsön előállították a panaszost, miközben bilincs alkalmazására is sor került. A kényszerítő eszköz alkalmazásával összefüggésben a rendőri jelentés egyértelműen a szökés és a támadás megakadályozását, továbbá a panaszos korábbi, 4 évvel azelőtti magatartását jelöli meg a kényszerítő eszköz alkalmazásának indokául. A panaszos aktuális magatartásáról a rendőri jelentés a következőket mondja: a panaszos az intézkedő rendőr által „elmondottakat megértette és tudomásul vette”, „a kezében lévő sétabotot maga elé a földre lehelyezte”, majd hátralépett. A biztos leszögezte, hogy a kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló döntés meghozatalakor az aktuális magatartást kell figyelembe venni, azt, hogy az intézkedéskor fennáll-e a támadás, szökés veszélye, illetve az ellenszegülés mértéke eléri-e azt a szintet, amely csak kényszerítő eszközzel törhető meg. A rendőri jelentés tartalma alapján arra lehet következtetni, hogy a panaszos intézkedéskori magatartása nem utalt támadási vagy szökési szándékra, a 4 évvel azelőtti magatartás pedig nem szolgálhatott volna jogszerű módon alapjául a bilincselésnek. Az ombudsman megállapította tehát, hogy a bilincselésnek nem volt jogalapja. A törvényi feltételek hiányában végzett bilincseléssel az eljáró rendőrök megsértették a jobbiztonság követelményét, és sérült a panaszos emberi méltóságához, a testi integritáshoz fűződő joga is. A biztos ajánlást fogalmazott meg az érintett rendőrkapitányság irányába, amelyekkel a rendőrkapitány egyetértett és a kért intézkedések végrehajtásáról adott tájékoztatást.

Egyenlő méltóság, egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség

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

tékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság szerint a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.

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

1. Több panasz érkezett a biztoshoz azzal összefüggésben, hogy egy törvénymódosítás nyomán 2015. január 1-jétől megszűnt a bankfiókban való készpénzfelvétel ingyenessége. A hatályos szabályozás alapján a fogyasztók számára az adott naptári hónapban legalább első két alkalommal a fizetési számláról forintban teljesített, együttesen a százötvenezer forintot meg nem haladó készpénzfelvétel akkor ingyenes, ha az automata bankjegykiadó gépből készpénz-helyettesítő fizetési eszköz útján történik. A tárgykörben érkezett panaszok arra hivatkoztak, hogy a módosított rendelkezés különösen nagy nehézséget okoz azok számára, akik nem használhatnak bankkártyát. E körbe tartoznak a gondnokoltak, mert a korlátozottan cselekvőképes vagy cselekvőképtelen, gondnokság alatt álló személyek folyószámlájához, illetve a gyámhatósági számlához a pénzügyintézetek nem engedélyezik a bankkártyahasználatot, azzal az indokkal, hogy a bankjegykiadó gépből való kifizetéskor a pénzt felvevő személye nem azonosítható. A gondnokság alatt állók számlájáról, illetve a gyámhatósági számláról tehát kizárólag a bankfiókokban vehető fel készpénz, amely így díjköteles szolgáltatás, arra a törvény nem biztosít ingyenességet, abban az esetben sem, ha az érintett személy nem rendelkezik bankkártyával.

2. A biztos a panaszbeadványban foglaltak nyomán vizsgálatot indított, melynek nyomán az AJB-1359/2016. számú jelentésében rámutatott: a jogalkotó a pénzügyi rezsicsökkentés keretében biztosított ingyenes készpénzfelvétel lehetősége megteremtésének jogi szabályozásakor nem alkotott olyan részletszabályokat, amelyek biztosítják a gondnokoltak, a fogyatékkal élők, továbbá bármilyen más olyan fogyasztó számára az ingyenes készpénzfelvé-

tel lehetőségét, akik nem rendelkezhetnek bankkártyával. Így a jogi szabályozás hiánya az egyenlő bánásmód követelményével és az esélyegyenlőség követelményével összefüggésben visszásságot eredményez. A hatályos szabályozás nem garantálja, hogy a gondnokság alatt lévő személyek más számlatulajdonosokkal azonos módon igénybe tudják venni a jogalkotó által minden fogyasztó számára biztosítani kívánt kedvezményt. A jogalkotás egyenlő bánásmódot és esélyegyenlőséget biztosító megvalósítása elsődlegesen az állam feladata, a jogalkotás hiányosságának felelősségét és következményeit nem lehet a bankok és pénzügyi intézmények belső szabályozására hárítani. A biztos felkérte az adópolitikáért felelős minisztert, hogy kezdeményezze a jogi szabályozás módosítását annak érdekében, hogy a gondnokoltak, a fogyatékosokkal élők, továbbá bármilyen más olyan fogyasztó számára, akik nem rendelkezhetnek bankkártyával, biztosítsa az ingyenes készpénzfelvétel lehetőségét. A miniszter válaszában leírta: az esélyegyenlőség teljes körű biztosítása érdekében megkezdődött a törvény módosításának kidolgozása.

3. Az AJB-2640/2016. számú ügyben a beadványozó az egészségkárosodott személyeket érintő pótszabadsággal kapcsolatban fordult az alapvető jogok biztosához. A Munka Törvénykönyve szerint a munkavállalónak, ha a rehabilitációs szakértői szerv legalább ötven százalékos mértékű egészségkárosodását megállapította, évenként öt munkanap pótszabadság jár. A beadványozónál 2005-ben 67%-os munkaképesség-csökkenést állapítottak meg. Az erről szóló határozatban azonban munkaképesség-csökkenés és nem egészségkárosodás szerepel, ezért a munkáltatója szerint nem jogosult a pótszabadságra. Mivel a törvény csak egészségkárosodottakról rendelkezik, a munkaképesség-csökkenésről nem, a pótszabadságra vonatkozó hatályos munkajogi szabályozás és a megváltozott munkaképességű személyek minősítésére vonatkozó, 2008. január 1-jével, illetve 2012. január 1-jével átalakult szabályozás nincs összhangban egymással, így a biztos szerint a sérelmezett szabályozás visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, a diszkrimináció tilalmával összefüggésben. A jelentésben feltárt visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében a biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy – összhangban a tárcának a vizsgálat során jelzett szándékával – kezdeményezze a pótszabadságra való jogosultság tekintetében a „megváltozott munkaképességű személy” törvényi fogalmának pontosítását.

4. Az AJB-4819/2016. ügyben egy civil szervezet beadvánnyal fordult a biztoshoz, amelyben a Nemzeti Adó-és Vámhivatalnak (NAV) az illeték törvénnyel kapcsolatos jogértelmezése kapcsán fogalmazott meg aggályokat. A beadványozó szerint az Itv. rendelkezései valamennyi illeték nemben mentesítik

a vagyonszerzési illeték alól a házastársak közötti vagyonszerzéseket, azok ingyenes illetve visszerthes jellegétől, a vagyontárgy értékétől függetlenül. A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló törvény általános utaló szabályként rögzíti, hogy amennyiben maga a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló törvény nem tartalmaz eltérő, kizáró rendelkezést, akkor minden más jogszabálynak a házastársakra vonatkozó előírásait a bejegyzett élettársakra is alkalmazni kell. A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló törvény a fentiekkel összhangban fel is sorolja azokat az eseteket (névviselés, közös örökbefogadás, reprodukciós eljárások), amelyekben a házastársakra érvényes szabályozáshoz képest mást kell követni. A beadványozónak az elmúlt időszakban több olyan eset is a tudomására jutott, amikor a NAV a megözvegyült bejegyzett élettársak tekintetében a házastársak esetén irányadó illetékmentesség szabályainak alkalmazása helyett ingatlan öröklése esetén 9%, egyéb esetben 18% örökösödési illeték megfizetését írta elő. Jelezte, hogy ez a jogértelmezés nem áll összhangban a NAV korábbi gyakorlatával sem.

Jelentésében a biztos kiemelte, hogy az Itv. értelmében mentes az öröklési illeték alól az örökösök által megszerzett örökrész. A bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló törvény pedig általános utaló szabályként rögzíti, hogy „ha e törvény eltérően nem rendelkezik, vagy e törvény a rendelkezés alkalmazását nem zárja ki”, megfelelően alkalmazni kell a házasságra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársakra, a házastársra vagy házastársakra vonatkozó szabályokat a bejegyzett élettársra vagy bejegyzett élettársakra, az özvegyre vonatkozó szabályokat az elhunyt bejegyzett élettárs túlélő bejegyzett élettársára. Az Alkotmánybíróság gyakorlatával összhangban a biztos hangsúlyozta: e generális utaló szabály alapján a házasság joghatásai azonos joghatás kiváltása érdekében semmilyen további törvényben nem szükséges külön nevesíteni a bejegyzett élettársakat, amellyel, hogy a bejegyzett élettársak külön nevesítése sem tilos. A generális utaló szabály kulcsfontosságú a bejegyzett élettársi kapcsolat tényleges joghatásai szempontjából, hiszen ez tölti meg ténylegesen tartalommal e jogintézményt.

Egyetértve tehát az igazságügyi miniszter és az általa megkeresett EMMI álláspontjával, a biztos megállapította, hogy ahol a jogszabályok a házastársakra kötelezettséget vagy jogot állapítanak meg, az a bejegyzett élettársakra külön utalás nélkül irányadó. A jogalkotó eredeti szándéka szerint tehát a bejegyzett élettársakat mindazok az ágazati jogszabályok szerint járó (adóügyi, munkajogi, szociális) kedvezmények megilletik, amelyeket az adott norma nevesítetten a házasságban élőknek biztosít. Az azonos jogállás alóli kivételeket maga a bejegyzett élettársi kapcsolatról szóló törvény határozza meg, más jogszabályban ilyen eltérések nem rögzíthetők. Mivel az említett kivételek között nem szerepel az adó- vagy illetékszabályok eltérő alkalmazásának lehetősége, az e jogszabályokban a házastársakra irányadó kedvezmények a bejegyzett élettársakat is megilletik.

A biztos rámutatott: a fentiekkel ellentétes jogértelmezés – amely a beadványozó által jelzett és dokumentált módon a közelmúltig nem volt következetesnek sem tekinthető – sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, valamint az egyenlő bánásmód követelményének a sérelmét valósítja meg, hiszen hátrányos helyzetbe hozza a bejegyzett élettársi kapcsolatban élő, értelemszerűen valamely szexuális kisebbséghez tartozó személyeket.

A biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, illetve a NAV vezetőjét, hogy a jövőben az utaló szabály alkotmányos értelmezésére figyelemmel, egységesen járjanak el az adó- és illetékszabályok értelmezése során, így ahol a jogszabályok a házastársakra (volt házastársakra) kötelezettséget vagy jogot állapítanak meg, azt a rendelkezést a bejegyzett élettársakra külön utalás nélkül is tekintsek irányadónak. Felkérte továbbá a NAV vezetőjét, hogy hivatalból intézkedjék a bejegyzett élettársak vonatkozásában téves jogértelmezés alapján az elévülési időn belül kiszabott öröklési, illetve ajándékozási illeték törlesztéséről, a megfizetett illeték visszatérítéséről. A NAV elnöke válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy az ombudsmani értelmezést a Nemzetgazdasági Minisztériummal egyetértésben osztják, illetve eleget tesznek az ajánlásban foglaltaknak, azaz az érintettek kérelme alapján sor kerül a tévesen kiszabott illetékek visszatérítésére.

5. 2016-ban két olyan ügyben is vizsgálódott az alapvető jogok biztosa, ahol a lakáscélú támogatások nyújtásával összefüggésben fogalmazott meg az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos aggályokat. Az AJB-1884/2016. számú ügyben a panaszos a családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK) szabályozásával összefüggésben kérte az ombudsman vizsgálatát. A beadványozó leírta, hogy gyermeke 2015 augusztusában betöltötte a 20. életévét, azonban végzős középiskolai tanuló. Nem világos számára, hogy a jogi szabályozás alapján gyermeke a CSOK-ra jogosító gyermeknek minősül-e. A CSOK igénylésének részletszabályait tartalmazó rendelet értelmében ugyanis a 20. életévét betöltött gyermek csak abban az esetben jogosít a CSOK igénybevételére, amennyiben felsőoktatási intézmény nappali tagozatán tanul és a 25. életévét még nem töltötte be, vagy a 20. életévét már betöltötte, de megváltozott munkaképességű személy és ez az állapota legalább egy éve tart, vagy egy év alatt előreláthatóan nem szűnik meg.

A biztos megállapította, hogy a hatályos jogszabályok értelmében a 20. életévüket betöltött személyek bizonyos esetekben a CSOK igénylése szempontjából gyermeknek minősülnek. A biztos jelentésében rámutatott: a CSOK mint állami támogatás úgynevezett *ex gratia* juttatásnak minősül. A jogalkotót tehát széleskörű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti kör, mind a juttatás mértéke és egyéb jellemzői meghatározása tekintetében. Mérlegelési joga csak legvégső esetben, akkor korlátozható, ha a nem egyenlő kezelésnek nincs észszerű oka, azaz az önkényes.

A konkrét esetben összehasonlítható csoportba tartoznak egyfelől a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányaikat folytató, 20-25 év közötti eltartott személyek, másfelől pedig a nappali rendszerű oktatásban középiskolai tanulmányaikat folytató, 20-25 év közötti eltartott személyek. A jogszabályok mindazonáltal csak a felsőoktatási tanulmányokat folytató személyi kört vonják be a CSOK igénylése szempontjából releváns gyermeki körbe, a velük azonos életkorú és szintén eltartott státuszú középiskolásokat nem. A nemzetgazdasági tárca válasza értelmében a jogalkotói döntés indoka az a gyakorlati tapasztalat, hogy nem jellemző, hogy valaki a 20. életéve betöltését követően nappali rendszerű oktatás keretében középiskolába járjon. Az ombudsman jelentésében rámutatott: egy esetkör csekély gyakorisága önmagában – más, érdemi érvek hiányában – nem indokolja meggyőzően és észszerű módon azt, hogy a jogalkotó kizárja a ritka esetkör alá eső személyeket illetve családjukat egy támogatásból. Mindazonáltal a középiskolai tanulmányokat folytató személyi kör kizárása észszerű ok nélkül hátrányosan érinti az e körbe tartozó családokat.

A biztos ezért felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy fontolja meg a szabályozás módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy a felsőoktatási tanulmányaikat folytatókkal azonos módon, a középiskolai tanulmányaikat nappali rendszerű iskolai oktatásban folytató 20-25 év közötti eltartottak is gyermeknek minősüljenek a CSOK igénylése szempontjából. A miniszter egyetértett a jogalkotási javaslattal, és kezdeményezte a vonatkozó jogszabályi rendelkezések módosítását annak érdekében, hogy a családi otthoneremtési kedvezmény szempontjából figyelembe vehető gyermekek korhatára egységesen 25 évre emelkedjen, függetlenül attól, hogy folytatnak-e tanulmányokat, és ha igen, mely intézményben.

6. Az AJB-5330/2016. számú ügyben egy panaszos az adó-visszatérítési támogatás szabályozásával összefüggésben kérte az ombudsman vizsgálatát. Diszkriminatívnak tartotta az adó-visszatérítésre vonatkozó szabályokat, e körben azt, hogy a szabályozás kizárja az igénylői körből a nyugdíjas személyeket. A jelentés rámutatott: az öregségi nyugdíjban részesülő személyek idős életkorukból adódóan sérülékeny csoporthoz tartoznak, így jogaik érvényesülésének figyelemmel kísérése kiemelt ombudsmani feladat. A biztos szerint az adó-visszatérítési támogatás igénylésének nem feltétele a gyermekvállalás, a családalapítás. Az öregségi nyugdíjban részesülő személyeket mindazonáltal kizárja e támogatás igénybevételéből az a körülmény, hogy ők a hatályos társadalombiztosítási szabályok értelmében nem minősülnek biztosítottaknak. A biztos azt hangsúlyozta: az adó-visszatérítési támogatás ex gratia juttatásnak minősül. A jogalkotó széleskörű mérlegelési joga ezért annak kapcsán csak akkor korlátozható, ha a nem egyenlő kezelésnek nincs észszerű oka, azaz az önkényes. A konkrét esetben tehát az a kérdés merült fel, hogy van-e észszerű indoka annak, hogy a nyugdíjas személyek abban

az esetben sem igényelhetnek adó-visszatérítési támogatást, ha egyébként megfelelnek az annak kapcsán előírt további feltételeknek.

Az adó-visszatérítési támogatást is szabályozó kormányrendelet az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatások három típusát különbözteti meg: a CSOK-ot, az adó-visszatérítési támogatást, a három vagy több gyermekes családok otthonteremtési kamattámogatását. E támogatások célja a gyermekvállalás és gyermeknevelés támogatása, a családok új lakáshoz jutásának elősegítése és az új lakások építésének ösztönzése. A szabályozás vizsgálata nyomán a biztos rámutatott: míg a CSOK és a kamattámogatás esetén a jogalkotói célok közül a gyermekvállalás és a gyermeknevelés támogatása, a családok új lakáshoz jutásának elősegítése kap hangsúlyt, addig az adó-visszatérítési támogatás elsődleges célja az új lakások építésének ösztönzése. Az adó-visszatérítési támogatást jelenleg akár egy közvetlenül nyugdíj előtt álló személy is jogszerűen veheti igénybe, és pusztán a nyugdíjba vonulás ténye szünteti meg ezt a jogosultságot. A biztos rámutatott: egy olyan szabály beiktatása, amely az öregségi nyugdíjban részesülő személyek számára is lehetővé tenné az adó-visszatérítési támogatás igénylését, nem nehezítené számottevően a támogatási formák közötti eligazodást, és nem jelentene többlet-nehézséget azok számára, akik egyidejűleg kívánnak igénybe venni több támogatási formát.

A biztos jelentésében megállapította: a nyugdíjas személyek adó-visszatérítési támogatásból történő kizárása észszerű ok nélkül hátrányosan érinti az e körbe tartozó személyeket, családokat. A különbségtétel oka az érintettek öregségi nyugdíjas mivolta, ekként közvetlen és szoros összefüggésbe hozható az érintettek életkorával, amely egy, a személyiség lényegéhez kötődő, megváltoztathatatlan vonás, ezért védett tulajdonság. A szabályozás tehát az Alaptörvény XV. cikkében deklarált egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot valósít meg.

A biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy fontolja meg a szabályozás módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy az adó-visszatérítési támogatás igénylésére az öregségi nyugdíjban részesülő személyek is jogosulttá váljanak. A jelentésben foglaltakkal a miniszter egyetértett, és leírta: a jogszabály következő módosítása folyamán kezdeményezni fogja az adó-visszatérítési támogatás jogosulti körének kiterjesztését annak érdekében, hogy e támogatást az öregségi nyugdíjban részesülő személyek is igénybe tudják venni.

3.2.2.

A kommunikációs szabadságjogok

Az Alaptörvény 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 erősítik meg az Alkotmánybíróság határozatai, amelyek 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. E körbe tartozik minden olyan alapjog, amely valamely információ, kommunikációs üzenet bármely formában történő közzétételének, az információ másokkal való megosztásának lehetőségét biztosítja. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadsága kommunikációs anyajog, amely alapja többek között a gyülekezési és az egyesülési jognak, valamint a művészeti és tudományos élet szabadságának.

2016-ban két olyan ügyben is vizsgálatot folytatott az ombudsman, amelyek voltak közvetve vagy közvetlenül a kommunikációs jogokkal kapcsolatos megállapításai, így foglalkozott a biztos a szakszervezeti egyesülési jog biztosításával a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál, valamint a konzisztóriumokra vonatkozó szabályozás és a tudományos élet szabadságának összefüggéseivel.

1. Az AJB-2047/2016. számú ügy vizsgálata nyomán kiadott jelentésében az alapjogi biztos arra jutott, hogy nincs összhangban az Alaptörvény által megkövetelt alapjogi garanciákkal a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok szakszervezeti egyesülési jogának a kizárása. A jelentés szerint mindez nem egyeztethető össze az Alaptörvényben foglalt alapjog korlátozási klauzulával, a szakszervezeti egyesülési jog gyakorlásának a teljes kizárása sem az egyesülési jog tartalmából, sem a hazai jogrendszer részét képező nemzetközi egyezmények értelmezéséből nem vezethető le.

A Közszolgálati Szakszervezetek Szövetsége és a Szakszervezetek Együttműködési Fóruma közös beadvánnyal fordult az ombudsmanhoz, amelyben azt kérte, hogy az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezze a biztos, mivel a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény alapján a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a hivatásos állomány érdekvédelmére szakszervezet nem működhet. A biztos a beadvány nyomán áttekintette, hogy a szabályozás összhangban van-e a szakszervezeti egyesülési joggal, valamint megvizsgálta, hogy a szabályozás megfelel-e a jogbiztonság követelményének, illetve a nemzetközi jogi követelményeknek az ILO 87. sz. és 157. sz. Egyezménye vonatkozásában.

A biztos megkereste a belügyminisztert, aki arról tájékoztatta, hogy álláspontja szerint a törvényben szereplő, rendvédelmi szervekre vonatkozó törvényi korlátozás nem vet fel alkotmányos aggályokat, a jogszabályhelyek összevetéséből levezethető, hogy a Hszt. hivatkozott rendelkezése nem ellentétes a hatályos jogszabályokkal, így az Alaptörvénnyel sem.

A nemzetközi szerződésbe ütközésével kapcsolatos felvetésekre a tárca megállapította, hogy az ILO Egyezmények kifejezetten a nemzeti jogalkotásra bízják annak meghatározását, hogy a fegyveres erők és a rendőrség vonatkozásában alkalmazandóak-e az egyezményekben biztosított garanciák, és ha igen, akkor milyen mértékben. A 151. számú Egyezmény kifejezetten a szigorúan bizalmas jellegű feladatokat ellátók esetében külön is rendelkezik a nemzeti hatáskorról.

A biztos jelentésében feltárta, hogy az ILO egyezményekből nem vezethető le olyan értelmezés, amely megengedi a nemzeti jogalkotónak a szakszervezet működésének megtiltását, ezáltal e jog teljességének kiüresedését. Erre az értelmezésre két irányból is lehet következtetni, tehát nem csupán azért, mert a polgári nemzetbiztonsági szolgálat nem minősül fegyveres erőnek a hazai jogrendszerben, hanem mert a fegyveres erőkre és a rendőrségre vonatkozó nemzeti korlátozás sem eredményezi a szervezet alakítás teljes tilalmát. Így pedig, ha ezt a korlátozást tekintjük az alapjog-gyakorlás minimumának, akkor a jogalkotóknak ezt az alapjog gyakorlási minimumot kell biztosítani a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai esetében is.

A vizsgálat feltárta, hogy a szakszervezeti egyesülési jog nem teszi lehetővé, hogy törvény eleve kizárja a szakszervezet létrehozását valamely területen: ezzel magát az alapjogot üresítené ki. Az ombudsman rámutatott, hogy nem vonható a törvényhozó diszkrecionális mérlegelésének körébe, hogy mely területeken működhet szakszervezet. A biztos megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezés miatt kialakult jogi helyzet visszás, ezért felkérte a belügyminisztert, hogy készítse elő a jogszabály olyan módosítását, mellyel biztosítja a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjainak a szakszervezeti egyesülés létrehozásához való jogának gyakorlását. A belügyminiszter válaszában tájékoztatta az alapvető jogok biztosát, hogy a jelentésben megfogalmazott jogszabály-módosítási javaslattal továbbra sem ért egyet. A biztos nem kívánt az ügyben az Alkotmánybírósághoz fordulni, így az ügy további intézkedést nem igényel.

2. Az AJB-2251/2016. számú ügyben egy civil szervezet a biztoshoz fordult annak érdekében, hogy kezdeményezze a nemzeti felsőoktatási törvény a felsőoktatási intézmények irányításában részt vevő konzisztóriumokat szabályozó rendelkezései alaptörvény-ellenességének vizsgálatát. A beadványozó álláspontja szerint ugyanis a konzisztórium az egyetemi autonómia által védett körön kívüli szervezet, ezért annak bevezetése sérti a kutatási

és tanítási, valamint tudományos szabadságot, illetve a felsőoktatási intézmények autonómiáját.

A 2015. szeptember 1-jétől hatályos felsőoktatási szabályozás értelmében az állami felsőoktatási intézményben az intézményi stratégiai döntések megalapozása, valamint a gazdálkodási tevékenység szakmai támogatása és ellenőrzése céljából konzisztórium működik. A konzisztóriumnak tagja a rektor és a kancellár, a további három tagot az oktatásért felelős miniszter delegálja. A tagok személyére a miniszternek javaslatot tesznek a felsőoktatási intézmény gazdasági-társadalmi környezete meghatározó szervezetei és az érintett felsőoktatási intézmény, valamint a felsőoktatási intézmény hallgatói önkormányzata. A konzisztórium előzetes egyetértése szükséges a szenátus meghatározott gazdasági következménnyel járó döntésének érvényességéhez. E körbe tartoznak: a középtávú intézményfejlesztési terv, illetve kutatásfejlesztési innovációs stratégia elfogadása, az intézményi költségvetési terv és a költségvetési beszámoló elfogadása, az intézmény vagyongazdálkodási tervének meghatározása, gazdálkodó szervezet alapítása, gazdálkodó szervezetben részesedés szerzése.

Jelentésében a biztos rámutatott: a felsőoktatási autonómiának az Alaptörvényben megjelenő modellje megfelel a korábbi alkotmánybírói gyakorlatban kifejtett elveknek. A felsőoktatási autonómia önmagában nem zárja ki az autonóm jogkörök megengedett tartalmú törvényi korlátozását. Minél közelebbi azonban a kapcsolat a tudományos és a gazdasági tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája – a tudományos autonómia védelmének eszközeként – annál nagyobb alkotmányos védelmet élvez. Az egyetemek gazdálkodása feletti kormányzati felügyeleti jogkör tehát csak addig terjedhet, amíg az nem sérti a felsőoktatási intézmények oktatási, kutatási és tudományos önállóságát.

A hatályos szabályozás értelmében a szenátust illetik meg a felsőoktatási intézmény jogosultságai, a kutatás, tanítás tartalmát, módszereit illető, tartalmi befolyástól való mentes, önálló döntéshozatal joga. Bár a gazdasági autonómia korlátozását jelenti, nem jár a felsőoktatási autonómia sérelmével önmagában az, ha az Alaptörvénnyel összhangban a felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg és felügyeli a gazdálkodásukat. Az alkotmánybírói gyakorlat által kialakított sztenderdek értelmében a konzisztóriumok két esetben illeszkedhetnek alkotmányos módon a felsőoktatási autonómia rendszerébe. Egyrészt akkor, ha maguk is a felsőoktatási autonómia letéteményesei, és ekként gyakorolnak közvetlen vagy közvetett hatást a tudomány, az oktatás és kutatás szabadsága körébe eső kérdésekre. Ha a konzisztóriumok létrehozásuk módjából és összetételükből adódóan nem tekinthetőek az autonómia letéteményeseknek, hatásköreiknek az Alaptörvényben meghatározott gazdálkodást meghatározó-felügyelő funkcióra kell korlátozódniuk.

A biztos rámutatott, hogy a konzisztóriumok összetételüknel, létrehozásuk módjánál fogva nem minősülnek az egyetemi autonómia letéteményesének. Jogköreik vizsgálata nyomán pedig hangsúlyozta: a konzisztóriumoknak a középtávú intézményfejlesztési tervre, annak részeként a kutatási-fejlesztési innovációs stratégiára, az intézmény a fenntartó által meghatározott keretek közötti költségvetésének meghatározására vonatkozó szenátusi döntéseknél megjelenő, előzetes egyetértési jogának előírása túlmutat a gazdálkodást meghatározó-felügyelő funkción, s így a tudományos autonómiába való beavatkozást valósít meg. A szabályozás tehát komoly alapjogi aggályokat vet fel. A biztos rámutatott, hogy a hatályos szabályozás módosítása szükséges a tudomány, a kutatás és a tanítás szabadságával, a felsőoktatási autonómia érvényesülésével kapcsolatos visszásság megelőzése érdekében. Felkérte ezért az oktatásért felelős minisztert, hogy fontolja meg a szabályozás megfelelő módosításának kezdeményezését, akár a konzisztóriumok összetételét, jogállását, akár a hatáskörei megfelelő szabályozását érintően.

Az EMMI oktatásért felelős államtitkára válaszában kifejtette, hogy az autonóm döntéshozatal léte, terjedelme szempontjából a konzisztórium által gyakorolt jogosítványok a jelentősek. A konzisztórium egyetértési jogosítványai érintik a felsőoktatási intézménynek az oktatási, kutatási tevékenységével kapcsolatos gazdasági következményekkel járó döntéshozatalt is, azonban figyelemmel arra, hogy a konzisztórium e döntések előkészítésére nem jogosult, egyetértési joga a már kialakított szenátusi döntéshez társul, nincsen közvetlen beavatkozási lehetősége a kutatás, tanítás tartalmát, módszereit illető döntésbe. Így jogosultsága nem terjed ki az Alaptörvény által védett szenátusi döntés tartalmi meghatározására. Amennyiben a konzisztórium működése a szenátus működését akadályozná, pusztán gazdaságossági szempontok alapján meggátolná, úgy az ellen a szenátus elnöke a fenntartóhoz intézett kifogással élhet. A fenntartó felsőoktatási intézmény önállóságát sértő döntése esetén viszont garanciát jelentenek a törvényben foglaltak.

3.2.3.

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 ké-

pességéhez mérten alakíthatja, kikényszeríthetőségük pedig kivételes esetben jelenik meg. Történelmi tapasztalat, hogy a szociális jogok elismerése és védelme nélkül a szabadságjogok mögötti gazdasági rend olyan társadalmi egyenlőtlenségeket és feszültségeket hozhat létre, amelyek veszélybe sodorhatják az alapjogi rendszer egészét. Az ombudsmani gyakorlat szerint az állam a szociális jogok biztosításával elsősorban az adott, fennálló védelmi szint megőrzésére köteles, amelyet indokolt esetekben és feltételek mellett, kellő egyensúly megteremtésével alakíthat. A gyakran az államcélokkal azonosított szociális jogok mögött – különösen az egyes, nélkülözhetetlen alapszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása során – nemegyszer a legalapvetőbb alkotmányos alapértékeink, az emberi élet, méltóság, egészség védelme vagy az egyenlő bánásmód biztosításának követelménye húzódik meg.

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

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

A szociális biztonsághoz való jog

A klasszikus szociális jogok, így a testi és lelki egészséghez való jog, a szociális biztonsághoz való jog nem minősülnek kikényszeríthető, alanyi alapjognak. Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság

megteremtésére. Az Alkotmánybíróság szerint a szociális biztonsághoz való jog olyan kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. A szociális biztonság joga egyfajta államcél foglal magába, a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti. Az állam alkotmányos feladata a szükséges intézményrendszer létrehozása, fenntartása és működtetése, amihez hozzá kell tenni, hogy az alkotmánybírói gyakorlat következetes abban, hogy a megélhetési minimum garantálása mögött mérceként ott van az emberi méltósághoz való jog védelme is.

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

1. Az AJB-760/2016. számú ügyben az alapjogi biztos azt állapította meg átfogó vizsgálata nyomán kiadott jelentésében, hogy az emberi méltóság védelmének szempontjából aggályos az, ahogyan a rokkantsági ellátórendszer reagálni tud a speciális méltánylást igénylő élethelyzetekre. A jelentés kiemeli, hogy 2011. december 31-én lépett hatályba a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló törvény, amely alapjaiban alakította át az egészségkárosodáson alapuló nyugellátásban és egyéb nyugdíjszerű szociális ellátásban részesülő személyek ellátórendszerét. Az elmúlt közel négy évben számos beadvány érkezett a biztoshoz az ellátórendszer átalakítását sérelmezve. A biztos – az egyedi panaszok kivizsgálása mellett – két átfogó jelentésben foglalkozott az átalakítás rendszerszerű problémáival, és alkotmánybírói indítvánnyal is élt az Mmtv. egyes rendelkezéseivel összefüggésben. Az egészségkárosodott személyek ellátórendszerének változása nagyszámú, súlyosan egészségkárosodott és zömében nehéz anyagi körülmények között élő személyt érint, akiknek az ellátórendszerből történő kiesése megélhetésüket is veszélybe sodorja, az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben alapjogi visszásságot, a jogsérelem közvetlen veszélyét hordozza magában. A fentiek fényében a biztos szükségesnek tartotta az alapvető jogok, kiemelten az egyenlő méltósághoz való jog érvényesülése szempontjából ismét jelentés keretében összefoglalni a kialakult helyzetet.

Az átfogó vizsgálat alapját az elmúlt időszakban a hivatalhoz érkezett panaszbeadványok tapasztalatai, az érintett hatóságokkal és a jogalkotóval folytatott egyeztetések, levélváltások eredményei képezték.

Az Mmtv. hatálybalépésével egy nyugdíjszerű ellátást, melynél jogosultsági feltételként döntően a szolgálati idő számított (vagyis az az időszak, amelyre a biztosítottól a nyugdíjjáruékot levonták, illetve megfizették), egy egészségbiztosítási ellátás váltott fel. Ennek következtében az ellátásra való jogosultság megállapításánál – immár a szolgálati időt figyelmen kívül hagyva – csupán a kérelem benyújtása előtti 15 év egészségbiztosítási járulékfizetéssel lefedett időszaka számít (biztosítási idő), mely változással azonban a már megrokkant személyek nem számolhattak. Az átalakítás következményeként kialakult egyrészt egy személyi kör, amely olyan súlyosan egészségkárosodott emberekből áll, akik betegségük okán nem tudták megszerezni az ellátás megállapításához szükséges előzetes biztosítási időtartamot. Számos esetben hosszú szolgálati idővel rendelkeznek a megbetegedésük előtti időszakból, mely idő alatt mind nyugdíjjáruékot, mind egészségbiztosítási járulékot is fizettek. A szolgálati idejükre tekintettel a rokkantsági nyugdíjrendszerben jogosultságot szereztek volna az ellátásra, és évtizedekig fizették az egészségbiztosítási járulékot is. Az ellátórendszer átalakítása miatt azzal kellett szembesülniük azonban, hogy olyan feltételekkel kellene rendelkezniük, amit utólag már nem tudnak teljesíteni: hiszen már nem tudnak biztosítási időt szerezni. Így ezek a súlyosan egészségkárosodott személyek önhibájukon kívül „estek ki” ezen ellátórendszerből.

Szintén kiesett az ellátásból az a személyi kör, amely azokból áll, akik hosszabb ideig, éveig vagy évtizedekig olyan ellátásban (például ápolási díjban, aktív korúak ellátásában) részesültek, amelyből nem vonnak egészségbiztosítási járulékot, így az ellátás folyósítási ideje nem minősül ellátásra való jogosultságot eredményező biztosítási jogviszonynak. Magas az ápolási díjban részesültek aránya azon személyek között, akik nem jogosultak az Mmtv. szerinti ellátásra. Súlyosan aggályos ez a hiányosság azért is, mert az ápolási díj folyósításának időszaka szolgálati időre jogosít, így az állam mintegy elismeri azt az otthon végzett megfeszített munkát, amit egy súlyosan beteg, fogyatékkal élő hozzátartozó ápolása jelent. Előállhat azonban olyan helyzet, hogy a hozzátartozóját évtizedeken keresztül ápoló személy megrokkana esetén, miután már az ápolást nem tudja tovább végezni, nem számíthat az egészségkárosodása okán járó ellátásra.

Problémát jelent, hogy a korábbi szabályozás meghatározott szolgálati idő és egészségkárosodási mérték mellett tette lehetővé az ellátások megállapítását, azonban kivételes méltányossági elemet is tartalmazott, amelyről a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv vezetője döntött. Az Mmtv. kivételes méltányosság gyakorlására nem ad lehetőséget. A jelentés hangsúlyozta, hogy nem vitatható, hogy a jogalkotó széleskörű mérlegelési lehetőséggel

rendelkezik a társadalombiztosítás részletszabályainak, struktúrájának kialakításában, illetve átalakításában. Nem lehet ugyanakkor az emberi méltósághoz való jog érvényesülése oldaláról figyelmen kívül hagyni azt, hogy a nyugdíjszerű rendszer egészségbiztosítási alapokra helyezése okán az Mmtv. emberek ezreit zárta ki – részben vagy egészben – önhibájukon kívül az ellátásból. Komolyan kell venni azt a tételt, hogy a jognak nem lehet tárgya, eszköze egy személy – ellenkezőleg: mindig egyéni és ezzel a szempontjai egyenlő figyelembevételére érdemes alanynak kell maradnia. A rokkantsági ellátórendszer alakítása során a visszaélések kiküszöbölése legitim cél, önmagában az ösztönző feltételek újragondolása sem kifogásolandó, de semmilyen rendszer-átalakítás nem eredményezhet alkotmányosan az érintettek számára szubjektíve teljesíthetetlen feltételeket.

A panaszosok visszamenőleg a szükséges biztosítási időtartamot már nem tudják megszerezni, és ezzel az újonnan beiktatott jogszabályi feltételt teljesíteni, és éppen egészségkárosodásuk az oka annak is, hogy a jövőben sem képesek már olyan jogviszonyt létesíteni, mellyel további biztosítási időt, így a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira való jogosultságot szerezhetnének. Esetükben célként nem merülhet fel a munkaerőpiacra való visszatérés ösztönzése, a rehabilitáció, nem az egészségkárosodásuk mértéke a kérdéses, hanem kizárólag a biztosítási időtartam hiánya a kimaradás oka. Különösen súlyos a helyzet az ápolási díjban részesülő személyek esetében, akik hozzátartozójuk ápolásával nemegyszer kimerítő munkát végeztek, ám megrokkánásuk esetén nem számíthatnak a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira.

A jelentés rögzíti, hogy komoly dilemmát jelent, hogy az egyes speciális, ténylegesen méltánylást igénylő élethelyzetekre a jelenlegi rendszer hogyan tudna az emberi méltóság és a tisztességes eljárás jogának szem előtt tartásával hatékonyan reagálni. A biztos álláspontja szerint egy olyan kompromisszumos, a rendszer koherenciáját is megtartó megoldás orvosolhatná csak a problémát, amely normatív módon meghatározott feltételek esetén engedne teret a méltányosság gyakorlásának, összhangban a jogbiztonság követelményével.

A biztos megállapította, hogy az Mmtv. rendelkezései alapján, a rokkantsági ellátórendszer átalakításának következményeként kialakult jogi helyzet a kellő biztosítási idő igazolásának hiányában a rendszerbe bekerülni, visszakerülni nem tudó rászoruló személyek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. A jelentés megállapításai szerint a panaszbeadványok nyomán kiderült, hogy a jogalkalmazói gyakorlatban bizonytalanná vált annak a megítélése, hogy a gyermekgondozási segély (gyermekgondozást segítő ellátás) folyósításának idejére kapott fizetés nélküli szabadság a jogszabályok alapján társadalombiztosítási szempontból munkaviszonynak, foglalkoztatási jogviszonynak minősül-e, azaz a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira való jogosultságnál figyelembe vehető-e.

A jogalkotó, valamint a NRSZH jogértelmezése és a Kúria jogértelmezése közötti ellentmondás feloldása vált szükségessé.

A biztos felkérte az emberi erőforrásokért felelős minisztert, hogy kezdeményezze a vonatkozó jogszabályok megfelelő tartalmú módosítását annak érdekében, hogy a különösen védendő, kiszolgáltatott, illetve rászoruló csoportba tartozó érintettek – kiemelten a referencia időszakban ápolási díjban részesülő személyek – esetében a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának feltételei között a biztosítási időtartam számítása során lehetőség legyen az egyéni szempontok méltó figyelembevételére, a rendszerből való, önhibán kívüli kikerülés megelőzésére. Kezdeményezte azt is a miniszternél, hogy az érintettek és a jogalkalmazó szervek számára világosan, egyértelműen rögzítse azt, hogy biztosítási időnek minősül a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaira való jogosultság szempontjából a gyermek gondozására tekintettel nyújtott támogatás folyósításának idejére kapott fizetés nélküli szabadság.

A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár tájékoztatta a biztost arról, hogy az Mmtv. megalkotásának az volt a célja, hogy az egészségkárosodáson alapuló ellátások egységes, átlátható rendszerét hozzák létre, melyben a foglalkoztathatósági szempontok markánsabban érvényesülnek. Utalt arra is, hogy a jogalkotó figyelmet fordított a szerzett jogok védelme érdekében a megfelelő átmeneti szabályok kidolgozására azon személyek esetében, akik már az ellátórendszer átalakításakor részesültek ellátásban, benne voltak a rendszerben. Az Mmtv. szabályai ugyanakkor nem lehetnek tekintettel az olyan élethelyzetekre, amelyek esetében – bár az egészségkárosodás bekövetkezett – a rokkantságra tekintettel nyújtható ellátás igénybevételére még nem került sor. Az e csoportba tartozó panaszosok esetében jellemzően hosszú évek teltek el úgy, hogy sem keresőtevékenységet nem folytattak, sem pedig az egyébként igénybe vehető ellátásokat nem vették igénybe. Úgy látja, hogy az ilyen esetekben az érintett személyeknek nem volt olyan jogosultságuk, amellyel kapcsolatos változásokra fel kellett volna készülni.

A biztos viszontválaszában megjegyezte, hogy a hozzá forduló személyek döntő része egészségkárosodásának bekövetkezése előtt jelentős idejű biztosítási jogviszonnyal bírt, mely során hosszú évekig fizette az egészség-biztosítási járulékot is, több évtizedes szolgálati idővel rendelkezett. Olyan személyek is fordultak hozzá, akik rögtön egészségkárosodásuk bekövetkeztekor kérelmezték a megváltozott munkaképességű személyek ellátását, ám ekkor szembesültek azzal, hogy a jogosultsági feltételek megváltoztak, és a korábban megszerzett, esetlegesen több évtizednyi szolgálati idejük már nem jogosítja őket az ellátásra. Ők a két évtizedig változatlan alapon nyugvó ellátórendszerben jóhiszeműen bízhattak abban, hogy pusztán a szolgálati idő megszerzésével eleget tettek a feltételeknek. Az ellátást kérelmező személyek egy része csak végső esetben fordul a „leszállékolás” intézményé-

hez. Számos esetben még egészségkárosodásuk bekövetkezte után hosszú ideig igyekeznek elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon, amelynek sorozatos kudarca és a betegség súlyosabbá válását követően kérelmezik csak a Mmtv. által biztosított ellátást. Egy hasonlóan nagy volumenű, nem egyszerűen a támogatások mértékét, hanem azok alapjait érintő rendszer-átalakítás esetén, amely egy két évtizede fennálló rendszer rövid időn belül történő új alapokra helyezését, a jogosultsági feltételek kialakítását jelentette, a jogbiztonság és az emberi méltóság védelmének fokozott a jelentősége. A jogalkotónak figyelemmel kell lenni arra, hogy a potenciálisan érintett személyek miként tudnak reagálni, illetve alkalmazkodni a megváltozott jogszabályi környezethez. Alapjogi biztosként fenntartotta azon jogi álláspontját, hogy az emberi méltósághoz való jog védelmében az egyéni szempontokat és élethelyzeteket figyelembe vevő szabályozás megalkotása szükséges, amely ugyanakkor nem összeegyeztethetetlen a kialakított új rendszer alapjaival sem. Mindez azt jelenti, hogy ennek a követelménynek vagy folyamatos jogalkotási korrekciókkal, pontosításokkal tehet eleget a jogalkotó, vagy az ellenőrzött és jogi garanciákkal ellátott méltányosság visszaállításával.

Örömmel fogadta ugyanakkor a biztos azt a tájékoztatást, hogy a gyermek gondozására tekintettel nyújtott ellátások folyósítási idejére igénybevett fizetés nélküli szabadság biztosítási időként való figyelembe vétele kapcsán a szaktárca fontolóra veszi az Mmtv. módosítását. Egyetértéssel olvasta továbbá az azzal kapcsolatos tájékoztatását is, amely szerint annak érdekében, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátórendszere is – a nyugdíjrendszerhez hasonlóan – elismerje az ápolási díjban részesülők által végzett, társadalmilag hasznos tevékenységet, a tárca indokoltnak tartja annak a lehetőségét megvizsgálni, hogy az ápolási díj folyósításának időtartama az Mmtv. alkalmazásában biztosítási időként legyen elismerhető.

2. Az AJB-2217/2016. számú ügyben a panaszos az elhunyt édesanyjának köztemetéséhez nyújtott önkormányzati támogatással összefüggésben élt panasszal. A biztos megállapította, hogy a vizsgált eljárás alkalmas volt arra, hogy a rászoruló szociális biztonsághoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozzon. A jegyző jogellenesen szűkítette a kérelmező számára a teljesítésre törvényben biztosított határidőt. A polgármester a biztos ismételt megkeresésére sem bocsátotta rendelkezésre a panaszos köztemetés iránti kérelmét, a kialakult helyzet ezért alkalmas volt arra, hogy a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon. A polgármester az ombudsmani vizsgálat megalapozott lefolytatását hátráltatta.

A polgármester határozatában elrendelte a panaszos édesanyjának köz-költségen történő eltemettetését, mely döntésében egy hatályon kívül helyezett jogszabályra hivatkozva zárta ki a fellebbezés lehetőségét. A köztemetés ügyében döntő polgármester az egyszerűsített határozati forma alkalmazásá-

val mellőzte azoknak a tényeknek, szempontoknak a bemutatását, amelyek mérlegelésével döntését kialakította. Ez az eljárás a kérelmező jogbiztonsághoz és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő alapvető jogával összefüggő visszásságot idézett elő.

A panaszos korlátozott ismeretekkel rendelkezett a temetés költségeinek behajthatásáról, arról, hogy ha a megelőlegezett temettetési költségeket nem fizeti vissza – akár az örökölt vagyonból, akár másból –, az önkormányzat 96 ezer forint mértékéig, a követelése behajtására – a hagyatéki eljárás keretében – eljárást indíthat. A határozatból panaszos számára nem derült ki világosan, hogy az örökölt ingatlanra a temetés költségeit hagyatéki követelésként nem pusztán bejegyzik, hanem azt a továbbiakban egyfajta hitelként be is hajtják. Arra, hogy a költségek megtérítésére sor fog kerülni, a panaszos mindössze következtetni tud a hagyatéki hitelezői igény határozatban történő bejelentéséből, ez azonban egy jogban járatlan személy számára nem elegendő, mert nem ad további iránymutatást az eljárás további részleteit illetően. A vizsgálat igazolta, hogy a panaszos nem kapott világos és egyértelmű tájékoztatást arról, hogy a szociális eljárás során kedvezményezettből egyszersmind kötelezetté is válik, a szociális támogatás pedig később behajtható követeléssé válik, a támogatáshoz fűződő lényeges kötelezettségekről való tájékoztatás hiánya miatt sérült a panaszos jogbiztonsághoz fűződő joga. Az eljáró szerv döntéshozatala során nem volt figyelemmel a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményére sem. A biztos azt megállapította, hogy az önkormányzati rendelet szerint a rendeletben meghatározott hatásköröket eltérő rendelkezés hiányában a képviselő-testület gyakorolja, de a köztemetés iránti kérelem ügyében polgármester hozott döntést, amivel elvonta a képviselő-testület hatáskörét.

A vizsgálat azonban feltárt egy súlyosabb problémát is: az érintett rászoruló a hagyatéki teherrel örökölt lakóház értékesítésével együtt a lakhatását is elveszítheti, ha a megelőlegezett köztemetési költségek behajtása során az örökséget egyetlen ingatlan, a lakhatást biztosító lakóház jelenti, és a hagyatéki követelés erre a lakóingatlanra van bejelentve. A biztos arra a megállapításra jutott, hogy a hagyatéki teher kötelezettjét – szemben például a pénzintézeti adóssal – nem védi olyan szociális háló, amely esélyt ad lakhatása elvesztésének megakadályozására, ha azt egyedül a hagyatéki követeléssel terhelt örökölt ingatlan jelenti. A szociális támogatás a vizsgált esetben megismert módon történő megtéríttetése elvezethet odáig, hogy az önkormányzat szociális eljárásának lehetséges következményeként a kérelmező elveszítheti lakóházát, s azzal együtt a lakhatását is.

A vizsgálat viszont valószínűsítette azt, hogy a polgármesteri határozat következtében a panaszos szociális kérelme benyújtását megelőző helyzetéhez képest nagyobb szociális hátrányba kerülhet, e hátrányokozás miatt pedig felmerül a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság veszélye.

Annak mérlegelésére, hogy a – vizsgált esetben 96 ezer forint összegű – köz-költség követelés behajtása arányban áll-e egy milliós értékű lakóház jelentette lakhatás elvesztésével, a jogszabály nem biztosít lehetőséget. Az ombudsman eljárása során arra is figyelemmel volt, hogy a hajléktalanná válás megelőzésével kapcsolatos kötelezettség a temetés költségeinek visszatéríttetésére irányuló eljárás során is terheli az önkormányzatot, úgy is, mint jogalkotót, és úgy is, mint egyedi ügyben döntéshozót. Éppen azért a biztos – tekintettel arra, hogy a köztemetés a szociális ellátás körébe, a Szocvtv. hatálya alá tartozik – szükségesnek ítélte nagyobb hangsúlyt fektetni a megelőzésre, annak érdekében, hogy a szociális támogatás megállapításának lehetséges következményeként kérelmező ne kerülhessen még kiszolgáltatottabb helyzetbe.

A jelentés rámutat, hogy megelőző intézkedések hiányában viszont fennáll a veszélye annak, hogy a panaszos esetéhez hasonlóan a köztartozás visszatérítése során a rászoruló szociális biztonsághoz való joga sérül. A biztos a lakhatás megőrzése, a hajléktalanná válás Alaptörvényből levezethető és Mötv.-ben deklarált célja elérése érdekében szükségesnek tartja jogszabályban megteremteni a megelőlegezett köz-költség visszatérítésére irányuló eljárásokban, a különös méltánylást érdemlő esetekben alkalmazható kedvezmények, megelőző intézkedések rendszerét.

Az ombudsman a jelentésben azt is kiemelte, hogy a megfelelő tájékoztatás követelménye az alacsony társadalmi státuszú csoport tagjaival összefüggésben kiemelt jelentőségű. A jelenlegi gazdasági helyzet által előidézett nehéz élethelyzetek miatt a szociális ügyekben eljáró hatóságok kiemelt feladata, hogy eljárásaik során a rászoruló polgárok segítségére legyenek, és a tisztességes eljáráshoz való jog jogállami szellemében, kellő körültekintéssel eljárva előzzék meg azt, hogy az eleve hátrányos helyzetben lévő kérelmezők az önkormányzat szociális eljárásának lehetséges következményeként még hátrányosabb helyzetbe kerüljenek.

A biztos felkérte a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy vizsgálja meg a jogszabályi feltételeit egy olyan módszernek, amely a lakhatás megőrzése mellett biztosítja a köz-költség visszatérítését akkor is, ha a köz-költség fedezete a lakhatást egyedül biztosító lakóingatlan, és amely egyúttal garantálja azt is, hogy a szociálisan rászoruló, mélyszegénységben élő személy a köz-költség követelésként történő behajtásának következményeként nem kerül hosszabb távon hátrányosabb helyzetbe. Az Önkormányzatnál a biztos azt is kezdeményezte, hogy vizsgálja felül a panaszos téli tüzelővel való ellátásának feltételeit, közfoglalkoztatásának lehetőségét, a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez biztosított települési támogatásra való jogosultságát. Felhívta az Önkormányzat jegyzőjét, hogy a jövőben a hozzá benyújtott kérelmeket szabályszerű eljárás során, a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően bírálja el, szociális támogatásokkal kapcsolatos eljárását mindenkor a Ket. és az ágazati jogszabályok rendelkezései

alapján, a kérelmező jogbiztonsághoz, szociális biztonsághoz fűződő jogát szem előtt tartva, a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményének is megfelelően folytassa le.

Az Önkormányzat a jelentéssel és az intézkedésekkel nem értett egyet. A jegyző az ombudsmani eljárás vitatása mellett arról is tájékoztatást adott, hogy az Országgyűlés elnökénél panasszal éltek, és sajtó-helyreigazítást kértek. A Miniszterelnökséget vezető miniszter a köztemetéshez kapcsolódó megállapításokkal összefüggésben jelezte, hogy a temetőkről és a temetkezésről szóló törvény az elhunyt személyek emlékének méltó megőrzése és ápolása érdekében meghatározza az elhunyt eltemettetésére köteles személyek sorrendjét. Végso soron, háttérfelelősként lép be az önkormányzat, ha nincsenek eltemettetésre kötelesek, elmulasztják a köteleességük teljesítését. E háttérfelelősségnek konkretizálása a Szocvtv. köztemetésre vonatkozó szabályozása.

A köztemetésre vonatkozó szabályok alapján, ha van eltemettetésre köteles személy, úgy e feladat önkormányzati átvállalása nem jelenti a kötelezettség alóli mentesülést, tehát a temetés költségeit az eltemettetésre köteles személynek kell viselnie. A Szocvtv. tekintettel van arra is, hogy a nehéz helyzetben élő személyek számára gondot okozhat a köztemetés költségeinek megtérítése. Mindezek alapján felhatalmazást ad a települési önkormányzat részére, hogy a rendeletében meghatározottak szerint mentesítse az eltemettetésre köteles személyt a megtérítési kötelezettség alól, ha a temetési költségeket nem hagyatéki teherként érvényesítette. A hagyatéki teherként érvényesített temetési költség kapcsán a Szocvtv. nem tartalmaz ilyen rendelkezést. A törvény csak a köztemetéshez kapcsolódóan rendelkezik a megelőlegezett köz költség visszatérítéséről. A köz költségek végrehajtása során a miniszter szerint a lakhatás biztonságának védelmét szolgáló eszközök kérdése a köztemetés és a temetési költségek megtérítése kérdéskörén jóval túlmutató, a végrehajtási jog tárgykörébe tartozó téma, amelyet ebben a tágabb szemszögben indokolt vizsgálni. Az emberi erőforrások minisztere a válaszában kitért arra is, hogy a KSH adatai szerint 2014-ben 7170 köztemetésre került sor, nincs tudomásuk a jelentésben szereplőhöz hasonló esetről, amelyben az ügyfél által életvitelszerűen lakott ingatlan került volna végrehajtásra a köztemetés költségeinek megtéríttetése érdekében. A köz költség visszatérítése terén az alacsony társadalmi státuszú csoport tagjainak körében kiemelt jelentősége van annak, hogy a kötelezettségnek a közfoglalkoztatásból származó jövedelméből eleget tud-e tenni.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter a jelentésben foglaltak alapján a Békés Megyei Kormányhivatal vezető kormány megbízott soron kívüli vizsgálatát kérte. A kormány megbízott törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva megvizsgálta az Önkormányzat szociális tárgyú rendeleteinek magasabb szintű jogszabályokkal való összhangját, ez alapján megállapította, hogy a rendelet a Szocvtv. felhatalmazásain túlterjeszkedő, azokkal ellentétes, a Ket.

szabályaiba ütköző, valamint jogszabály-szerkesztési, jogalkotási szempontból törvénysértő szabályozást tartalmaz. Ennek alapján törvényességi felhívást bocsátott ki a jogszabálysértések megszüntetése érdekében. Az önkormányzat a felhívásban foglaltak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a beszámoló lezárásig a biztos nem kapott tájékoztatást. A miniszter kérte a kormány megbízottat, hogy ütemezze be az Önkormányzatnál a Ket. megfelelő alkalmazásának ellenőrzését, kiemelten a szociális ügyek vonatkozásában. A kormány megbízott arról tájékoztatta az Államtitkárságot, hogy a Kormányhivatal 2016. évi hatósági ellenőrzési terve kiegészült a vizsgált Önkormányzati Hivatalt érintően a Ket. megfelelő alkalmazásának ellenőrzésével, különösen a szociális ügyek vonatkozásában. A beszámoló készítésének időszakában erről még nem kaptunk tájékoztatást.

Az egészséghez való jog

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

1. Az AJB-361/2016. számú ügyben indított vizsgálatnak az volt az alapja, hogy az ombudsman tudomására jutott az a gyakorlat, hogy az óvodák elutasítják a hároméves kort betöltött gyermekek felvételét a védőoltások hiánya miatt. Ugyancsak jelzések érkeztek a kötelező védőoltások megtagadásával összefüggő közigazgatási és szabálysértési hatóságok eljárási gyakorlatával kapcsolatban. A panaszbeadványokban kifogásolták a kötelező védőoltások esetén figyelembe vehető halasztási, mentesítési okok szűkre szabott, rugalmatlan alkalmazását.

A jelentés hangsúlyozza, hogy a védőoltás célja a fertőző betegségekkel szembeni aktív, passzív védettség kialakítása, továbbá az életkorhoz kötött védőoltások nem minősíthetők szükségtelen alapjog-korlátozásnak, mivel az életkorhoz kötött védőoltások alkalmas és szükséges eszköznek minősülnek egyfelől a gyermekek megfelelő testi, szellemi, erkölcsi fejlődésének biztosításához, másfelől az egész társadalomnak fertőző betegségekkel, járványokkal szembeni védelméhez.

A védőoltásra kötelezett személy köteles magát a védőoltásnak, illetőleg vizsgálatnak alávetni. A védőoltásra kötelezett kiskorú megjelenéséről törvényes képviselője gondoskodik. A kötelező védőoltás alól az egészségügyi államigazgatási szerv a mentesítés indoklását alátámasztó, a kezelőorvos által adott szakvélemény ismeretében, kérelemre mentesítést adhat. Amennyiben pedig a védőoltás igénybevételére köteles személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv a védőoltást elrendeli. Ugyanakkor a szaktárca és az eljáró hatóság vezetőjének véleménye szerint az anyagi szankciók valós kikényszeríthetőséget nem eredményeznek a védőoltások felvételének megtagadása esetén. Az ombudsman rámutatott arra, hogy a kötelező védőoltás elrendelésének végrehajtása érdekében nem csupán anyagi jogi szankciók, hanem más kényszer jellegű intézkedés elrendelése is a rendelkezésre áll, de felhívta a figyelmet arra is, hogy a közigazgatási eljárási törvényben és szabálysértési törvényben szabályozott anyagi szankciók együttes alkalmazása kizárt, valamint kulcskérdésnek tartja a kötelezés egyedi ügyben való végrehajtása során az arányosság vizsgálatát.

A kötelező védőoltási rend fenntartásának napjainkra az vált a legfontosabb kérdésévé, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége körében mennyire tudja a szülőket segíteni abban, hogy a kötelező védőoltások beadásában való részvételüket ne kényszerként éljék meg, hanem egy tájékoztatáson alapuló, mindenki érdekét szolgáló együttműködésnek. Szükséges lenne átgondolni a kötelező védőoltás rendszerét védő, támogató intézményvédelmi eszközöket, azok hatékonyságát, a kötelező védőoltási rend optimális működőképességét a jövőre nézve.

A jelentés megállapította, hogy a jogszabályok egyértelműen meghatározzák az óvodai beiratkozáshoz benyújtandó dokumentumokat, amelyek között nincs olyan rendelkezés, amely a szülőktől a védőoltások felvételét alátámasztó – „a gyermek közösségbe felvehető” tartalmú – orvosi igazolások bemutatását követelné meg. Ilyen tartalmú előírást pedig az óvodák sem hozhatnak belső szabályzatukban. A biztos szerint az óvodavezető akkor jár el jogszerűen, ha gondoskodik az iskola-egészségügyi szolgálat óvodában való működéséről, amelynek keretében az orvos köteles az óvodába kerülő gyermekek életkor szerint esedékessé vált oltások megtörténtét ellenőrizni, és az esetleges oltási hiányosságok esetén a járási hivatalt értesíteni.

A vizsgálat feltárta, hogy a visszas óvodai gyakorlatot 2016-ig az Országos Epidemiológiai Központ (OEK) módszertani levele okozta, amely „előírta”, hogy gyermekközösségbe, továbbá alsó- és középfokú oktatási intézménybe csak az előírt oltásokkal rendelkező gyermekek vehetők fel. A biztos az OEK intézkedésével kapcsolatosan leszögezte, hogy az nem jogszabály, így az kötelező előírást sem határozhat meg. Egyben a vizsgálat azt is feltárta, hogy mind a 2015. évi, mind a 2016. évi Módszertani Levél a hiányzó oltások pótlására jogosult oltóorvosok körét az NM rendeletben foglaltaktól eltérően rögzítette.

A biztos több intézkedést fogalmazott meg, többek között az arányosság figyelembe vétele mellett a védőoltás kikényszerítésére, az oltásellenesség jelensége hazai körülményeinek feltárására, a módszertani levelek jogszabályban foglaltakkal való összhangjának megteremtésére, illetve az óvodai belső szabályzatok módosítására. Az ajánlásokat összességében elfogadták az érintett szervek. Az egészségügyi államtitkár a jelentésre adott válaszában a tervezett intézkedések körében többek között megfogalmazta, hogy a közösségbe menő, nem oltott gyermekek esetében vizsgálni kívánják a szülői felelősségvállalást igazoló dokumentáció bevezetését. A hivatkozott intézkedéssel az ombudsman nem értett egyet, a biztos hangsúlyozta válaszában, hogy a gyermekek közösségre jelentett veszélyét felmérni nem tudja, ugyanakkor amennyiben létezik olyan veszélyfaktor, melyet az immunizálásban nem részesült gyermekek jelentenek a közösségre, úgy az azzal összefüggő felelősségi kérdések nem mutathatnak a kizárólagos szülői felelősség felé. Rámutatott arra, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettsége folytán felelős azért, hogy az állampolgárai számára egészséges környezetet biztosítson a tankötelezettség teljesítése során is. Így, amennyiben az oltatlan gyermekek egészségügyi veszélyt jelentenek a közösség többi tagjára, úgy az állam kötelessége, hogy a megfelelő szabályozás megalkotásával és betartatásával védelmet biztosítson a védőoltást felvett gyermekek számára.

2. Az AJB-2350/2016. számú ügyben a biztos a Születésház Egyesület kezdeményezésére folytatott vizsgálatot az intézményen kívüli szülés körülményeinek tekintetében. A beadványozó álláspontja szerint az intézményen kívüli szülést szabályozó joganyag számos rendelkezése diszkriminatív, a jogszabály alapján megvalósuló gyakorlat pedig emberi méltóságot sértő helyzeteket eredményez. Panaszos kifogásolta, hogy az otthonszüléseket nem támogatja a társadalombiztosítás, ami miatt csak a kifejezetten jómódú családok tudnak a törvény biztosította lehetőséggel élni. Sérelmezte továbbá azt is, hogy otthonszülés esetén több akadályba is ütközik a szükséges anti-D vakcina térítésmentes felírása és kiváltása a rászoruló anyák esetében.

A vizsgálat során a biztos tényként állapította meg, hogy az otthonszülés költségeit a társadalombiztosítás nem fedezi, és megvizsgálta panaszos

azon felvetését, mely szerint sok érintett család számára tulajdonképpen elvi lehetőség szintjére csökkenti az otthonszülést, a választás szabadsága számukra a valóságban nem biztosított. A szabályozott keretek között működő otthonszülés költségei megközelítik a magánkórházban kísért szülés költségeit, amelyet köztudottan csak a tehetősebb, biztos anyagi háttérrel rendelkező családok engedhetnek meg maguknak. Válaszában a szakminiszter kifejtette, hogy az egészségügyi intézményekben a szülészeti ellátás feltételei változnak, és hogy az intézményen kívüli szülésről szóló rendelet hatályba lépése és alkalmazása egyértelműen komoly előrelépésnek értékelhető a várandós kismamák választási lehetőségeinek kibővítése szempontjából. A választás szabadságának biztosítása álláspontja szerint azonban nem teremt finanszírozási kötelezettséget az állam részéről.

A biztos jelentésében megállapította, hogy az intézményen kívüli szülés nem egyszerűen egy egészségügyi, egészségpolitikai és szakjogi, hanem olyan alapvető alapjogi szemléletbeli kérdés, amelynek megítélése kapcsán a napjainkban is zajlik a paradigmaváltás. A panaszbeadvány alapjául szolgáló finanszírozási probléma jelentőségének feltárása során megállapította, hogy az állam az otthonszülés jogi kereteinek megteremtésével, a korábbi illegális állapot dekriminalizálásával elvi szinten kétségtelenül biztosította a választási lehetőséget az otthonszülés és az intézményi szülés között. Megvizsgálta, hogy az állami, a társadalombiztosítás általi finanszírozás nélkül ezzel érdemben, tartalmilag is eleget tesz-e annak a követelménynek, hogy az önrendelkezési jog érvényesítését teljeskörűen elősegíti vagy támogatás nélkül ez csupán egy látszólagos lehetőség.

Leszögezte, hogy egy egészségügyi vagy szociális ellátás finanszírozásának a kérdése egyben gyakran az esélyegyenlőség, sok esetben pedig egyenesen a jogegyenlőség alkotmányos próbája, ami pedig túlmutathat az állam teherbíró képességére és tág szabályozási lehetőségeire való hivatkozáson. A kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az esélyegyenlőséget elősegítő állami beavatkozás pedig nem fakultatív feladat, hanem kötelezettség. A mindenkori jogalkotónak számolnia kell azzal, hogy egy objektíve hátrányos helyzetben lévő, rossz egzisztenciális helyzetű kör esetén az esélyegyenlőséget szavatoló állami szerepvállalás, a társadalombiztosítási finanszírozás megteremtése az összeegyeztethető megoldás lehet. A szülés biztonságos folyamatát lehetővé tevő intézményi és normarendszer vizsgálatakor is a méltósághoz való jog jelenti az alapot. Fontosnak tartotta aláhúzni, hogy az állam számára intézményi oldalról a háborítatlan, a nő méltóságára, önrendelkezésére tekintettel lévő szülés egészségügyi és más fontos személyes körülményeinek biztosítása az elsődleges, ezen belül értékelendő a valós választás lehetősége. Lényeges, hogy a szülő nő hagyományos orvostani értelemben nem beteg, a szülés folyamata az egyik legtermészetesebb élettani mechanizmus.

A biztos jelentésében elismerte, hogy az intézményen kívüli szülést szabályozó joganyag megalkotásával a jogalkotó elsősorban a szülés körülményeit, másodsorban a szülést kísérők helyzetét kívánta jogi kontextusba helyezni, majd vizsgálta a tervezett otthonszülés és a születésházakban történő szülés állami finanszírozásának kérdését. Megállapította, hogy a jogszabály a társadalmi igényt elismerve alternatívát kívánt engedni a kórházi szülések mellett, de diszfunkcionális abban az esetben, ha a létrejött elvi lehetőség nem valódi alternatíva. A jogalkotó normatív módon deklaráta, hogy az otthonszülést a társadalombiztosítás nem támogatja, így sok szülőt megfosztott a jogszabály által elismert alternatíva választásának konkrét lehetőségétől, ezzel összefüggésben viszont megbízható adatok sajnos nem állnak a rendelkezésre.

A fennálló megkülönböztetés a biztos szerint mégsem tekinthető önkényesnek, méltóságsértőnek: az alkalmazandó észszerűségi teszt ugyanis kizárólag észszerű indok fennállását követeli meg, amely az egészségügyi ellátásokkal kapcsolatos teherbíró képességre hivatkozás okán teljesül. Mindezek alapján nem áll fenn az egyenlő bánásmód követelményének sérelme, így pedig nem kényszeríthető ki a jogegyenlőség talaján az azonos mértékű társadalombiztosítási finanszírozás. Az alapjogi biztos hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a magánélet szabadságából és az emberi méltósághoz való jogból az következik, hogy az anyának joga van olyan jogi, illetve intézményi környezethez, amely a választását ténylegesen lehetővé teszi, kivéve, ha más jogok annak korlátozását teszik szükségessé. Idézte az Emberi Jogok Európai Bíróságának azon megállapítását is, mely szerint a szabadság fogalma bizonyos mértékű választási lehetőséget feltételez annak gyakorlását illetően. Az államnak meg kell teremtenie a várandós nő számára az érdemi választás lehetőségét, ahhoz jogilag biztonságos környezetet, valódi alternatívát és nem tántoríthatja el alapjogi értelemben indokolatlan, adminisztratív és pénzügyi akadályokkal.

Az ombudsman rámutatott, hogy az a jelenlegi helyzet, hogy a választási lehetőségek közül az intézményi szülés teljesen, az otthonszülés egyáltalán nem finanszírozott, az önrendelkezés intézményes védelmén alapuló alkotmányos mércének nem felel meg, hatásában alkalmas arra, hogy a várandós nők önrendelkezési szabadságával összefüggő visszásságot idézzen elő.

A panaszbeadványban jelzett másik probléma egy speciális egészségügyi-finanszírozási kérdést érint, az anti-D ellenanyag beszerzésének és költségének megtérítését. A jelenlegi gyakorlat szerint otthonszülést kísérő egészségügyi szolgáltatókat kizárólag szülésznő (bába) végzettségű szakemberek hoztak létre, akiket semmilyen jogszabály nem jogosít fel vény kiállítására. Ezért az érintett édesanyának el kell mennie egy orvoshoz, akinek el kell magyaráznia a problémát, az otthonszülés tényét, valamint meg kell kérnie, hogy írja fel az orvosságot. A szakértő álláspontja szerint nem állja meg a helyét azon felvetés, hogy nem biztosított az intézményen kívüli szülést választó várandós nők, anyák anti-D ellenanyaggal történő ellátása.

A jelentés által hivatkozott rendelet külön kimondja, hogy az abban meghatározott személyek a tőlük elvárható gondossággal kötelesek eljárni és felelősek a rendeletben meghatározott előírások betartásáért. A gyakorlat a biztos szerint ellentétes a jogszabályban foglaltakkal: a várandósság alatt a várandós anyát küldik a receptért és a gyógyszer kiváltása is az ő feladata, illetve költsége. A rendelet pedig egyértelművé teszi, hogy az ellenanyag beszerzése is a szolgáltató felelős személyének a feladata. Nyilvánvaló, hogy a jogszabályellenes gyakorlat kialakulásához az vezetett, hogy a beszerzésért felelős személy jogkörét meghaladja a gyógyszer felírása, így alternatív, kerülő módszerhez kell folyamodni a nő és további gyermekei érdekében, ami pedig egyben rá rótt olyan feladatot, ami jogszabály alapján mást terhelne. Ez a gyakorlat a jogbiztonság és a kiszámíthatóság elvével sincs összhangban, így alkalmas rá, hogy – az otthonszülés lehetőségének megteremtése ellenére – az érintetteket jogszabálykerülésre ösztönözze vagy, hogy e bizonytalanság révén attól őket eleve eltántorítsa. A biztos szerint ez a jogbiztonság követelményével, valamint az érintett nők tekintetében a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Az ombudsman felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át a rendelet hatályos szabályait, valamint fontolja meg az otthonszülés valódi alternatívaként való választhatóságát, a várandós nők számára méltányos módon történő társadalombiztosítási finanszírozása lehetőségének megteremtésével. Kérte továbbá, hogy a miniszter intézkedjen az otthonszülést választó várandós nők esetében az anti-D ellenanyag felírását érintő aggályos gyakorlat megszüntetése érdekében, ennek keretében fontolja meg a hatályos szabályozás felülvizsgálatának szükségességét, valamint azt, hogy a várandós nők – választott szülési módozattól függetlenül – teljes társadalombiztosítási térítés mellett juthassanak hozzá az anti-D ellenanyaghoz. A szaktárca többszöri megfontolásra visszaküldés mellett sem fogadta el az ajánlásokat, melyet a biztos tudomásul vett annak reményében, hogy ahogyan a válaszlevelükben fogalmaztak: „a népgazdasági háttér felkészültségi szintjének jövőbeni emelkedésével és az erőforrások bővülésével várhatóan kínálkozik megoldás a felvetett problémára”.

A művelődéshez való jog és az oktatás

Az Alaptörvény XI. cikke alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, ezt a jogot pedig az állam a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a művelődéshez való jogról az oktatáshoz való jog-

gal együtt rendelkezik, hiszen a művelődés klasszikus területe az oktatás. Az alkotmánybíróági gyakorlat szerint az oktatáshoz való jog akkor valószínűleg meg a felsőfokú oktatásban, ha az mindenki számára képességei alapján hozzáférhető, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatást kapnak. Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

Az alapvető jogok biztosának az oktatást érintő ügye vizsgálata során figyelemmel kell lennie arra, hogy az egyes oktatási intézmények eljárásával, tevékenységével kapcsolatban az elé kerülő ügyek jelentős részében nem az oktatásban vagy a felsőoktatásban való részvételhez való jog sérül, hanem tipikusan más alapjogok vagy a jogállamiság elvével összefüggő követelmények. Nem hagyható az sem figyelmen kívül, hogy a közoktatás és a felsőoktatás legfontosabb szereplői gyermekek, illetve fiatal felnőttek, akik esetében az alapjogok érvényesülése különös jelentőséggel bír. Ahogyan korábban, úgy a mostani tárgyévben is a közoktatási és a felsőoktatás területén is voltak olyan fontos vizsgálatok, amelyek nyomán rendszerszintű aggályokat tárt fel a biztos.

1. Az AJB-1061/2016. számú ügyben szülői panasz alapján indított vizsgálatot az ombudsman a budapesti Neptun utcai Általános Iskola megszüntetése ügyében. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy az alkotmányos és a jogszabályi keretek között a fenntartó mindenkor nagyfokú önállósággal rendelkezik az iskolák átszervezésének kérdésében, amely döntéséhez számos szempontot, érvet mérlegelhet, döntése csak időbeli korlátokhoz és egyeztetési kötelezettség lefolytatásához kötött.

A jelentés rámutatott, hogy az átszervezést megelőző eljárás egyik fontos garanciális eleme, az egyeztetési, véleményezési kötelezettség kapcsán a Tankerület több esetben a jogállamiság elvébe ütköző eljárást folytatott. Aggályosan járt el, amikor az iskolai szervezet helytelenül az iskola igazgatóin keresztül kérte fel véleményük megfogalmazására, a nemzetiségi önkormányzatot pedig egyetértési joga helyett véleményezési jog gyakorlására hívta fel. Felhívta a figyelmet, hogy az eltérő jogkövetkezmények miatt különösen fontos, hogy az egyeztetési eljárás lefolytatója a hatályos jogszabályokban foglaltak szerinti rendben, időben és módon kérje fel a jogosultakat véleményezési, illetve egyetértési joguk gyakorlására. A vizsgált ügy az egyeztetési kötelezettség kapcsán a hatályos szabályozás ellentmondásosságára is rámutatott, mert az a biztos álláspontja szerint az átszervezés akkor is megvalósul, ha az intézmény alapidokumentumában nem következik be olyan módosulás, amelyet a törvény az intézmény átszervezés esetére meghatároz.

Az időbeliség, a véleményezési eljárás kezdőnapjának megállapításával kapcsolatosan a jelentés további visszásságot tárt fel: a Neptun Iskola át-

szervezése kapcsán nem állapítható meg egyértelműen, hogy a véleményezéshez szükséges információkat mikor és milyen formában hozták az érintettek tudomására. A véleményezési eljárás lefolytatására a Tankerület határidő tűzésével felhívta az érintett iskolák vezetőit, de az átalakítással kapcsolatos információk még ekkor is csak részben jutottak el a véleményezésre jogosultakhoz. Valódi határidő-tűzésről csak akkor lehet szó, hogy ha a határidő kezdőnapján már világos a véleményezés tárgya. Az előzőekkel összefüggésben újabb visszásságként rögzítette azt is, hogy több iskolai szerv számára a véleménykialakítására szükséges 15 nap sem állt rendelkezésre véleményük kialakításához.

Mindezeket túl visszásságként tárta fel az átszervezést követően biztosított neveléssel-oktatással összefüggésben azt a tényt, hogy a sajátos nevelési igényű tanulók számára a szakértői bizottság véleményében rögzített fejlesztések nem biztosítottak. Hangsúlyozta, hogy a sajátos nevelési igényű tanulók igényjogosultságuk megállapításától kezdve különleges bánásmódra jogosultak az iskolájukban, mindez nem egyszerű adminisztratív előírás, hanem alapjogi jelentőségű garanciális elem. Mindezzel összefüggésben nem elfogadható, hogy az SNI-s tanulókat oktató iskolák átszervezésekor csak az iskolai dokumentumok áttekintésére kerül sor az alapfeladatok ellátása tekintetében. Ilyen esetekben ugyanis a kiemelt figyelem éppen azt jelenti, hogy szükséges az iskolák tényleges személyi és tárgyi feltételeinek vizsgálata is.

Komoly aggodalomra ad okot, hogy a sajátos nevelési igényű tanulókat nevelő, oktató Kontyfa Iskola igazgatója nem tartotta feladatának e tanulók fejlesztésével kapcsolatos intézkedések megtételét, nem rendelkezett tanulóiról pontos adatokkal, és a feladat ellátásának hiányosságát az utazó gyógypedagógiai hálózat szakember-állományának hiányosságaira hárította. Ráadásul mind a Kontyfa Iskola, mind az utazó gyógypedagógiai hálózatot működtető iskola fenntartói jogait ugyanaz a szervezet, a Budapest XV. Kerületi Tankerület látta el. Ugyanaz a Tankerület, amely oly módon készítette elő az iskolák átszervezését, hogy közben nem fordított kellő figyelmet a sajátos nevelési igényű tanulók ellátása tekintetében fennálló, várható hiányosságokra.

A visszásságok orvoslása érdekében az ombudsman több intézkedést fogalmazott meg. Az emberi erőforrások miniszterénél az intézményszervezés fogalmának pontosítását kérte az iskolák közötti osztályok áthelyezése tekintetében. A KLIK elnökénél kezdeményezte, hogy a szükséges személyi feltételek mielőbbi megteremtésével gondoskodjon a Kontyfa Iskolában tanulók fejlesztéshez való maradéktalan hozzáférhetőségről. Továbbá a jövőben, az oktatási intézmények esetleges átszervezése alkalmával, az érintett nemzeti-ségi önkormányzatokkal folytatott egyeztetési eljárás során biztosítsa az őket megillető véleményezési és egyetértési jog gyakorlását, valamint az egyeztetési kötelezettség során fokozott figyelmet fordítsanak a vonatkozó eljárási szabályok betartására, így különösen az eljáró szerv kijelölése, az érdemi in-

formációk teljes hozzáférhetősége, a válaszadásra nyitva álló határidők biztosítása tekintetében. A Kontyfa Iskola igazgatójától pedig azt kérte, hogy az intézmény valamennyi sajátos nevelési igényű tanulója számára biztosítottá váljon a szakértői véleményben rögzítettek szerinti ellátás; vizsgálja felül és egységesítse az iskola pedagógiai programját. A szaktárca válaszában a jelentés tartalmával egyetértett, de időközben az állami iskolák tekintetében bekövetkezett fenntartói szervezeti rendszer és elhatárolt feladatok megváltoztatására tekintettel az átszervezés fogalmának megváltoztatását nem tartotta indokoltnak. A KLIK elnöke a jelentésben kezdeményezett intézkedések megtételéről tájékoztatott, illetve jelezte, hogy a Kontyfa Iskola valamennyi érintett tanulója számára – a szakember hiányra tekintettel a pszichológiai megsegítés kivételével – biztosítják a szükséges szolgáltatásokat. A Kontyfa Iskola igazgatója a jelentésben foglaltak nehezményezése ellenére a jelentésben kért intézkedések végrehajtásáról tájékoztatott.

2. Az AJB-1360/2016. számú ügyben a panaszos a két tanítási nyelvű középiskolákban a nem két tanítási nyelvű osztályba járó tanulókra vonatkozó – az érettségi vizsgára való jelentkezési határidő előtt 3 héttel megváltoztatott – szabályok módosítását kifogásolta, ugyanis a módosítás indokolatlanul és váratlanul fosztotta meg az ezen iskolák nyelvi előkészítő osztályában tanuló gyerekeket a két tanítási nyelvű érettségi lehetőségétől, hiszen annak sikeres megszerzése egyben felsőfokú nyelvvizsgával egyenértékű okiratnak számított volna.

A vizsgálat feltárta, hogy a 2016 tavaszi érettségire jelentkező Középiskola nem két tanítási nyelvű, de nyelvi előkészítő osztályában a tanulók tanulmányaikat – tekintettel a nyelvi előkészítő évfolyamra – 5 tanévvel korábban, a 2011/2012-es tanévben kezdték meg. Ekkor a tanulók mérlegelték a képzés adta lehetőségeket, az iskolaválasztásban a kimeneti követelményként az idegen nyelvi tudás megszerezhetőségét, így azt is, hogy ha a két tanítási nyelvű oktatást is folytató középiskolába nyernek felvételt, ahol akkor is szerezhetnek felsőfokú nyelvvizsgával egyenértékű érettségi bizonyítványt, ha nem a két tanítási nyelvű osztályban tanulnak. A Középiskola a nyelvi előkészítő osztály tanulóinak is biztosította emelt szintű óraszámban az angol nyelv tanulását évfolyamonkénti emelt óraszám mellett. Az érettségit megelőző két tanévben, a 11. és 12. évfolyamon pedig csoportbontásban tanította a matematikát és az informatikát, ahol a nyelvi tudás megfelelő szintjével rendelkezők angolul, míg a többiek magyarul tanulták a két tárgyat és az előbbiek számára e tantárgyak heti óraszámát egygyel megemelkedett. A biztos álláspontja szerint a Középiskola e tanítási móddal a 2004-es Kerettantervre figyelemmel jogszerűen szervezte képzését, mivel a nyelvi előkészítő évfolyam azon tanulóinak számára biztosította az egyes szaktárgyak idegen nyelven való oktatását, akik megfelelő szintű tudással rendelkeztek. A kerettanterv

módszertanilag javasolta az egyéb közismereti, szakmai tárgyak tartalmi bevonását a nyelvtanításba, különösen az előírt kimeneti szintet a 10. évfolyamon elérő tanulók esetében.

Az ombudsman a Vizsgaszabályzat módosítását a jogbiztonság követelményének érvényesülése szempontjából is vizsgálta. Ennek keretében megállapította, hogy a jogalkotó az érettségire való felkészülési folyamat alatt, az érettségi vizsgára és a felsőoktatási felvételre való jelentkezés időpontja előtt 3 héttel változtatta meg az érettségire jelentkezés feltételrendszerét, amikor a tanulók legalább egy, a végzős diákok pedig már két éve megkezdték felkészülésüket az érettségi vizsgára, azzal párhuzamosan tulajdonképpen előkészítették a felsőfokú továbbtanulásuk lehetőségét is. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a Vizsgaszabályzat rendelkezésének 2016. január 23-ai hatályon kívül helyezése a kellő felkészülési idő biztosításának figyelmen kívül hagyása miatt súlyosan sérti a jogbiztonság követelményét, valamint a hozzáférhető felsőoktatáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét idézve elő. A hatályon kívül helyezés ugyanis nem volt összhangban az Nkt. felmenő rendszerre vonatkozó szabályaival, nem volt figyelemmel a felsőfokú továbbtanulással kapcsolatos rendelkezésekre sem, ezáltal a jogalkotó sem az érintett tanulók, sem szülei, sem az iskolák számára nem biztosította a megváltozott körülményekhez szükséges minimális felkészülési időt. Az érettségire jelentkezés feltételeinek szűkítése legfőképpen az érettségire való felkészülést már megkezdő évfolyamok tanulói számára okozott visszásságot, de a jogszabály szinte azonnali változása komoly hatással van azokra a tanulókra (és szüleikre), akik a felmenő rendszerre figyelemmel annak tudatában kezdték meg a középiskolát, hogy az adott intézményben akár felsőfokú nyelvvizsgával egyenértékű érettségit is szerezhetnek, amire a tanulókat a választott középiskola fel is készíti.

A biztos az emberi erőforrások miniszterének felhívta a figyelmét, hogy a tárca jogalkotással összefüggő szakmai tevékenysége és az előzetes tervezés során a jövőben hangsúlyosabban legyen figyelemmel a garanciális elvek, így a kellő felkészülési idő biztosítására, valamint a felmenő rendszer követelményének érvényesítésére. A szaktárca válasza szerint a jövőben a felmenő rendszer szabályaira és a kellő felkészülési idő biztosítására kiemelt figyelmet fordít, ennek érdekében új rendelkezéssel egészítette ki a törvényt, miszerint „Új érettségi vizsgatárgyat, vagy az érettségi vizsgatárgy új vizsgaszintjének vizsgakövetelményeit felmenő rendszerben kell bevezetni, az érettségi vizsgatárgy vizsgakövetelményeinek érdemi megváltoztatására irányuló rendelkezést az érettségi vizsgára jelentkezés előtt legalább két évvel kell kiadni.”

3. Az AJB-396/2016. számú ügyben egy fogyatékossgal élő beadványozó kifogásolta, hogy sikeres záróvizsgáját követően diplomáját középfokú C típusú nyelvvizsga hiányában nem vehette át. A panaszos sérelmezte, hogy Buda-

pest Főváros Kormányhivatala Szakértői Bizottsága I. fokú szakvéleménye, valamint igazságügyi logopédiai szakértő nyelvvizsga kötelezettség alóli teljes felmentésre vonatkozó szakértői véleménye ellenére az intézmény nem biztosította a jogszabály alapján igénybe vehető kedvezményeket. Állítása szerint a Dunaújvárosi Egyetem azért nem tette számára lehetővé a nyelvi követelmények alóli felmentést, mert korábban nem tett sikertelen nyelvvizsgát az adott nyelvből, vagyis nem igazolt legalább egy sikertelen nyelvvizsga kísérletet.

2012-ben az alapvető jogok biztosa átfogóan vizsgálta a fogyatékkal élő személyeket a felsőoktatásban megillető kedvezményekre, és azok elbírálása esetén alkalmazandó eljárásra vonatkozó jogértelmezési gyakorlatot. Az AJB-2990/2012. számú jelentés rögzítette, hogy az akkori jogszabályi környezet alapján valóban nem volt egyértelmű, hogy a záróvizsgát követően benyújtott mentesség iránti kérelmeket az intézményeknek milyen módon kellett elbírálniuk, ugyanakkor az akkori jogszabályi környezet is lehetőséget teremtett, hogy a záróvizsgát követően is mentesség iránti kérelmet nyújtson be a volt hallgató a jogszabályoknak megfelelő szakértői vélemény alapján. A jelentésre adott akkori válaszában ezzel az állásponttal a felsőoktatásért felelős államtitkár is egyetértett, kifejtette, hogy az utólagos vizsgálat és kérelem e területen meghatározó és a hallgatói jogviszony megszűnése után is élhet kérelemmel a volt hallgató. Mivel az akkori jogszabályi környezet a jogalkalmazás tapasztalatai alapján nem volt egyértelmű, annak konkretizálására az államtitkár ígéretet tett, ennek megfelelően a jogalkotó immár explicit módon szabályozza a mentességi kérelmek záróvizsgát követő benyújtásának lehetőségét, azaz a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alóli mentesítés megilleti azt a fogyatékkal élő volt hallgatót, aki záróvizsgát tett és hallgatói jogviszonya megszűnt, de a szakképzettség megszerzéséhez szükséges nyelvvizsga-kötelezettségét nem teljesítette.

A biztos megállapította, hogy a mentességi kérelmek vizsgálata során a felsőoktatási intézmény a szakvéleményben felmerült orvos-szakmai álláspontot nem bírálhatja felül, a mentesítésről való döntéskor figyelemmel kell lenni arra, hogy a mentesítésre kizárólag az annak alapjául szolgáló körülmények (pl. fogyatékoság típusa) fennállásakor kerüljön sor. Vizsgálhatja továbbá, hogy a mentesítés nem vezet-e a szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez, melyről az adott szakképzettség kimeneti követelményeinek ismeretében lehet érdemben állást foglalni. Vizsgálható ezen kívül az is, hogy igazolható-e, hogy a hallgató a középiskolai tanulmányok során kedvezményben részesült, illetve az igazolásként benyújtott szakvélemény megfelel-e a jogszabályi előírásoknak vagy az arra jogosult szerv állította-e ki, illetve a szakvéleményt kiállító szerv mentesítést javasolt-e. A mentesítés iránti kérelmek azonban a biztos álláspontja szerint a fenti szempontokon túl más szempontok alapján jogszerűen nem bírálhatóak felül. Az intézmény azonban nem a fenti okokra

alapozva utasította el a panaszos mentességi kérelmét, hanem egy, a jogszabályban nem szereplő okra hivatkozott, azaz nyelvvizsga letételére vonatkozó kísérlet igazolását kérte a beadványozótól. Az Egyetem rektora az elutasítás indokaként ugyanakkor arra hivatkozott, hogy a beadványozó hallgatói jogviszonya a záróvizsgát követően már megszűnt, így vele szemben nem értelmezhetőek a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény mentesítésre vonatkozó szabályai, mivel azt a hallgató tanulmányi előmenetele ideje alatt sem nem kérte, sem szakvéleményt arról nem nyújtott be.

A biztos vizsgálata során kifejtette, hogy a fogyatékkal élő hallgató számára állapotával kapcsolatos regisztráció tanulmányai során önkéntes, a jogszabály a regisztrációra folyamatosan lehetőséget biztosít, ugyanis arra vonatkozóan nem tartalmaznak utalást a jogszabályok, hogy a szakértői vélemény benyújtására mikor van lehetőség, pusztán azt szabályozzák, hogy a mentességek, kedvezmények igénybevételére mikor van lehetőség. Mindezek alapján előfordulhat olyan eset is, hogy a hallgató már befejezte tanulmányait, záróvizsgát tett, de személyi státuszában időközben, a záróvizsgát követően változás áll be, amelyet értelemszerűen a záróvizsgát követően tud szakvéleménnyel igazolni, kérve ez alapján a nyelvvizsga követelmény alóli mentesség megadását és oklevelének kiadását. Arra vonatkozóan tehát nem tartalmaznak utalást a jogszabályok, hogy a szakértői vélemény benyújtására mikor van lehetőség, a mentességek záróvizsgát követő elbírálását pedig a hatályos jogi szabályozás immár egyértelműen lehetővé teszi, melyet egyébiránt az Egyetem maga is áttemelt Tanulmányi- és Vizsgaszabályzatába (TVSZ). A biztos álláspontja szerint a mentességek megadásához kapcsolódóan sem milyen jogszabályban egyébiránt nem szereplő (pl. nyelvvizsgakísérlet) további feltétel, igazolás nem írható elő. Mindemellett kifejezetten aggályosnak tartja ugyanakkor az elutasítást azon mögöttes megfontolások alapján, hogy önmagában az a tény, hogy valamely volt hallgató a záróvizsgát követően nyújtja be mentesítés iránti kérelmét, bármiféle rosszhiszeműségre, joggal való visszaélésre utalna. A fentiek alapján a biztos összességében megállapította, hogy az intézmény eljárása a hatályos jogszabályi rendelkezésekkel nincs összhangban, továbbá saját intézményi dokumentumának sem felel meg. A mentesség kérdését a hatályos jogszabályok és a TVSZ alapján akkor is vizsgálni kell, ha a kérelmező hallgatói jogviszonya megszűnését követően nyújtja be mentesség iránti kérelmét. A biztos megállapította, hogy az intézmény mentességi kérelem elbírálására vonatkozó eljárása, illetve jogértelmezése alapjogi visszásságot okozott.

A biztos kezdeményezte a Dunaújvárosi Egyetem rektoránál, hogy a hatályos jogszabályoknak és a vonatkozó intézményi dokumentumoknak, valamint az ezek mögött álló alapjogi és jogállami garanciáknak megfelelően járjanak el a záróvizsgát követően benyújtott mentességre vonatkozó kérelmek elbírálásakor; a panaszos mentesség iránti kérelmét – a vonatkozó jog-

szabályok, az intézmény belső szabályzata, valamint a jelentésben részletesen ismertetett szempontok alapján – érdemben bírálja el és hozzon döntést. Az intézmény rektora válaszában az ombudsmani álláspontot elfogadva a szóban forgó hallgatót megillető mentességet biztosította.

4. Az AJB-1261/2016. számú ügyben egy panaszos a Pannon Egyetem Gazdaságtudományi Kar okleveles közgazdász MBA szakon a záróvizsga-szervezés körülményeit sérelmezte, mivel témavezetője nem lehetett jelen a védésén. Másrésztől – mindezzel szoros összefüggésben – diplomadolgozata értékelésével kapcsolatban hozott intézményi döntés miatt fordult a Hivatalhoz, mivel az nem az intézmény által elfogadott követelményekre épült, ugyanis minősítésébe nem kerültek bele a belső és külső konzulensek által javasolt érdemjegyek.

A vizsgálat megállapította, hogy a Kar diplomadolgozat készítésének eljárási utasításában a dolgozat értékelésére vonatkozó rész tartalmazza a dolgozat végső érdemjegyének kiszámítását, ami a témavezető értékelésének, a bíráló értékelésének és a védés eredményének 1/3 súlyú összegzéseként határozza meg a dolgozat végső érdemjegyét. Megállapította továbbá, hogy ez a kari belső eljárás ellentétes az intézmény Tanulmányi és Vizsgaszabályzatában foglaltakkal, azaz azzal, hogy a dolgozat minősítését a záróvizsgabizottság állapítja meg. Ezt maga az intézmény is észlelte és a jogorvoslati eljárás lefolytatása során a Hallgatói Jogorvoslati Bizottság utasította a Kar dékánját, hogy a hibás eljárásrendet, amely megtévesztette a beadványozót, 5 napon belül távolítsa el a honlapról, és az eljárásrendet dolgozza át a TVSZ-nek megfelelő módon. A fentiek alapján a biztos megállapította, hogy a panaszos diploma-készítéskor és védésekor hatályos intézményi szabályzatok nem voltak egymással összhangban. Mindez az ellentmondásos jogi helyzet, valamint az a tény, hogy a diplomadolgozat-készítés rendjéről szóló eljárásrendet az intézmény folyamatban lévő záróvizsga-időszakban módosította, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az érintett hallgató tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. A felsőoktatási intézmények autonómiájából is következik, hogy a főiskolák, illetve az egyetemek az alkotmányos és törvényi keretek betartása mellett alapvetően maguk döntenek el az adott szakon előírt követelményeket. Adott felsőoktatási intézmény meg is változtathatja a szakhoz tartozó vizsgakövetelményt, a módosításakor azonban a mozgásteret korlátozza az a jogelv, hogy amennyiben új kötelezettségeket ró a hallgatókra, vagy kötelezettségeiket terhesebbé teszi, akkor ezt megfelelő felkészülési idő biztosításával tegye. A korábbi követelményeket módosító, szigorító döntés kihirdetése és hatálybalépése közötti időtartamot a felsőoktatási intézménynek úgy kell meghatároznia, hogy az előírt új követelményeket a hallgatók számára előreláthatóan és kiszámíthatóan vezesse be, a hallgatóknak lehetőségük legyen

azok teljesítésének módját megtervezni, illetve azokat teljesíteni. Ezt a megfelelő felkészülési időt a képesítési követelményeket szabályozó jogforrások általában a felmenő rendszer alkalmazásával szokták biztosítani. Abban az esetben tehát, ha a felsőoktatási intézmény módosítani kíván a szabályzatán, hangsúlyozottan irányadónak kell tekintetni a kellő felkészülési idő biztosításával kapcsolatos garanciális előírásokat, amelyek a jogállamiság elvét kifejtő alkotmánybírósági gyakorlatból következnek. Mindez különösen azért fontos, mivel egy eljárás szabályzat módosítása, a belső intézményi dokumentumok ellentmondása folyamatban lévő záróvizsga időszakban különösen megtevesztő, sérelmes lehet az érintett hallgatók számára.

A felsőoktatási intézmények szervezeti és működési autonómiájából következően önálló, autonóm módon határozhatják meg a vizsgaszervezéssel kapcsolatos szabályokat. Következésképpen e kérdéssel összefüggésben a biztos csak azt vizsgálhatta, hogy a záróvizsga szervezése, az értékelés, minősítés körében a vonatkozó jogszabályoknak, belső intézményi dokumentumoknak megfelelően járt-e el az Egyetem. A vizsgálat e körben megállapította, hogy a témavezető jelenlétét a záróvizsga-bizottságból sem a hatályos jogszabályok, sem az intézmény TVSZ-e nem zárja ki, így azt az intézménynek erre irányuló hallgatói kérés esetén lehetővé kell tennie. Ugyanakkor az, hogy a panaszos témavezetője a konkrét esetben ténylegesen miért nem volt jelen, a rendelkezésre álló információk alapján nem volt megállapítható.

Az Egyetem rektora arról tájékoztatta a biztost, hogy a szakdolgozat védésénél a bizottság figyelembe vette a külső és belső bíráló írásos véleményét is, de szakmai szempontok alapján a bizottság a jelölt védését közepesre értékelte. A Hallgató Jogorvoslati Bizottság határozatában foglaltak szerint pedig a dolgozat értékelését a záróvizsga-bizottság a témavezető és a bíráló írásos véleménye alapján, de attól függetlenül végezte. A vizsgálat megállapította, hogy a belső intézményi dokumentumok értékeléssel kapcsolatos megfogalmazása nem rejti magában a bírálók által javasolt érdemjegytől független értékelés lehetőségét. A diplomadolgozat érdemjegyét a bírálók által javasolt érdemjegyek alapján kell meghozni, a javasolt érdemjegy természetesen nem köti a bizottsági tagokat, hiszen az csak javaslat, ugyanakkor attól teljesen független értékelést sem tesz lehetővé, azaz annak befolyással kell lennie, meg kell jelennie a végleges záróvizsga-bizottság általi értékelés során. Mivel a diplomadolgozat-bírálati lap tanúsága szerint mind a külső, mind a belső bíráló ötös érdemjegyet adott a dolgozatra, a bizottság pedig hármas érdemjegyet adott a védésre, ebből látható, hogy a diplomadolgozat hármas minősítésére vélelmezhetően a bírálók által javasolt érdemjegyek nem voltak érdemi hatással.

Az ügy fontos tanulsága, hogy a hallgató sérelmét az okozta, hogy az intézményi szabályzatok bizonyos fogalmakat nem konzekvensen, nem kellően egyértelműen, néhol pedig egymásnak ellentmondóan használnak. Így nem egyértelmű az intézményi szabályzatok alapján, hogy a diplomadolgozat érté-

kelése kapcsán a bíráló érdemjegye vagy írásos véleménye alapján kell-e megállapítania a záróvizsga-bizottságnak a diplomadolgozat minősítését, továbbá az sem teljesen egyértelmű, hogy a bizottsági tagok milyen módszer szerint értékelnek. Az, hogy a bizottsági tagok szakmai szempontok figyelembe vételével hozzák meg döntésüket, rendkívül lényeges és alapvető követelmény, de önmagában, egy ellenőrizhető értékelési módszer meghatározása nélkül nemcsak félreértésekre, hanem esetleges visszaélésekre is okot adhat, mivel az nem kellően konkrét, így nem kellően ellenőrizhető eljárásról alapul.

A biztos felkérte a Pannon Egyetem rektorát, hogy fordítson különös hangsúlyt a záróvizsgák szervezése és lebonyolítása során a kellő körülményekre, az egyetem belső szabályzatainak összhangjára, továbbá fontolja meg a jelentésben ismertetett szempontok alapján történő módosítások átvezetését. Felkérte továbbá, hogy tekintse át a TVSZ, a Tanterv diplomadolgozat értékelésére vonatkozó hatályos rendelkezéseket, és fontolja meg azok felülvizsgálatát és átdolgozását, hogy a diplomadolgozat záróvizsga-bizottság általi értékelésének folyamata pontosabb, részletesebb, a hallgatók számára pedig világos, egyértelmű és átlátható legyen.

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 alkotmánybírói 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, mint alanyi jellegű jog. A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, struktúrájával, hagyományaival. Az államnak el kell ismernie a munkához való jogot és megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az ombudsmani gyakorlatban – az ismertetett karaktere folytán is – csak kivételesen jelenik meg szempontként a munkához való jog érvényesülése. Kiemelendő itt, hogy a közfoglalkoztatottak jogainak védelmét, valamint a közfoglalkoztatás működését érintő megállapításokat pedig e csoport kiszolgáltatói helyzete okán a különösen védendő csoportok fejezetrész összegzi.

1. Az AJB-1466/2016. számú jelentésben a biztos a közérdekű önkéntes tevékenység és az iskolai közösségi szolgálat kérdéskörét vizsgálta meg átfogóan. A panaszos civil szervezet azért fordult a biztoshoz, mert sérelmezte, hogy a közérdekű önkéntes tevékenységre, valamint az iskolai közösségi szolgálatra (IKSZ) vonatkozó hatályos jogi szabályozás nem rögzíti egyértelműen a két tevékenységre vonatkozó szabályokat az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat, valamint a felelősségbiztosítási szerződés tekintetében. A biztos jelentésében megállapította, hogy az önkéntes tevékenység és az IKSZ „rokon” intézmények, mivel mindkettő fő jellemzője, hogy ellenszolgáltatás nélküli, a közösség érdekében végzett tevékenység. Emellett nagyfokú átfedést mutatnak a lehetséges fogadó intézményeik valamint a keretükben végezhető tevékenységek köre is. Míg azonban az önkéntes munka alapvetően az önkéntesség elvén alapul, az IKSZ inkább egyfajta kötelezettségnek tekinthető, hiszen annak „elvégzése” és igazolása nélkül a diák nem teheti le az érettségi vizsgát. Mindezen hasonlóságok ellenére a két intézmény szabályozása a munkaköri alkalmassági vizsgálat és a felelősségbiztosítás tekintetében jelentősen eltér egymástól.

A biztos megállapította, hogy sok esetben nehéz éles határvonalat húzni, hogy a tanulók által ellátott tevékenységek nem tartoznak-e valamely munkakör feladatai közé. Így például nem egyértelmű, hogy miért nem tekinthető munkaköri feladatnak az iskolai közösségi szolgálat keretében végzett játék az óvodáskorú vagy sajátos nevelési igényű gyerekekkel, noha az óvodapedagógiai jellegű tevékenység, a felolvasás egy idősoththonban, a bevásárlás az idős vagy fogyatékossgal élő ember számára, ami a természetbeni szociális ellátások egyik lényeges gondozási feladata. A biztos ezt a körülményt annál is inkább aggályosnak tartotta, mivel az 50 órás közösségi szolgálat teljesítésének kötelezettsége valamennyi, a közoktatásban részt vevő, érettségi előtt álló fiatal tekintetében fennáll, a jogszabály semmilyen kivételt, „mentesülési lehetőséget” nem biztosít. Ennek megfelelően a fogyatékossgal élő, vagy valamilyen súlyos, krónikus betegségben szenvedő fiatalnak ugyanúgy teljesítenie kell a közösségi szolgálatot – előzetes orvosi vizsgálat nélkül –, mint az egészséges társainak. Ennek eldöntésére azonban, hogy a fiatal alkalmas-e és milyen jellegű közösségi szolgálat teljesítésére, kizárólag az állapotát ismerő, hozzáértő egészségügyi szakember, szakorvos lehet jogosult a – közösségi szolgálat megkezdését megelőzően – elvégzett munkaköri alkalmassági vizsgálat eredményeként.

A biztos megállapította, hogy az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat jelenlegi szabályozása aggályos. A közérdekű önkéntes tevékenység esetében ugyanis, ahol a döntően nagykorú, már munkatapasztalattal rendelkező felnőttek számára, kötelező jelleggel írja elő az alkalmassági vizsgálat elvégzését, míg az iskolai közösségi szolgálat esetében, ahol szinte kizárólag kiskorú, tényleges munkatapasztalat nélküli fiatalok végeznek közösségi te-

vékenységet, ennek ellenére nem kell részt venniük az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálaton.

A biztos kifejtette, hogy az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat kötelezettségét nem a különböző munkavégzési formához, hanem az ellátandó tevékenység tartalmához, azaz a ténylegesen betölteni kívánt munkakörhöz kellene kötni. Jelenleg ugyanis abban az esetben kötelező az orvosi vizsgálat elvégzése, amennyiben az adott munkavégzési forma a munkavédelmi törvény által definiált szervezett munkavégzés fogalma alá tartozik. Önmagukban, a tételesen felsorolt munkavégzési formákból azonban nem lehet következtetni az azok keretében ténylegesen elvégzendő munkákra, az azok által betöltött munkakörökre, így nem lehet felmérni azok kockázatait sem. A munkavégzés formájából, megnevezéséből nem lehet következtetni arra, hogy a munka tényleges ellátásához szükség van-e előzetes orvosi alkalmassági vizsgálatra. Szükség lenne a munkakörök ilyen szempontú felülvizsgálatára, amelynek eredményeként arra is lehetőség nyílik, hogy a jogalkotó – az egészségügyi kockázatok figyelembe vétele mellett – meghatározza, hogy melyek azok a munkakörök, ahol szükséges az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat és mely munkaköröknél elegendő a foglalkoztathatósági vizsgálat elvégzése.

A kötelező felelősségbiztosítás kérdésével összefüggésben a biztos szintén azt állapította meg, hogy azok nem egyértelműek a két jogintézményre vonatkozóan. A közérdekű önkéntes tevékenység esetében az egészségügyi és szociális intézményeknél előírja a fogadó szervezetek számára felelősségbiztosítás megkötését, azonban nem rendelkezik arról, hogy hogyan és kinek kell viselnie azokat a károkat, amelyek nem az ezen ágazatokban történő önkéntes munkavégzés során merülnek fel, illetve nem az önkéntes tevékenysége által, hanem éppen az önkéntes egészségében, testi épségében, esetleg vagyónában keletkeznek. Az iskolai közösségi szolgálat esetében azonban a tanulók által okozott károkra a fogadó intézményeknek nem kötelező felelősségbiztosítást kötnie. Mindezek alapján nem eldönthető, hogy az így keletkező károkat a fogadó intézménynek, az iskolának vagy magának a diáknak kell-e megtérítenie, vagy ki viseli azt az esetleges kárt, amely a tanuló egészségében, testi épségében vagy vagyónában keletkezik.

A biztos felkérte a minisztert, hogy gondoskodjon arról, hogy az iskolai közösségi szolgálatra vonatkozó felelősségbiztosítási szabályokat mielőbb megalkossák, a közérdekű önkéntes tevékenységre vonatkozóakat pedig pontosítsák. Emellett felkérte arra is, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel közösen tekintse át az előzetes munkaköri alkalmassági vizsgálat elvégzésére vonatkozó hatályos szabályozást és vizsgálja meg annak a lehetőségét, miként biztosítható, hogy a jövőben csak azokban a munkakörökben legyen kötelező az előzetes munkaköri alkalmassági vagy foglalkoztathatósági vizsgálat elvégzése, amely tevékenység egészségügyi kockázatait azt megkövetelik, illetve amely tevékenység ellátásához az egészségügyi alkalmasságot igazolni kell.

Az államtitkár a jelentésre adott válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy a fenti tevékenységek felelősségbiztosítása szabályozásának kérdésével összefüggésben felvette a kapcsolatot a Nemzeti Fejlesztési és a Nemzetgazdasági Minisztérium illetékes államtitkáraival, akiknek szakmai egyeztetést javasolt. Az IKSZ esetében azonban továbbra sem tartja szükségesnek az előzetes orvosi alkalmassági vizsgálat bevezetését. Az NGM munkaerőpiacért felelős államtitkára arról tájékoztatta a biztost, hogy egyetért az ajánlásában foglaltakkal, mely szerint a közérdekű önkéntes tevékenység megkezdése előtti, kötelezően elvégzendő munkaköri alkalmassági vizsgálatral összefüggésben a probléma jogszabályi módosítást igénylő megoldása lehet a jellemben hasonló munkavégzési formákra, az egyszerűsített foglalkoztatás körébe tartozó időn munkára vagy alkalmi munkára vonatkozó szabályozás kiterjesztése. Az iskolai közösségi szolgálat teljesítésével összefüggésben szintén egyetértett a jelentésben foglaltakkal. Tájékoztatása szerint a probléma a legegyszerűbben az iskola-egészségügyi ellátásról szóló rendelet módosításával lenne megoldható. Ennek során a nevelési- oktatási intézmény orvosa által ellátandó iskola-egészségügyi feladatokat ki kellene egészíteni a közösségi szolgálat keretében tevékenységet folytató középiskolások alkalmasságának vizsgálatával és véleményezésével. Elfogadhatónak tartja ugyanakkor azt a szabályozást is, amely a fiatalok e közösségi szolgálatára vonatkozóan a foglalkoztathatósági vizsgálat elvégzését tenné kötelezővé. Tájékoztatása szerint a jogalkotási folyamat megkezdődött, a tárcák közötti szakmai véleménykülönbségeket az egyeztetések során tisztázni fogják.

2. Az AJB-2310/2016. számú jelentésben a biztos a szakképzés keretében teljesítendő szakmai gyakorlat területét tekintette át. A szakképzési rendszer keretében teljesítendő gyakorlati képzés kapcsán ugyanis több beadvány is érkezett a biztoshoz. A gyakorlóléhelyek hiányát sérelmező beadvány kapcsán a biztos megállapította, hogy a duális képzés lényege, hogy a szakképzés bizonyos feladatait az állam vagy az egyéb iskolafenntartók által működtetett szakképző intézmények látják el, míg a szakképző iskolai tanulók gyakorlati képzésével kapcsolatos feladatokat a gazdálkodó szervezetek, például vállalatok, gyárak, egyéni vállalkozók, stb. biztosítják. A duális képzés sikere tehát nagyban függ attól, hogy elegendő, a gyakorlati képzés biztosításához és a szakma elsajátításához alkalmas gyakorlóléhely áll-e rendelkezésre. A szakképzésben részt vevő, a tanulók számára rendelkezésre álló gyakorlati képzőhelyekről a kamara internet alapú Szakképzési Integrált Információs Rendszer néven nyilvántartást vezet, amely a honlapon mindenki – így a szülők, illetve a diákok által is – megismerhető. A vizsgált esetben elegendő gyakorlati képzőhely állt a tanulók rendelkezésére, a panasszal érintett szakmában pedig a tanulók többszörösét is el tudták volna helyezni. Így a vizsgálat a gyakorlati képzőhelyek hiányát nem igazolta. A biztos megállapította, hogy önmagában az a körülmény

is alapjogi aggályokat vet fel, hogy a szakképzésben részt vevő tanulóknak és szüleiknek nincsenek megfelelő ismereteik arról, hogy a gyakorlati képzés megszervezésével összefüggésben milyen jogaik és lehetőségeik, a szakképző iskolának, a területi kamarának milyen kötelezettségei vannak.

A második beadványban sérelmezettekkel összefüggésben – a tanuló-szerződésben foglalt juttatások elmaradása és a tanulók túlmunkára kötelezése – a biztos megállapította, hogy bár a tanuló-szerződés konkrétan megjelölte a tanulót megillető pénzbeli juttatások mértékét, illetve azt is, hogy a gyakorlati képzőhely a képzés időtartamára milyen egyéb juttatásokat biztosít a diák számára, ennek ellenére a gyakorlólhely munkaruhát csak részben, egyéni védőeszközt, védőfelszerelést, valamint útiköltség térítést pedig egyáltalán nem biztosított a tanulónak. A jelenléti ív nyomtatványok vizsgálata eredményeként a biztos megállapította azt is, hogy az nem dokumentálta egyértelműen a tanuló által ledolgozott órák számát. A ledolgozott óráként megjelölt időtartam ugyanis mindig kevesebb volt, mint a tanuló gyakorlólhelyre érkezése és távozása közötti tényleges időtartam. A jelenléti ív szélén ugyanakkor a tanuló jól láthatóan megjelölte, „dokumentálta” az általa ténylegesen a gyakorlólhelyen töltött – az érkezése és távozása közötti – valós időtartamot is. Ez általában 7 óra 45 perc volt, azaz 45 perccel hosszabb, mint amennyi időtartamot az Sztv. a gyakorlati képzés időtartamára előír. A jelenléti ívek alapján azonban az is megállapítható, hogy a gyakorlati képzőhely azon előírásnak sem tett eleget, hogy a tanuló részére a gyakorlati képzés befejezése és a következő napi gyakorlati képzés megkezdése között legalább tizenhat óra folyamatos pihenőidőt kell biztosítani. A biztos megállapította, hogy alapjogi szempontból aggályos a területi kamara azon eljárása, hogy a szülő bejelentése ellenére nem vizsgálta ki megfelelően, hogy a kiskorú tanulót a gyakorlati képzőhely valóban a jogszabályi előírásoknak megfelelően foglalkoztatta-e, nem kötelezte-e túlmunka végzésére.

A Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara (BKIK) elnöke az ombudsman megkeresésére adott válaszában nem jelezte e problémákat és részletes vizsgálatot sem indított azok orvoslására. A biztos szerint ugyanakkor a jelenléti íveken szereplő, egymásnak ellentmondó adatok, illetve a tanuló lap szélén megjelölt „saját nyilvántartása” önmagában okot adott volna egy átfogóbb, részletesebb – akár a munkaügyi hatóság által lefolytatott – vizsgálatra, amelyek egyértelműen igazolhatták volna, hogy ténylegesen sor került-e a tanuló jogellenes foglalkoztatására. A gyakorlati képzés során ugyanis a kiskorú tanuló munkahelyi védelmének kiemelt szempontnak kell lennie, és nem lehet eltekinteni attól a körülménytől, hogy a fiatalok a szakmai gyakorlólhelyen fokozott munkavédelmi, munkabiztonsági előírások vonatkoznak.

A kamara eljárásával összefüggésben a biztos megállapította azt is, hogy a gyakorlati képzőhely ellenőrzése során, a kamara által hozott határozatok – sem a rendelkező részükben, sem az indokolásukban – nem tartalmaznak

konkrétumokat, pusztán a szakképzési törvény vonatkozó rendelkezéseit idézik. Ezzel összefüggésben az ombudsman hangsúlyozta, hogy a területi kamara ezen ellenőrzése során hatósági jogkörben, a Ket. szabályai alapján, mintegy hatóságként jár el. Mivel eljárása során a Ket. szabályait kell alkalmaznia, ezért az általa hozott határozatoknak is meg kell felelnie a Ket. vonatkozó szabályainak. A kamarai határozat azonban nem felel meg ezeknek a követelményeknek. Mindezek alapján a biztos megfontolandónak tartotta, hogy a kamara azon munkatársaira vonatkozóan, akik az Sztv. felhatalmazása alapján hatósági feladatokat látnak el, és akiknek a Ket. szabályainak kell érvényt szerezniük, valamilyen alkalmazási illetve képzési követelmény érvényesüljön. Ezen követelménynek pedig legalább arra ki kellene terjednie, hogy a kamarai munkatársak megfelelő, a feladataik ellátásához nélkülözhetetlen közigazgatási ismeretekkel rendelkezzenek, vagy meghatározott – belátható – időn belül ilyen képesítést szerezzenek és ezen ismereteiket folyamatosan aktualizálják, illetve bővítsék.

A biztos megállapította, hogy a jogalkotónak az a mulasztása, hogy a szakképzési törvényhez kapcsolódóan nem alkotta meg az annak végrehajtására szolgáló Kormányrendeletet, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszás helyzetet eredményez.

Végezetül a harmadik beadványban jelzett problémával, a tanulószervezetek késedelmes kamarai ellenjegyzésével összefüggésben a biztos megállapította, hogy a tanulószervezet a felek 2015. szeptember 30-án kötötték meg, majd 5 napon belül megküldték a területi kamarának. Az ezt követő hónapokban a panaszos szülő többször, személyesen is kérte a kamarát, hogy küldje meg az ellenjegyzett szerződést, majd ennek elmaradása miatt, 2016. május 9-én fordult a biztos hivatalához. Nem vitatható, hogy az eljárás elhúzódására részben a pontatlanul kitöltött szerződés miatt került sor, azonban ez sem indokolja a kamara nyolc hónapon keresztül elhúzódó eljárását, illetve azt a tényt, hogy a panaszos számára csak többszöri kérése eredményként küldték meg a szerződést. Az ombudsman megállapította, hogy az a körülmény, hogy a BKIK a hozzá határidőben megküldött tanulószervezetet csak több hónap elteltével, indokolatlanul elhúzódó eljárása eredményeként jegyezte ellen és küldte meg a tanuló számára, az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett.

A biztos felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy kezdeményezze a szakképzési törvényhez kapcsolódó, annak végrehajtására szolgáló kormányrendelet megalkotását. Fontolja meg annak a szükségességét, illetve lehetőségét, hogy a területi kamarák hatósági jogkörben eljáró munkatársai számára meghatározott kiválasztási és képzési követelményeket vezessenek be. Emellett felkérte az MKIK elnökét, hogy tegyenek eleget a tájékoztatási kötelezettségüknek, különös figyelemmel az adott szakmában rendelkezésre álló szakmai gyakorlóhelyek, illetve a tanulószervezettel kapcsolatos tudni-

valók megismertetésére, vizsgálja meg a területi kamarák hatósági jogkörben eljáró munkatársai számára meghatározott kiválasztási és képzési követelmények bevezetésének lehetőségét. Az illetékes területi kamarák elnökét pedig felkérte, hogy a jövőben kiemelt figyelmet fordítsanak a szakképzésben részt vevő tanulók és szüleiük megfelelő tájékoztatására, a megyében rendelkezésre álló szakmai gyakorlóléhelyek minél szélesebb körű megismertetésére. A szakmai gyakorlóléhelyek ellenőrzésével összefüggő tevékenységük során pedig minden esetben hozzák meg a szükséges intézkedéseket és eljárások során fordítsanak kiemelt figyelmet az eljárások ennek megfelelő időn belül történő befejezésére, illetve a garanciális elvek érvényesülésére.

Az MKIK elnöke a jelentésre adott válaszelevelében arról tájékoztatta a biztost, egyetért az abban foglaltakkal, és megfontolja azon ajánlását, hogy a területi kamarák hatósági jogkörben eljáró munkatársaira vonatkozóan szigorúbb kiválasztási és képzési követelményeket támasszanak.

3. Az AJB-1882/2016. számú ügyben az ombudsman arra jutott, hogy a magyar nyugdíjrendszerben alapjogi szempontból nem kényszeríthető ki a politikai rehabilitációval kapcsolatos kedvezmény. A panaszos a politikai meggyőződésük miatt elbocsátott munkavállalók nyugdíjra jogosító szolgálati idejének megállapításával összefüggő panaszában beszámolt arról, hogy a rendszerváltás előtt a munkaviszonyát politikai meggyőződése és ellenzéki tevékenysége miatt megszüntették, emiatt közel tíz éven keresztül nem tudott elhelyezkedni, alkalmi munkákból tartotta fenn magát. Az idén nyugdíjba kívánt vonulni, de kiderült, hogy a nyugdíjra jogosító szolgálati idejébe nem számítható be ezen időszak. Sérelmezte, hogy a közalkalmazotti törvény alapján közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek tekinthető az 1992. május 2-ig munkaviszonyban nem töltött időszak, és a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló törvényben is van hasonló rendelkezés, azonban mindkét törvényhely csak a közalkalmazottakra korlátozza a rehabilitáció lehetőségét.

A biztos arra jutott, hogy a közalkalmazotti törvény hivatkozott szakasza ugyan rehabilitációs jellegű, de kizárólag a közalkalmazotti jogviszony fennállásának időtartamára, az azokhoz kötődő juttatásokra vonatkozik. Azaz ha a jogviszony megszüntetésére a munkavállaló politikai meggyőződése miatt került sor és azt megfelelően igazolni tudta, akkor az emiatt munka nélkül töltött időtartamot közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek kell tekinteni. Mivel azonban ekkor valójában járulékfizetés nem történt, így nem minősül nyugdíjra jogosító szolgálati időnek. A hatályos társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény sem tartalmaz rehabilitációs jellegű, a rendszerváltás előtt politikai okokból történt jogellenes jogviszony megszüntetésére alkalmazható szabályokat. A biztos megállapította, hogy a panaszban hivatkozott jogszabályi rendelkezések nem sértik az egyenlő bánásmód követelményét. A közalkalmazotti törvénybe beépített, rehabilitációs jellegű szabályok vi-

szonylag csekély számú közalkalmazott számára és kizárólag a jogviszonyban töltött idő számítására vonatkozóan biztosított többlet jogosítványokat, a nyugdíjra jogosító szolgálati időbe azonban ezen időszak nem számítható be. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben található reparációs szabály pedig nem csak a közalkalmazotti, hanem az egyéb jogviszonyokban foglalkoztatottak számára is lehetőséget ad a jogellenes munkáltatói felmondás miatt „kiesett” biztosítási, szolgálati idő beszámítására.

A politikai meggyőződésük miatt elbocsátott munkavállalók nyugdíjra jogosító szolgálati ideje kapcsán a hatályos jogszabályok nem tartalmazznak olyan rendelkezést, amely lehetőséget biztosítana az ezen ok miatt „kiesett” biztosítási jogszerző idő beszámítására. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszer hosszú távú fenntartása érdekében ugyanis a járulékfizetés nélkül elismerhető szolgálati időket az elmúlt években ki kellett vezetni. Ennek megfelelően a társadalombiztosítási nyugellátásra jelenleg mindenki kizárólag járulékfizetéssel fedezett biztosítási jogviszonnyal szerezhet jogosultságot, mivel ez felel meg az Alaptörvényben rögzített, az öngondoskodás elvét előtérbe helyező jogelvnek. A biztos a jelentésében aláhúzta, hogy a társadalombiztosítási nyugellátás rendszere alapvetően a biztosítási elvre épül, amiben a jogosultságot járulékfizetéssel kell megalapozni. A jogalkotó a nyugdíjra való jogosultság szabályainak megállapítása körében nagyfokú szabadságot élvez, nyugdíjpolitikai szempontok alapján meghatározhat kedvezményeket az általános öregségi nyugdíjra vonatkozó szabályokhoz képest, de erre nincsen kötelezettsége. Mindezek miatt – a biztos álláspontja szerint – önmagában nem vet fel alapjogi aggályt, hogy a jogalkotó az ellenzéki aktivitásukért állásukat veszített személyeknek nem biztosít rehabilitációs kedvezményeket. Alapjogi visszásság hiányában az ombudsman a konkrét ügyben intézkedést nem kezdeményezett.

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, kisajátítható. Erre azonban csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor. A tulajdonhoz való jogra is jellemző, hogy az alapjogsérelem az ombudsmani gyakorlatban csak kivételesen, közvetve és rendszerszinten detektálható, egyedi ügyekben ugyanis jellemzőbb a bírói út és a jogvédelem igénybevétele.

1. Az AJB-472/2016. számú ügyben a biztos állampolgári panasz alapján vizsgálatot folytatott a helyi településrendezési tervekben szereplő, jövőben megvalósítandó fejlesztések alapjogi hatásaival kapcsolatban. Jelentésében azt állapította meg, hogy a jövőben megvalósítandó településrendezési tervek időbeli korlátozásának hiánya sérti a jogbiztonság követelményét, valamint a tulajdonhoz való jogot. A panaszos 1990-es években örökléssel és cserével szerzett debreceni lakóházas ingatlana a helyi településrendezési tervekben 30 éve tervezett útként szerepel, de azóta nem történt semmi előrelépés, az ingatlant pedig az önkormányzat nem kívánja kisajátítani, a panaszos ezt kezdeményezni sem tudja. A hatályos jogszabályok alapján az önkormányzat úgy tervezhet útépitést más ingatlanára, hogy megvalósításának nincs határideje.

A vizsgálat feltárta, hogy a panaszos közérdekű korlátozással érintett ingatlanára az építési törvény alapján jogosult lenne, a kisajátítási törvény előírása szerint azonban nincs joga kisajátítási eljárást kezdeményezni. Ennek oka, hogy ingatlan tulajdonához a településrendezési korlátozás elrendelését követően jutott. Az ombudsman mindenekelőtt rögzítette, hogy a két hivatkozott törvény szabályozása egymásra épül. Megállapította, hogy a kisajátítási törvény a tulajdonos általi kisajátítás kezdeményezésére az építési törvény előírásain túl további szűkítő feltételt – időbeli korlátot – tartalmaz. Továbbá egyes esetekben a tulajdonos örököse sem kezdeményezheti ingatlana kisajátítását, holott arra az építési törvény alapján egyébként jogosult lenne. Vagyis a két szabályozás nem kellően egyértelmű és részletes, nem áll összhangban egymással. A biztos megállapította, hogy a jövőbeli közérdekű célokból származó korlátozások, valamint a fenntartásuk nem biztosítja a jogos magánérdek szempontjainak érvényesíthetőségét. A tulajdonosok sem a jövőbeli közérdekű célokkal és korlátozásokkal, sem azok időtartamával szemben nem tudnak fellépni, jogos – vagy jogosnak vélt – érdekeiket jogi úton nem tudják érvényesíteni. A törvény ráadásul nem foglalkozik a korlátozások időbeli tartamával, azok átmenetiségét és kiszámíthatóságát semmilyen garanciális előírás sem biztosítja.

A biztos megállapította, hogy a törvényi előírások nem kellő részletességgel, összhangjuk hiánya sérti a jogbiztonság követelményét, az adott ingatlan tulajdoni és építési jogait érintő 30 éves korlátozás, a kisajátítás kezdeményezésének elmaradásából származó bizonytalan jogi helyzet pedig a tulajdonhoz való jogot. A biztos kezdeményezte az építésügyért felelős miniszternél, hogy az igazságügyi miniszter bevonásával vizsgálja felül és kezdeményezze a törvényi előírások módosítását, melyeknél vegye figyelembe a jelentésében foglaltakat. A Miniszterelnökség válaszát a biztos elfogadta, ennek értelmében az építési törvény alapján a közérdekű cél érdekében elrendelt tilalom hiányzó időbeli korlátjával kapcsolatban a szükséges intézkedést a szaktárca megteszi, a helyettes államtitkárság pedig az építésügyi jogszabályok – jelenleg folyamatban lévő – felülvizsgálatát 2017. év végéig fejezi be.

2. Az AJB-1358/2016. számú ügyben egy magánszemély beadvánnyal fordult a Hivatalhoz, amelyben a kisajátításról szóló törvénnyel valamint a társasági adóról szóló törvénnyel összefüggésben fejtette ki aggályait. Beadványában előadta, hogy a két törvény egymással ellentmondásban van, miszerint a kisajátításért kapott ellenérték adómentes, ugyanakkor a társasági adó esetében nincs lehetőség ilyen címen adóalapot csökkenteni. A biztos megállapította, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének imperatív szabálya, hogy a kisajátításért járó kártalanításnak mindig teljesnek, feltétlennek és azonnalinak kell lennie. A formálisan jogszerű kisajátítás is az Alaptörvénybe ütközik, ha a kártalanítás feltételei nem teljesülnek. A teljes kártalanítás elve az értékgaranciát irányozza elő, azt a célt, hogy az eredeti tulajdonos a kártalanítás tárgyának értékéhez jusson hozzá. Tartalmilag nem tekinthető a kártalanítás teljesnek, ha a kisajátított tulajdon helyébe lépő vagyontömeget olyan közterhek sújtják, amelyek kisajátítás nélkül a tulajdonost nem terhelték volna. Mindebből az következik, hogy alkotmányosan nem tulajdonítható a társasági adó törvénynek és a számviteli törvénynek olyan értelmezése, amely a kártalanítás összegét közteherrel sújtja. Egyéb jogszabályok is erre tekintettel rendelkeznek úgy, hogy a kisajátításért kapott jövedelem nem tekinthető az adó alapjának. A biztos megállapította, hogy a tulajdonhoz való jog sérelmét idézte elő a NAV azzal, hogy a társasági adó törvény és a számviteli törvény rendelkezésének ezzel ellentétes értelmet tulajdonított. Az ombudsman fentiekre tekintettel felkérte a NAV elnökét, hogy az Alaptörvényben rögzített teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás kötelezettségét előíró, és a kisajátítási törvény ezt konkretizáló adómentességi szabályra az egyes adózási kötelezettségek megállapítása során különös figyelmet fordítson, továbbá kezdeményezte a nemzetgazdasági miniszternél, hogy vizsgálja meg a társasági adó törvény és a számviteli törvény módosításának szükségességét. Válaszában a nemzetgazdasági miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy a törvény módosítása nyomán az adózás előtti eredményt csökkentő tétel bevezetéséről gondoskodott a kisajátítási kártalanításra vonatkozóan. A módosítás következtében a társasági adóról szóló törvény 2016. június 16-tól úgy rendelkezik, hogy az adózás előtti eredményt csökkenti a kisajátítás, valamint a kisajátítási tervben szereplő ingatlanra megkötött adásvétel során kapott ellenérték és az érintett eszköz könyv szerinti értéke közötti pozitív különbséget az adózás előtti eredményben való megjelenése adóévében.

3.2.4.

A jogállami követelmények és az eljárási garanciák

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független és demokratikus jogállam. Ez az elvi deklaráció a jogrendszer egyik alapköve; olyan általános alapérték, amely kihat a jogrendszer egészére. A jogállamiság

olyan követelményrendszert támaszt a jogalkotó és jogalkalmazó szervek számára, amelyet eljárásuk minden pillanatában figyelembe kell venniük, amely zsinórmértékül szolgál minden tevékenységükre. A jogállamiság egyrészt az állam működési alapelve, a közhatalom joghoz kötöttségét jelenti, azaz az államnak csak azt szabad megtennie, amit számára a jog kifejezetten megenged (míg a polgárok mindent megtehetnek, amit a jogszabályok nem tiltanak). Maga a jogalkotás is joghoz kötött: jogot csak rögzített formában és a felsőbb jogszabályok tiszteletben tartásával – végső soron az Alaptörvény keretei között – lehet alkotni. A jog uralma végső soron azt jelenti, hogy nem a hatalom eseti döntései, önkénye, akarata érvényesül, hanem a jog uralkodik: a hatalom csak a jogszabályi alapokon, a szabályok tiszteletben tartásával érvényesítheti akaratát. A jogállamiság másik nagy meghatározó tartalmi követelménye a jogbiztonság. A jogbiztonságból következik a jogrendszer stabilitása, kiszámíthatósága. A jogalanyok, emberek és szervezeteik számára világos szövegű, áttekinthető normák kellene, hiszen csak ekkor várható el, hogy 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.

Nem véletlen tehát az, hogy az alapvető jogok biztosának gyakorlatában is ez az egyik leggyakrabban hivatkozott alapelv, az ombudsman is számos esetben alkotmányossági álláspontját a jogállamra építi. Jelen beszámolási időszakban az alapjogi biztosnak a jogállamisággal összefüggő jelentései négy nagy témakör köré csoportosíthatóak: a tisztességes eljárás érvényesülése, adóügyeket érintő ombudsmani vizsgálatok, valamint a bírósági végrehajtás területét érintő panaszok vizsgálata, továbbá a jogállami követelmények érvényesülésének vizsgálata egyéb ügyekben.

A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése

A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, mint az eljárások neuralgikus pontja, nem szerepelt az Alkotmányban, azt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből, illetve a jogbiztonság követelményéből vezette le. Az Alaptörvény XXIV. cikkében rögzítette mindenki jogát ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. Előírja továbbá annak kötelezettségét, hogy a hatóságok törvényben meghatá-

rozottak szerint döntéseiket megindokolják. E rendelkezések gyakorlatilag az irányadó alkotmánybírói gyakorlat összefoglalásaként is értelmezhetőek, így az azokban foglalt megállapítások továbbra is hivatkozhatók, mércét jelentenek a hatósági eljárás során. A korábbi alkotmánybírói gyakorlat kimondta, hogy a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek: megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Az Alkotmánybírói megfogalmazásában a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének, illetve körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem pedig járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. Lényeges, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog – a jogbiztonság követelményéhez hasonlóan – az ombudsmani gyakorlat során kimunkált értelmezés szerint minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett. A tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható.

1. A közigazgatási, illetve a közszolgáltatást végző szervek tevékenységével kapcsolatos visszahívások, jogsérelmek, hibák e téren rendkívül változatos képet mutatnak, azonban áttekintve a 2016-os év tapasztalatait megállapítható, hogy az alapvető probléma az elhúzóó ügyintézés; ilyen jellegű panaszok az államigazgatás számtalan területével összefüggésben érkeztek.

1.1 A tisztességes eljáráshoz való jog részét képező észszerű idő követelményének megsértését állapította meg a biztos az AJB-1295/2016. számú ügyben, amelyben egyedi panaszok alapján folytatott vizsgálatot az uniós mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatban, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal elsőfokú döntései ellen benyújtott fellebbezések határidőn túli elbírálása tárgyában. A biztos megállapította, hogy a közigazgatási hatóságok kötelesek a jogszabályban előírt ügyintézési határidőn belül döntést hozni, a határidő túllépésekor az illetékmentes eljárásokban is kötelesek a közigazgatási törvényben előírtakat végrehajtani, vagyis a központi költségvetést megillető, jogszabályban előírt összegeket – mint késedelmük szankcióját – megfizetni.

A jogbiztonság követelményét veszélyeztetheti, ha az ügyintézési határidőt azért nem tudja tartani a hatóság, mert nem vagy nem megfelelően készült fel a jogszabályok alkalmazására. Az alapvető jogok biztosa a visszasságok orvoslása, jövőbeni megelőzésük érdekében kezdeményezte az eljáró minisztereknél, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal elnökénél az ügyintézési határidők betartását, a határidő túllépés miatt a Ket. 33/A. §-ában előírtak pótlólagos és jövőbeni érvényesítését. Kezdeményezte a nemzetgazdasági miniszternél az ügyintézési határidők túllépéséből származó, a központi költségvetésbe be nem fizetett díjakat és illetékek felmérését és szükség esetén intézkedés kezdeményezését, az igazságügyi miniszternél az ügyintézési határidők betartására, érvényesítésére és kikényszerítésére vonatkozó Ket. előírások felülvizsgálatát. A Földművelésügyi Minisztérium a jelentésben részletesen bemutatott egyes alapvető jogok és alkotmányos alapelvek közigazgatási hatósági eljárásban történő mindenkori érvényesítésének szükségességét bizonyító vizsgálati megállapításaival egyetértett, továbbá tájékoztatta a biztost arról, hogy megteszi a szükséges lépéseket a javasolt intézkedések végrehajtása érdekében. A Nemzetgazdasági Minisztérium a jelentés nyomán vizsgálatot rendelt el az államháztartás egészét érintően annak érdekében, hogy a 2016. évre vonatkozóan kerüljön felmérésre az érintett ügyintézési határidők túllépéséből eredő, a hatóságok által a központi költségvetésbe be nem fizetett díjak és illetékek nagysága. A Miniszterelnökség pedig arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a jelentésben foglalt megállapításokra tekintettel a jövőben kiemelt figyelmet kíván fordítani az ügyintézési határidők betartására.

1.2 A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg az ombudsman az AJB-2192/2016. számú és az AJB-3578/2016. számú ügyben, amelyben a panaszosok a Budapest Főváros Kormányhivatalának Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága adategyeztetési, nyugdíj megállapítási, illetve az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Nyugdíjfolyósító Igazgatóságának özvegyi nyugdíj megállapítási eljárásának elhúzódnását sérelmezte. A biztos megállapította, hogy a vizsgált szervek jelentős késedelemmel hozták meg a döntéseiket, így felkérte az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatóját, hogy hívja fel a Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Főosztály munkatársainak a figyelmét a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre, a jogszabályban előírt ügyintézési határidő betartására.

1.3 Az AJB-3882/2016. számú ügyben a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) eljárását illetően is az ügyintézési határidő túllépését állapította meg az alapvető jogok biztosa. A vizsgálat megállapította, hogy az NRSZH eljárása során az ügyintézési határidőt túllépte, és a határozatában nem tüntette fel a vonatkozó jogszabályban előírt határidő túllépésének indokait. A Ket. szerint a határozatnak – ha jogszabály további követelményt nem állapít meg –

tartalmaznia kell az indokolásban az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napját, valamint az arról szóló tájékoztatást, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be. A biztos hangsúlyozta, hogy az eljárások gyors lefolytatása az ügyféli jogok közül kiemelkedő jelentőségű. Azzal azonban, hogy az illetékmentes eljárások esetén az illetéket a hatóság a központi költségvetésnek fizeti meg, a sérelmet szenvedett ügyfél nem kerül kedvezőbb helyzetbe. Ezért a biztos felkérte az igazságügyi minisztert, hogy fontolja meg a Ket. által rögzített illeték vagy szolgáltatási díj visszafizetéséről szóló rendelkezés módosításának lehetőségét, hogy az ügyfelek érdekeit szem előtt tartva, a tárgyi illetékmentes eljárások esetében az Itv. szerinti általános eljárási illetéknek megfelelő összeget az ügyintézési határidő betartásának elmaradása miatt sérelmet szenvedett ügyfélnek, és ne a központi költségvetésnek fizesse meg a hatóság.

1.4 Az ombudsman az AJB-1078/2016. számú ügyben szintén az NRSZH eljárást vizsgálta és ennek kapcsán megállapította, hogy a fogyatékosági kérelmek elbírálására indult első- és másodfokú eljárások során a hatóságok részéről több, törvényes határidő mulasztása történt. A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át a fogyatékosági támogatás iránti igényekkel kapcsolatos eljárások során az eljárási határidők megtartásához szükséges személyi és tárgyi feltételek meglétét. A szakértő a jelentésben foglalt megállapításokkal összefüggésben arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival, illetve a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben végrehajtott törvénymódosítások révén a jövőben a fogyatékosági támogatással kapcsolatos eljárások esetében az eljáró hatóságok a jogszabályokban meghatározott határidőn belül fogják meghozni határozataikat. Az AJB-4082/2016. számú ügyben a panaszos hasonló tárgykörben a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal elhúzódo eljárását, kérelme nem megfelelő elbírálását sérelmezte. A panaszos megírta, hogy mindkét lábát amputálni kellett, de a benyújtott fogyatékosági támogatás iránti kérelmét a Kormányhivatal határozatával nemcsak elutasította, hanem még késedelmesen is hozta meg a döntést. A Kormányhivatal a késedelmes döntés meghozatala körében iratkezelési hibára hivatkozott. A panaszos az elutasító határozat ellen fellebbezéssel élt, melynek nyomán az NRSZH által másodfokon lefolytatott szakértői vizsgálat szerint az ügyfél súlyos mozgásszervi fogyatékosnak minősül, a fogyatékosági támogatás jogosultsági feltételei fennállnak, így a másodfokon eljáró hatóság visszamenőlegesen megállapította a fogyatékosági támogatást a panaszosnak. Az alapjogi biztos megállapította, hogy az első fokon eljáró Kormányhivatal jelentős késedelemmel hozta meg a döntését, de mivel a másodfokú szerv a szükséges intézkedést megtette, a biztos az ügyben külön intézkedést nem kezdeményezett.

1.5 A beszámolási időszakban több panaszos is sérelmezte, hogy a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) hónapokkal a panasz benyújtását követően, a panaszosok többszöri sürgetésére zárta le vizsgálatát, hozta meg határozatát. A biztos az AJB-7785/2016. számú ügyben folytatott vizsgálat eredményeként megállapította, hogy a NAIH nem tartotta be a vonatkozó jogszabályokban meghatározott határidőt, azt jelentősen túllépte, illetve elmulasztotta tájékoztatni a panaszost a közérdekű bejelentés alapján indított vizsgálatáról. A biztos így felkérte a NAIH elnökét, hogy intézkedjen a törvényben megállapított rendelkezések, különös tekintettel az ügyintézési határidő maradéktalan betartásáról és a panaszosok megfelelő tájékoztatásáról.

2. A tisztességes eljáráshoz való jog részét képező észszerű idő követelményének sérelme mellett szintén komolyabb visszásságtípusként határozható meg, amikor a sérelem, visszásság – teljes mértékben vagy legalábbis részben – a jogi szabályozás anomáliáira, a túlszabályozásra, a koherenciazavarra vagy éppen a joganyag hiányosságaira vezethető vissza. A biztos ilyenkor minden esetben felhívja a jogalkotók figyelmét a – módosítások sora által érintett – jogszabályok érthetőségével, alkalmazhatóságával kapcsolatos problémákra, a hiányzó jogszabályi garanciákra, a nem megfelelő szintű, jogszabályi hierarchiával ellentétes rendelkezésre, az informális jogértelmezés veszélyeire.

2.1 A biztos az AJB-574/2016. számú ügyben megállapította, hogy a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okoz az, hogy a kulturális javak védetté nyilvánításának részletes szabályairól szóló miniszteri rendelet alapján a gyűjtőkör szerint illetékes egyes közgyűjtemények a védetté nyilvánítási eljárás során kétféle minőségben, szakértőként és a döntés előkészítésében közreműködő szervként is részt vehetnek. A biztos szerint a gyűjtőkör szerint illetékes fent hivatkozott valamely közgyűjtemény védetté nyilvánítási eljárás során szakértőként történő közreműködése az ügy elintézésében való immanens részvételt valósít meg, ugyanis az ügygel egy sajátos eljárásjogi helyzetben – szakértőként – került kapcsolatba, amely révén szükségképpen e perspektívából tekint az ügyre. Ebből következően a biztos megállapította, hogy a Kulturális Javak Bizottságában az eljárás során egyébként szakértőként kirendelt közgyűjtemény nem vehetne részt, és így a védetté nyilvánítási eljárás során meghozandó döntés előkészítésében sem működhetne közre, figyelemmel arra, hogy az eljárásban betöltött szakértői minőségére tekintettel az ügy tárgyilagos megítéléséhez szükséges távolsága, végső soron pártatlansága, illetve annak látszata nem biztosítható. Az ombudsman felkérte a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy fontolja meg a védetté nyilvánítási eljárásra vonatkozó szabályozás felülvizsgálatát

és olyan jogszabályi rendelkezése előkészítését, amely egyértelművé teszi, hogy a gyűjtőkör szerint illetékes közgyűjtemény védetté nyilvánítási eljárás során szakértőként történő kirendelése esetén, a döntés előkészítésében közreműködő Kulturális Javak Bizottságának tagjaként ne vehessen részt. A Miniszterelnökség arról tájékoztatta a biztost, hogy az összeférhetlenség gyanúja elkerülése okán az illetékes közgyűjtemények vonatkozásában, a Forster Központ elnökének javasolni fogja a Kulturális Javak Bizottsága ügyrendjéről és működésének szabályairól szóló 9/2013. számú Elnöki Utasítás 13. pontjának alábbiak szerinti módosítását: „A KJB tagja érdekkörét érintő kérelem elbírálása során nem vehet részt az állásfoglalás kialakításában. Nem vehet részt továbbá azon ügy elbírálásában sem, amelyben szakértőként a KJB tagot jelölő szervezet vett részt.”

2.2 Az AJB-584/2016. számú ügyben egy civil szervezet fordult a biztoshoz és kezdeményezte, hogy indítson vizsgálatot a gépjármű-felelősségbiztosításra vonatkozó szabályozás egyes kérdései kapcsán. A panaszos kifogásolta, hogy a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló törvény nem ad megfelelő meghatározást a gazdasági totálkár fogalmára. A biztos megállapította, hogy a gépjármű-felelősségbiztosításról szóló törvény jelenlegi, általános gazdasági totálkár fogalma aggályos és bizonytalan kárrendezési gyakorlatot eredményez, azáltal, hogy a gépjármű helyreállíthatóságának gazdasági szempontú megítélése annak a biztosítónak a joga, amelynek értelemszerűen piaci érdeke a kártérítési összeg minimalizálása. A gazdasági totálkár törvényi definíciója alkalmas arra, hogy a biztosítók alkupozícióját erősítse a károsultakkal szemben, erre tekintettel a biztosítók fenti jogköre érdekellentétet eredményez a társaság és a károsult között. A szabályozás nem tartalmaz garanciális szempontokat az érdekellentétből adódó, a károsultra nézve hátrányos kármegállapítási döntés meghozatalára vonatkozóan, nem biztosítja az egységes és kiszámítható jogalkalmazást, ezáltal sérti a jogbiztonság követelményét. A jelentésben a biztos megállapította azt is, hogy a gépjármű-felelősségbiztosításról szóló törvény a javításra gazdaságilag nem érdemes gépjárművek jogi sorsáról nem tartalmaz rendelkezéseket, a szabályozási hiányossága révén aggályos és bizonytalan helyzetet eredményez, figyelemmel arra, hogy az állampolgárok a használt gépjárművek vásárlása során nem rendelkezhetnek információkkal a vásárolt gépjármű esetleges káreseményeivel kapcsolatos alapvető adatokról, mely szintén a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének a sérelmét eredményezi. Az ombudsman fentiekre tekintettel felkérte a nemzetgazdasági minisztert, hogy fontolja meg a gazdasági totálkár fogalma olyan irányú módosításának a kezdeményezését, amely biztosítja a káron szerzéssel kapcsolatos visszaélések kiküszöbölése mellett a károsultak esetében a teljes kártérítés elvének gyakorlati érvényesülését azáltal, hogy egyensúlyba hozza a károsultak és biztosítók érdekeit.

2.3 Az AJB-639/2016. számú ügyben az ombudsman megállapította, hogy az építésügyi törvényen alapuló építésügyi hatósági szolgáltatás – a hasonló terminológia ellenére – nem tekinthető a közigazgatási törvény szerinti hatósági szolgáltatásnak. Az építésügyi hatósági szolgáltatás jogszabályi előírásai ugyanakkor hiányosak, bizonytalan a jogintézmény és a közigazgatási törvény szabályrendszere közötti kapcsolat, továbbá egyes előírásai nincsenek összhangban egymással, így a vonatkozó ágazati szabályok bizonytalansága és hiányossága sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülését. Mindezek alapján a biztos felkérte a Miniszterelnökséget vezető minisztert és az igazságügyi minisztert, hogy vizsgálják felül az építésügyi hatósági szolgáltatás jogszabályi előírásait, biztosítsák a speciális ágazati szabályozás és a közigazgatási törvény összhangját. Felkérte a jegyzőt, hogy az építésügyi hatósági szolgáltatások ügyintézése során a jövőben fokozott figyelmet fordítson a jogszabályi előírások teljes betartására. Az igazságügyi miniszter arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a 2018. január 1-jén hatályba lépő új közigazgatási eljárási kódex a jelentésben vázolt problémára megoldást fog jelenteni. Továbbá a miniszterelnök tájékoztatása szerint a 2017. év első felében sor fog kerülni az építésügyi hatósági szolgáltatás szabályozási környezetének a felülvizsgálatára.

3. Előfordult a tárgyévben, hogy a biztos a jogbiztonság követelménye és tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét azért állapította meg, mert a jogalkalmazó hatóság, közszolgáltató hatáskörének hiányában, önkényes módon, jogi garanciák félre tételével járt el, de előfordult ugyanennek az ellentettje is, amikor a hatóságnak eljárási kötelezettsége lett volna, azonban annak – általában a téves hatásköri értelmezés miatt – nem tett eleget.

3.1 Az AJB-2655/2016. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a Budapesti Igazságügyi Szakértői Kamara (BISZK) nem folytatja le az általa 2008-ban kezdeményezett etikai eljárást a panaszolt szakértővel szemben. A kamara etikai tanácsa felfüggesztette az etikai vizsgálatot arra hivatkozva, hogy az alapügy még nincs jogerősen lezárva, azonban a panaszos cáfolta ezt az állítást. A panaszos peres fél volt egy polgári eljárásban, melynek során a bíróság szakértő közreműködését vette igénybe. Sérelmezte a kirendelt igazságügyi szakértő tevékenységét, ezért kezdeményezte 2008-ban a BISZK eljárását mind etikai, mind szakmai kifogásai miatt. A BISZK kijelölt Etikai Tanácsa 2009. április 9-én kelt határozatával az eljárást a panaszolt szakértővel szemben megindította, egyúttal azt – a hatályos eljárási szabályozásnak megfelelően – a polgári peres eljárás jogerős ítélettel történő lezárásáig felfüggesztette. A panaszos meghatalmazott jogi képviselője a kamarát 2015. július 28-án tájékoztatta arról, hogy a polgári peres eljárás jogerősen befejeződött. Leveléhez az Ítéltábla döntését is mellékelte. A Kamara Etikai Bizottságának újonnan

kijelölt etikai tanácsa csupán 2015. november 16-án hozta meg határozatát az eljárás folytatásáról. Ezt követően a panaszos jogi képviselője beadványában a Kúria előtti eljárásra hivatkozva sürgette a tanács döntését. Az eljáró etikai tanács viszont a jogi képviselőnek a Kúria előtti eljárásra utaló mondatára hivatkozva, határozatában az eljárást ismételten felfüggesztette. Egyúttal ismételten tájékoztatta a panaszost, hogy az eljárás nem folytatható addig, amíg a bírósági eljárás jogerősen be nem fejeződik. Az eljáró etikai tanácsnak tehát kétséget kizáróan tudomása volt arról, hogy a felfüggesztés alapjául szolgáló polgári peres eljárás jogerősen befejeződött. Ennek ellenére – valószínűleg a polgári peres eljárási rend pontos ismeretének hiányából fakadóan – úgy értelmezte a panaszos képviselőjének bejelentését, mintha a rendes peres eljárás folytatódott volna. A valóság azonban az volt, hogy a panaszos a polgári perben felülvizsgálati kérelemmel, azaz rendkívüli jogorvoslattal élt, amely eljárási esemény nem érintette a per jogerős befejeződését. Így az etikai eljárást nem lehetett volna ismételten felfüggeszteni.

Az ombudsman megállapította, hogy a vizsgált ügyben a BISZK Etikai Tanácsa azzal, hogy a rá vonatkozó rendelkezések megsértésével ismételten felfüggesztette az etikai eljárást, a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával és a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott. Mivel időközben hatályba lépett az igazságügyi szakértőkről szóló új törvény, melynek alapján a területi kamarák beolvadtak a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarába (MISZK), ezért az ombudsman azt kezdeményezte, hogy a BISZK által elkövetett visszásságot a MISZK orvosolja. A jelentésben foglalt megállapításokkal egyetértve a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara Etikai Bizottságának elnöke arról tájékoztatta az alapvető jogok biztosát, hogy kijelölte az ügyben eljáró 3 tagú etikai bizottságot a visszásság orvoslása érdekében.

3.2 Az AJB-4005/2016. számú ügyben a biztos vizsgálatot folytatott Balatonkenese Város Önkormányzata Képviselő-testületének Balatonkenese Város nemzeti vagyonáról szóló 11/2013. (IV. 26.) önkormányzati rendeletével összefüggésben, mivel egy panaszosi beadvány szerint az önkormányzati rendelet jogellenesen minősített át üzleti vagyonná egyes olyan vagyontárgyakat, amelyeket a balatonkenesei önkormányzat az önkormányzat vagyonáról és a vagyonnal való gazdálkodás szabályairól szóló rendelete törzsvagyonként kezelt. A biztos megállapította, hogy – mivel a strandok közvetlenül nem szolgálnak kötelező feladatellátást – így törzsvagyonni jellegüket kötelező törvényi előírás nélkül, önként szabályozta a képviselő-testület, illetve jogszerűen változtatta azt meg. Törvényi korlátozás nincs a minősítésre, így az átminősítésre sem, a helyi közösség ebben az esetben a jogállamiság követelményének és a képviselő-testületi rendeletben önmaga szabta korlátok betartására köteles a szabályozási környezet kialakítása tekintetében. Az ombudsman hangsú-

lyozta, hogy a törzsvagyoni jelleg megszüntetésének módja a jogalkotási törvénybe ütközik, mert az önkormányzati rendeletben az átminősítés feltételeként előírt körülményváltozás vagy új adat, illetve tény felmerülésének követelményét az új rendelet megalkotásával a jogalkotó megkerülte, valamint az előkészítés során a jogszabály megalkotásának szükségességét az egyes vagyonelemek kategóriák közötti átsorolásra vonatkozóan nem indokolta. A biztos megállapította, hogy az új község alakítása során a vagyonmegosztásnál a kizárólag képviselő-testületi rendeletben előírt törzsvagyoni jelleg nem releváns tényező, a vagyon megosztása az érintett képviselő-testületek megállapodásától függ, ennek hiányában a bíróság jogszabályban előírt megosztási szempont alapján dönt. Az új község önkormányzatának megalakulásáig az előkészítő bizottság garanciális szerepet tölt be, de a közigazgatási terület és a vagyon megosztása tekintetében csak az új község képviselő-testülete köthet megállapodást, amelynek tartalmát illetően az előkészítő bizottság javaslata nem rendelkezik kötőerővel. A rendelet megalkotásának eljárása a Jat. indoklási követelményének nem felelt meg. A biztos felkérte a képviselő-testületet, hogy a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a jogalkotás eljárási követelményeinek betartására. Felhívta a balatonkenesei és a balatonakarattyai önkormányzat figyelmét, hogy a közigazgatási határról és a vagyonmegosztásról szóló megállapodás elhúzódása a választópolgárok jogainak sérelmével járhat, amellyel kapcsolatban kártérítési per indítható.

Az adóügyeket érintő ombudsmani vizsgálatok

Az ombudsmani jelentések második csoportját az adóval, adókedvezményvel és adóügyi eljárással kapcsolatos visszasságok vizsgálata adta. E körben a jelentések egy részében a biztos a NAV eljárásával és az adózás rendjéről szóló törvénnyel kapcsolatos panaszokat vizsgálta, az elmúlt évekhez hasonlóan a vagyoni típusú helyi adók mértékének, illetve kedvezmények és mentességek körének meghatározásával kapcsolatos panaszok is jelentős számban érkeztek a hivatalhoz.

1. Az AJB-325/2016. számú ügyben a panaszos a Budapest III. kerületi ingatlan után kivetett telekadó mértékét, illetve azt sérelmezte, hogy nem kapott telekadó mentességet. A panaszos beadványában arra hivatkozott, hogy az adótárgy melletti másik két telekhez tartozó utat magánútként vette át Budapest Főváros III. Kerület, Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata, amely miatt a telekre építési engedély sem adható ki. A biztos megállapította, hogy bár az érintett önkormányzat jogalkotói autonómiájába tartozik az, hogy a helyi adó törvény alapján milyen körre terjeszti ki a telekadó alóli mentesség lehetőségét, azonban a vizsgált esetben a helyi jogalkotásnak a helyi sajátosság körében kellett volna értékelnie azt, hogy a tárgyi ingatlan bár beépítésre

szánt övezetben található, jelenleg építési engedély nem adható ki rá. Mindezekre tekintettel az ombudsman megállapította, hogy az önkormányzat azáltal, hogy a helyi adó rendeletében nem biztosított telekadó mentességet és a helyi sajátosság körében nem értékelte a tárgyi ingatlan és az érintett területen fekvő egyéb ingatlanok általánostól eltérő azon helyzetét, hogy bár beépítésre szánt övezetben találhatóak a telkek, jelenleg építési engedély nem adható ki rájuk, a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszásságot eredményezett. Mivel az önkormányzat 2016. január 1-vel telekadó mentességet engedélyezett a magánszemély tulajdonában álló beépítésre szánt építési övezetben lévő azon telekre, amely a közterületnek gépjármű-közlekedésre alkalmas részéről az adott közterületre vonatkozó jogszabályi előírások szerint, vagy önálló helyrajzi számon útként nyilvántartott magánútról gépjárművel közvetlenül, zöldfelület, illetve termőföld sérelme nélkül nem megközelíthető, így az ügyre vonatkozóan a biztos intézkedést nem tett. Kezdeményezte ugyanakkor az önkormányzatnál, hogy fordítson fokozott figyelmet a vagyoni típusú helyi adók mértékének, a kedvezmények, illetve a mentességek körének meghatározása során az arányos közteherviselési kötelezettség elvére, valamint a helyi adó törvényben foglalt jogegyenlőségi szabályra – különös tekintettel a helyi adómérték helyi sajátosságokhoz való igazítására.

2. Az AJB-1014/2016. számú ügyben a panaszos a balatonberényi ingatlana után kivetett építményadóval kapcsolatban fordult a biztoshoz. A panaszos beadványában megírta, hogy a lakcímnnyilvántartás szerint állandó lakosként él Balatonberényben 1994 óta, és az év jelentős részét Balatonberényben tölti, de egyéb elfoglaltságok, így például gyógykezelések, avagy rokonlátogatás miatt előfordul, hogy külföldre utazik több hétre. A panaszos azt sérelmezte, hogy Balatonberény helyi adókról szóló rendeletének építményadó-mentességi rendelkezése alapján az önkormányzati adóhatóság őt nem tekinti életvitelszerűen ott-lakónak, mert nem tartózkodik az év minden napján az ingatlanban és ezáltal nem ad mentességet az építményadó megfizetése alól. A biztos megállapította, hogy általánosságban jogszerű és nem kifogásolható az a jogalkotói szándék, amely a helyi adó alóli mentesség szabályozásakor figyelemmel van a tényleges, életvitelszerű lakáshasználat tényére, ugyanakkor azt a kérdést, hogy valamely lakáshasználatot mikor lehet életvitelszerűnek tekinteni, csak esetről esetre, az összes körülmény mérlegelésével lehet megítélni. Az a körülmény, hogy az adóalany a naptári évnek nem minden napján tartózkodik az ingatlanban, önmagában nem jelenti azt, hogy a lakáshasználat ne lenne életszerű. Egy ilyen feltételrendszer a helyi adókról szóló törvénnyel ellentétes lenne. Az ombudsman megállapította, hogy az önkormányzat azáltal, hogy a panaszosnak azért nem engedélyezett építményadó fizetési kötelezettség alóli mentességet, mert az évnek nem minden napján tartózkodott

az ingatlanban és ez alapján a lakáshasználatát nem tekintette életvitelszerű ott-lakásnak, a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszásságot eredményezett. Mivel az Önkormányzat 2016. január 1-vel módosította a helyi adóról szóló rendeletet, melynek eredményeként az életvitelszerűség meghatározása körében már nem követeli meg az adóalanyoktól a tárgyév teljes időszakában folyamatos, megszakítás nélküli tartózkodást, így a vizsgált ügyre vonatkozóan intézkedést nem tett. Felhívta ugyanakkor az önkormányzati adóhatóság figyelmét arra, hogy érdemben vizsgálnia kell, hogy az adózó életvitelszerű lakhatásra használja-e az ingatlant; önmagában a huzamosabb külföldi tartózkodás ténye nem adhat alapot az adómentesség megtagadására.

3. Az AJB-492/2016. számú ügyben a panaszos a NAV eljárását sérelmezte, és beadványában előadta, hogy vállalkozása vezetését 2013-ban nem tudta el látni súlyos betegsége miatt, ezért kézbesítési megbízottat jelölt, aki a NAV által megküldött KOCKERD kérdőívet később adta át a panaszos részére. A NAV Zala Megyei Igazgatósága fokozott adóhatósági felügyelet keretében indított kockázatelemzési eljárásban – a kérdőív késedelmes visszaküldése miatt – 2013. október 1-jén hozott határozatában a társaság adószámának törléséről és 100 ezer Ft mulasztási bírság kiszabásáról rendelkezett. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmében a panaszos cégvezetői tisztséget 5 évig nem vállalhat. A panaszos azt sérelmezte, hogy az adóhatósági döntésekben a kérdőív késedelmes visszaküldése miatt alkalmazott joghátrány – az adózó cég adószámának törlése mellett a cégvezetői tisztségtől való öt évre szóló eltiltás – túl súlyos a szabályozással elérni kívánt célhoz képest. Kifogásolta, hogy a szigorú adóhatósági döntés következtében a gazdasági életben való részvétele ellehetetlenül. Az ombudsman megállapította, hogy az adószám törlése, illetve az adózás rendjéről szóló törvény azon rendelkezése, amelyből következően öt évig nem tölthet be meghatározott tisztséget az adózó, szükséges eszköz lehet a fiktív vállalkozások kiszűrésére, a visszaélésszerű cégalapítással és működtetéssel szembeni fellépésre. Az adószám törlése mérlegelést nem tűrő szankció, az adóhatóság nem mérlegelheti, hogy a mulasztás oka valóban az-e, hogy a cég fiktív, gazdasági tevékenységet nem végez. A biztos hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az adózás rendjéről szóló törvényben rögzített, ötéves tilalom alkalmazása a vállalkozás szabadságának aránytalan korlátozását eredményezheti, ezért a biztos felkérte az adópolitikáért felelős nemzetgazdasági minisztert, hogy fontolja meg olyan jogszabály előkészítését, amely biztosítja azt, hogy az Art. vonatkozó rendelkezése csak a valóban fiktív, gazdasági tevékenységet nem végző cégek esetében érvényesülhessen.

4. Az AJB-3351/2016. számú ügyben a panaszos azzal fordult az ombudsmanhoz, hogy annak ellenére nincs érvényes társadalombiztosítása, hogy

egy szlovákiai egyetem nappali tagozatos tanulója, továbbá sérelmezte, hogy ügyében a NAV egyes osztályaitól eltérő tartalmú tájékoztatásokat kapott azzal kapcsolatban, hogy fennáll-e egészségügyi szolgáltatási járulékok fizetési kötelezettsége vagy sem, és ha igen, mikortól. A biztos vizsgálata feltárta, hogy az ügyben eljáró hatóságok egyrészt nem észlelték, hogy az ügyfél tévedésben van a társadalombiztosítási jogviszonyának fennállásával kapcsolatban, és elsősorban azért, mert elmulasztották a tényállás feltárását. Továbbá, az ügyfélnek egymás után küldött tájékoztató levelekben a jogviszonnyal kapcsolatos tájékoztatást nem teljeskörűen nyújtották: az egyik levélben a felsőoktatási jogviszony alapján fenn nem álló, a másikban a középiskolai jogviszony alapján fennállt biztosításáról tájékoztatták, egy alkalommal pedig tévesen olyan tájékoztatást kapott, hogy érvényes társadalombiztosítása van. A tipikusan maladministration ügyben a biztos a Ket. alapelveit és az Alkotmánybíróság tisztességes eljáráshoz való jogról kialakított nézetét is elemezve visszasságot állapított meg. Felkérte az OEP főigazgatóját, hogy vizsgálja ki a panaszos rendezetlen státuszúként való nyilvántartásának okait, és megállapításai alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket. Felkérte a NAV Pest Megyei Adó- és Vámigazgatósága Adóalany-nyilvántartási Osztályának vezetőjét, hogy a jövőben fordítsanak figyelmet a Ket. garanciális szabályainak betartására, az ügyfelek megfelelő, teljes körű és érthető tájékoztatására.

A bírósági végrehajtás területét érintő panaszok vizsgálata

Áttekintve a korábbi évek tapasztalatait, most is megállapítható, hogy a beszámolási időszakban is jelentős számú panasz érkezett a végrehajtási eljárással, illetve a végrehajtókkal kapcsolatban. Mivel a végrehajtási eljárásban a végrehajtó intézkedése ellen végrehajtási kifogással a bírósághoz lehet fordulni, a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabály megfelelő értelmezésével (analógia) jár el az ombudsman. Ennek értelmében a biztos a végrehajtó eljárását vizsgálja, kivéve az olyan kérdést, kérdéseket, amelyre nézve bírósági eljárás van folyamatban, illetve amelyben a bíróság már érdemben döntött, valamint azokat a kérdéseket, melyek a bíróság hatáskörébe tartoznak. Az előző évekhez hasonlóan, a jelen beszámolási időszakra is jellemző volt, hogy a benyújtott panaszok sok esetben a végrehajtás alapjául szolgáló bírósági határozatot, illetőleg a bíróság eljárását kifogásolták. Több alkalommal fordult elő ismételt az, hogy összegszerűségi kérdéseket vitatva fordultak a biztoshoz a panaszosok, de az ilyen kérdéseket csak a bíróság bírálhatja el, ezért végrehajtási kifogás benyújtására vagy végrehajtási per indítására van ilyenkor szükség. Ezekben az ügyekben rövid tájékoztatást kaptak a panaszosok a hatásköri szabályokról, illetve arról, hogy milyen jogorvoslati eszközöket vehetnek igénybe.

1. Ebben az évben is többen fordultak az ombudsmanhoz olyan panaszosok, akik – mint végrehajtást kérők – a végrehajtási eljárások elhúzódását, illetve eredménytelenségét kifogásolták. Az AJB-748/2016. számú ügyben a biztos megállapította, hogy mind az önálló bírósági végrehajtó, mind a Nyugdíj folyósító Igazgatóság közrejátszott a végrehajtási eljárás elhúzódásában, és ezáltal a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. A biztos felkérte a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar elnökét, hogy a konkrét ügy és a végrehajtó eljárása kivizsgálása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket. Kezdeményezte az önálló bírósági végrehajtónál, hogy fordítson figyelmet a nyugdíjból történő végrehajtás során a végrehajtás folyamatosságára és az ügyviteli szabályok megtartására, tegyen intézkedést annak érdekében, hogy a konkrét ügyben ne érje hátrány a panaszost a végrehajtás önhibáján kívüli „szünetelése” miatt, különösen a még fennálló tartozás összegének meghatározása tekintetében.

2. Előfordult olyan panasz is a beszámolási időszak során, amelyben a panaszos a végrehajtó munkadíját sérelmezte. Az AJB-5336/2016. számú ügyben a panaszosok sérelmezték az Erste Bank Hungary Nyrt. által kért végrehajtási eljárásban a végrehajtó felé fizetett 1,2 M Ft összegét, mert azt az időráfordításhoz viszonyítva aránytalanul magasnak tartották. A jelen ügyben a végrehajtó saját jogú díjazásként munkadíjra, végrehajtói költségátalányra, behajtási jutalékra, illetve költségtérítésre tartott igényt, amely jogcímek megfelelnek a Vht. és a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló rendelet rendelkezéseinek. A biztos megállapította, hogy az ügyben eljáró végrehajtó nem vette figyelembe a rendelet egyik rendelkezését, amely szerint az egyetemleges adósokra vonatkozóan csak 50%-os kedvezményes munkadíj számítható fel. A végrehajtó a biztos megkeresésére a munkadíjak összegét felülvizsgálta és a rendelet figyelembevételével helyesbítette, az adósok részére a különbözetet visszatérítette. A végrehajtó a rendelet által előírt rendelkezést, vagyis hogy a munkadíj 50%-a illeti meg végrehajtói költségátalány jogcímen, helyesen alkalmazta, azonban mivel magát a számítási alapot jelentő munkadíjat eredetileg helytelen összegben határozta meg, így ebből következően annak 50%-a sem adhatott helyes eredményt. A végrehajtó a biztos megkeresésére a végrehajtói költségátalány összegét is felülvizsgálta, helyesbítette, az adósok részére a különbözetet visszatérítette. A vizsgálat alapján a biztos összegezte, hogy a jogosulatlanul felszámított munkadíj- és végrehajtói költségátalány-többség alkalmazásával a végrehajtó a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott. A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében a biztos felkérte a végrehajtót, hogy a panaszosok felé jogosulatlanul felszámított többletdíjak után keletkezett késedelmi kamat fizetésére vonatkozó kötelezettségének tegyen eleget, a 2013. június 29-től

hatályos szabályozás szerinti, egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárásaiban felszámított munkadíjait a Vht. által előírtaknak történő megfelelés érdekében tekintse át. Ehhez kapcsolódóan végezze el az alkalmazott végrehajtói költségátalány újraszámítását, illetve a késedelmi kamat számítására vonatkozó gyakorlatának felülvizsgálatát egyaránt. A biztos felkérte a végrehajtót, hogy a jövőben az egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárásban a jogszabályi előírások helyes alkalmazásával állapítsa meg a munkadíját. Az ombudsman felkérte a Magyar Bírósági Végrehajtó Kar hivatalvezetőjét, hogy tegye megfontolás tárgyává egy, az egyetemleges adósok elleni végrehajtási eljárásban felszámított munkadíjakra vonatkozó, átfogó vizsgálat lefolytatását, mivel a kedvezőbb munkadíjat és végrehajtói költségátalányt tartalmazó rendelkezés alkalmazásának elmaradása nem zárható ki.

3. Az ombudsman a végrehajtási eljárást illetően két esetben fogalmazott meg jogalkotási javaslatot. Az AJB-845/2016. számú ügyben az alapjogi biztos a MÁK családi adókedvezmény érvényesítésével kapcsolatos eljárását, másfelől a NAV által lefolytatott végrehajtási eljárást sérelmezte, amely a panaszos részére hibásan érvényesített családi adókedvezmény miatt keletkezett adóhátralék behajtására indult. A biztos vizsgálat feltárta, hogy 2013-ban a panaszos családi adó- és járulékkedvezményt érvényesített 2 gyermek és 1 magzat jogán. Ezt követően, 2014-ben terhességi gyermekágyi segélyt igényelt, de ezúttal családi adókedvezményt nem kívánt igénybe venni, mivel azt abban az évben házastársa kérelmezte. A MÁK számfejtő rendszere azonban automatikusan – a panaszos nyilatkozata nélkül – „felélesztette” a panaszos előző évi családi adókedvezményét mindhárom gyermekre vonatkozóan. Mindezek alapján a panaszosnak a 2014. évre 272.099 Ft adóhátraléka keletkezett. Az ombudsman a vizsgált ügyben megállapította, hogy a végrehajtási eljárás a jogszabályi rendelkezések betartásával, a tisztességes eljárás követelményének szem előtt tartásával folyt, azonban problémát okozott, hogy a panaszos bankszámlájára érkezett gyermekgondozási díj – mint a végrehajtás alól mentes pénzösszeg – is végrehajtás alá került. Ennek alapvető oka, hogy a bankszámlát vezető pénzforgalmi szolgáltatónak nincs jogszabályi kötelezettsége arra, hogy az érintett bankszámlára érkezett jövedelem jogcímét vizsgálja, így az átutalási megbízást a letiltás alóli mentességre tekintet nélkül, pusztán a törvényben előírt összeghatárok figyelembevételével teljesíteni tudja. A biztos érzekelte, hogy ez a probléma nem kizárólag jelen üggyhöz kapcsolódik, továbbá a NAV is több alkalommal jelezte ezt az anomáliát a jogalkotási hatáskörrel rendelkező tárca felé, így a jelentésben felkérte az igazságügyi minisztert a bírósági végrehajtásról szóló törvény megfelelő módosítására.

4. Az AJB-1552/2016. számú ügyben a panaszos beadványában előadta, hogy feleségével bérlőként lakták az eredetileg a panaszos feleségének édesanyja

tulajdonát képezett, majd egy ingatlanhasználó Kft. tulajdonába került ingatlant, azonban a bérleti díj megfizetésének elmulasztása miatt végrehajtási eljárás indult velük szemben. A végrehajtás során sor került a panaszos és családja kilakoltatására. A panaszos azonban sérelmezte a végrehajtás módját, a végrehajtási intézkedéseket, különösen a kilakoltatás folyamatát, az intézkedő személyek eljárásrendjét, a vagyontárgyainak megjelölését tartalmazó részletes vagyonleltár hiányát, továbbá azt is, hogy a végrehajtás során alapítványi segély keretében összegyűjtött vagyontárgyakat is lefoglaltak. A beadványában tételesen felsorolta a vagyontárgyaikat. A vizsgálat során a biztos az egyedi ügy vonatkozásában hatáskörének hiányát állapította meg, mert a panaszos a végrehajtási eljárás során több alkalommal élt jogorvoslati jogával, amely alapján az eljáró bíróság több végzést is hozott. Ugyanakkor az ügy kapcsán felmerült a végrehajtás alapját képező jogszabályi visszásság gyanúja, ezért az ombudsman a vizsgálatát a jogszabályi háttér alapos áttekintésével folytatta. Megállapította a biztos, hogy problémát jelent, hogy a Vht. az ingatlanvégrehajtás és a lakás kiürítésére irányuló végrehajtás során nem szabályozza teljeskörűen azt, hogy mi lesz a végrehajtással érintett ingatlanban hagyott, az adósságot illető ingóságok jogi sorsa. Ilyen esetekre csupán a bírói gyakorlat alakított ki iránymutatást. Nincs tehát törvényi szinten meghatározva, hogy a végrehajtó pontosan milyen módon rendelkezhet az érintett ingóságok fölött, milyen felelősséggel bír azok, illetve az azokat terhelő és más megillető tulajdonjog korlátozása, megsértése tekintetében, és az sem szabályozott, hogy a kötelezett tulajdonos negligenciája vagy más okból történő mulasztása esetén mi lehet az ingóságok jogi sorsa. E jogszabályi hiányosság az ombudsman szerint önkényes jogértelmezésnek enged teret, a normavilágosság követelményének megsértésével egyidejűleg nem szolgálja a tisztességes eljárásból való jog védelmét. A biztos ezért azt javasolta a miniszternek, hogy a jogi szabályozás módosítására tegyen lépéseket annak érdekében, hogy a lakásügyben hozott bírósági határozat végrehajtása során egyértelmű törvényi rendelkezések határozzák meg a kötelezett által önként el nem távolított ingóságok jogi sorsát. A miniszter arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy folyamatban van a Vht. felülvizsgálata, melynek keretében lesz lehetőség a feltárt hiányosságok orvoslására, valamint a szükséges módosításokra.

Összességében idén is azt kellett a biztosnak megállapítania, hogy a bírósági végrehajtás nem működik kellő hatékonysággal, további fejlesztése szükséges, adott esetben a jogi szabályozás is teljes felülvizsgálatra szorul. A bírósági végrehajtási eljárások alapjául ugyanakkor továbbra is nagy számban szolgálnak a különböző hitelkonstrukciókból származó lejárt tartozások, valamint a közüzemi szolgáltatók felé fennálló díjtartozások. Az ilyen egyéni élethelyzetekből fakadó súlyos problémák megoldása sok esetben továbbra is csak jogon túli eszközökkel, illetve a szociális intézményi rendszer fokozott igénybevételével lehetséges.

A jogállami követelmények érvényesülésének vizsgálata egyéb ügyekben

1. Az AJB-388/2016. számú ügyben az ombudsman a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a MÁV-START Zrt. egymásnak ellentmondó jogértelmezése, a vonatkozó szabályozás hiányosságai miatt szintén a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszaszágot állapított meg. A panaszbeadványban a diákok számára a lakhely és tanintézmény közötti közlekedésre vonatkozó 90%-os bérlet kedvezmény igénybevételével kapcsolatban kérték a biztos vizsgálatát. A panaszos lánya Tököl és Komárom viszonylatában, belföldön utazik ugyan, az általa látogatott oktatási intézmény azonban Szlovákia területén, Komárnoban van. A biztos megállapította, hogy visszas helyzetet eredményez a jogi szabályozás konkrét élethelyzetre irányadó szabályainak hiányossága, amelyből fakadóan a jogértelmezés, és ennek következtében a jogalkalmazás sem egységes. Az ombudsman szerint indokolatlan az a jogszabályi rendelkezés, amely értelmében, ha a hallgató külföldi székhelyű tanintézményben tanul, és diákigazolványán a „külföldi intézmény” megjelölése áll, úgy a tanintézmény székhelyeként a közreműködő intézmény székhelyét kell feltüntetni, ezáltal a 90%-os kedvezményre jogosító igazolványon feltüntetett adatok, a kormányrendeletben foglaltak is értelmüket veszítik. A biztos mindezek alapján felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy a visszas helyzet elkerülése érdekében gondoskodjon a kormányrendeletben foglaltak és a konkrét élethelyzet közötti ellentmondás feloldásáról, valamint fontolja meg a kedvezmények koncepcionális módosítását célzó jogszabály-módosítás előkészítése során a valós élethelyzetre vonatkozó szabályok beépítését. A biztos felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert is, hogy tegyen intézkedéseket – a MÁV-START Zrt.-vel fennálló közszolgáltatói szerződés keretén belül – arra vonatkozóan, hogy a vasúttársaság a kedvezmények igénybevételével kapcsolatos egységes eljárásrendet vezessen be. A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy az Oktatási Hivatal által kezelt diákigazolvány-rendszer fejlesztésével biztosítsa, hogy a külföldi intézmény székhelyeként ne Budapestet jelölje meg.

2. Előfordult, hogy a biztos büntető- és büntetés-végrehajtási ügyekkel összefüggésben érkezett panaszok kapcsán is az elvi alkotmányossági álláspontját a jogállami követelményekre építette. Az AJB-431/2016. számú ügyben a szabadságvesztés büntetését töltő panaszos a Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet kapcsán sérelmezte, hogy kérelmezte az ügyészi meg hallgatását, de arra nem került sor, továbbá a biztonsági elkülönítése ideje alatt nem lehetett nála semmi, nem dohányozhatott és folyóvíz sem állt rendelkezésére. Később átszállították panaszost a Márianosztrai Fegyház és Börtönbe, ahol sérelmezte, hogy bár minden hónapban ugyanakkora csomagot

kapott kapcsolattartójától, de a fogadható csomag méretének megváltozásáról az intézet nem tájékoztatta, és nagyobb csomagméret miatt csomagját az intézet visszaküldte a feladónak, és emiatt panasszal élt, de választ nem kapott. A panaszost szabadságvesztés büntetése alatt végleg átszállították a Sopronkőhidai Fegyház és Börtönbe, ahol a fenti kérelme ügyintézését folytatták. A Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben az elbírálási határidőt nem hosszabbították meg, és a döntést nem határidőben hirdették ki. Az ombudsman összességében megállapította, hogy a Pálhalmi Országos Bv. Intézet a fogvatartott által ügyészi meghallgatásra előterjesztett kérelem FANY rendszerben való rögzítésének elmulasztásával, a panaszos elhelyezésénél a zárkák felszerelésére vonatkozó előírás figyelmen kívül hagyásával, a Márianosztrai Fegyház és Börtön a csomagok méretének magasabb jogszabályba ütköző meghatározásával, a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön pedig a kérelmek elbírálására rendelkezésre álló határidők be nem tartásával visszásságot okozott. A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka az ajánlás nyomán intézkedett a feltárt hiányosságokhoz vezető okok kivizsgálására és a hiányosságok megszüntetésére.

3. Az AJB-7098/2016. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a rendőrség visszavont elfogatóparancs alapján korlátozta személyes szabadságában. A panaszos ellen hamis magánokirat felhasználásának vétsége miatt folyt büntetőeljárás, mivel azonban a tartózkodási helyét a nyomozó hatóság nem ismerte, elfogatóparancsot bocsátottak ki ellene. A panaszos pár hónappal később – tudomást szerezve arról, hogy körözik – felkereste a rendőrséget, ahol kihallgatták és határozatot hoztak az elfogatóparancs visszavonásáról. A panaszost öt hónap elteltével egy másik rendőrkapitányság rendőrei munkahelyén elfogták és előállították. A körözési nyilvántartás szerint az elfogás reggelén a körözés státusza még elrendelt volt. Az adatok egyeztetése során az elfogást végrehajtó rendőrség megkereste a körözést elrendelő kapitányságot, ahonnan faxon megküldték számukra az elfogatóparancs visszavonásáról szóló határozatot, így a panaszost szabadon bocsátották. A körözési nyilvántartási rendszer két órával későbbi adatai szerint a körözés státusza visszavont volt. A biztos megállapította, hogy a panaszos személyes szabadságának indokolatlan korlátozására a körözést elrendelő kapitányság mulasztása miatt, törvényes ok nélkül került sor, és ez a panaszos személyes szabadsághoz való jogával összefüggésben okozott visszásságot. A biztos ajánlással fordult a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központnak a körözési adatkezelésért felelős szervezeti egységének vezetőjéhez, amelyben felkérte, hogy gondoskodjon célellenőrzés lefolytatásáról, továbbá a jelentés ismertetésével hívja fel a mentorok, körözési előadók, bűnügyi és bűnmegelőzési osztályvezetők figyelmét a személyes szabadság korlátozása törvényi feltételeinek garanciális jelentőségére.

3.3.

A jogalkotással összefüggő tevékenység

A jogalkotási folyamatban kiemelt jelentősége van a normaszöveg kidolgozásának, mert a jogszabályok szakmai tartalmát már ekkor meghatározzák. A biztos a kodifikációs munkában – tekintettel alkotmányos szerepkörére – csak kivételesen vesz részt, jogalkotási javaslatok megfogalmazásával, jogszabálytervezetek alapjogi szempontú véleményezésével azonban érdemben befolyásolhatja a jogszabályok előkészítését. Az országgyűlési biztosok az intézmény létrejötte óta javasolhatták a jogalkotásra jogosult szervnél a jogszabály kiadását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését, ha egy hatóság tevékenységével összefüggésben feltárt visszásság a norma fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére vagy az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára volt visszavezethető. A hatályos törvény szélesíti az alapvető jogok biztosá intézkedési jogkörét azzal, hogy a visszas hatósági jogalkalmazás kimutatása nélkül, vagyis önmagában a jogszabályok alapjogi szempontú vizsgálata alapján is tehet jogalkotási javaslatot.

3.3.1.

A jogszabálytervezetek véleményezése

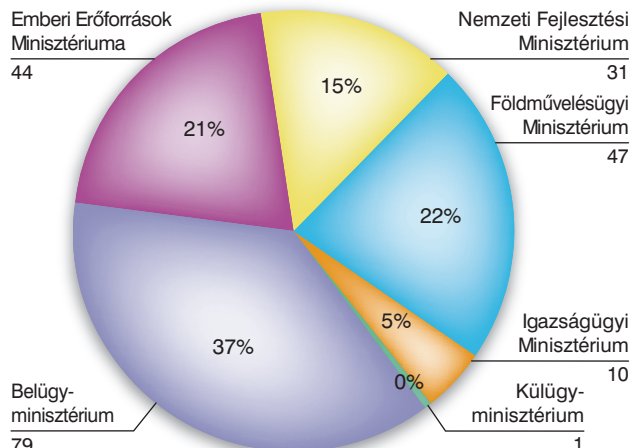
A jogalkotási törvény rendelkezése szerint a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy amennyiben a tervezet valamely szervezet jogállását vagy feladatkörét érinti, úgy az érintett élhessen a tervezet véleményezésének jogával. 2016-ban az alapvető jogok biztosát 212 jogszabálytervezet véleményezésére kérték fel. 2015-ben 257 előterjesztést küldtek meg részére, vagyis mintegy 18 százalékkal csökkent a hozzá érkezett jogszabálytervezetek száma. Ennek egyik lehetséges magyarázata, hogy a beszámolási időszakban összességében kevesebb jogszabály született, mint az azt megelőző évben. Így például 2015-ben 230, míg 2016-ban 190 törvényt hirdettek ki, a belügyminiszteri rendeletek száma mintegy 25 százalékkal, az igazságügyi miniszteri rendeletek száma pedig több mint 30 százalékkal csökkent. Közrehatott azonban az is, hogy bár a minisztériumok számos előterjesztést megküldtek az ombudsmannak, ezúttal sem maradéktalanul

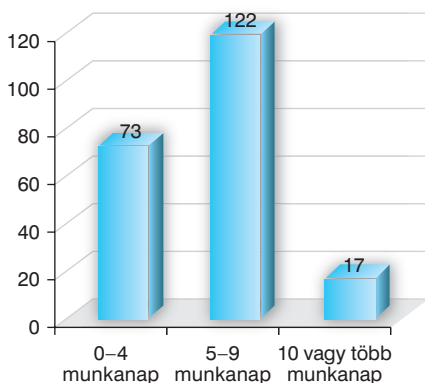
A véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek az előterjesztő szerint

tettek eleget a véleményeztetési kötelezettségüknek. Ezt jól érzékelteti, hogy a jogszabálytervezetek közel 60 százaléka a belügyi tárcától és az Emberi Erőforrások Minisztériumától érkezett, egyes minisztériumok egyetlen előterjesztésükről sem kérték az alapjogi biztos véleményét.

2016-ban is tapasztalható, hogy esetenként alapjogi szempontból fontos jogszabálytervezetekről nem kérték az ombudsman véleményét. Előfordult az is, hogy olyan előterjesztésekről sem egyeztettek a biztossal, amelyek szabályozási tárgyában korábban jogalkotási javaslatot fogalmazott meg. Pozitív példaként említhető ugyanakkor, hogy az új büntetőeljárás törvény előkészítése során az alapjogi biztos nemcsak írásban fejthette ki véleményét, hanem felkérés alapján képviseltette magát a szakmai megbeszéléseken is. Az előterjesztéseket – a korábbi évekhez hasonlóan – 2016-ban is jellemzően nagyon szűk határidővel küldték meg véleményezésre, és a határidő meghosszabbítására vonatkozó eseti kéréseket a minisztériumok nem minden esetben méltányolták. A minisztériumok átlagosan 5 munkanapot biztosítottak az ombudsman számára álláspontja kialakítására. A határidők között azonban nagy eltérés volt tapasztalható, sok esetben csupán egy-két munkanap állt rendelkezésre a válasz megfogalmazására. Az előterjesztők gyakran éppen az alapjogi szempontból részletesebb elemzést igénylő jogszabálytervezetek esetében határoztak meg nagyon rövid határidőt. Mindössze egy munkanapos határidőt biztosított például a belügyi tárca arra, hogy a biztos véleményezze a rendőrségről szóló törvénynek a terrorizmus elleni fellépés jegyében kidolgozott módosítását.

A jogszabály-előkészítő szaktárcák 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. A Kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontosok feltétlenül szükségessé teszi, soron kívüli egyeztetésre is lehetőség van, a határidő ekkor sem lehet öt munkanapnál rövidebb. Az érdemi véleményezés lehetőségét nehezíti, hogy már évek óta a kivételes soronkívüliség vált általánossá, 2016-ban pedig a minisztériumok a véleményezések több mint harmadában nem





Véleményezésre biztosított határidő

tartották be az egyeztetésnek a Kormány által meghatározott szabályait.

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

az érdemi véleményalkotást. A biztos ezért a véleményezés során kifejtett álláspontjától függetlenül minden esetben fenntartotta magának azt a jogot, hogy utólag is kezdeményezheti a már kihirdetett jogszabály módosítását.

2016-ban az ombudsman az előterjesztések több mint 40 százalékában fogalmazott meg érdemi véleményt. Ez egyrészt a kodifikációs hiányosságokra, jogtechnikai problémákra való figyelemfelhívást jelentett, de esetenként a biztos az előterjesztés visszavonását, illetve koncepcionális felülvizsgálatát javasolta.

A jogszabályok előkészítése során kifejtett vélemények tartalmának nincs kötelező ereje, de segítheti a kodifikációs munka eredményességét, a hiányosságok, ellentmondások kiküszöbölését. Az előterjesztők a véleményezett jogszabálytervezeteket – átdolgozásuk esetén is – csak kivételesen küldték meg visszamutatás céljából, ami nehezíti annak áttekintését, hogy figyelembe vették-e az alapjogi biztos észrevételeit.

Egy panaszbeadvány hívta fel a figyelmet a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvétel biztosításával kapcsolatos mulasztásra. A Jev. előírja, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter jogalkotási tájékoztatót készít, amely a közzétételtől számított egy évig nem távolítható el a tárca honlapjáról. A jogszabály előkészítése során beérkezett véleményekről, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól tipizált összefoglalót kell készíteni, amelyet szintén a honlapon tesznek közzé. A Jev. végrehajtási rendelete pedig azt is kötelezettségként fogalmazza meg, hogy a miniszteri jogalkotási tájékoztatót, jogszabály-tervezeteket, koncepciókat, utólagos egyeztetésre bocsátott jogszabályokat, stratégiai partneri megállapodásokat, valamint személyes részvétellel történő egyeztetésről készült összefoglalókat tartalmazó oldalra mutató hivatkozást „Társadalmi egyeztetés” címmel külön is el kell helyezni a honlap nyitólapján.

A biztos áttekintette az összkormányzati portál minisztériumi aloldalait, és megállapította, hogy a honlapokon nem voltak elérhetők a jogszabályokban meghatározott tartalmak. A társadalmi egyeztetés szabályainak megsértése – az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatára figyelemmel – nem vetette fel

a minisztériumok által előkészített jogszabályok közjogi érvénytelenségének kérdését. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvétel biztosításának azonban fontos szerepe van abban, hogy minél nagyobb társadalmi legitimitással bírjon és a szabályozni kívánt életviszonyoknak minél inkább megfelelő jogszabályok születhessenek.

Az ombudsman ezért felkérte a feladatköre alapján érintett igazságügyi minisztert, hogy – a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel együttműködve – vizsgálja meg, milyen intézkedések szükségesek a jogszabályok társadalmi egyeztetését szabályozó rendelkezések maradéktalan hatályosulása érdekében. Az igazságügyi miniszter az ombudsmani felkérés alapján felhívást intézett a tárcákhoz a Jevv. vonatkozó rendelkezéseinek betartása érdekében, majd ezt még egy alkalommal megismételte. A biztos eljárásának eredményeként valamennyi minisztérium honlapján létrehozták a „Társadalmi egyeztetés” címet. 2016 első hónapjaiban egyes tárcák megkezdték az összefoglalók közzétételét, azonban ez nem vált általános gyakorlattá és a minisztériumok továbbra is mulasztásban vannak e téren.

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

A vélemények előkészítésekor fontos kérdés, hogy a jogalkotás milyen hatással lehet az Ajbt. alapján kiemelten védendő gyermeki jogokra, a jövő nemzedékek érdekeire, a nemzetiségek és a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogaira. Ezt a különös gondosságot az is kifejezi, hogy az érdemi észrevételek mintegy fele 2016-ban – mint ahogyan az előző évben is – a gyermekjogi, környezetvédelmi vagy nemzetiségi jogi szabályozáshoz kapcsolódott.

3.3.2.

Kezdeményezés jogszabály módosítására

Az ombudsman 2016-ban kiadott jelentéseinek mintegy 40 százalékában, 59 ügyben kezdeményezte valamely jogszabály módosítását vagy általánosságban a jogi környezet áttekintését. A jogforrás szintje szerint csoportosítva és figyelembe véve, hogy egy jelentésben a biztos akár több jogszabály, jogszabályi rendelkezés módosítására is ajánlást tehetett, az ombudsman 25 esetben törvény, 23 alkalommal kormány- vagy miniszteri rendelet, 4 ügyben önkormányzati rendelet módosítását kezdeményezte, 21 jelentésben pedig nem konkrét jogszabály, hanem egy adott szabályozás általán-



Jogalkotási javaslatok jogforrási szint szerint

nos jellegű felülvizsgálata telt javaslatot.

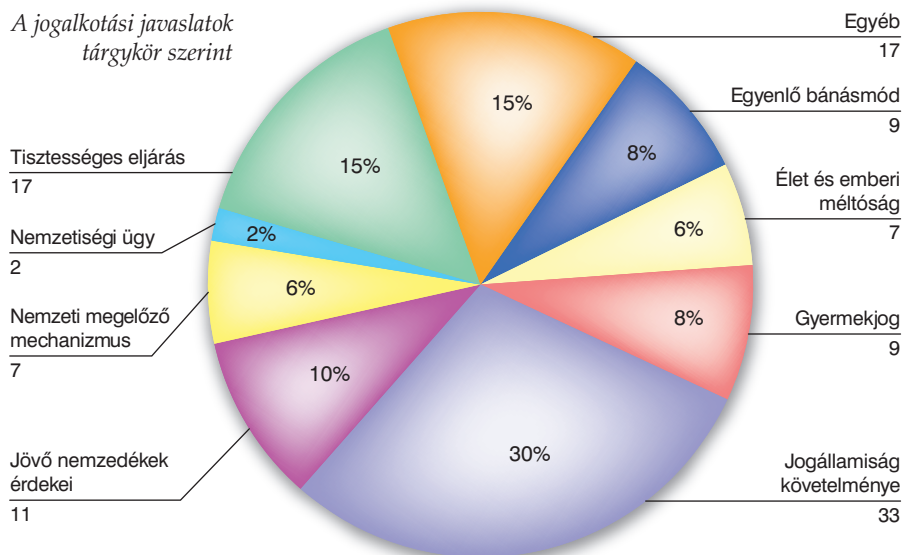
A jogalkotási javaslatok tárgykörei azt támasztják alá, hogy az integrált intézmény hatékonyan látja el az egyes alkotmányos jogok védelmét.

Az ombudsman javaslatételi jogával élve a jogszabály kiadására jogosult szervezet, a törvények esetében a feladatköre alapján érintett minisztériumot hívta fel a feltárt visszacsúg 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. 2016-ban ennek 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. Gyakori volt, hogy a miniszter csak általános jellegű választ adott, amelyből nem tűnt ki, hogy támogatja-e a javasolt jogalkotást. Az érintett szervek a jogalkotási javaslat elfogadása esetén csak kivételesen adtak tájékoztatást arról, hogy milyen határidővel várható a jogalkotás vagy annak előkészítése.

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

Az ombudsman jelzi azt is, hogy a jogszabályok előkészítését végző minisztériumoknak nagyobb figyelmet kell a jövőben fordítaniuk arra, hogy érdemi választ adjanak a részükre címzett jogalkotási javaslatokra. Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát, hogy ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve az érdemi állásfoglalás kialakítását és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja vagy az alapvető jogok biztosja az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszthesse.

Az ombudsman élve ezzel a jogosultságával az elmúlt években megfogalmazott azon jogalkotási javaslatai közül, amelyek megvalósítását az érintett minisztérium nem támogatta, e beszámolóban az alábbiakat terjeszti az Országgyűlés elé.



Az ombudsman 2015-ben felkérte a nemzetgazdasági minisztert, valamint az alapjogok védelméért felelős igazságügyi minisztert, hogy fontolják meg olyan jogszabályi rendelkezés előkészítését, amely lehetővé teszi, hogy az adóalany adóhatósági eljárásban vitathassa az egyedi ügyében kivetett vagyoni típusú helyi adó értékarányosságát.

Az alapjogi biztos nemzeti megelőző mechanizmusként 2015-ben megfontolásra javasolta az igazságügyi miniszternek a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 99. § olyan módosításának kezdeményezését, amely rendelkezik arról, hogy gyógykezelés érdekében a különböző végrehajtási fokozatú elítéltek közös kórteremben vagy betegszobában történő elhelyezése esetén, az ajtók nyitva, illetve zárva tartása kapcsán milyen szabályokat kell alkalmazni.

A biztos 2014-ben áttekintette a mozgóurnás szavazás jogi szabályozásának hiányosságait. Az ombudsmani jelentés alapján a Nemzeti Választási Iroda kidolgozta és eljuttatta az igazságügyi miniszterhez a törvénymódosításra vonatkozó konkrét javaslatait.

Az ombudsman 2013-ban felkérte az igazságügyi minisztert, hogy – a vidékfejlesztésért felelős miniszter és a nemzetgazdasági miniszter bevonásával – kezdeményezze az Inyvt. és a Htv. olyan módosítását, amely biztosítja az ingatlan-nyilvántartás adatainak közhitelességét, a művelésre vonatkozó adatok valóságnak megfelelő nyilvántartását és a ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületek tulajdonosait terhelő egységes telekadó fizetési kötelezettséget.

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

3.4.

Az alapvető jogok biztosának normakontrollt indítványozó jogköréről

Az Alaptörvény értelmében az Alkotmánybíróság a biztos kezdeményezésére vizsgálja felül a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény lehetőséget ad arra, hogy a biztos kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, az Alaptörvény értelmezését, valamint a kihirdetéstől számított 30 napon belül az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények megtartásának vizsgálatát. E szabályozás értelmében az ombudsman állampolgári jelzés, panasz alapján, eljárás vagy vizsgálat lefolytatása nélkül, közvetlenül kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását. A biztosnak a közvetlen indítványozás mellett módja van arra is, hogy egy konkrét ügy kapcsán, intézkedésként az Alkotmánybírósághoz forduljon.

Az Ajbt. 2013. január 1-jétől az intézkedések között rendelkezik arról, hogy ha az alapvető jogok biztosja a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

2016-ban az alapvető jogok biztosja egy-egy alkalommal kezdeményezte alapjogi szempontból aggályos szabályozás vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál, illetve a Kúriánál.

3.4.1.

A tárgyévben benyújtott alkotmánybírósági indítvány

A biztos sajtóhíradásokból értesült arról, hogy Ásotthalom Nagyközség Önkormányzata rendeletet fogadott el, amelyben a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes közterületi magatartásnak minősítette a műezzin tevékenységét, valamint az egész testet és fejet, valamint részben vagy teljes egészében az arcot is elfedő ruhadarabok viselését. Ilyen magatartásnak mi-

nősül továbbá bármilyen olyan „propaganda-tevékenység” megvalósítása, amely a házasságot nem férfi és nő kapcsolataként mutatja be, továbbá a családi kapcsolat alapjaként nem a házasságot, illetve a szülő–gyermek viszonyt ismeri el. A sajtóhíradások, illetve magánszemélyek beadványai nyomán a biztos áttekintette a helyi szabályozás kapcsán felmerülő alkotmányossági aggályokat és az AJB-8908/2016. számú indítványában az Alkotmánybíróságnál kezdeményezte az érintett rendelkezések megsemmisítését.

A rendelet által előírányzott tilalmak egyrésztől kifejezetten a vallásszabadsághoz, másrésztől a véleménynyilvánítás szabadságához kapcsolódnak, érintik emellett az egyenlő bánásmód követelményét is. A biztos indítványában rámutatott: alapvető jog korlátozására az Alaptörvény rendelkezése értelemben csak törvényi úton van lehetőség, ezért formailag sérül az Alaptörvénynek ez a rendelkezése, ha alapvető jogot rendeleti jogalkotás korlátoz. Hangsúlyozta mindazonáltal, hogy a támadott szabályozás tartalmát tekintve akkor sem felelne meg az Alaptörvény követelményeinek, ha e korlátozásokat törvény rendelné el.

A lelkiismereti szabadság az emberi méltósággal szoros összefüggésben álló jogosultság, amely lehetővé teszi a világnézeti meggyőződés szabad megválasztását. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az emberi méltósággal való kapcsolatból következik az is, hogy az állam – amennyiben semleges kíván maradni – nem különböztethet meg „értékes” és „értéktelen” világnézeti meggyőződéseket, hanem mindegyiket tiszteletben kell tartania. Az Alaptörvény ugyanis nem a világnézetet, hanem az ember meggyőződését védi.

A vallásszabadság elválaszthatatlanul kötődik a lelkiismereti szabadsághoz. Az imára szólító müezzín az iszlám valláshoz elválaszthatatlanul kapcsolódó szakrális magatartást tanúsít. A biztos indítványában hangsúlyozta: a jogalkotó nem teheti meg alkotmányosan, hogy egy valláshoz, világnézeti meggyőződéshez köthető magatartást tilalmaz, míg más vallások külvilág számára hasonló megnyilvánulását támogatja vagy eltűri. Egy ilyen esetleges megoldás az egyenlő bánásmód követelményével sem lenne összeegyeztethető. Az egyébiránt széleskörű szakmai és jogalkotói viták tárgyát képező, teljes arcot vagy testfelületet takaró öltözet viselésének az alapja is a lelkiismereti meggyőződés. Ezekben az esetekben a rendelet nemhogy jelentősen érinti, hanem ellehetetleníti a lelkiismereti- és vallásszabadság gyakorlását. A vallásszabadság lényegéből adódóan ugyanis az adott valláshoz nem tartozó közösségnek tolerálnia kell a vallási megnyilvánulásokat akkor is, ha azok harmadik személyek számára is érzékelhetők. Ilyen esetekben a semleges állam csak egészen szélsőséges esetekben élhet az alapjog-korlátozás eszközével. A biztos hangsúlyozta ezért, hogy a rendelet előírásai a lelkiismereti és vallásszabadság lényeges tartalmát korlátozzák, ezért alaptörvény-ellenesek.

A rendelet további rendelkezései pedig a véleménynyilvánítás szabadságát sértik, melynek alapvető eleme, hogy bárki nyilvánosan kifejtthesse a véleményét bármilyen kérdésben, különösen, ha az a kérdés a társadalom egésze vagy jelentős része szempontjából fontos. A házasság intézményének tartalmát, a család jogi és szociológiai fogalmának alakulását nagymértékben befolyásolja a társadalmi vita és párbeszéd, amelyet minden demokráciának biztosítania kell. Ennek jogi tilalmára nincs alkotmányos lehetőség. A biztos rámutatott továbbá: a rendelet nem önmagában, általánosságban véve egy bizonyos témakörben történő véleménynyilvánítást tilt, hanem érték-alapon tiltja meg olyan tartalmú vélemények kinyilvánítását, amelyek szoros viszonyban állnak az emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, valamint a magán- és családi élethez való joggal. A rendelet e szakaszai lényegében a(z) (különműek között létesített) élettársi viszony, továbbá az azonos neműek társkapcsolatainak családtként való elismerése ellen szólalnak fel, illetve megtiltják a házasság kiterjesztéséről szóló – egyébiránt Európa- és világszerte folytatott – vitában való megnyilvánulást a település területén. A vélemény szabad kinyilvánításának tilalma így további alapjogok érvényesülésére is hatással van. A biztos megjegyezte továbbá: a jelenleg is irányadó alkotmányos normák értelmében az azonos neműek tartós párkapcsolata számára az elismerés és a védelem igénye – mivel ők házasságra nem léphetnek – az emberi méltósághoz való jogból és az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból levezethető. Az Alkotmánybíróság a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban hangsúlyozta: Magyarország biztosította a jogi védelmet és elismerést az azonos nemű élettársaknak, ehhez európai mércével mérve is megfelelő és előremutató joghatásokat biztosított. A más jogági normákban kifejeződő jogvédelmi (intézményvédelmi) szintet a jogalkotó nem szállíthatja le (burkoltan sem). A biztos a fentiek okán kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az érintett rendeleti szabályozást.

3.4.2.

A tárgyévben benyújtott kúriai indítvány

Az Alaptörvény értelmében az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Az önkormányzatok a szabálysértési törvény felhatalmazása alapján a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében rendeletben kijelölhetik a közterület meghatározott részeit, ahol az életvitelszerű közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. E rendeletek közvetlenül érintik a hajléktalan személyek jogainak érvényesülését. E különösen védendő csoport esetében pedig a hatékony jogvédelem elősegítése kiemelt ombudsmani feladat.

Az AJB-3093/2016. számú ügyben az alapvető jogok biztosa Zalakaros Város Önkormányzata életvitelszerű közterületi tartózkodásra vonatkozó rendelete rendelkezéseinek felülvizsgálatát kezdeményezte a Kúriánál egy civil szervezet beadványa nyomán, mivel azok álláspontja szerint sértik a szabálysértési törvény és a jogalkotási törvény rendelkezéseit. Az alapvető jogok biztosa vizsgálata során megkereste a Zala Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját, aki válaszában leírta: nem észlelt törvényességi aggályokat a rendelet kapcsán.

A biztos indítványában hangsúlyozta: az önkormányzatok tiltott zónák kijelölésére vonatkozó jogköre több irányból is korlátozott. A tiltott területek meghatározása kizárólag a törvényben meghatározott alkotmányos értékekhez, célokhoz kötötten, azaz a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében történhet: nem jelölhető ki tiltott zóna olyan helyeken, ahol azt a fenti alkotmányos értékek nem indokolják. Az önkormányzatnak minden egyes közterület esetében kötelezően vizsgálnia kell, hogy a tiltott zónává minősítés az adott értékek védelmében szükséges-e, ellenkező esetben nem tudja megállapítani, hogy a rendeletalkotás feltételei fennállnak-e. Követelmény az is, hogy az önkormányzat nem a tulajdonában álló közterület egészére, hanem csak meghatározott részére vonatkozóan minősítheti jogellenessé az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. A hajléktalan személy nem rekeszthető ki az egyes települések egészéből, sőt egyes összefüggő településrészekből sem.

A Kúria Önkormányzati Tanácsának korábbi döntése értelmében a tiltott zónát kijelölő rendelkezéseknek a normavilágosság követelményének megfelelően kellően pontosnak kell lenniük. A szabálysértés jogi eszközének alkalmazása miatt nem megengedhetőek a helyi jogalkotásban az olyan megfogalmazások, amelyek bizonytalanná teszik annak a közterületnek a lehatárolását – azaz relativizálják a tilalmazott közterület kiterjedését – amelyen a hajléktalan ember életvitelszerű tartózkodása szabálysértést valósít meg. A lehatárolásnak nem csak a hatóságok, hanem az érintett hajléktalan személyek számára is egyértelműnek kell lennie. A biztos álláspontja szerint a vizsgált rendeletben e követelményeknek a „közparkok, zöldfelületek”, a „nyilvános sportpályák és egyéb sportlétesítmények”, valamint a „szociális, kulturális intézmény” megfogalmazás nem felelt meg.

A biztos indítványában hangsúlyozta: nem felel meg az egyértelműség, a normavilágosság követelményének a tiltott területek példálózó jellegű, nyitott meghatározása, továbbá a kizárólagosan vagy döntő részben helyrajzi számmal történő terület-meghatározás sem. A biztos ezért az e megoldásokat alkalmazó rendelkezések megsemmisítését is kezdeményezte a Kúriánál.

Nem visszakereshető a védett érték mibenléte, továbbá nem felel meg az egyértelműség követelményének az a rendelkezés sem, amely „egyéb

utak és ezek külső szélétől mért 50 méteres távolságon belüli, önkormányzati tulajdonban álló terület” vonatkozásában tiltja az életvitelszerű közterületi tartózkodást, így e rendelkezés felülvizsgálatát is kezdeményezte az ombudsman.

Az indítványban a biztos egy másik problémakörre is felhívta a figyelmet: a jogalkotási törvény értelmében a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. A szabálysértési törvényben foglaltak rendeleti szintű ismétlése tehát ellentétes a jogalkotási törvénnyel. Emellett, amennyiben egy önkormányzati rendelet a szabálysértési törvényhez képest eltérő tartalommal szabályoz egyes jogintézményeket, közvetlenül a szabálysértési törvény sérelme is megvalósul, illetve a jogalkotó túlterjeszkedik a pusztán a területek kijelölésére szorítkozó felhatalmazás keretein. A biztos ezért a rendelet további rendelkezései felülvizsgálatát is kezdeményezte a Kúria Önkormányzati Tanácsánál.

3.5.

Az ombudsman OPCAT NMM tevékenysége

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni ENSZ egyezmény (CAT) az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel vált a hazai jogrend részévé. A 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 CXLI. törvény értelmében Magyarországon 2015. január 1-jétől nemzeti megelőző mechanizmusként (a továbbiakban: NMM) személyesen vagy munkatársai közreműködésével az alapvető jogok biztosa jár el. A jegyzőkönyv olyan rendszert hozott létre, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek rendszeresen látogatják azokat a helyszíneket, ahol a szabadságuktól megfosztott emberek tartózkodnak. A feladat végrehajtására a Hivatalban 2015. január 1-jén megalakult az OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus Főosztály. 2016-ban a Főosztályon jelentős szakmai elismertségnek örvendő jogászok, pedagógusok és pszichológusok dolgoztak. A Főosztály munkatársai más főosztályok munkatársaival, a dietetikus szakmát képviselő külső szakértőkkel 2016-ban kilenc vizsgálat keretében 10 fogvatartási helyet látogattak meg az alábbiak szerint:

1. Látogatás egy házi őrizet helyszínén (2016. február 8.)
2. Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet (2016. február 16–18.)
3. Budapesti Cseppkő Gyermekotthon (2016. március 1–2., április 26.)
4. Látogatás a Tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében (2016. június 28–29.)
5. Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön (2016. július 19–21.)
6. Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet (2016. július 26–28.)
7. EMMI Debreceni Javítóintézete Nagykanizsai Telephely (2016. szeptember 13–14.)
8. EMMI Debreceni Javítóintézete (2016. szeptember 26–27.)
9. Baranya Megyei Bóly-Görcsöny Egyesített Szociális Intézmény (2016. november 8–9.)
10. BRFK XIV. kerületi Rendőrkapitányság (2016. december 6.)



Az OPCAT NMM munkatársai egy látogatáson

A látogatási helyszínek kiválasztásánál a Civil Konzultációs Testület javaslati és a fogvatartási hely típusa mellett földrajzi, fogvatartási létszám szerinti elvek is érvényesültek, emellett a Főosztály a hazai és nemzetközi szervek OPCAT tárgyú jelentéseit is tanulmányozta a látogatási terv összeállításának során. A 2016. évi OPCAT NMM tevékenység fókuszában a fogvatartási helyeken zajló elkülönítés, egy esetben pedig a szuicid prevenció állt. A látogatásokat a nemzeti megelőző mechanizmusok számára kiadott ENSZ ajánlásnak (Guidelines on national preventive mechanisms, United Nations CAT/OP/12/5, 25. pont) megfelelően az alapvető jogok biztosa előzetesen nem jelentette be a fogvatartási helyeknek. Az NMM 2016-ban egy alkalommal a nemzetközi elvárásoknak megfelelően utóvizsgálatot is végzett, és erről tájékoztatta a partnereit.

Az NMM a 2016-os év folyamán a következő jelentéseket tette közzé a honlapján:

1. Jelentés a BRFK Központi Fogdáról és az ORFK Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda Fogdáról (látogatás éve: 2015)
2. Jelentés a kaposvári Zita Speciális Gyermekotthonról (látogatás éve: 2015)
3. Jelentés a Károlyi István Gyermekközpont Speciális Gyermekotthonáról (látogatás éve: 2015)
4. Jelentés a Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetéről (látogatás éve: 2015)
5. Jelentés a Péceli Idősek Otthonáról (látogatás éve: 2015)
6. Jelentés a Károlyi István Gyermekközpont Különleges Gyermekotthonáról (látogatás éve: 2015)

7. Jelentés az Écsi Segítő Kéz Közhasznú Alapítvány Idősek Otthonáról (látogatás éve: 2015)
8. Jelentés házi őrizet helyszínén tett látogatásról (látogatás éve: 2016)
9. Jelentés a Cseppkő Gyermekotthonról (látogatás éve: 2016)

A jelentések nyilvánosságra hozatalát követően az alapvető jogok biztosa a hatóságokkal és a fenntartókkal dialógust folytatott. Kiemelendő, hogy a Hivatal az OPCAT NMM tevékenységére továbbra sem kapott elkülönített költségvetési támogatást, azaz a működéshez szükséges anyagi fedezetet a meglévő költségeiből kellett kigazdálkodnia. Az éves beszámoló lezárásáig a fenti látogatások tapasztalatai alapján összesen kilenc új OPCAT NMM jelentés készült el. A biztos a törvényi rendelkezésnek megfelelően a 2016-ban végzett OPCAT NMM tevékenységéről is külön éves jelentést készít. Az éves jelentés címzettje az Országgyűlés és az ENSZ Kínzás Megelőzési Albizottsága (SPT), de az OPCAT éves jelentést más hazai és nemzetközi címzettek is megkapják.

BRFK Központi Fogda és ORFK Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda Fogda (AJB-151/2016)

Az NMM a 2015. október 13-áról 14-ére virradó éjjelen a BRFK Központi Fogdán és az ORFK Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda Fogdán tett látogatást. A látogató csoport az Aradi utcai Fogda területére mintegy félóra várakozási idő elteltét követően tudott bejutni. Az NMM felkérte az országos rendőr-főkapitányt, hogy az ország területén lévő valamennyi rendőri létesítmény területén biztosítsa az NMM munkatársai számára az akadálytalan belépést. A Gyorskocsi utcai Fogdában a személyzet tartózkodására szolgáló helyiségek és a konyhák állapota leromlott, a linóleum burkolat kopott volt. A személyzeti zuhanyzó rossz állapotban volt, a világítótesteken nem volt búra. A gázvezetékek rozsdásak voltak és pattogzott róluk a festék. A lámpákban több helyen csak egy villanykörte égett. A zárcák kisméretűek, az egy fogvatartottra jutó mozgástér nem érte el a három négyzetmétert. A zárcákban nem volt külön WC- és zuhanyzó helyiség, a fogvatartottak közös fürdőt használtak. A leírt körülmények mellett a Fogda huzamos emberi tartózkodásra alkalmatlan. Az NMM felkérte a Belügyminisztériumot, hogy haladéktalanul gondoskodjon a Fogda, különösen a sétaudvar teljes felújításáról. Az Aradi utcai Fogdában a zárcák kevés természetes fényt kaptak, és több helyen nem volt villanyégő a lámpatestekben. A zárcákhoz külön WC- és fürdő helyiség nem tartozott. A tisztálkodásra szolgáló közös helyiség levegője párás, a falak és a berendezés penészes volt. A személyzeti iroda és pihenő (konyha) helyiségek sem kaptak elegendő természetes fényt, így nappal is mesterséges megvilágítást kellett alkalmazni. Az egészségügyi ellátás keretében a független orvosi vizsgálat követelménye nem teljesült egyik

intézményben sem. Az NMM felkérte a Belügyminisztériumot és mindkét Fogda vezetőjét, biztosítsák, hogy az orvosi vizsgálat lefolytatása során a rendőri jelenlét hallótávolságon kívül legyen; igyekezzenek továbbá biztosítani a fogvatartott részére a választott orvos általi vizsgálat lehetőségét, a fogvatartott saját költségén. A fogvatartottak elmondása alapján az előállítás során mind a jogi képviselő jelenlétének hiánya, mind a fogvatartott hozzátartozójának az előírt időben történő értesítése nem valósult meg. A büntető eljárás alatt még nem álló, a rendőrségre előállított fogvatartott személy számára a jogi képviselet és a hozzátartozó értesítése nem volt biztosított. E visszasság orvoslása érdekében az NMM kezdeményezte a vonatkozó jogszabályi rendelkezések módosítását.

Somogy Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság, Zita Speciális Gyermekotthon (AJB-704/2016)

Az NMM 2015. június 25–26-án tett látogatást a 32 engedélyezett férőhellyel rendelkező speciális gyermekotthonban, ahol a látogatás idején 30 speciális szükségletű gyermeket láttak el, három fiú- és egy lánycsoportban. Úgy értékelte, hogy a gyermekek és a gyermekfelügyelők, illetve nevelők kapcsolata alapvetően jó, gyakori azonban a gyermekek közötti verbális és fizikai erőszak, melynek megelőzése az Intézmény munkatársainak egyik legfőbb feladata lenne. Megállapítható volt, hogy a gyermekek szabadideje nincs kellően strukturálva, hiányzik a folyamatos foglalkoztatás, a dolgozók számára nem biztosított a szupervízió és hiányzik egy fő pszichológus. A biztos ezekkel kapcsolatban több ajánlást tett az intézmény vezetőségének, fenntartójának.

A jelentés további megállapítása volt, hogy az otthon keretein túlmutató intézkedéseket igényel a növendékek droghasználata, illetve a prostitúció is fokozottan veszélyezteti az itt élőket. Ezzel összefüggésben a biztos felkérte a belügyminisztert egy a gyermekek szexuális kizsákmányolására és a gyermekprostitúcióra vonatkozó bűnmegelőzési és áldozatsegítési stratégia kidolgozására.

Az NMM visszasságot állapított meg a gondozási hely megváltoztatásával kapcsolatban is. Kifogásolta, hogy a távozásra kötelezett gyermekkel nem ritkán csupán a távozás napján közlik az őt érintő döntést. Ez az eljárás nem felel meg a gyermekbarát igazságszolgáltatás elveinek, továbbá a megfelelő ügyintézéshez, illetve a jogorvoslathoz való jognak sem.

Az NMM megállapította, hogy a gyermekek befogadáskor történő izolációja a vér szerinti családdal való kapcsolattartást is akadályozza a szabadságkorlátozás megvalósítása mellett, így veszélyezteti a gyermek e fontos jogának érvényesülését. A biztos ennek kapcsán áttekintette a gyermekek személyes szabadsága korlátozásának a hatályos jogi szabályozásban fellelhető anomáliáit. Kifogásolta, hogy a biztonsági elkülönítés szabályai nem tartalmazzák egyértelműen a más intézménytípusok esetében meglévő garanciákat, a ne-

velési felügyelet szabályozása kapcsán pedig megállapította, hogy a szabadságkorlátozást jóváhagyó bírósági döntés meghozataláig rendelkezésre álló határidő hossza kétségbe vonja az eljárás tisztességes jellegét. A gondozási hely megváltoztatásáról való tájékoztatást, illetve a gyermekek személyes szabadságának elvonását érintően a biztos jogalkotási ajánlással élt az emberi erőforrások miniszterénél.

Károlyi István Gyermekközpont Speciális Gyermekotthona (AJB-705/2016)

Az NMM munkatársai 2015-ben látogatást tettek a 32 engedélyezett férőhellyel rendelkező országos illetékességű Károlyi István Gyermekközpont Speciális Gyermekotthonában, Fótton, melyről a jelentés 2016. február 2-án került nyilvánosságra. Az NMM meglepéssel tapasztalta, hogy a legtöbb meghallgatott gyermek talált bizalmi személyt a dolgozók között. Mivel ebben a gyermekotthonban kizárólag fiúkat nevelnek, a munkatársak között mutatkozó enyhe férfi túlsúlyt az NMM kifejezetten kívánatosnak találta. A korrekciós nevelésben a nevelők mellett fejlesztőpedagógusok és pszichológusok is részt vettek. A számos terápiás, szabadidős és sportolási tevékenység ellenére az NMM azt tapasztalta, hogy a gyermekek körében gyakori volt a semmittevés. Az értelmes foglalkoztatás hiánya a rongálások számának növekedéséhez és az agresszió fokozódásához vezethetett, ezáltal veszélyeztetve az embertelen bánásmód tilalmának, továbbá a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését.

Az egészségügyi ellátással kapcsolatban az NMM kifogásolta, hogy a gyermekek alkalmanként felnőtt pszichiátriai osztályra kerültek felvételre. A biztonsági elkülönítő alkalmazásáról az NMM megállapította, hogy szabálytalan, ha az elkülönítés igénybevételéről csak értesítik az orvost, de a tényleges orvosi vizsgálat nem történik meg. Az NMM kifogásolta az Otthon befogadási gyakorlatát, mely szerint az Otthonba újonnan érkező gyermekek ellátása 1-2 hétig tartó izolációs időszakokkal kezdődik. Ezt a szabadságkorlátozást – önkényesen – nem tekintik nevelési felügyeletnek, és így a jogszabályi garanciák sem érvényesülhetnek. Az EMMI speciális munkacsoportot hívott életre a kérdés jogszerű rendezése érdekében.

Az NMM kifogásolta, hogy a munkatársak kiválasztásánál nincsenek tekintettel a speciális szükségletű gyermekek életkorára; dajkák, óvodapedagógusok is alkalmazásban állnak a jelenleg hatályos jogszabályoknak megfelelően. Az emberi erőforrások minisztere tájékoztatása szerint a 15/1998-as NM rendelet módosítása folyamatban van.

A gyermekek ismerik gyermekjogi képviselőjüket, ami fontos eleme a panaszjog gyakorlásának, ugyanakkor aggodalomra adott okot, hogy az Otthonban nem került panaszláda kihelyezésre, és nem volt meg minden gyermeknek a rendszeres kapcsolata a gyámjával, s ennek biztosítása érdekében a nevelők

sem tettek meg minden lehetséges és szükséges lépést. Szintén visszásságot eredményezett, hogy a kapcsolattartásra kijelölt helyiség nem volt megfelelő.

Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet (AJB-3865/2016)

Az NMM 2016. június 24–25-én előre be nem jelentett látogatást tett a Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben. A vizsgálat a CPT 2013-as magyarországi látogatása során tett megállapításainak utánkövetésére irányult. A CPT jelentésében megállapította, hogy a magyarországi bv. intézetek nagy része túltelített volt, nem volt megfelelő a fogvatartottak foglalkoztatása, a végrehajtói állomány tagjai több alkalommal bántalmazták a fogvatartottakat, rendszeresen voltak a rasszista és xenofób megnyilvánulások. A CPT jelentésében kifogásolt alapjogi visszásságot feltételező állapot megszüntetése érdekében előrelépés történt az Intézet túltelítettsége tekintetében, mely jelentősen csökkent. A látogatócsoport ugyanakkor azt is tapasztalta, hogy a zárkákban elhelyezett fogvatartottak száma alapján az Intézet nem minden esetben tudta biztosítani a zárkákban kötelező három négyzetméter mozgásteret, valamint előfordult, hogy az előzetesen letartóztatott a jogerősen elítélttel, a kiskorú a nagykorú fogvatartottal került elhelyezésre ugyanabban a zárkában, ami az elkülönítésre vonatkozó szabályok súlyos megsértése. A vizsgálat rámutatott, hogy a fogvatartottak között jelen van az erőszak, amelynek megelőzése érdekében az Intézet végrehajtó állománya nem lép fel kellő hatékonysággal, és az ellenőrzéseik nem voltak alkalmasak arra, hogy a fogvatartottak sérüléseit vagy az Intézetben nem engedélyezett veszélyes tárgyak birtoklását észleljék. Felmerült, hogy a személyi állomány egyes tagjai asszisztálhatnak az erőszak megjelenéséhez a zárkák személyi összetételének nem megfelelő átszervezésével, valamint esetenként megengedhetetlen módon kommunikálnak a fogvatartottakkal. Aggodalomra ad okot, hogy a fogvatartottakat egy vallásgyakorlásra rendelt épületrészben, a kápolnában teljesen levetkőztették átvizsgálás céljából, valahányszor visszajöttek a látogatófogadásról. Ez ellenérzést válthat ki a fogvatartottak részéről, továbbá a végrehajtó állomány részéről is, akiknek egy szakrális helyen kell kötelezően elvégezni a testüreges átvizsgálását. Megállapítható volt, hogy az átvizsgálás elvégzéséhez orvos jelenléte lenne szükséges, valamint a vonatkozó jogszabályi rendelkezéstől eltérően a fogvatartottakat nem szólítják fel a vizsgálatot megelőzően a keresett dolog vagy tiltott tárgy előadására. Panasz volt a bv. intézetekben, hogy megnehezíti a fogvatartottak külvilággal való kapcsolattartását a magas telefonos percdíj.

Péceli Idősek Otthona (AJB-4320/2016)

Az NMM 2015. november 10-én látogatott a Péceli Idősek Otthonába. Az alapvető jogok biztosja korábban már vizsgálta az Otthont. A Szociális és Gyer-

mekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) is fenntartói vizsgálatot tartott az Otthonban 2015 szeptemberében. Az Otthonban 48 fő tartózkodott, a fenntartó az ellátottak érdekeinek védelmében 45 főben határozta meg az engedélyezett férőhelyek számát a korábbi 75 fő helyett. Az épület szerkezeti adottságai miatt nem valósítható meg, hogy két- és háromágyas szobákat alakítsanak ki. A férőhelyek számának csökkentésével javult az intézményben tapasztalható zsúfoltság. A lakószobákra az elhasználódás volt jellemző, az épület falai salétromosak és penészesek voltak, a nyílászárók cserére szorultak. Az Otthon nem volt teljes mértékben akadálymentesített. Az épület nehezen volt megközelíthető kerekesszéssel az egyenetlen feljáró miatt. Az Otthonban nem volt kialakítva közösségi helyiség, az ellátottak csak az ebédlőben tudtak kényelmesen leülni. A fenntartói jelentés szerint az ápolók nem fordítottak kellő figyelmet arra, hogy fürdetés közben a fürdőszobaajtó nyitásánál ne lehessen rálátni az ellátottakra. Ez a fürdetési gyakorlat az ellátottak szeméremérzetét sértette. Az Otthon a teljes körű ellátás keretében nem biztosította a megfelelő mennyiségű WC-papírt és pelenkát az ellátottak számára, ezeket maguk vásárolták. Az ellátottak étkezésére szolgáló helyiségben, a nővérszobában, néhány mellékhelyiségben és több lakószobában nem volt biztosítva kézmosási vagy kézfertőtlenítési lehetőség. Az Otthon nem rendelkezett olyan szobával, amely alkalmas lett volna a házassági vagy élettársi együttélésre. Az intézmény néhány dolgozójának kijelentése előítéletes gondolkodásmódról árulkodott, felvetette az esetleges kiegészítő fakadó toleranciahiány lehetőségét. A személyi állomány ellátottakkal szemben tanúsított hozzáállása több esetben kifogásolható volt. A fenntartói vizsgálat megállapította, hogy rendkívül kevés program, foglalkozás színesíti a lakók életét. Az NMM megállapította, hogy az Otthonban rossz munkahelyi légkör uralkodott az ellentétes vezetői döntések miatt. A személyzetnek a változó színvonalú feladatellátása hatással volt a lakókkal való bánásmódra. Az EMMI ütemterv elkészítésére kérte fel az SZGYF-et. Az SZGYF nem értett egyet azzal, hogy az Otthont fogvatartási helynek nevezze a jelentés, tekintettel arra, hogy az ellátás igénybevétele önkéntes. Az SZGYF tájékoztatása szerint kialakításra került a közösségi helyiség, kellő számú illemhely, intimszoba. A szobákat átalakítják, hogy a lakóterület biztosított legyen. Az akadálymentesítés megtörtént.

Károlyi István Gyermekközpont Különleges Gyermekotthon (AJB-3341/2016)

Az NMM munkatársai 2015. július 21-én és augusztus 13-án tettek látogatást az intézményben. Az intézményben a látogatás idején 24 gyermek lakott, az itt foglalkoztatottak létszáma 18 fő volt. A látogatás során 14 személlyel, köztük 5 gyermekkel készült interjú. Az NMM a gyermekek elhelyezésének tárgyi feltételeivel összefüggésben az akadálymentességre vonatkozó hiányosságokat tárt fel, a kerekesszéket használó gyermekek még a Gyermekközpont terü-

letén sem mozoghatnak szabadon. Az intézeti humánerőforrás-gazdálkodás kapcsán a jelentés rögzíti, hogy gyermekekkel foglalkozó szakmai munkakört kizárólag nők töltenek be. Az NMM álláspontja szerint hangsúlyt kell fektetni a szakmai személyzet jövőbeli felvételénél a kiegyensúlyozottabb nemi arány megteremtésére. Az NMM a fenntartói ellenőrzés és értékelés hiányát észlelte, illetve azt, hogy az SZGYF nem látja azon fenntartói kötelezettségét, amely szerint gondoskodni köteles a szakemberek képzéséről, továbbképzéséről. A Különleges Gyermekotthoni elhelyezés megszüntetésével kapcsolatosan az NMM hangsúlyozta, hogy sem az örökbefogadás elősegítése, sem a nevelőszülőnél történő elhelyezés elősegítése nem jelenik meg a Különleges Gyermekotthon Szakmai Programjában. Az intézményben a gyermekekkel szemben fizikai büntetést nem alkalmaztak, azonban a gyermekek érzelmi zsarolása előfordult. A jelentés kiemeli a kapcsolattartás korlátozásának nem elfogadható gyakorlatait. A panaszjoggal összefüggésben megállapítja, hogy az anonim módon történő panasz benyújtásának lehetősége hiányzik, továbbá az Érdekképviseleti Fórum és a Gyermekönkormányzat működése nem megfelelő. Az intézményben elhelyezett gyermekek közül kevesen járnak a helyi iskolába. Az NMM tapasztalatai szerint az intézet változatos és népszerű programokat szervez a gyermekeknek, az étkeztetés minőségét semmilyen kifogás nem érte. A jelentést követően intézkedtek az alkalmazottak számára továbbképzések és tréningek szervezéséről. Az új házirend tartalmazza az elhelyezés megszüntetésének korszerű módjait. Az illetékes minisztérium a befogadó szülőknél való elhelyezés érdekében jogszabályi változtatásokat kezdeményezett. Intézkedések történtek a panaszjog érvényesülése, illetve a gyámok rendszeres kapcsolattartási kötelezettségének érvényesítése érdekében. Az ombudsman jelezte, hogy a kitagolásnál figyelemmel kell lenni kis létszámú, integrált lakásotthonok kialakítására, ennek pedig nem felel meg egy 48 fő ellátására alkalmas gyermekotthon.

Écsi Segítő Kéz Közhasznú Alapítvány Idősek Otthona (AJB-4469/2016)

Az NMM az Écsi Segítő Kéz Közhasznú Alapítvány Idősek Otthonában tett helyszíni látogatást 2015. november 12-én. Az NMM 2015 novemberében egy állami és egy alapítványi fenntartású idősek otthonában tett látogatást. Az Otthon 50 fő részére nyújt emelt szintű ellátást, három különálló épületben egy- és kétágyas szobákban. A kétszintes lakóházak megfelelően karbantartottak és igényes berendezésűek. Az Otthon udvara az összes lakó számára elérhető. Az egyik épület akadálymentesített, azonban az abba való bejutást egy küszöb nehezítette. A hirdetőtáblán található információkat nehezen tudták elolvasni a fogyatékossgal élő, kerekesszéket használó ellátottak. Az intézményben két házaspár élt, mindegyik házaspár külön szobában volt elhelyezve. A vezetőség és a személyi állomány kapcsolata kiegyensúlyozott

volt. A kuratórium elnöke és a szakmai vezető közötti feladatkörök megosztása nem volt egyértelmű. Az ellátottakat nem vonták be a gondozási tervek elkészítésébe. A férfi lakókat is női ápolók fürdették, ami az ellátottak szeméremérzetét sértette. Az Otthon lakói számára sokszínű és változatos programot biztosítottak a dolgozók. A szakmai programok színvonala kifogástalan volt. A dolgozók törekedtek arra, hogy a külső programokon a kerekesszéket használó ellátottak is részt tudjanak venni. Az intézmény az ellátottak cselekvőképességétől tette függővé az Otthon elhagyását, anélkül, hogy erre törvényi felhatalmazása lett volna. A házirend kimenőkre vonatkozó szabályozása és a korlátozó intézkedésekre vonatkozó garanciák hiánya a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. Az NMM jogszabály-módosítást kezdeményezett a szaktárca felé annak érdekében, hogy az ellátásra jogosultak szabadon dönthessenek arról, hogy egy szociális intézmény szolgáltatásait igénybe kívánják-e venni. Az Otthon vezetősége áthelyezte a hirdetőtáblákat, eltávolította a küszöböt. Az intézmény tájékoztatta az NMM-et, hogy a lakókat bevonják az egyéni gondozási tervek elkészítésébe. Az intézmény vezetősége gondoskodott a fenntartói és intézményvezetői feladatok elkülönítéséről. A lakók kijárásával kapcsolatos szabályozás tervezete elkészült. Az EMMI tájékoztatása szerint folyamatban van a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény módosítása.

Házi őrizet magánlakásban (AJB-1188/2016)

Az NMM – egyedülálló módon – egy házi őrizetben lévő fogvatartott lakásán tett helyszíni látogatást, megvizsgálta a házi őrizet helyszínéről szolgáló lakásban a fogvatartás körülményeit és a nyomkövető eszköz használatát. A fogvatartott a saját tulajdonában lévő, kétszobás, összkomfortos, emeleti lakásban egyedül élt. A lakáshoz jól felszerelt konyha, fürdőszoba és WC helyiség tartozik. A nappali és a hálószoba helyiségek ablakkal rendelkeznek, a lakáshoz terasz is tartozik. A villany- és a vízszolgáltatás hozzáférhető. A lakás internet-kapcsolattal, mobiltelefonnal és kábel televízió csatlakozással felszerelt. A fogvatartott mozgását elektronikus eszköz követi nyomon. A nyomkövető technikai eszköz telepítéséről szóló jegyzőkönyv tanúsága szerint az eszköz felszerelésekor a fogvatartottat tájékoztatták személyes adatai és különleges adatai kezeléséről, továbbá a rendszer működtetéséről, rendeltetésszerű használatáról. A nyomkövető eszköz hatókörében a fogvatartott a lakást az e szinten található liftajtóig tudta elhagyni, e távolságon túllépve az eszköz rezegni és sípolni kezdett. A teraszra a fogvatartott a nyomkövető eszközzel ki tudott menni. A fogvatartott lábára erősített eszköz útján közvetlen műholdas megfigyelés is lehetséges, tehát a fogvatartott technikailag ellenőrzés mellett el tudná hagyni a lakást, amennyiben a bíróság ezt engedélyezné számára. A fogvatartott lábán található elektronikus eszközt meghatározott időközön-

ként tölteni kell. A fogvatartott az éjszakai pihenés során az eszközt a töltőre csatlakoztatta. A készülék töltése a hálószobában, alvás közben kényelmesen megvalósítható volt. A készüléken lévő kijelző az akkumulátor töltésének ideje alatt folyamatosan jelzi az aktuális állapotot, a teljes töltöttségi állapot elérésekor a kijelző folyamatosan zöld fénnel világít. Az eszköz vízálló, a normál napi életvitel során előforduló behatásoknak ellenáll, zuhanyzáskor nem kell levenni. A mindennapi tevékenységben a fogvatartottat az eszköz nem zavarja. A látogató csoport a nyomkövető eszköz folyamatos viselése és használata során visszásságot nem tapasztalt. A fogvatartottnak az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi egészségéhez fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott, hogy a házi őrizetet az orvosi vizsgálat céljára sem hagyhatta el. A házi őrizet helyszínének esetleges elhagyásáról bírói mérlegelés alapján való döntést a jogalkotó lehetővé teszi.

Cseppkő Gyermekotthon (AJB-1603/2016)

2016. március 1–2-án az NMM helyszíni vizsgálatot tartott a budapesti Cseppkő Gyermekotthonban. Az intézmény igazgatója az együttműködési kötelezettségét nem az elvárható módon teljesítette, ezért az NMM munkatársai az eredetileg tervezett két látogatási napon túl, április 26-án ismét az otthonba látogattak. Jelentésében a biztos felhívta az igazgatót és a fenntartó figyelmét a törvényben előírt együttműködés elmulasztására. Az Otthon 137 engedélyezett férőhelyszámmal rendelkezik. A látogatás idején 111 gyermek és fiatal felnőtt élt itt több önálló otthonegységben. A biztos kérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy intézkedjen a miniszteri rendelet olyan tartalmú kiegészítéséről, hogy az azonos telephelyen működő gyermekotthoni egységek esetében is irányadó maradjon az, hogy a gyermekotthon legfeljebb 48 gyermek ellátását biztosítja. Az Otthon szakmai programjai és a házirendje szerint a speciális szükségletű gyermekek ellátását is biztosították, és létre is hoztak egy zártabb keretek között működő csoportot, annak ellenére, hogy erre nem volt engedélyük. Magas volt a fluktuáció a szakmai dolgozók körében, a gyermekfelügyelők fele szakképzetlen volt. További veszélyeztető tényező, hogy nem volt gyógypedagógus végzettségű fejlesztő pedagógus vagy nevelő, miközben az ellátottak harmada különleges szükségletű volt. Az egyéni gondozási-nevelési tervek elkészítésébe sem a szülőket, sem a szakembereket nem vonták be kellő mértékben. Aggodalomra ad okot, hogy az iskolaköteles korú gyermekek jelentős hányada alkalmanként vagy rendszeresen nem vett részt a kötelező iskolai oktatásban, megalapozott indok nélkül az ügyeleten maradt. Az ügyeleti rendszer működése több szempontból is jogsértő. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát sérti, ha gyermekprostitúció veszélye esetén az intézmény munkatársai nem élnek jelzési kötelezettségükkel. Elfogadhatatlan, hogy a dolgozók hallgatólagosan már egészen fiatal kortól

tudomásul vették a gyermekek dohányzását. Aggodalomra ad okot, hogy a munkatársak nem tudták megvédeni a gyermekeket az önmaguktól vagy kortársaiktól feléjük irányuló agressziótól. A mindennapos ápolónői jelenlétnek a megoldása, valamint a rendszeres, kéthetenkénti, intézményen belüli konzultáció lehetősége a gyermekpszichiáterrel követendő, jó gyakorlat. Ugyancsak példaértékűnek látta az NMM a számos szervezett szabadidős program biztosítását és a sportolási lehetőségeknek a megteremtését az intézményben.

Összegzésként kiemelandő, hogy a tárgyévben lezajlott 10 látogatás során az OPCAT által előírt rendelkezések maradéktalanul – egyetlen helyszín kivételével – teljesültek, az NMM látogató csoport tagjai a többi helyszínen akadálytalanul és korlátlanul hozzáfértek a fogvatartási helyekhez, a személyi szabadságuktól megfosztott személyekhez, valamint a fogva tartáshoz kapcsolódó dokumentumokhoz. A hatóságok és a fenntartók együttműködően álltak az NMM munkájához, bár néhány esetben az ombudsman látogatása a személyzet körében meglepetést okozott, és kifogásolták az adott helyszín fogvatartási helyszín voltát. Néhány látogatás alkalmával a személyi állomány tagjainak figyelmét külön fel kellett hívni a bizalmas beszélgetések lehetővé tételére, de ez a körülmény érdemben nem befolyásolta az NMM akadálytalan működését. Az NMM helyszíni ellenőrzései során a látogató csoport szinte minden alkalommal találkozott az elkülönítésekkel vagy korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos végrehajtási, garanciális problémákkal. Több helyen jelentkezett a személyi állomány nemi összetételéből, valamint a szakmai és jogszabályi képzettségi követelmények és a valós képzettségek közötti különbségből eredő nehézség. Az NMM a 2015-ös évben a gyermekek jogainak, a 2016-os évben az elkülönítésnek külön figyelmet szentelt. Aggasztó a meglátogatott fogvatartási helyeken tapasztalt, gyermekek közötti fizikai, illetve szexuális erőszak, a gyermekprostitúció és a droghasználat, valamint az elkülönítési eljárások jogszabályi és szakmai hiányossága. Az NMM tevékenység lényegi eleme a hatóságokkal folytatott párbeszéd. Több alkalommal előfordult, hogy az ombudsman OPCAT NMM tárgyban született jelentései a társadalmi dialógus középpontjába is kerültek, így elmondható, hogy az NMM jelentéseinek általánosságban nem elhanyagolható mértékű prevenció hatása is van.

Utóellenőrzés a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében

Abból a célból, hogy az Intézetben tett 2015. évi látogatásról készült AJB-1423/2015. számú jelentés ajánlásainak megvalósulását ellenőrizze, az alapvető jogok biztosa a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében tartott utóellenőrzést. A látogatásra 2016. június 28–29-én került sor.

A látogatócsoport megállapította, hogy a 2015. évi látogatásról szóló jelentés megállapításainak, illetve javaslatainak hatására az intézményben több

változás is történt. Így például a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetéből kivált a Tököli Országos Büntetés-végrehajtási Intézet.

A Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében a fogdakörlet zárkáit felújították: kifestették a zárkákat, kicserélték a világítótesteket, a nyílászárókat, valamint a mosdókat és a WC-kagylókat is.



A Tököli fogda WC-je az első látogatás és az utóvizsgálat idején

A zárkafalak levésése révén a fogvatartottak számára a jogszabályban előírt mozgásteret már biztosítani tudják. A szállítózárka, más néven „csurma” felújítása során padokat helyeztek el, továbbá a személy- és vagyónvédelem érdekében kamerákat szereltek fel a helyiségekben. A fogvatartottakkal szembeni rossz bánásmód, továbbá a fogvatartottak közötti erőszak megelőzése érdekében képzéseket tartottak az őrszemélyzet számára. A fogvatartottak elmondták, hogy a korábbinál több és színesebb programokon vehetnek részt. Az ombudsman a látogatásról készült jelentését azonban már csak 2017-ben tette közzé AJB-685/2017. számon. Ebben intézkedéseket kezdeményezett annak érdekében, hogy a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében szabadságvesztés büntetésüket töltő fogvatartottak az alapfokú oktatásban minél nagyobb számban vegyenek részt. Rámutatott arra, hogy a fiatalkorú fogvatartottak esetében rendkívül fontos a kapcsolattartás, ezért intézkedéseket kell tenni, hogy a fogvatartottak teljes mértékben ki tudják használni a számukra biztosított telefonos kapcsolattartás idejét.

3.6.

A közérdekű bejelentők védelmével kapcsolatos tevékenység

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

3.6.1.

A bejelentés nyilvántartó elektronikus rendszer üzemeltetése

A közérdekű bejelentést személyesen a Hivatal ügyfélszolgálatán vagy az elektronikus rendszer útján lehet megtenni. A bejelentés elektronikus benyújtására a Hivatal honlapján biztosított felületen keresztül ügyfélkapus azonosítással vagy anélkül, az erre a célra kialakított űrlapon van lehetőség. Ügyfélkapun keresztül történő bejelentkezés esetén automatikusan megtörténik a bejelentő azonosítása is, ennek hiányában erre postai úton, térítvényes levél átvételével kerül sor. A személyesen benyújtott bejelentés esetén az ügyfélszolgálat munkatársa végzi el az ügyfél azonosítását és rögzíti a bejelentést az elektronikus rendszerben. A bejelentőnek minden esetben kötelezően meg kell adnia a nevét és a lakcímét, abban az esetben is, ha anonimitást kért, ilyenkor azonban személyes adatai kizárólag a Hivatal számára lesznek hozzáférhetőek. Amennyiben a bejelentő anonimitást kér a biztostól, csak a közérdekű bejelentés kivonatolt változata kerül továbbításra az eljárásra jogosult szerv felé, tehát eltávolításra kerül belőle minden olyan adat, amely a bejelentő személyazonosságát felfedheti. A közérdekű bejelentőt így tehát nem érheti hátrányos intézkedés bejelentése miatt, az eljárásra jogosult

szerv kizárólag a Hivatal elektronikus rendszerén keresztül tarthat vele kapcsolatot, személyes és elérhetőségei számára rejtve maradnak.

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

2016-ban a közérdekű bejelentések megtételére szolgáló elektronikus rendszeren keresztül 314 beadvány érkezett a Hivatalhoz. A törvényi definíció alapján 163 db, azaz a beadványok közel fele volt ténylegesen közérdekű bejelentésnek tekinthető. A nem közérdekű beadványok az Ajbt. szerint panasznak minősülnek, ezeknek azonban csak kb. 5%-a volt vizsgálható az Ajbt. szabályai szerint, a többit – hatáskör hiányára tekintettel – a biztos elutasította. A bejelentők közel 90%-a kérte, hogy személyes adataik kizárólag a Hivatal részére legyenek hozzáférhetőek. Anonimitás kérése mellett papír alapú ügyintézésre nincs törvényi lehetőség, ezért ez utóbbi esetben érdemi ügyintézésre akkor van mód, ha a bejelentő a Hivatal felhívását követően igénybe veszi az elektronikus rendszert.

A közérdekű bejelentések tárgya a korábbi évekhez hasonlóan rendkívül szerteágazó, így – a teljesség igénye nélkül – előfordultak bejelentések a közterület-felügyelő indokolatlan fenyegető viselkedése, tisztességtelen, megtévesztő kereskedelmi eljárás, magánnyugdíjpénztár működésének szabálytalansága vagy éppen emberi méltóságot sértő gyakorlat kapcsán fogyasztókkal élő emberek mosdóhasználatára során. Érkeztek beadványok emellett egyes önkormányzatok eljárása, pályázati pénzek jogtalan felhasználása, önkormányzati rendeletek kifogásolása, beszédett helyi adók jogtalan felhasználása, cégek adózást elkerülő megatartásának bejelentése kapcsán, volt panaszos, aki nyári zenei fesztiválok zajhatását kifogásolta vagy éppen egy adott vendéglátóhely működését sérelmezte. Érkeztek emellett közbeszerzési eljárás hiányát jelző beadványok; állami szerv jogtalan igazgatási szolgáltatási díj követelésével kapcsolatos jelzés, mások a Városligetben történő bontási munkálatokat sérelmezték, az autópályadíjak mértékét

kifogásolták, felszólaltak az óriásplakát gyermekeket veszélyeztető tartalma miatt, vagy éppen a koldusmaffia terjeszkedését jelző, valamint korrupciós jellegű bejelentések is előfordultak.

Gyakori eset az, hogy a bejelentőnek a Hivatal felé történő azonosítása sikertelen. Így például nem volt lehetőség kivizsgálni az egyik önkormányzat adóügyi ügyintézője ellen tett bejelentést, mely szerint az ügyintéző 10%-os sikerdíj fejében az önkormányzat által kiszabott helyi építményadót, bírságot és pótlékot csökkentette, illetve eltörölte.

2016-ban a leggyakrabban megkeresett eljáró szervek a következők voltak:

1. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
2. Budapesti Rendőr-főkapitányság
3. Budapest Főváros Kormányhivatala
4. Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatala
5. Nemzetgazdasági Minisztérium
6. Emberi Erőforrások Minisztériuma
7. Nemzeti Adó- és Vámhivatal
8. Pest Megyei Kormányhivatal
9. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság

A bejelentések kivizsgálását követően megállapítható, hogy a beadványok körülbelül az esetek 56%-ában voltak megalapozottak. Ezen ügyekben az eljáró szervek gondoskodnak az adott körülmény orvoslásáról, a veszélyeztetett társadalmi érdek érvényesítése érdekében.

A Hivatalhoz benyújtott közérdekű bejelentések kivizsgálása kapcsán, a teljesség igénye nélkül – a publikus kivonatban feltüntetett ügyazonosító megjelölésével – a következő esetek említhetőek.

A 1335446 számú ügyben bejelentő egy fővárosi egészségügyi szolgáltató központ eljárását sérelmezte. A szolgáltató vállalkozás telefonon megkereste egy ingyenes orvosi vizsgálat ajánlatával. A vizsgálat napján személyes adatai rögzítése mellett általános egészségi állapotára vonatkozó információkat is kértek. Az ingyenes vizsgálatot követően a már a vizsgálaton átesett, hasonló, nyugdíjas korú jelenlévőkkel közösen a vizsgálatához kapcsolódó előadást hallgattak végig, amíg a leletek elkészültek. A bejelentő sérelmezte a leletek mások előtt történő ismertetését, nevének beazonosítására alkalmas módon való közlését, továbbá azt, hogy rábeszéltek egy, az intézményben megvásárolható készülék megvételére. Bejelentő később észlelte, hogy a készülék CE jelzése szabálytalan, így tanúsítványa valószínűleg nincs. Álláspontja szerint az intézménybe naponta érkező nyugdíjas korú emberek közül biztosan kerültek már és kerülnek majd ugyanilyen kiszolgáltatott helyzetbe. Budapest Főváros Kormányhivatala az ellenőrzéseken tapasztaltak alapján csalás és kuruzslás bűncselekmények gyanúja miatt feljelentést tett a III. Kerületi

Rendőrkapitányságon, etikai eljárást kezdeményezett a Magyar Orvosi Kamaránál az ott dolgozó egyik általános orvos ellen, és intézkedést kért Budapest Főváros III. Kerület jegyzőjétől a Kft. kereskedelmi tevékenységének nem megfelelő higiénés körülményei miatt. A Fogyasztóvédelmi Osztály hatósági eljárást indított a Vero-Centrum Kft. ellen és – mivel a cég folyamatosan akadályozta az eljárást – már több alkalommal szabott ki eljárási bírságot, összesen 500.000 Ft értékben. Az engedély nélkül étrend-kiegészítőként forgalmazott termék, az orvosi műszerként el nem fogadott készülékek egészségügyi céllal történő alkalmazása, valamint az egészségügyi és személyes adatok meg nem engedett módon történő kezelése a Hivatal további intézkedéseit alapozta meg.

A 1337905 számú ügyben bejelentő közérdekű bejelentésében egy települési önkormányzat közérdekű adatigénylés elbírálása során tett intézkedéseit kifogásolta. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság az Infotv. 38. § (3) bekezdés a) pontja alapján vizsgálatot indított. Felszólította a Lukácsházi Közös Önkormányzati Hivatalt, hogy a közérdekű adatigénylésekkel kapcsolatban kialakított eljárásrendjét a NAIH megállapításait figyelembe véve változtassa meg. Mivel a felszólításra a közös önkormányzati hivatal részéről válasz nem érkezett, a NAIH megismételte a felszólítást. A fentiekre tekintettel a NAIH az Infotv. 58. § (2) bekezdés d) pontja, valamint az Infotv. 59. § (1) bekezdése alapján jelentést tett közzé a honlapján az alapjog érvényesülését szolgáló kötelezettség kikényszerítése érdekében.

A 1339201 számú ügyben bejelentő kifogásolta egy kábeltelevíziós szolgáltató társaság számos fogyasztót sértő eljárását, amely során késedelmesen értesíti ügyfeleit a határozott idejű szerződések lejáratáról, illetve azok határozatlanná történő átalakulásáról. Álláspontja szerint a társaság az Általános Szerződési Feltételekben meghatározott értesítési kötelezettségének ezzel nem tesz eleget. Az ügyben a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal döntést hozott, melyben megállapította, hogy a Vidanet Kábeltelevíziós Szolgáltató Zrt. jogszabálysértést követett el, hiszen a határozott időre kötött szerződés megszűnéséről az előfizetőt a szerződés megszűnése előtt 21 nappal és nem a jogszabály által előírt legkésőbbi határidőt – azaz 30 napot – megelőzően tájékoztatta, és határozatában megtiltotta a társaság számára a jogsértő magatartás további folytatását.

A 1334947 számú ügyben a bejelentő arról számolt be részletesen, hogy Aba város külterületén, ősgyepen sertéstelep létesítésének engedélyezése van folyamatban. A leendő sertéstelep számos védett növény élőhelye. A Fejér Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály válaszában arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy 2012-ben a Székesfehérvári Körzeti Földhivatal megkereste a jogelőd Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget, és szakhatósági állásfoglalást kért a bejelentéssel érintett, rét művelési ágú termőföld végleges

más célú hasznosításához. Mivel az érintett földterület nem minősült vízvédelmi területnek, nem része az országos védett természeti és NATURA 2000 területnek, szakhatósági jogkör hiányában a szakhatósági eljárást megszüntette. A földhivatal a más célú hasznosítást engedélyezte. A tervezett sertéshizlaldához kapcsolódó létesítményekhez a családi gazdálkodó építési engedélyt is kapott, azonban pályázati lehetőség hiányában az nem valósult meg; az építési engedély hatályát veszítette. Azóta telekösszevonás, az új területre 2016-ban új építési engedélyezési eljárás indult. Arra tekintettel, hogy a tárgyi ingatlan része az országos ökológiai hálózat magterületének, továbbá új felmérési, monitoring adatok birtokában megállapítható, hogy jelentős számú védett és fokozottan védett növényfaj egyede található a területen, a szakhatóság a hozzájárulását az építési engedélyezési eljárásban nem adta meg. A szakhatóság megállapította, hogy a tervezett sertéstelep sem természetvédelmi célt, sem a közérdek megvalósítását nem szolgálja.

A 1335329 számú ügyben a bejelentő megírta, hogy a Szentes külterületén lévő ingatlanán ivóvízigény kielégítését szolgáló fúrt kútjában a víz arzéntartalma jelentősen megemelkedett. A víz emberi és állati fogyasztásra alkalmatlan. Feltételezi, hogy a környező területek felszín alatti vizeiben is – a nagy esőzések vagy egyéb külső behatás miatt – megnőtt az arzéntartalom. A Csongrád Megyei Kormányhivatal Szentesi Járási Hivatala arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy a közelmúltban végzett laboratóriumi vizsgálati eredmények valóban a megengedett határértéket jelentősen meghaladó arzén tartalmat mutattak ki a Szentes Alsóréten fekvő ingatlanok területén található fúrt kutak vizében. A Dél-Alföldi régióban az arzénal szennyezett ivóvízbázis miatt az elmúlt években komplex ivóvízminőség-javító program zajlott le. A Járási Hivatal Népegészségügyi Osztálya felvilágosító kampányt kezdett, hogy az ismeretlen összetételű, a közelmúltban be nem vizsgált kút vizét senki ne fogyassza, mert az súlyos egészség-károsodáshoz vezethet. Külterületen a nem közműves lakossági ivóvízellátás megszervezése önkormányzati feladat. Jelen időszakban mérik fel, hogy mely családok kérik az ivóvízellátást zacskós vagy palackos vízzel.

A 1337485 számú ügyben bejelentő kifogásolta, hogy Pilisszántó település közigazgatási területét érintve helyi településrendezési tervben és magasabb rendű tervekben is szerepel egy nagyfeszültségű villamos-energia átviteli hálózat nyomvonala. Az új transzformátor állomás létesítése is érintheti a települést. Álláspontja szerint sem környezet-, természet-, illetve tájvédelmi szempontból, sem pedig termőföld védelmi szempontból nem kívánatos a tárgyi beruházás a településen. Pilisszántó Község polgármestere részletes tájékoztatást adott a tervezett 400 KV-os átviteli hálózat nyomvonala kapcsán. Megírta, hogy a község településrendezési eszközeinek felülvizsgálata folyamatban van; a tervek véleményezési szakba értek. A szerkezeti terven szerepel a magasabb szintű területrendezési tervekben tervezett átviteli

hálózat nyomvonala. A véleményezési eljárás során a lakosság részéről jelzés érkezett, többen aggályukat fejezték ki a 400 KV-os vezetékkel kapcsolatban. Az önkormányzat minden eszközzel próbálja figyelembe venni a helyi lakosság érdekeit, azonban tekintettel kell lenni a magasabb rendű jogszabályokra. A kérdésekre lakossági fórum keretében személyesen, továbbá írásban is választ adtak. A lakossági kérésre a településrendezési terven a nyomvonal jelölését megváltoztatták, hogy ebben a léptékben ne legyen nyomvonalként rögzítve. Leírták, hogy az átviteli hálózat nyomvonalát később fogják pontosítani. A villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban a hatósági jogkört gyakorló szervet a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény és a 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet jelöli ki – azonban a nyomvonal még távlati tervezési és nem engedélyezési fázisban van, ezért a Pest Megyei Kormányhivatalnak, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalnak nincs hatásköre a bejelentés intézése kapcsán.

A 1336888 számú ügyben a bejelentő megírta, hogy a Quaestor károsultak valótlán elszámolásokat kapnak. Bejelentő álláspontja szerint a kárrendezési alap nem megfelelően alkalmazza a jogszabály rendelkezéseit, mivel a kárrendezés során a 2008 óta szerzett hozam levonásra kerül a kifizetendő összegből. Bejelentő megírta, hogy amennyiben a kárrendezési alap a jogszabályban rögzítetteket megfelelően alkalmazza, úgy maga a törvény az, ami hátrányosan különbözteti meg az ügyfeleket. A minisztérium válasza szerint a kárrendezés során fizetendő ellenérték meghatározása során a jogalkotót elsősorban a káronszerzés tilalmának érvényre juttatása vezérelte. Lényeges az a körülmény is, hogy az érintett befektetések magas profitot ígértek, de a profit nem gazdasági tevékenységből fakadt, hanem az újabb befektetők által teljesített befizetésekből került finanszírozásra, ekként azok fiktívnek minősülnek. A fenti indokok alapján a jóváírt hozamokat a törvény értelmében „tőketérülésnek” kell tekinteni, és le kell vonni az értékpapír-számlán szereplő kötvényekért fizetett vételárból. A kárrendezési törvény a hozamot úgy tekinti, mint a befektetett tőke egy részének visszatérítését. A törvény értelmében mindazt a hozamot kell levonni, amelyet a befektető saját kötvény után realizált, és amelyre vonatkozó adat a nyilvántartásokban még fellelhető. A kárrendezés során fizetendő ellenérték megállapításakor a befektető által bármely, a törvény hatálya alá tartozó kötvényre 2008. január 1-jét követően jóváírt – a számviteli bizonylatok megőrzési kötelezettségének időtartamához igazodó – hozamot a nyilvántartott kötvények vásárlásakor megfizetett vételárból le kell vonni, azt a törvény tőketérülésnek tekinti. Fontos kiemelni, hogy a kárrendezés intézményrendszerének létrehozása és működésének szabályozása méltányossági alapú, jogi műszóval élve ex gratia jelleget hordoz, mivel a kártalanításra az érintetteknek nincsen alanyi joguk. Az államnak nem kötelessége helytállni egyetlen befektetési vállalkozás helyett sem. A kárrendezés egy kérelemre induló eljárás, melynek igény-

bevétele nem kötelező. A jogosulti kör tekintetében az azonos tulajdonságokkal rendelkező befektetők kerültek meghatározásra, tehát a törvény személyi hatálya tekintetében hátrányos megkülönböztetés nem merülhet fel.

A 1339054 számú ügyben bejelentő kifogásolta, hogy Dunakeszi Város Önkormányzat képviselőtestülete közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül döntött a Pálya utca felújításáról. A Közbeszerzési Hatóság megállapította, hogy az önkormányzat megindította a közbeszerzési eljárást, az erről szóló hirdetmény 2016/S 087-153084-es iktatószámmon jelent meg az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Az eljárás nyertesével 2016. július 22-én kötötte meg a keret-megállapodást az önkormányzat, így a hivatalbóli jogorvoslati eljárás kezdeményezésétől – jogsértés hiányában – eltekintett a hatóság.

3.6.2.

Az eljárásra jogosult szervek intézkedéseinek felülvizsgálata

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

A közérdekű bejelentéseket kivizsgáló szervek eljárásának felülvizsgálata iránuló kérelem 73 esetben érkezett a Hivatalhoz. A lezárt ügyek közül 21 ügyben nem állapított meg a biztos az alapvető jogokkal összefüggésben visszásságot a közérdekű bejelentés intézése során.

A felülvizsgált eljáró szervek a következők voltak:

- Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal,
- Pest Megyei Kormányhivatal,
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal,
- Miniszterelnökség,
- Nemzeti Fejlesztési Minisztérium,
- Budapest Főváros Kormányhivatal,
- Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság,

- Nemzetgazdasági Minisztérium,
- Nemzeti Elektronikai Információbiztonsági Hatóság, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala,
- Gödi Polgármesteri Hivatal,
- Somogy Megyei Kormányhivatal,
- Tabi Közös Önkormányzati Hivatal,
- Andocsi Közös Önkormányzati Hivatal,
- Veszprém Megyei Kormányhivatal,
- Budapest Főváros Főpolgármesteri Hivatal,
- Nágocs Község Önkormányzata,
- Emberi Erőforrások Minisztériuma,
- Zánka Közös Önkormányzati Hivatal,
- Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,
- Nemzeti Közlekedési Hatóság,
- Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat,
- Vas Megyei Kormányhivatal,
- II. Kerületi Rendőrkapitányság,
- Igazságügyi Minisztérium.

2016-ban összesen 12 ügyben fordult elő, hogy a vizsgált hatóság eljárása nem felelt meg mindenben a vonatkozó jogszabályok előírásainak, ezáltal sérült a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog. A vizsgált ügyek egy részében panaszosok az eljáró szerv részéről a válaszadás hiányát, illetve annak késedelmét kifogásolták.

Az AJB-165/2016. számú ügy előzményeként a bejelentő közérdekű bejelentéssel fordult a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetbiztonsági Felügyelethez. Bejelentésében jelezte, hogy a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala (SZTNH) weboldalán jelszó nélkül hosszú időn keresztül elérhetőek voltak a magyar fejlesztők üzleti titkai. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetbiztonsági Felügyelete a 2013. december 13-án kelt levélben a Nemzeti Elektronikai Információbiztonsági Hatóság (NEIH) részére tette át a bejelentést. A bejelentő az információbiztonsággal kapcsolatban tett bejelentésére tekintettel az ombudsman korábban vizsgálatot folytatott, aminek eredményét az AJB-7710/2013. számon kiadott jelentésében foglalta össze. A bejelentő felülvizsgálati kérelemmel fordult az ombudsmani hivatalhoz, mert a NEIH a válaszleveleiben nem adott tájékoztatást a késedelmes válaszadás okáról, valamint nem indokolta meg, hogy miért nem kezdeményezett felelősségre vonást az ügyben. Megállapítható volt, hogy a NEIH a bejelentésben foglaltakat 30 napon túl bírálta el, valamint az elintézés várható időpontját és az eljárás meghosszabbodása indokait tartalmazó tájékoztatást elmulasztotta. A beadványban kifogásolt felelősségre vonás elmulasztásával összefüggésben az ombudsman megállapította, hogy a Pkbt. azt nem írja

elő kötelezően, hanem mérlegelés tárgyává teszi annak indokoltsága esetén. A Pkbt. szabályozása szerint nem elégséges tájékoztatás a közérdekű bejelentő felé az, hogy az eljáró szerv a hatósági eljárás eredményéről és az SZTNH által megtett intézkedésről tájékoztatta a bejelentőt, hanem az esetleges felelősségre vonás kezdeményezéséről vagy annak mellőzése indokairól is informálni kell a közérdekű bejelentőt. Mivel a NEIH felülvizsgálati eljárásban adott tájékoztatása szerint a munkáltatói jogokat gyakorló Igazságügyi Minisztérium felé megtette a szükséges kezdeményezést, így e vonatkozásban a biztos nem fogalmazott meg ajánlást.

Az AJB-3452/2016. számú ügyben a panaszos 2013–2014. években több közérdekű bejelentést tett az önkormányzat és a növényvédelmi hatóság felé, amelyben felhívta a figyelmet a Budapest II. kerületben tenyésző parlagfű irtásának szükségességére. Panaszos sérelmezte, hogy egyes esetekben a bejelentés kivizsgálása elmaradt, tájékoztatás és érdemi intézkedés nem történt. Az ombudsman megállapította, hogy a panaszos által tett közérdekű bejelentések vonatkozásában a Pest Megyei Kormányhivatal részéről nem csak a tájékoztatás maradt el, hanem több közérdekű bejelentés kivizsgálása, illetve az intézkedés foganatosítása. A Budapest Főváros Kormányhivatalának Földhivatala Budapesti 1. számú Földhivatal szintén nem tett eleget a Pkbt. szerinti tájékoztatási kötelezettségének. A Budapest II. kerületi Polgármesteri Hivatal a Pkbt. által az áttételre előírt határidő csekély mértékű elmulasztásával alapjogi sérelmet nem okozott. Mivel a közérdekű bejelentésben feltárt, 2013–2014. közötti időszakra vonatkozó állapot nem rekonstruálható, az érintett szervektől további érdemi vizsgálat, hatósági intézkedés nem várható, ezért az idő múlására tekintettel újabb vizsgálat indítása sem volt kezdeményezhető az ügyekben.

Az AJB-3633/2016. számú ügyben a bejelentő a Budapesti Közlekedési Központnak címzett közérdekű bejelentésében egy gyalogosok közlekedésbiztonságát veszélyeztető helyzetre hívta fel a figyelmet, amelyet egy korábban kivágott gesztenyefa után maradt gödör okozott. Két évvel később azért kérte közérdekű bejelentése kivizsgálásának felülvizsgálatát az ombudsmantól, mert beadványa keletkezése idején még nem pótolták a fát, és nem tartotta elfogadhatónak, hogy az általa megkeresett szervek – a BKK, Budapest II. kerületi önkormányzatának jegyzője, majd Budapest Főváros Kormányhivatala – nem intézkedtek megfelelően közérdekű bejelentésének kivizsgálása során az eltelt két évben. A vizsgálat során a megküldött iratokból kiderült, hogy Budapest Főváros II. Kerület Önkormányzata és Budapest Főváros Önkormányzata fapótlás ellenőrzésére vonatkozó álláspontja ellentmondó. A fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet rendelkezéseiből egyértelműen megállapítható, hogy a közterületen lévő fás szárú növény kivágását a fás szárú növény helye szerint illetékes jegyző engedélyezi, és/vagy a kivágásról utólag szerzett tudomását követően a jegyző a tulajdonost pótlásra kötelezi. Ugyanígy a szakszerű pótlás teljesítését is a fás

szárú növény helye szerint illetékes jegyző köteles ellenőrizni. A biztos megállapította, hogy aggályos, és ezért a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot idézett elő a jegyző jogértelmezése és jogalkalmazási gyakorlata, miszerint a pótlás ellenőrzése nem tartozik a Hivatal hatáskörébe. Ugyanakkor a fa pótlásával kapcsolatban a hivatkozott jogszabályokban előírt hatósági eljárás lefolytatásának hiánya, továbbá kötelezést tartalmazó hatósági döntés meghozatala helyett a hatósági ügyintéző és a BKK Közút Zrt. közötti kommunikáció kötetlensége miatt szintén sérültek a bejelentő jogbiztonsághoz, tisztességes hatósági eljáráshoz és petíciós joghoz fűződő alapvető jogai. A bejelentő Kormányhivatalhoz benyújtott közérdekű bejelentésének kezelése során a Kormányhivatal tájékoztatása alapján az ombudsman hangsúlyozta, hogy a Kormányhivatal tényállás tisztázási és intézkedési kötelezettségének eleget tett. Azzal azonban, hogy a bejelentés hatáskörrel rendelkező szervhez történő áttételi kötelezettségét több hónapos késedelemmel teljesítette, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő. A biztos felkérte az érintett szervek vezetőit, hogy a jelentésekben feltárt, alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése céljából intézkedjenek, hogy hivataluk a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyeljen a vonatkozó törvényi és belső eljárásrendi szabályok megtartására. Az eljáró szervek az ajánlásokat elfogadták.

Az AJB-3769/2016. számú ügyben a bejelentő 2014 decemberében a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltségéhez közérdekű bejelentést nyújtott be. Bejelentésében egy Baranya megyei lakásotthonban élő gyermekek zsebpénzének kezelésére irányuló – gyakorlatilag 2014 elejétől felszámolt – gyakorlatot sérelmezett. A bejelentő megírta, hogy választ bejelentésére a jogszabályban előírt 30 napon belül nem kapott. Ezt követően a bejelentő 2015. február elején a Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalában a gyermekjogi képviselőnél tett panaszt, amelynek eredményeként a gyermekjogi képviselő felszólította a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ igazgatóját, hogy 15 napon belül vizsgálja ki a gyermekotthonban élő gyermekek zsebpénzkezelési gyakorlatát és adjon tájékoztatást a vizsgálat eredményéről. Az igazgató ugyanabban a hónapban lemondott. A vizsgálatok eredményéről, a megtett vagy tervezett intézkedésekről a panaszos álláspontja szerint a továbbiakban sem kapott tájékoztatást, ezért kérte a közérdekű bejelentése kivizsgálásának felülvizsgálatát, mert álláspontja szerint érdemi vizsgálat az általa kifogásolt ügyben nem történt. A vizsgálat során a biztos megkereste az érintett szerveket és az ügyre vonatkozó tájékoztatásukat kérte. A megküldött iratokból kiderült, hogy a sérelmezett gyakorlatot és az erről szóló dokumentumokat az érintett szervek korábban többször megvizsgálták, de nem állapítottak meg a gyermekek

zsebpénzével való visszaélést vagy hiányt. Ugyanakkor a zsebpénz-felhasználás bejelentő által kifogásolt módját 2014 áprilisában, jóval a bejelentést megelőzően megszüntették. Egyéb fenntartói megfontolás alapján a lakásotthont 2016. február 15-én bezárták. A megkeresett szervek válasza alapján a biztos megállapította, hogy tisztázatlanok azok a körülmények, hogy a bejelentő miként jutott az intézményben korábban folytatott gyakorlatra vonatkozó információkhoz. Az ombudsman felhívta a figyelmet arra, hogy e körülmények vizsgálata a hatáskörrel rendelkező szervek – a rendőrség, bíróság – feladata, melyek eljárást is folytattak vagy jelenleg is folytatnak az ügyben. Fentiek alapján a közérdekű bejelentés tárgyát képező zsebpénzkezelési gyakorlat jogszerűsége – a gyakorlat közérdekű bejelentés benyújtását megelőző megszűnése, majd az intézmény bezárása okán – időközben relevanciáját veszítette, ezért e körülményekre figyelemmel a biztos nem folytatott vizsgálatot. Tekintettel arra, hogy a bejelentő felé fennálló tájékoztatási kötelezettség elmulasztásával okozott érdeksérelmet a Főigazgatóság ismételt eljárása során a bejelentő felé tett tájékoztatásával, valamint a felügyelete alá tartozó szerv panasz és közérdekű bejelentésekre vonatkozó jogszabályok betartására való felhívásával saját hatáskörben orvosolta, az ombudsman további intézkedés nélkül lezárta a vizsgálatot.

Előfordult, hogy az elektronikus rendszer nem megfelelő használata, és így a bejelentők felé fennálló tájékoztatási kötelezettség elmulasztása miatt marasztalta el a biztos az érintett szerveket. Így az AJB-180/2016. számú ügyben az Andocsi Közös Önkormányzati Hivatal, az AJB-4788/2016. számú ügyben a Tabi, a Kapolyi Közös Önkormányzati Hivatal. A fenti ügyekben közterületen elhagyott hulladék volt a közérdekű bejelentések tárgya. A Tabi Közös Önkormányzati Hivatal a jelentés megállapításaival egyetértett, a másik két szerv a válaszadást elmulasztotta.

Az AJB-3086/2016. számú ügyben az ombudsman megállapította, hogy a Zánka Közös Önkormányzati Hivatal a közérdekű bejelentő felé – a védett elektronikus rendszeren keresztül – fennálló tájékoztatási kötelezettségét elmulasztotta. A jelentés emellett azt is rögzíti, hogy az Önkormányzat az ombudsman felé nem teljesítette válaszadási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt, választ többszöri megkeresés ellenére sem adott, a jogállamiság elvével kapcsolatban visszásságot idézett elő. Az érintett ügy előzményeként a bejelentő – több tárgykörben – elektronikus levélben fordult a Zánka Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjéhez és intézkedését kérte. Mivel a bejelentő a beadványaira csak részben kapott választ, az ombudsmantól kérte az eljárás kivizsgálását. A beadvánnyal összefüggésben felmerült a fent hivatkozott alapjogok sérelmének a gyanúja, ezért az ombudsman vizsgálatot indított, amelynek során – három alkalommal is – megkereste a Zánka Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét. A jegyző a megkeresésekre nem válaszolt. A bejelentő beadványában foglaltak közül az om-

budsmannak csak egy tárgykörben, a Balatonszepezd, Gesztenye soron lévő korhadt fák kivágását érintő bejelentés tekintetében állt fenn a vizsgálati lehetősége. Az ombudsman a jelentésben megállapította, hogy a jegyző a bejelentő felé fennálló tájékoztatási kötelezettsége elmulasztásával a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő. Az ombudsman felkérte a jegyzőt, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésének a jövőben maradéktalanul tegyen eleget, továbbá az érintett ügyben intézkedjen a közérdekű bejelentés kivizsgálásáról, a bejelentő részére szükséges tájékoztatás megadásáról. A jegyző a jelentésre nem reagált.

A felülvizsgálati ügyek jelentős részében az eljárási kifogások mellett a bejelentők sérelmezték a vizsgálat eredményét is. Az AJB-274/2016. számú ügyben a bejelentő közérdekű bejelentéssel fordult az ombudsmani hivatalhoz, amelyben a homeopátiás készítményekkel kapcsolatos aggályait fejtette ki, valamint hangsúlyozta, hogy a testi és lelki egészséghez való joga sérül azáltal, hogy a jogszabályok olyan homeopátiás termékek forgalomba hozatalát teszik lehetővé, amelyeknek a hatása álláspontja szerint nem igazolt, valamint a címke és csomagolási szövegei – bár a jogszabályi előírásoknak megfelelnek – a termékekben nem kimutatható összetevőkre utalnak. Az ombudsmani hivatal a közérdekű bejelentést az Emberi Erőforrások Minisztériumához tette át. A Minisztérium levelében tájékoztatást adott arról, hogy a címkefelirat kiegészítése nem lehetséges, tekintettel arra, hogy a Gyógyszerkódex meghatározza a címke lehetséges és egyben kötelező tartalmi elemeit, amelyek között az általa javasolt lehetőség (a termék hatásossága nem bizonyított, illetve a termék az elnevezését adó hatóanyagot nem tartalmazza) nem szerepel. Ezt követően bejelentő ismét beadványt küldött a Minisztérium részére, amelyben szintén az egyszerűsített eljárással törzskönyvezett homeopátiás gyógyszerekkel kapcsolatos kifogásait rögzítette. A Minisztérium válaszlevelében kifejtette, hogy a hatóságok nem hagynak jóvá tudományosan bizonyított terápiás javallatot, azaz pozitív egészségügyi hatásról nem foglalnak állást. Az ombudsman rögzítette, hogy a homeopátiás készítmények működési elve és készítési módszere alapjaiban eltér a hagyományos gyógyászat elveitől és módszereitől. Az ilyen készítmények hatékonysága és hasznosíthatósága nem pusztán tudományos vita tárgya, hanem – a témában megjelent irodalom alapján – világnézeti kérdés is. Az Alaptörvény előírása értelmében tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Így nem foglalhatott állást a homeopátiás szerek egészségre gyakorolt hatásának, gyógyászati hasznosíthatóságának kérdésében. A gyógyászati készítmények engedélyezésére és forgalmazására vonatkozó szabályok kialakítása pedig az egészségpolitika részét képezi; az egészségügyért felelős kormányzati szereplők jogosultak meghatározni, hogy milyen típusú készítmények milyen feltételek mellett hozhatók forgalomba.

E szabályozásnak a kialakítása során a jogalkotónak széles mérlegelési jogköre van, szabadon eldöntheti, hogy a készítményeknek az engedélyezés során milyen formai és tartalmi előírásoknak kell megfelelniük. Mindezekre tekintettel alapjogi visszásság kizárólag a válaszadási késedelem miatt volt megállapítható. Az ajánlást az emberi erőforrások minisztere elfogadta.

Az AJB-693/2016. számú ügy előzményeként a bejelentő a védett elektronikus rendszeren keresztül – anonimitás kérése mellett – az M0 út csömöri csomópontja megépítésének elmaradása, a Laky-sarki bekötőút megépítésének és átadásának késedelme, több csatlakozási ponton körforgalom kialakításának szükségessége tárgyban közérdekű bejelentést nyújtott be. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium a közérdekű bejelentésben foglaltakat megvizsgálta és záró levelében részletes tájékoztatást adott az M0 útgyűrű és Csömör összekötése kapcsán az engedélyezési eljárásokról és a kivitelezés lépéseiről. A bejelentő kifogásolta, hogy az eljáró szerv a bejelentését nem vizsgálta ki megfelelően, a bejelentésében megfogalmazott kérdésekre nem kapott teljes körűen választ. Sérelemzte, hogy több veszélyes közlekedési csomópontra is felhívta a figyelmet, kiemelve a körforgalom kiépítésének szükségességét, de a bejelentése kivizsgálása erre a problémakörre nem terjedt ki. A biztos megállapította, hogy a közérdekű bejelentés intézése során a Minisztérium a Pkbt. által előírt eljárási határidőket nem tartotta be, az eljárás elhúzódásáról, annak indokairól nem tájékoztatta a bejelentőt. Kiemelte azonban azt is, hogy álláspontja szerint a Minisztérium a közérdekű bejelentést megvizsgálta és részletes tájékoztatást adott a csömöri bekötőút megvalósításának történetéről, a késedelem indokairól, a projekt finanszírozásáról. A körforgalom kiépítésére vonatkozó kérdés kapcsán kiemelte, hogy sem jogszabály, sem útügyi műszaki előírás nem írja elő, milyen esetben kötelező e forgalomszervezési megoldás alkalmazása. A körforgalom kiépítésének indokoltsága egy adott kereszteződésnél olyan speciális közlekedési szakmai kérdés, amely nem képezheti alapjogi vizsgálat tárgyát. A közlekedési hatóság vizsgálja a forgalomba helyezhetőség közlekedésbiztonsági feltételeit. A közérdekű bejelentések jövőbeni jogszerű intézésére felhívó ajánlást a címzett elfogadta.

Az AJB-1462/2016. számú ügyben a bejelentő még 2013-ban a Nemzeti Közzolgálati Egyetem (NKE) működését és igazgatását kifogásoló közérdekű bejelentéssel fordult a közigazgatási és igazságügyi, a honvédelmi, illetve a belügyminiszterhez. Az érdemi vizsgálat elmaradását sérelmező további panaszaira az igazságügyi miniszter nem válaszolt, így közérdekű bejelentése intézésének felülvizsgálatát kérte. Kiegészítő beadványában a bejelentő további, az NKE rektorához és szenátusához intézett, szintén az egyetem működésével kapcsolatban benyújtott közérdekű bejelentéseit érintő vizsgálatok miatt fordult a biztoshoz. Beadványában előadta, hogy ismételten a belügyminiszterhez – mint az NKE Fenntartói Testületének tagjához – fordult és a Fenntartói Testület törvényességi ellenőrzését kérte, mivel közérdekű

bejelentéseinek vizsgálatát az NKE főtitkára azzal az indokolással utasította el, hogy a bejelentő által előadott tények „nem érik el azt a mértéket, mely szerint a közösség vagy az egész társadalom sérelmével kellene számolni”.

A biztos mindkét beadvány vonatkozásában megállapította, hogy a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal valamint a petíciós joggal összefüggő visszásságot okozott az az eljárás, amely során a Fenntartói Testület és annak tagjai nem, illetve hiányosan vizsgálták meg érdemben a bejelentő közérdekű bejelentéseit, függetlenül attól, hogy maga a testület és tagjainak erre irányuló kötelezettsége nem jelenik meg konkrét jogszabályhelyen. Ebből következően a jelentésben a biztos hangsúlyozta, hogy a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével szemben további visszásságot okoz a közérdekű bejelentések vizsgálatára irányuló tisztázatlan hatásköri helyzet fenntartása is. A biztos felkérte az NKE Fenntartói Testületét, hogy a vizsgált ügyben intézkedjen a bejelentő elbírálatlan közérdekű bejelentése vonatkozásában az eljárás lefolytatásáról, a szükséges tájékoztatás megadásáról, valamint hogy a Fenntartói Testületnek címzett közérdekű bejelentések kezelésére, az ügyvivő és a tagok közös felelősségére kiterjedően dolgozzon ki és fogadjon el eljárásrendet. A biztos arra is felkérte az NKE Fenntartói Testületét, hogy ha a jövőben valamely vizsgálat során feltárják, hogy a közérdekű bejelentést korábban már az arra jogosult szerv elbírálta – de a bejelentő álláspontja szerint bejelentését megalapozatlannak nyilvánították, vagy a vizsgálat eredményével nem ért egyet, illetve bejelentését az eljárásra jogosult szerv nem vizsgálta ki teljeskörűen – intézkedjenek arról, hogy a bejelentő értesüljön az alapvető jogok biztosához fordulás lehetőségéről. Mivel a vizsgálat során, illetve a jelentés elkészültéig az Igazságügyi Minisztérium nem teljesítette válaszadási kötelezettségét – így az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt – a biztos felkérte a minisztert, hogy az alapvető jogok biztos megkeresésének a jövőben maradéktalanul tegyen eleget. A címzettek elfogadták az ajánlásokat.

Az AJB-2909/2016. számú ügyben a bejelentő nyílt levelet intézett az emberi erőforrások minisztere felé, amelyben egy rektori kinevezéssel összefüggésben felhívta a figyelmet a honosítási eljárás hiányosságaira, törvényességi ellenőrzés lefolytatását kezdeményezte, továbbá konkrét kérdéseire kért tájékoztatást. A Minisztérium válaszlevelében csupán a vonatkozó jogszabályi környezetet ismertette, ezért a bejelentő felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. A Minisztérium levelében tájékoztatást adott arról, hogy a közérdekű bejelentésben megnevezett személy rendelkezik Szlovákiában szerzett doktori fokozattal, valamint az érintettet tájékoztatták arról, hogy a jogszabályi feltételek érvényesülése érdekében honosításra irányuló eljárást kell kezdeményeznie. Bejelentő újabb beadványt küldött a Minisztériumnak, amelyben továbbra is a törvényességi ellenőrzés lefolytatását kérte és tételesen felsorolta, hogy a válaszlevél mely kérdéseire nem tért ki, továbbá a felülvizsgálat

és a törvényességi ellenőrzés eredményéről tájékoztatást kért. A Minisztérium válaszelevelében azt a tájékoztatást adta, hogy az eljárása eredményéről a korábbiakban már teljeskörű információt nyújtott, továbbá a beadványt ismételtnek minősítette és a vizsgálatát mellőzte. Ezt követően fordult a bejelentő a Fővárosi Főügyészséghez és a közérdekű bejelentések intézésének felülvizsgálatát kezdeményezte. A Fővárosi Főügyészség továbbította a Hivatalhoz a bejelentő beadványát, miszerint a Minisztériumhoz benyújtott közérdekű bejelentései nem kerültek teljes körűen kivizsgálásra, a válaszadásokra késedelmesen került sor, továbbá a tételesen megfogalmazott kérdéseire nem kapott választ. Az ombudsman megállapította, hogy a Minisztérium a bejelentéseket két esetben 30 napon túl bírálta el, mindazonáltal az ügyintézés várható elhúzódásáról nem küldött értesítést a bejelentő részére, továbbá az eljárásokat lezáró tájékoztatásai nem voltak teljes körűek. Ezért az ombudsman felkérte az Emberi Erőforrások Miniszterét, hogy intézkedjen a vizsgált ügyben a bejelentő valamennyi megválaszolatlan kérdésére figyelemmel a szükséges, beleértve a honosítási eljárás eredményétől függően megtett vagy tervezett intézkedésekre vagy azok mellőzésére vonatkozó álláspontjáról szóló tájékoztatás megadásáról. A címzett az ajánlást elfogadta.

A 2014. január 1-je óta eltelt időszakban a Hivatalhoz beérkezett és az elektronikus rendszeren keresztül továbbított közérdekű bejelentések jelentős része a Nemzeti Adó- és Vámhivatal mint eljáró szerv hatáskörébe tartozott, ezért az ombudsman vizsgálatot kezdeményezett a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) közérdekű bejelentés-kezelési gyakorlatának áttekintésére.

Az AJB-2092/2016. számú jelentés megállapította, hogy a NAV elnöke által 2014.02.28-án kiadmányozott – és az azt követő 5. munkanaptól érvényes – 2019/2014. sz. szabályzat a Pkbt. és az Art. rendelkezéseivel összhangban rögzíti a közérdekű bejelentések, valamint az egyéb, be nem sorolható beadványok kezelésének eljárásrendjét. A Szabályzat a közérdekű bejelentés fogalmát érintően a Pkbt. rendelkezésére utal, külön-külön meghatározza az adóigazgatási és a vámigazgatási hatáskörét érintően közérdekű bejelentésnek minősülő beadványokat. A közérdekű bejelentések egységes nyilvántartása érdekében a Központi Hivatal főosztályai a hozzájuk érkezett bejelentéseket a Panasziroda részére küldik meg a nyilvántartásba vétel és a szükséges intézkedések megtétele érdekében. A Szabályzat meghatározza, hogy a közérdekű bejelentést melyik szervezeti egység kezeli, amennyiben az közvetlenül a közép fokú vagy alsó fokú adózási vagy vámszervekhez, illetve a Kiemelt Adó és Vám Főigazgatóságához érkezik, továbbá meghatározza a beadványok minősítésére jogosultak körét is. A Szabályzat a bejelentés áttételét érintően a törvényi előírással egyezően 8 napos határidőt és a bejelentő értesítését írja elő, valamint rögzíti, hogy amennyiben szükséges, úgy lehetőség van a bejelentő meghallgatására. Az ügyintézés időtartama a törvényi előíráshoz igazodóan 30 nap, mely indokolt esetben meghosszabbít-

ható, amiről a bejelentőt tájékoztatni kell. A bejelentő tájékoztatásakor az elintézés várható időpontját – legalább hónap szintjén – meg kell jelölni, azzal a megjegyzéssel, hogy előre nem látható körülmények miatt a határidő módosulhat, továbbá fel kell hívni a figyelmét arra is, hogy az adó- és vámtiltkot érintő jogszabályhelyekre tekintettel, sem az eljárás meghosszabbodás indokairól, sem a vizsgálat lezárását követően az eljárás konkrét megállapításairól és intézkedéseiről tájékoztatás nem adható.

A felülvizsgálatra irányuló beadványokban a bejelentők több esetben kifogásolták, hogy a NAV nem adott érdemi tájékoztatást a közérdekű bejelentéssel kapcsolatban lefolytatott vizsgálat eredményéről és arra hivatkozott, hogy a megtett intézkedéseiről, az esetlegesen lefolytatott vizsgálatról és annak eredményéről a bejelentéssel érintett adózó vagy egyéb törvényi felhatalmazás nélkül nem adhat tájékoztatást. A NAV felé a közérdekű bejelentő-védelmi rendszeren keresztül 17 ügy került továbbításra, amelyek tárgya jellemzően adóelkerülés, bejelentés nélküli foglalkoztatás és adóügyi szabálytalanságok voltak. A jelentés megállapította, hogy a Hivatal által üzemeltetett védett elektronikus rendszerbe érkező közérdekű bejelentések vizsgálata során a NAV 5 esetben elmulasztotta tájékoztatni a bejelentőt a vizsgálat lezárásának tényéről. Az ombudsman kiemelte, hogy az eljárás megindításának és befejezésének tényéről, valamint a szükséges intézkedések megtételére történő utalásról mindenképpen informálni szükséges a bejelentőt, az ezzel ellentétes gyakorlat ugyanis a közérdekű bejelentő válaszhoz való jogát könnyen kiüresítheti. A jelentés megállapította továbbá, hogy a NAV 4 esetben eljárása során megtartotta az ügyintézési határidőt, míg 13 esetben a Pkbt. és a Szabályzat rendelkezéseit megsértve járt el, mivel az ügyek elbírálására 30 napon belül nem került sor, és a jogszabályban rögzített határidőn belül tájékoztatást sem adott a bejelentőnek az elintézés várható időpontjáról és az eljárás meghosszabbításáról. Az eljárási határidők túllépése, a hatóságot terhelő tájékoztatási kötelezettség elmaradása, illetve hiányosságai a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelméhez vezettek.

Az AJB-6136/2013. számú jelentésben intézkedés megtételére kérte fel a biztos a NAV elnökét. Az elnök a jelentésben foglaltakkal egyetértve 3709219191 ügyszámon körlevelet adott ki, amelyben nyomatékosan kérte, hogy az érintett szervek kiemelt figyelmet fordítsanak a jogszabályi rendelkezések megtartására. A NAV elnöke 3709219191. számú körlevele kiadása ellenére a jelentésben feltárt, alapvető jogokat érintő visszásságok fennállására tekintettel, azok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, a biztos felkérte a NAV vezetőjét, ismételten intézkedjen annak érdekében, hogy a NAV eljárásra jogosult szervei a közérdekű bejelentések intézése során a jövőben fokozottan ügyeljenek a vonatkozó törvényi és belső eljárásrendi szabályok megtartására. A címzett az ajánlást elfogadta, körlevélben adott iránymutatást a közérdekű bejelentésekkel kapcsolatos szükséges intézkedésekről.

3.7.

A nemzetbiztonsági ellenőrzések felülvizsgálati eljárása

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

2016-ban három, nemzetbiztonsági vizsgálatot érintő panasz érkezett a Hivatalhoz. Két esetben a panaszosok a lezajlott nemzetbiztonsági ellenőrzés, illetve felülvizsgálati eljárás lefolytatásával kapcsolatban nyújtottak be panaszt, valamint sérelmezték, hogy az Nbtv. alapján készült biztonsági szakvéleményt nem kapták meg, az abban foglaltakról – az időközben minősített adatok miatt – csak szóbeli tájékoztatást kaptak, így álláspontjuk szerint az Nbtv. által biztosított jogorvoslati lehetőség – a szakvéleményben foglaltak megismerésének hiányában – az eljárás során kiüresedett. A harmadik felülvizsgálati ügyben a panaszos sérelmezte a nemzetbiztonsági ellenőrzés

során alkalmazott eszközöket, valamint az ennek eredményeként bekövetkezett, munkaköréből való felmentését, illetve szolgálati jogviszonyának szüneteltetését. Azt is kifogásolta, hogy a vizsgálat eredményéről, a kockázati tényezőket megállapító iratból nem kapott példányt, illetve nem ismerhette meg a megállapított kockázatok pontos tartalmát. A panaszok alapján felmerült a jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz, az emberi méltósághoz, a magánszféra tiszteletben tartásához, a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, így a tényállás tisztázása érdekében az ombudsman vizsgálatot indított. Mindhárom eljárás folyamatban van.

4.

A nemzetiségi jogok védelmezőjének beszámolója

4.1.

A biztoshelyettes bevezetője

2016 októberében félidőhöz érkezett a biztoshelyettesi mandátumom: három évvel ezelőtt a magyarországi nemzetiségi közösségek támogatása mellett az alapvető jogok biztosának jelölése nyomán, az Országgyűlés egyetértése alapján hat éves időtartamra nyílt lehetőségem a nemzetiségi jogok érvényülése érdekében tevékenyen fellépni. Hasonlóan a korábbi évekhez, most is alkalmam nyílik arra, hogy az ombudsman rendes éves beszámolójában külön fejezetben tájékoztassam az Országgyűlést és a közvéleményt a nemzetiségi jogterületen végzett tevékenységemről, a nemzetiségi jogok hazai érvényesüléséről.

Nemzetiségi közösségeinket – amelyek a történelmi idők óta a magyar társadalom részét képezik – minden élethelyzetükben integráns módon kell kezelni; konszolidált, zavartalanabb időszakokban és átmeneti, változásokkal teli időszakokban egyaránt. Őszintén hiszem és szakmai meggyőződéseim alapján – a korábbiakhoz hasonlóan – változatlanul vallom, hogy a magyarországi nemzetiségi jogvédelem célkitűzése, intézményrendszere kivételes értéket képvisel: az önazonosság megőrzéséhez és az önszerveződés fejlesztéséhez rendelkezésre álló nemzetiségi jogterület alaptörvényi és önálló törvényi szintű szabályozása, valamint az ehhez rendelt költségvetési támogatás széles mozgásteret enged az érintett közösségeknek. Tapasztalatom szerint a nemzetiségek önkormányzatai és más státusú szervezetei élnek is ezzel a lehetőséggel.

Ombudsmanhelyettesként a feladatom a nemzetiségi jogok érvényülésének figyelemmel kísérése: ennek során felszínre kerülnek a nemzetiségi joganyagban előforduló ellentmondások, egyes jogszabályok egymásra hatásából adódó, rendszer-jellegű egyenlenségek, esetenként egyértelmű hiányok vagy a jogalkalmazás hibái. Az egyéni beadványok kezelése és a komplex vizsgálatok folytatása során a felmerülő kérdések elemzését, értékelését mindazoknak az elveknek és értékeknek a betartása mellett végezzük, amelyeket a nemzetiségi jogterülettel kapcsolatban a munkatársaimmal együtt vallunk. E munka során a megszólított intézmények és partnerek nyitott és folyamatos együttműködésére is számítunk.

A hatékony feladatellátáshoz azonban hozzátartozik az ismeretek többirányú közvetítése is egyrészt a nemzetiségi létről, a közösségek helyzetéről, jogaikról, másrészt a nemzetiségi biztoshelyettesi szerepről és jogvédő feladatokról: a nemzetiségek egymás közötti viszonylatában, a nemzetiségek és a többségi társadalom viszonylatában és nemzetközi összefüggésben is. Az ismeretközvetítést és ismeretszerzést a létező jogszabályi keretek között, de újszerű eszközökkel és módszerekkel, a nemzetiségek szervezeteivel való folyamatos kapcsolattartás révén, valamint a fiatalabb generáció által nagyobb mértékben követett kommunikációs csatornákon keresztül végezzük munkatársaimmal. Mandátumom kezdete óta követendő célnak tekintem a nemzetiségi jogterülettel összefüggő jogtudatosítást, 2016. évi ilyen irányú tevékenységem pedig már látható eredményt is hozott: az adatokat, illetve az elmúlt év során folytatott nemzetiségi biztoshelyettesi tevékenység néhány, hangsúlyozottan figyelmet érdemlő elemét az alábbiakban bocsátjuk az olvasó rendelkezésére.

Szalayné Sándor Erzsébet

4.2.

A biztoshelyettes tevékenységének jogszabályi háttere

Magyarország Alaptörvénye kiemelt figyelmet szentel a hazai nemzeti ségeknek és jogaik védelmének. A szabályozás eszmei-ideológiai alapját a preambulum deklarációi adják, az egyéni és közösségi jogok foglalatát a XXIX. cikk rendelkezései jelentik, míg a jogvédelem egyik legerősebb bástyája az alapvető jogok biztosáról és helyetteseiről szóló 30. cikk. A korábbiakhoz hasonlóan a nemzetiségi biztoshelyettes beszámolója két szempontból elemzi a magyarországi nemzetiségek jogainak védelmével kapcsolatos munkát: egyrészt a szabályozás érvényesülésével, másrészt az azt érvényesítő biztoshelytessel foglalkozik.

1. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználat-hoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználat-hoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok 'tisztelőben tartására és védelmére' a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.” Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”. A nemzetiségek kultúrájának, önazonosságának megőrzésére irányuló szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a

korlátait azonban az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg (45/2005. (XII. 14.) AB határozat).

A jogalkotó a 2011. évi CLXXIX. törvényt (a továbbiakban: Njt.) kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. Az Njt. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze és széles körben biztosítsa.

2. Az Njt. 8. §-a szerint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és megteszi a külön törvény szerinti szükséges intézkedéseket. A „külön rendelkezéseket”, vagyis a biztoshelyettes feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés c) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott, Magyarországon élő nemzetiségek jogainak az érvényesítésére. A nemzetiségi biztoshelyettes pedig folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését és az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

Bár az Ajbt. maga is szűkszavúan ír a közös munkáról, a törvény felhatalmazása alapján az SZMSZ-ben a biztos egyes területeken szélesebb felhatalmazást ad helyettesének a jogvédelmi tevékenység kibontakoztatására. Az elmúlt évhez hasonlóan az idei beszámolórészben is e sorvezető mentén, az SZMSZ 12. §-ának rendelkezései alapján tekintjük át, hogy 2016-ban a biztoshelyettes milyen keretek között, illetve milyen módon és mértékben tudott élni a rendelkezésére álló lehetőségekkel.

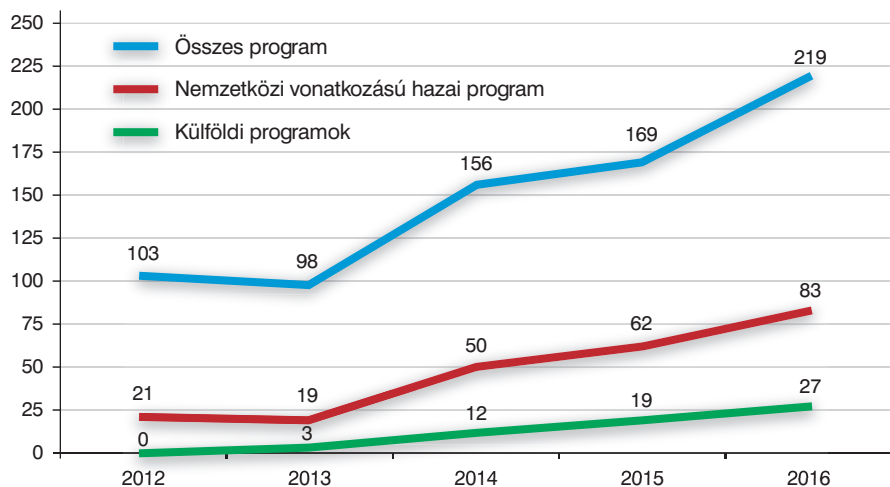
4.3.

A biztoshelyettes tevékenysége

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

2.1. a) figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét.” (SZMSZ 12. §) Az információszerzés és -feldolgozás az ombudsmanhelyettes kiemelt feladata, amely valamennyi egyéb tevékenység alapjául szolgál, és elengedhetetlen a szakmai munka érdemi megalapozásához. Ennek megfelelően a biztoshelyettes törekedett arra, hogy folyamatosan jelen legyen a közösségek mindennapi életében és nyomon kövesse, gyűjtse és rendszerezze a hazai nemzetiségek jogainak érvényesülésével, ezzel párhuzamosan pedig a nemzetiségi közösségek aktuális helyzetével és a nemzetiségi közélettel kapcsolatos információkat.

Titkársági programok száma és alapvető típusai (2012–2016)



A programok számában a biztoshelyettesi intézmény megalakulása óta folyamatos és szinte töretlen emelkedés tapasztalható, 2016-ban ráadásul a korábbi évhez képest 30%-kal többször sikerült találkoznia a közösségek tagjaival. A 255 munkanap alatt 219 programra került sor, amelyek közül 83 valamely elemében nemzetközi vonatkozású is volt, 27 pedig kifejezetten külföldön valósult meg.

A programok típus szerinti bontásából pontosan kirajzolódik, milyen fontos szerepet töltenek be a munka során a közvetlen interakciók: a személyesebb hangvételű, korlátozott létszámú szakmai megbeszélések és fórumok a titkársági munka 51%-át tették ki. A konferenciák és egyéb rendezvények esetében elsősorban a közösséggel ápoltság kapcsolat megerősítésén volt a hangsúly, ezek jelentették az események 37%-át. 2016-ban minden nyolcadik programra (12%) külföldi út során került

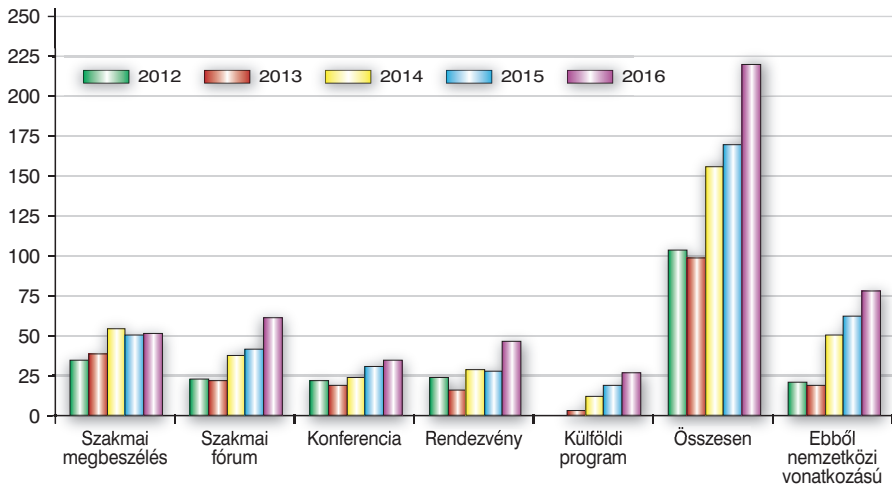
Titkársági programok száma és megoszlása (2016)

Személyes szakmai megbeszélés	51	23%
Szakmai fórum	61	28%
Konferencia	34	16%
Rendezvény	46	21%
Külföldi program	27	12%
Összesen	219	100%
Ebből nemzetközi vonatkozású	83	38%

sor. A biztoshelyettes azonban nem kizárólag ekkor járt el nemzetközi ügyekben: a tevékenység közel 38%-ában olyan témák szerepeltek, amelyek a hazánkban élő nemzetiségek anyaországaihoz vagy az egyenlő bánásmód érvényesítését célzó nemzetközi intézményekhez kapcsolódtak.

A 2012–2016 közötti időszakot vizsgálva megállapítható, hogy az események száma programtípusonként is évről évre növekszik, jelentősebb emelkedés az elmúlt évben a szakmai fórumok és rendezvények esetén volt tapasztalható.

Titkársági programok száma és megoszlása (2012–2016)





Szakmai megbeszélés a Máltai Jelenlét Program munkatársaival – Gyöngyös–Durán

A szakmai megbeszélések során egy nemzetiség, szervezet vagy egy konkrét probléma(kör) szűkebb körű szakmai megtárgyalására nyílt lehetőség. Az elmúlt évhez hasonlóan a biztoshelyettes továbbra is aktív kapcsolatot tartott fenn és rendszeres egyeztetéseket folytatott a nemzetiségi közélet érintett résztvevőivel, valamint a nemzetiségi jogalkotásért és jogérvényesülésért felelős partnerekkel.

A szakmai fórumok jellemzően átfogó nemzetiségi kérdések megvitatásának színterei voltak. A megbeszélésekhez hasonló közvetlenebb kommunikációs helyzetben lehetőség nyílt egyszerre több szervezet munkatársainak, illetve szomszédos tudományterületek szakértőinek bevonására. A találkozások során számos egyedi problémát sikerült feltárni, a beszélgetések közös

Szakmai fórum az egri nemzetiségi önkormányzatok vezetőivel – Eger



elemei pedig olyan tendenciákat is láthatóvá tettek, amelyek nemzetiségtől és létszámtól függetlenül több közösséget is érintettek, ám korábban láthatatlanok maradtak a képviselői szervek számára.

A konferenciákon való részvétel a biztoshelyettes munkájának bemutatása mellett a széles szakmai közvéleménnyel való kommunikációra és a társadalmi tudatformálásra is kiváló lehetőséget adott. A nemzetközi trendeket, illetve szakmai

diskurzust követve a konferenciák többsége a gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények európai helyzetéről, a politikai közbeszéd változásának kisebbségekre gyakorolt hatásairól, valamint a roma integráció jó gyakorlatairól, illetve kihívásairól szólt.



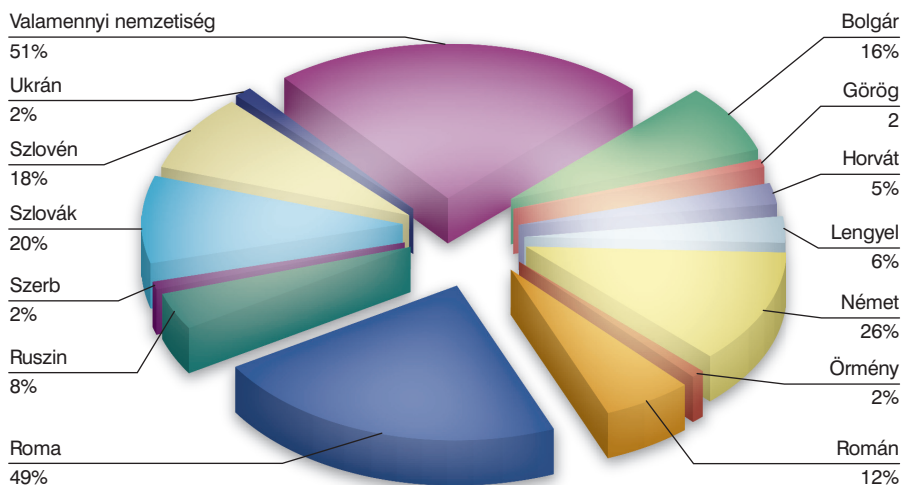
Az Európa Tanács „No Hate” kampányának záró konferenciája – Budapest

Soáb Zenei Fesztivál – Villány



A biztoshelyettest és titkársága tagjait a hazai nemzetiségek 2016-ban is számos és igen sokszínű kulturális rendezvényen várták, amelyek minden esetben a közösségek kreatív és életteli jelenlétét mutatták meg.

A biztoshelyettes programjainak tervezése során 2016-ban is különösen fontos volt, hogy minden nemzetiségre elegendő időt és figyelmet szenteljen. Ennek megfelelően – ahogyan az alábbi ábrán is látható – valamennyi hazai közösséggel intenzív kapcsolatban állt munkája során, a nemzetiségek szerinti megoszlás pedig tükrözi a közösségek hazai demográfiai helyzetét. Fontos kiemelni azt is, hogy a munka mintegy negyedét olyan tevékenységek – így jellemzően a nemzetiségi kulturális autonómia érvényesülését érintő jogszabályokkal kapcsolatos szakmai tárgyalások és vizsgálatok – tették ki, amelyek minden nemzetiséget érintettek.



Titkársági programok megoszlása az érintett nemzetiségek szerint (2016)

2.2. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„b) tematikus összefoglalóban évente, illetve a biztos kérése alapján – megfelelő határidő biztosításával – ezen kívül is tájékoztatja a Biztost, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól; valamint
d) információs, felvilágosító tevékenységgel, így különösen rendezvényeken való részvétellel, publikációs munkával segíti a hazai és nemzetközi közvélemény tájékozódását a nemzetiségi jogokkal kapcsolatos ombudsmani tevékenységről.” (SZMSZ 12. §) A biztoshelyettes a nemzetiségek és a többségi társadalom tagjai számára egyaránt folyamatosan információval szolgál a hazai közösségek helyzetéről. Ez azonban két, részben eltérő tevékenységet követel meg.

Míg a legtöbb nemzetiség rendelkezik önálló és hiteles, a belső kommunikációt segítő médiafelülettel, ezek az információk gyakran nem jutnak el a többségi társadalom tagjaihoz. Sok külső szemlélő számára így a nemzetiségi lét kizárólag a népi hagyományok ápolását jelenti, miközben a modern, pezsgő nemzetiségi közélet láthatatlan marad számukra. A roma közösséggel kapcsolatban további feladat hárul az ombudsman helyettesére: az előítéletekkel és problémákkal terhelt diskurzus megváltoztatása és a nyitott társadalom irányába történő elmozdulás katalizálása különleges eszközöket kíván. A fentiekre is tekintettel az információ megosztásának kiemelt csatornáit 2016-ban a következők voltak:

1. aktív médiajelenlét;
2. a nemzetiségi közösségeket bemutató rendezvények szervezése;
3. megye látogatások és helyszíni vizsgálatok;
4. társadalmi szemléletformálás, emberi jogi oktatás.

2.2.1. Aktív médiajelenlét

A biztoshelyettes nemzetiségi közösségeket érintő médiahasználatnál kapcsolatban kialakított stratégiája kétirányú. Egyrészt fontosnak tartja a közösségek számára szolgáltatott információkat, ugyanakkor ezzel párhuzamosan hangsúlyozza a többségi társadalom tájékoztatását is a hazai nemzetiségek ügyeivel kapcsolatban.

Az elmúlt évekhez hasonlóan egyszerűbb feladatnak bizonyult a nemzetiségi közösségek tagjainak megszólítása: valamennyi nemzetiség saját médiafelülettel rendelkezik, amely tájékozási pontot és univerzális információforrást jelent számukra. A hazai nemzetiségi sajtó rendszeresen és kiemelt hírként foglalkozott a biztoshelyettes tevékenységével, különösen az adott közösséget érintő ügyek és az ombudsmanhelyettes által szervezett rendezvények, illetve események kapcsán. A Barátság kulturális és közéleti folyóirat például 2016-ban három alkalommal is dedikált mellékletben közölte az AJBH-ban tartott rendezvények elhangzott anyagait. A hazai fórumon megjelenő írásokat, dokumentumokat gyakran az anyaországi médiumok is átvették, így a biztoshelyettes tevékenysége sok esetben nemzetközi nyilvánosságot is kapott.

Több, a társadalom szélesebb rétegeit is érintő ügyben ugyanakkor a biztoshelyettes a hagyományos médiaszereplőket is megszólította. Továbbra is kiemelt figyelmet kaptak a miskolci településfelmérésrel és közös hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatos ügy, a nemzetiségi oktatással kapcsolatos kérdések, valamint a lakhatással kapcsolatos problémák kezelésének lehetőségei.

A nemzetiségi biztoshelyettes 2016-ban 22 közleményben – 4 alkalommal az ombudsmannal közösen, 18 alkalommal önállóan – tájékoztatta a nyilvánosságot a nemzetiségi területen végzett tevékenységéről és hívta fel a figyelmet a közösségeket érintő kiemelt eseményekre. Az általános emberi jogi témák közül a holokauszt nemzetközi emléknapja, a tolerancia világnapja,

*Nemzetiségi származású
magyar olimpikonok*

a szegénység elleni világnap, a rasszizmus elleni hét emelhetőek ki, míg speciális nemzetiségi alkalom volt például a német nemzetiség napja, a magyar-lengyel barátság napja, Pável Ágoston vagy Hodinka Antal emléknapja. Különleges és érdeklődéssel fogadott színpoltja volt a biztoshelyettes 2016-os média-megjelenéseinek,



amikor a Rio de Janeiróban megrendezett XXXI. nyári olimpiai játékokat megelőzően közleményben mutatott be 12 olyan magyar olimpikont, akik az elmúlt évtizedekben nemzetiségi származású magyar állampolgárként versenyeztek közös hazánk dicsőségéért.

A biztoshelyettes három sajtótájékoztatót tartott az év során, és számos interjúkérésnek is eleget tett. Fontos kiemelni a Vas és Heves megyei látogatásokat követő sajtótájékoztatók és interjúk jelentőségét, ezek során ugyanis a biztoshelyettes az adott megyében, illetve régióban élő nemzetiségeket érintő konkrét kérdésekkel kapcsolatban is azonnal tájékoztatni tudta a helyi média képviselőit.

A 2016. év legkomolyabb kommunikációs lépésének a közösségi médiafelületekkel kapcsolatos nyitás tekinthető, amely a hazai nemzetiségeket érintő fontos tartalmakat juttathat el a nemzetiségi közösségek és a többségi társadalom tagjai részére is. A tartalom és a célcsoport diverzitása egyaránt komoly kihívás, egyben azonban lehetőség is a biztoshelyettes számára.

A témák rendkívül széles spektrumára és a speciális célcsoportok – különösen a fiatalabb korosztály – szerteágazó igényeire, illetve technikai elérési lehetőségeire tekintettel a nemzetiségi biztoshelyettes márciusban elindította önálló Facebook-profilját ([facebook.com/ombudsmanhelyettes](https://www.facebook.com/ombudsmanhelyettes)). A profil aktív felhasználóinak száma havonta átlagosan 2000 fő volt, ezek a személyek az oldallal kapcsolatos interaktív tevékenységet folytattak, vagyis a tetszésnyilvánítás mellett hozzászólásokkal gazdagították a kommunikációt vagy új tartalmakat töltöttek fel. Emellett azonban az oldalhoz kapcsolódó bejegyzések átlagosan 50.000 felhasználóhoz jutottak el havonta, a legintenzívebb

időszakban, októberben az elérések száma 70.000 volt. A felületet elsősorban magyar felhasználók látogatják, ám nem kizárólag belföldről: Romániából, Németországból, Szlovákiából, Belgiumból és az Egyesült Királyságból is jelentős számban érdeklődnek a felület iránt.

A minél szélesebb közönség megszólításának igénye továbbra is kiemelt cél volt, így következő lépésként decemberben elindult a nemzetiségi ombudsman Twitter-fiókja (@MinorityOmbudsman) is, amely elsősorban a nemzetközi partnereket és a külföldi érdeklődőket célozza meg. Mindkét felület maradéktalanul beváltotta a hozzájuk fűzött reményeket, amit a felhasználói aktivitás mellett más mérhető adatok is visszaigazolnak: a biztoshelyettes ismertségének további növekedésével többen keresték meg a titkárságot problémáikkal, panaszügyeikkel, valamint jelentősen nőtt a szakmai szereplésre való felkérések és a gyakornoki jelentkezések száma is. 2017-ben Szalayné Sándor Erzsébet önálló microsite-ot indít az AJBH honlapjának részeként, amely univerzális nemzetiségi jogi adatbázisként és fórumként fogja szolgálni a közösségeket és a többségi társadalomhoz tartozó érdeklődőket.

2.2.2. Nemzetiségi közösségeket bemutató rendezvények szervezése

A 2015. április 24-én megtartott DaSein/JelenLét konferencia nem csupán a 2015. év egyik kiemelt nemzetiségi rendezvénye volt, hanem az első lett azon események sorában, amelyek célja egy nemzetiségi közösség különleges értékének közös ünneplése, illetve ennek minél szélesebb körű bemutatása. 2016-ban a biztoshelyettes az AJBH-ban 5 ilyen kiemelt rendezvényen is vendégül látta az egyes nemzetiségeket. Az eseményekkel kapcsolatban elmondható, hogy kivétel nélkül rendkívüli érdeklődés mellett zajlottak: a 100 fős befogadóképességű Korczak-terem minden esetben teljesen megtelt érdeklődőkkel, akik között az érintett nemzetiség képviselői mellett más nemzetiségek tagjai és magas rangú képviselői és szakemberek is megjelentek. A rendezvények kezdeményezésében, szervezésében és lebonyolításában minden esetben kiváló partner volt az adott nemzetiség szószólója, így ehelyütt is külön ki kell emelnünk Giricz Vera ruszin, Kissné Köles Erika szlovén és Varga Szimeon bolgár szószólók értékes munkáját.

A magyarországi bolgárok közössége 2016. március 1-jén a Hivatalban ünnepelte hagyományos bolgár tavaszközöntő eseményét, a Martenicát, amelynek keretében sor került „A magyarországi bolgárok története” című kiállítás megnyitójára is. A rendezvényen részt vett Soltész Miklós az Emberi Erőforrások Minisztériumának egyházi, nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkára, Bissierka Benisheva, a Bolgár Köztársaság nagykövete, Muszev Dimitrov Dancso, a Bolgár Országos Önkormányzat elnöke és Varga Szimeon bolgár nemzetiségi szószóló. Valamennyi felszólaló hangsúlyozta, hogy a magyarországi bolgár közösség története – ahogyan azt a megnyitott kiállítás is szemléltette – egy összetartó és állhatatos, az identitását, nyelvét,

vallását és kulturális hagyományait féltve őrző közösség képét mutatja. Az esemény zárásaként Popgancsev Jancsev Tancso főtisztelendő atya – a Magyarországi Bolgár Ortodox Egyház képviselőjében – megszentelte a kiállítást és megáldotta a rendezvény résztvevőit.

*A magyarországi bolgárok története
címmű kiállítás megnyitója
(Varga Szimeon, Szalayné Sándor Erzsébet,
Muszev Dancso)*



A Roma Ellenállás Napja alkalmából 2016. május 17-én „Elvitték a cigányokat” címmel vándorkiállítás nyílt meg a Hivatalban. A rendezvényen Márkusné Vörös Hajnalka, a Veszprém Megyei Levéltár igazgatóhelyettese és Harmat József könyvtáros bemutatták a „Roma holokauszt a Grábler-tónál – a székesfehérvári és várpalotai cigányok tömeges kivégzése Várpalotán 1945-ben” című forrásgyűjteményt. A megnyitóhoz kapcsolódóan lehetőség nyílt a romák két világháború közötti helyzetéről és a magyarországi roma holokausztról, a téma történelem-tankönyvekben való megjelenéséről, illetve annak hiányáról, a formális és nem formális oktatás szerepéről eszmecserét folytatni. A beszélgetésen felkért hozzászólóként történészek, pedagógusok és tankönyvkutatással foglalkozó szakemberek is részt vettek, így

*Az „Elvitték a cigányokat” címmű vándorkiállítás megnyitója
(Varga Ágota, Szalayné Sándor Erzsébet, Márkusné Vörös Hajnalka, Harmat József)*



Junghaus Tímea (Tom Lantos Intézet), Bársony János (kisebbségkutató) és Daróczy Ágnes (Roma and Travellers Forum), Balázs Anna és Varga Krisztina (Monitor Csoport), Binder Máttyás (történész, pedagógus, a Romák a kerettantervben és a kísérleti tankönyvekben című kutatás társkutatója), Bernáth Gábor (a „Ha szaladok, agyonlőnek, ha megállok, agyonvernek” című kiadvány társszerzője), Miklósi László (Történelemtanárok Egylete), Kovács Mónika (ELTE PPK Interkulturális Pszichológiai és Pedagógiai Tanszék) és Varga Ágota (Balázs Béla-díjas filmrendező). A rendezvény a roma holokauszt magyarországi, ismeretlen áldozataira való emlékezésen túl a holokauszt oktatásának fontosságára is fel kívánta hívni a figyelmet.

2016. szeptember 14-én került sor a ruszin származású Hodinka Antal akadémikus tiszteletére tartott emlékülésre, amelynek szervezői Giricz Vera, az Országgyűlés ruszin nemzetiségi szószólója, az Országos Ruszin Önkormányzat, a Ruszinokért Alapítvány és a biztoshelyettesek voltak. Hodinka Antal halálának 70. évfordulóján az esemény résztvevői egy olyan kiváló tudós munkásságát idézték fel, aki történészként, nyelvészként és néprajzkutatóként nem csak szűkebb pátriája, Kárpátalja és a ruszinság számára alkotott maradandót, hanem kora szellemi és tudományos életének kiemelkedő alakja volt. A rendezvényt megtisztelte jelenlétével Fülöp Attila, az EMMI nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős helyettes államtitkára és Hodinka László, az ORFI osztályvezető főorvosa, Hodinka akadémikus unokája is. Az emlékülésen a tudományos előadások mellett a Magyarországi Ruszinok Közérdekű Muzeális Gyűjteményének tárgyaiból és Fedinecz Atanáz festőművész alkotásaiból összeállított kiállítást is megtekinthették a hazai ruszin közösséget és annak szervezeteit nagy számban képviselő megjelentek.

*Hodinka Antal akadémikus tiszteletére tartott emlékülés
(Fülöp Attila, Szalayné Sándor Erzsébet, Giricz Vera, Kramarenko Viktor)*





Pável Ágoston szlovén kutató emléknapja

(Szalayné Sándor Erzsébet, Fülöp Attila, Pável Judit, Kissné Köles Erika, Ksenija Škrilec)

2016. november 23-án emlékülés keretében emlékeztünk meg Pável Ágoston szlovén kutatóról. 130 éve született Pável Ágoston, a magyarországi szlovének első hivatásos tudós kutatója, aki nyelvészként, néprajzkutatóként, költőként és műfordítóként nem csak szűkebb közössége által, de Vas megye szellemi életének egyik legkiemelkedőbb alakjaként a többségi társadalom által is elismert, máig ható kulturális értékeket teremtett. A hazai szlovén közösség vezetői, a szlovén szervezetek képviselői és a nagyszámú érdeklődő jelenlétében megtartott rendezvény fővédnöke Kissné Köles Erika szlovén nemzetiségi szószóló és Szalayné Sándor Erzsébet voltak. Az eseményt megtisztelte jelenlétével Ksenija Škrilec, Szlovénia magyarországi nagykövete és Fülöp Attila nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős helyettes államtitkár is, valamint – a rendezők és a hallgatóság nagy örömére – eljött Pável Ágoston lánya, Dr. Simon Endréné Pável Judit, aki édesapjára, az emberre és a tanárra emlékezett, kiemelve családszeretetét, a szülőföldjéhez és az egyszerű kétkezi dolgozó emberekhez fűződő mély kötődését, humánus pedagógiai módszereit. A konferencia mellett kiállítás mutatta be Pável Ágoston munkásságát, valamint a Rába-vidéki szlovén közösség hagyományait és jelenét.

2016. december 12-én Plántálók és palántáik címmel nyílt kiállítás a Hivatalban. A rendezvény fővédnökei Szalayné Sándor Erzsébet ombudsmanhelyettes és Káló Károly, a Bhim Rao Egyesület elnöke voltak, de jelenlétével megtisztelte az eseményt Olav Berstad, a Norvég Királyság nagykövete is. A hátrányos helyzetű roma és nem roma fiatalok általános iskolából középiskolába, illetve középiskolából a felsőoktatás intézményeibe való bejutásának, valamint az ezen intézményekben való sikeres helytállásának elősegítése és



*A „Plántálók és palántáik” című kiállítás megnyitója
(Szuhay Péter, Káló Károly, Szalayné Sándor Erzsébet, Benedek István)*

támogatása érdekében létrehozott Bhim Rao Egyesület 2016-ban már ötödik mentorprogramját valósította meg. Ennek keretében tíz hátrányos helyzetű településen foglalkoztak fiatal roma művészek (képzőművészek, színészek, filmkészítők) egy-egy helyi tanár segítségével hátrányos helyzetű tanulókkal. A kiállításon – melynek megnyitóján a megjelentek találkozhattak az ifjú és szenior művészekkel is – a közös munka gyümölcseit tekinthették meg az érdeklődők Szuhay Péter, a Néprajzi Múzeum főmuzeológusának rendhagyó tárlatvezetése mellett. A rendezvényt a Romano Glaszo együttes zenei produkciója színesítette.

2.2.3. Megyelátogatások és helyszíni vizsgálatok

A fentiek mellett a kapcsolatteremtés ritkább, de rendkívül fontos és komplex formája a megyelátogatás volt. Az alapvető jogok biztosa és helyettesei évente rendszerint két alkalommal tesznek több napos helyszíni látogatást Magyarország egy-egy megyéjében. A látogatások elsődleges célja az, hogy első kézből szerezhessenek információkat, benyomásokat és tapasztalatokat az alapjogok érvényesüléséről Magyarország egy-egy régiójában. E találkozók azonban az adott megye vezetői, közigazgatási szakemberei, az ott működő egyes intézmények munkatársai, és nem utolsósorban az ott élő nemzetiségi közösségek tagjai számára is jó alkalmat kínálnak arra, hogy közvetlen információkat kapjanak az AJBH működéséről, a biztos és helyettesei munkájáról.

A megyelátogatás rendszeres eleme a nemzetiségi biztoshelyettes találkozója és megbeszélései a megyében működő területi és több települési nemze-



Találkozó a Vas Megyei Kormányhivatal vezetőivel – Szombathely

tiségi önkormányzat vezetőivel. E találkozók lehetőséget kínálnak arra, hogy a biztoshelyettes átfogó képet kapjon az egyes nemzetiségek helyzetéről, problémáiról, az általuk elért sikerekről, illetve jó gyakorlatokról. E találkozók alkalmával a nemzetiségek képviselői által megfogalmazott konkrét panaszok is rögzítésre kerülnek, melyek vizsgálata a Hivatal munkatársainak feladata a meghatározott eljárásrendnek megfelelően.

A megyelátogatások során a biztos és helyettesei jegyzői értekezletet tartanak a megyében található települési önkormányzatok jegyzői számára. Ezek az értekezletek kiváló alkalmat kínálnak arra, hogy a nemzetiségi biztoshelyettes felhívja a részt vevő jogi szakemberek figyelmét a nemzetiségi

Előadás a Heves megyei jegyzői értekezleten – Eger



jogok érvényesítésével kapcsolatos igazgatási feladatok fontosságára, illetve a jegyzők által a nemzetiségi jogok biztosításával és érvényesítésével kapcsolatban felmerülő kérdésekre is érdemi választ adjon.

A megyelátogatások szokásos eleme a biztos és helyettesei részvételével a megyeszékhelyen rendezett sajtótájékoztató, ahol az országos és a helyi média képviselői kapnak tájékoztatást a látogatás céljáról és eredményeiről, illetve tehetnek fel kérdéseket.

A nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettes e látogatások alkalmával rendszeresen felkeres egy vagy több, nemzetiségi oktatást folytató, illetve a nemzetiségi identitás ápolásában fontos szerepet játszó kulturális vagy egyházi intézményt, ahol az intézmény vezetői mellett általában a diákokkal, illetve az adott nemzetiségi közösség tagjaival is találkozik. Azon területek esetén, ahol a roma nemzetiséghez tartozó közösségek lakhatása szegregált telepeken valósul meg, a biztoshelyettes programjának rendszeres eleme e telepek felkeresése, az ott élőkkel való találkozás. 2016-ban az alapvető jogok biztosa és helyettesei Vas és Heves megyékben tettek látogatást. A Vas megyei látogatás részeként a már említett hivatalos programok mellett a nemzetiségi biztoshelyettes és munkatársai felkeresték a Felsőcsatári nyelvoktató nemzetiségi általános iskolát, Horvátzsidányban találkoztak az ott élő horvát közösség vezetőivel és képviselőivel, valamint megtekintették az itt található horvát egyházi gyűjteményt. A megyelátogatás második napján a biztoshelyettes munkatársai a szentpéterfai horvát–magyar kétnyelvű nemzetiségi általános iskolába látogattak és találkoztak a településen működő

Találkozó a szlovén szószólóval és az Országos Szlovén Önkormányzat vezetőivel – Felsőszőlők





Szakmai megbeszélés a Máltai Jelenlét Program munkatársaival – Tarnabod

horvát nemzetiségi kulturális civil szervezetek képviselőivel. Ezt követően a biztoshelyettes Szentgotthárdon és Felsőszölnökön találkozott a rábavidéki szlovén közösség vezetőivel, képviselőivel, valamint a helyi szlovén nyelvű nemzetiségi média (Porabje újság és Radio Monošter) munkatársaival.

A megyelátogatás általános tapasztalatai a nemzetiségi jogok érvényesülésével kapcsolatban főként a nemzetiségi oktatás, az egyház nemzetiségi identitásőrző szerepe, a helyi többségi médiának a nemzetiségekkel való kapcsolata és a nemzetiségi önkormányzatok hivatalainak működése terén tártak fel megoldandó feladatokat. A Heves megyei látogatás során a biztossal közös programelemek után a nemzetiségi biztoshelyettes egész napos program keretében Tarnabodon a Máltai Komplex Roma Integrációs Program helyi eredményeivel és kihívásaival ismerkedett meg. Látogatásának második napján találkozott az egri roma, német, lengyel, ruszin és görög nemzetiségi önkormányzatok elnökeivel, majd a gyöngyösi Duránda roma telepet kereste fel, ahol Vecsei Miklóssal és munkatársaival folytatott megbeszélést a Magyar Máltai Szeretetszolgálat helyi munkájáról és a Jelenlét program évtizedes gyakorlati tapasztalatairól. A Heves megyei látogatás nemzetiségi jogokat érintő tapasztalatai a terület nemzetiségi összetételéből fakadóan főként a roma közösségek oktatási, lakhatási, szociális és foglalkoztatási problémáira mutattak rá.

2.2.4. Társadalmi szemléletformálás, emberi jogi oktatás

A nemzetiségi biztoshelyettes és titkárságának munkatársai az év folyamán számos alkalommal tartottak előadásokat, illetve végeztek emberi jogi oktatást nem-formális módszerekkel. Ezek közül csupán néhány jellemzőbb példát emelünk ki.



*Dik I Na Bistar! nemzetközi ifjúsági megemlékezés – Auschwitz-Birkenau Múzeum
(kép forrása: phirenamenca.eu)*

A ternYpe – Nemzetközi Roma Ifjúsági Hálózat a Phiren Amenca Nemzetközi Hálózattal közösen 2016. augusztus 1. és augusztus 6. között szervezte meg Krakkóban és Auschwitzban a Dik I Na Bistar! (Nézd, és ne feledd!) elnevezésű rendezvényét, amelynek keretén belül a roma holokauszt nemzetközi évfordulóján megemlékezést, valamint tematikus workshopokat tartottak a résztvevőknek. Az eseményen Európa különböző országaiból több mint 350 roma és nem roma fiatal vett részt, akik 20 fős nemzetközi csoportokban facilitátorok segítségével, nem-formális oktatási módszerekkel, tematikus workshopokon szerezhettek ismereteket a roma holokausztról, a roma ellenállásról, az emberi jogokról, a jogvédelmi mechanizmusokról, az aktív állampolgárság szerepéről, valamint eszmecserét folytattak a napjaink kihívását jelentő rasszizmusról és cigányellenességről. Magyarország különböző részeiről 55 fő érkezett, többségében diákok, valamint a civil közéletben aktív szerepet vállaló fiatalok. A rendezvényen a biztoshelyettes munkatársa facilitátorként vett részt.

A Külgazdasági és Külügyminisztérium 2016. november 17-én és 18-án kilencedik alkalommal rendezte meg a Budapesti Emberi Jogi Fórumot. A rendezvény harmadik panelbeszélgetésének témája az 5 éve elfogadott nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere, az EU Roma Keretstratégia volt. A beszélgetés során szó esett általánosságban a romák európai és globális helyzetéről, a cigányellenesség különböző formáiról, a keretstratégia jelentőségéről, valamint a nemzeti roma stratégiák végrehajtásáról, a stratégia kapcsán felmerült kihívásokról, strukturális problémákról és gyengeségekről, valamint jó példákról és a roma közösségekben rejlő lehetőségekről. A panelbeszélgetésben Izsák-Ndiaye Rita, Husz Dóra, Nicolae Valeriu, Ulicska László, Bernard Rorke vettek részt. A vitát a titkárság munkatársa moderálta. Az Európa Tanács Ifjúsági Központja 2016. december 10–11-én rendezte meg éves szakmai talál-

kozóját, az Emberi Jogi Fórumot. A december 11-i délelőtti panelbeszélgetésen Molnár Bálint, a központ igazgatóhelyettese a meghívott szakértőkkel – így Mírcea Cernovval, Galambos Ritával, Havasi Zoltánnal, Bíró Anna-Máriával, Ágoston Lászlóval és a titkárság munkatársával – az emberi jogi oktatás és a demokratikus állampolgárságra nevelés szerepéről beszélgetett.

2.3. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„c) figyelemmel kíséri és értékeli a Kormány társadalmi felzárkózásról szóló stratégiája romákat érintő célkitűzéseinek megvalósulását.” (SZMSZ 12. §) Bár a szabályzat kifejezetten a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia érvényesülésének folyamatos vizsgálatáról rendelkezik, a roma integrációs politika figyelemmel kísérése azonban rendkívül szerteágazó tevékenység. A biztoshelyettes tapasztalatai szerint strukturális problémát jelent többek között, hogy az egyes ágazati szakpolitikai rendelkezések számos alkalommal nem reflektálnak a stratégiában megfogalmazott pozitív célkitűzésekre: az új, illetve módosított jogszabályok a felzárkózás szempontjából semleges, rosszabb esetben negatívan ható rendelkezéseket tartalmaznak. Erre tekintettel az egyes stratégiai dokumentumok mellett minden esetben a teljes jogszabályi környezetet, sőt, a gyakorlati végrehajtást is figyelemmel kell kísérni.

A biztoshelyettes és az érintett kormányzati vezetők között 2016-ban is folyamatos volt a munkakapcsolat: szakértői és vezetői szinten egyaránt sikerült fenntartani és természetesen fejleszteni a korábban kialakított, rendszeres egyeztetéseken és kölcsönös információáramláson alapuló együttműködést. Továbbra is fennmaradt a kölcsönös bizalmon és konstruktív szakmai együttműködésen alapuló kapcsolat a társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkárral és munkatársaival.

Két szakosított konzultációs testület, a Roma Koordinációs Tanács és az Antiszegregációs Kerekasztal ülésein megfigyelőként vett részt a biztoshelyettes, illetve munkatársai, míg az Emberi Jogi Munkacsoport több tematikus munkacsoportjának munkájában önálló részt-



*Magyar Máltai Szeretetszolgálat Tarnabodi
Elektronikai Bontóüzem – Tarnabod*

vevőként volt jelen. Ezek közé tartozott a Romaügyekért felelős Tematikus Munkacsoport mellett a Nemzetiségi Ügyekért, a Véleménynyilvánítás Szabadságáért és az Egyéb Polgári és Politikai Jogokért Felelős Tematikus Munkacsoport. Az integrációs programok megvalósulását a biztoshelyettes megjelölő feladatát és helyszíni vizsgálatai során is figyelemmel kíséri, ebben a terpen huzamosabb ideje dolgozó civil szervezetek – így például a Magyar Máltai Szeretetszolgálat – segítették.

2.4. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes további feladatkörei:

- „f) – h) az átruházott hatáskörben ellátható feladatok köre és
- j) – l) a kizárólag közreműködés keretében megvalósítható feladatok köre.”
(SZMSZ 12. §)

2015. január 1-jétől, amint arra már a 2015. évi beszámolóban is utaltunk, az AJBH módosított SZMSZ-ének megfelelően új munkamegosztás alakult ki a nemzetiségi jogi területen, így a nemzetiségi biztoshelyettes átruházott hatáskörben eljárva nagyobb önállósággal végezheti a munkáját. Az alapvető jogok biztosa a feladatok hatékony ellátásának biztosítása érdekében – az alkotmánybírói indítvány, az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló indítvány, valamint a jogszabály-veleményezés kivételével – a nemzetiségi jogokkal kapcsolatos egyes ügyek kiadmányozási jogát átruházta helyettesére. Ennek segítségével a biztoshelyettes kiadmányozhatja azokat a dokumentumokat, amelyek egy vizsgálat lefolytatásához szükségesek, valamint – jellemzően az egyes konkrét panaszügyek zárásához kapcsolódóan – az érintett szervek irányában önállóan élhet a veszélyeztető helyzet megszüntetésével kapcsolatos felhívással, az intézkedés kezdeményezésével és az ajánlás kibocsátásának lehetőségével. Ugyanakkor a nemzetiségi vonatkozású jelentéseket a biztos és a nemzetiségi biztoshelyettes minden esetben együttesen kiadmányozzák.

A fent jelzett kivételek esetében a biztoshelyettes közreműködhet a feladatkörével összefüggő jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatában, és az ezzel kapcsolatos indítvány előkészítésében, valamint jogszabályok, illetve más kormányzati előterjesztések tervezeteinek véleményezésében.

A közigazgatási egyeztetés keretében az AJBH-hoz megküldött jogszabályok, illetve stratégiai dokumentumok véleményezése, illetve ennek belső koordinálása a Közjogi Főosztály feladata. A biztoshelyettes azonban részt vesz az észrevételezés folyamatában minden olyan esetben, amikor a dokumentum – akár közvetlen, akár közvetett módon – érinti a nemzetiségi jogokat, illetve a roma integrációs szabályozás valamely elemét. 2016-ban erre 28 esetben került sor, a biztoshelyettesi titkárságra eljuttatott dokumentumok többsége a nemzetiségi köznevelés és közoktatás, valamint az általa-

nos gyermekvédelem kérdésköreit érintette. A közös munka formáinak és számszerűsíthető eredményeinek részletesebb elemzésére a biztoshelyettes beszámolójának III. részében kerül sor.

2.5. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„e) a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmével kapcsolatosan a tudomására jutott visszasság esetén a Biztos intézkedését kezdeményezi és készíti elő; és

i) szükség szerint kezdeményezi a Biztos intézkedését a c), d), e) pontban meghatározott esetekben.” (SZMSZ 12. §)

Azokban az esetekben, amelyeknél nincs lehetőség önálló eljárásra, de szükséges lehet ombudsmani eszközök alkalmazása, a biztoshelyettes kezdeményező és javaslattevő szerepet tölt be.

2016-ban egy konkrét ügyben került sor a speciális kezdeményezési jogosultság alkalmazására. A biztoshelyettes sajtóhíradásokból értesült arról, hogy 2016 júniusában egy nagyközség képviselő-testülete a települési adóról szóló önkormányzati rendeletével egy olyan új közteher bevezetéséről döntött, amelynek célja feltehetően nem az adóbevételek növelése volt, hanem a román állampolgárságú roma vendégmunkások hátrányos megkülönböztetése, hosszú távon pedig a településről való elköltözésük kikényszerítése. Az ügy áttekintésekor megállapítható volt, hogy a rendelettel kapcsolatban több jogalkotási, jogtechnikai és tartalmi aggály is felmerül, amelyek egyaránt érintik a jogbiztonság elvét, a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint közvetetten a megalázó, embertelen bánásmód tilalmát és a gyermekek alkotmányos jogait.

Az illetékes kormányhivatal az ombudsman kezdeményezésére felülvizsgálta az érintett rendeletet, majd az önkormányzati intézkedéssel összefüggésben észlelt jogszabálysértésekre tekintettel törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazására került sor. Az önkormányzat képviselő-testülete a törvényességi felhívást megtárgyalta és új rendeletet alkotott, a települési adó bevezetésének szándéka azonban a települési önkormányzat részéről továbbra is fennmaradt, így az önkormányzat képviselő-testülete a korábbihoz hasonló tartalmú, új rendeletet alkotott. Ennek egyes rendelkezései, a renDELETErvezethez készített előzetes hatásvizsgálat, valamint a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvben foglaltak alapján megállapítható, hogy részletszabályok nem felelnek meg az adóztatás céljának, hiszen az adó bevezetése a településen jelentkező negatív hatások csökkentését, a közbiztonsági, közegészségügyi, valamint az illegális munkavállalással kapcsolatos problémák kezelését hivatott szolgálni. Ebből következően a szabályozás tartalma – a hatályon kívül helyezett rendeletben foglaltakhoz hasonlóan – abba az irányba mutat, hogy az adó megfizetése egy viszony-

lag szűk adózói csoportot, nevezetesen a településen tartózkodó vendégmunkásokat terhelje.

A fentiek miatt a kormányhivatal újabb törvényességi felhívásában kötelezte a képviselő-testületet, hogy a kézbesítést követő 45 napon belül tűzze napirendre a kérdést, és az új rendeletet helyezze hatályon kívül, illetve a megtett intézkedésről vagy egyet nem értéséről írásban adjon tájékoztatást.

2.6. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„m) javaslatot tehet a nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására.” (SZMSZ12. §)

Bár erre elvben lehetősége lett volna, a biztoshelyettes közvetlenül, saját hatáskörben nem tett javaslatot a nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására vagy módosítására, közvetett módon azonban folyamatosan közreműködött a joganyag át- és kialakításában. Ebben kiemelt partnerei a nemzetiségi szószólók voltak.

A 2012-ben megújult nemzetiségi képviseleti rendszer kiemelt szereplője az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága lett. Bár a szabályozás tartalmi elemeivel kapcsolatban kezdetben számos szakmai és politikai vita folyt, a gyakorlat bebizonyította, hogy a testület a nemzetiségek érdekeit, illetve jogait érintően törvényalkotást kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munkát ellenőrző hatékony intézménye lett az Országgyűlésnek.

A nemzetiségi bizottság több esetben is szakmai megbeszéléseket kezdeményezett a biztoshelyetttel, valamint figyelembe vette és beépítette a biztos és a biztoshelyettes közös jelentéseinek megállapításait az általa kezdeményezett jogalkotási eljárások során.

2.7. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„n) nemzetközi tevékenységével elősegíti a nemzetiségi jogokkal kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását.” (SZMSZ 12. §)

A nemzetiségi jogterület számos lehetőséget kínál a nemzetközi fellépésre, ráadásul ezek a kapcsolódási pontok komplexebbek, mint sok más alapjogi terület esetén. A nemzetiségek anyaországainak kormányzati és társadalmi szerveivel fontos és szükségyszerű a folyamatos kommunikáció a hazai közösségek helyzetének javítása érdekében, másrészt számtalan esetben a nemzetközi kisebbségi jogi sztenderdek ellenőrző testületek is a biztoshelyetttől kérnek olyan specifikus szakmai információkat, amelyek munkájukat segíthetik. Ezek a kapcsolatok kölcsönös előnyökkel járnak, hiszen a hazai jogvédelem sok esetben kéz a kézben halad a nemzetközi jogfejlesztő tevékenységgel: más országok vagy testületek eredményei sok esetben közvetlenül

is felhasználhatóak a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes munkája során.

A fentiekre tekintettel a nemzetközi szervezetekkel, szakmai testületekkel, szakértőkkel és képviseleti szervekkel való folyamatos kommunikáció 2016-ban is kiemelt fontosságú volt a biztoshelyettes munkájában, amit jól jelez, hogy a 219 biztoshelyettesi program közül 83, vagyis az összes esemény 38%-a volt nemzetközi vonatkozású.

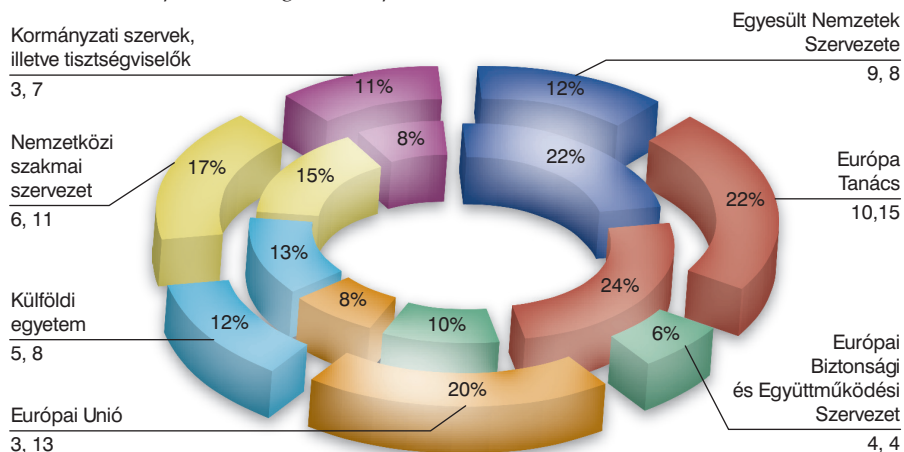
Az esetek 61%-ában nemzetközi szervezet munkájával kapcsolatos tevékenység folyt a titkárságon, jellemzően a testületek ellenőrzési mechanizmusainak működéséhez és a stratégiaalkotáshoz kapcsolódó szakértői szintű együttműködés és tárgyalásos folyamatok keretében. A kapcsolattartás fennmaradó 39%-át az információszolgáltatás és a jogszabályban is deklarált, „a hazai intézményrendszer értékeinek bemutatásával” összefüggő munkát tette ki. Ez jellemzően személyes találkozók, konferencia-, illetve egyetemi előadások sorozatát jelentette.

A 2015. és 2016. évi adatsorokat összehasonlítva megfigyelhető, hogy jelentősen növekedett az európai uniós intézményekhez kapcsolódó programok száma, ami elsősorban annak köszönhető, hogy az elmúlt évben több szervezet is kiemelten foglalkozott az Európában élő romák helyzetével.

A nemzetközi kapcsolatteremtés eszközeit a következő kategóriák szerint mutatjuk be:

1. külföldi programok;
2. nemzetközi delegációk fogadása;
3. hazai rendezésű, nemzetközi tartalmú programokban való közreműködés;
4. nemzetközi fellépés;
5. speciális nemzetközi megbízatás.

A nemzetközi kapcsolatok megoszlása a partnerek szerint (2015 és 2016)



2.7.1. Külföldi programok

A biztoshelyettes és a szakterületen dolgozó kollégái az alábbi, nemzetiségi és kisebbségvédelmi, illetve ezekkel szoros összefüggésben álló egyenlő bánásmóddal és esélyegyenlőséggel kapcsolatos rendezvényeken aktív résztvevőként voltak jelen:

Időpont	Meghívó	Téma	Utazás célja	Helyszín
01. 28.	FRA – Európa Tanács – Equinet – ENNHRI	Platform on Economic and Social Rights and Equality	konferencia, munkacsoport megbeszélés	Strasbourg, Franciaország
02. 17.	Equinet	Policy Formation munkacsoport megbeszélés	munkacsoport megbeszélés	Brüsszel, Belgium
02. 23–25.	Európa Tanács	COE Advisory Committee on framework convention for the protection of national minorities (COE AC FCNM) 55 th Advisory Committee plenary	Tanácsadó bizottsági megbeszélés	Strasbourg, Franciaország
03. 22.	Equinet	Equality Law in Practice munkacsoport megbeszélés	munkacsoport megbeszélés	Brüsszel, Belgium
04. 05–06.	Európa Tanács	High Level Meeting on Strategy for the Rights of the Child (2016–2021)	stratégiai találkozó	Szófia, Bulgária
04. 28–29.	FRA	Working Party on Improving Reporting and Recording of Hate Crime in the EU	munkacsoport megbeszélés	Amszterdam, Hollandia
06. 07–08.	FRA – Európa Tanács – Equinet – ENNHRI	Meeting of the Operational Platform for Roma Equality (OPRE)	konferencia, munkacsoport megbeszélés	Athén, Görögország
06. 13–14.	Európai Ombudsman	European Network of Ombudsmen Seminar	szeminárium	Brüsszel, Belgium
06. 15.	Equinet	Networking Reception – Towards an equal Europe	szeminárium	Brüsszel, Belgium
06. 16.	Equinet	Strengthening The Effectiveness Of European Equal Treatment Legislation	konferencia	Brüsszel, Belgium
09. 18–19.	Bundestag	Tagung der Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden der Petitionsausschüsse des Bundes und der Länder	konferencia	Potsdam, Németország
09. 20–22.	European Schoolnet	ENABLE 2 Act Conference	konferencia, műhely- beszélgetés	Zágráb, Horvátország

Időpont	Meghívó	Téma	Utazás célja	Helyszín
09. 22.	Equinet	Equality Law in Practice munkacsoport megbeszélés	munkacsoport megbeszélés	Riga, Lettország
09. 26–28.	Szlovák Ombudsmani Hivatal	V4-es országok ombudsmanjainak találkozója	szakmai fórum	Pozsony, Szlovákia
09. 29–30.	Equinet	Annual General Meeting 2016	közgyűlés	Brüsszel, Belgium
10. 06.	Equinet	Policy Formation munkacsoport megbeszélés	munkacsoport megbeszélés	Brüsszel, Belgium
10. 13.	ERIO	ERIO 5 th workshop with equality bodies	munkacsoport megbeszélés	Brüsszel, Belgium
10. 10–14.	Európa Tanács	COE AC FCNM 57 th Advisory Committee plenary	Tanácsadó Bizottság ülése	Strasbourg, Franciaország
11. 15–18.	Európa Tanács	CAHROM tizenkettedik plenáris ülése	konferencia, munkacsoport megbeszélés	Strasbourg, Franciaország
12. 07.	Equinet	Diverse, Inclusive and Equal: Innovating at the intersections of gender equality-konferencia	konferencia, munkacsoport megbeszélés	Brüsszel, Belgium

A külföldi programok közül külön is ki kell emelnünk a V4-es országok ombudsmanjainak szlovákiai találkozóját.

A Cseh Köztársaság, a Szlovák Köztársaság, a Lengyel Köztársaság és Magyarország ombudsmanjai 2004 óta évente találkoznak, hogy megvitassák az egyes érintett államok alapjogvédelmének tartalmi és formai adottságait, az ombudsmani tevékenység aktuális helyzetét, az adott időszak eredményeit és kihívásait. Az elmúlt év sikeres magyar programja után 2016-ban Jana Dubovcová szlovák ombudsman látta vendégül kollégáit. A találkozón Anna Šabatová cseh ombudsman, Stanisław Trociuk, az emberi jogokért felelős lengyel ombudsman helyettese és Szalayné Sándor Erzsébet biztoshelyettes vettek részt. A Štrbské Pleso-ban tartott három napos rendezvényt Andrej Kiska, a Szlovák Köztársaság elnöke nyitotta meg, aki köszöntőjében az európai közösséget ért kihívásokról – így a gazdasági válság utóhatásairól, a közelkeleti háborús konfliktusokról, az ez elől menekülő emberek tömeges megjelenéséről és a populista politikai folyamatokról, illetve bűnbakképzésről – valamint megoldásukról beszélt. Hangsúlyozta, hogy ebben a viszonyrendszerben az ombudsmanoknak kiemelt szerepük van, hiszen neutrális hatalmi tényezőként szót kell emelniük a kirekesztő, megalázó vagy embertelen politikai akciók és intézkedések ellen.

A találkozó során az ombudsmanok tematikus üléseken tekintették át a gyermeki jogok és a gyermekvédelem kihívásait, a rendőri eljárások alapjogi vonat-



*A visegrádi országok ombudsmanjainak találkozója – Štrbské Pleso, Szlovákia
(Stanislav Trociuk, Janá Dubovcová, Andrej Kiska, Anna Šabatová, Szalayné Sándor Erzsébet)*

kozásait, a fogvatartási helyeken és zárt intézményekben tapasztalt problémákat, a romák helyzetét az egyes országokban, valamint a szegregáció témáját.

A V4-es országok ombudsmani hivatalai között folytatott együttműködés kiváló lehetőségeket nyújt arra, hogy a hasonló jogi, gazdasági és társadalmi körülmények között dolgozó alapjogvédő szakemberek folyamatosan kapcsolatot tartsanak a közös problémák és hiányok feltárása, illetve a jó gyakorlatok kölcsönös megismerése érdekében. Ahogy az a konferencián is kiderült, a jogrendszerek átjárhatósága és az uniós joganyag dominanciája miatt a nemzetközi együttműködés és kölcsönös segítségnyújtás a vizsgálati módszertanok kidolgozásától a jelentések kommunikálásán át az érzékenyítő tréningek megvalósításáig felbecsülhetetlen értékű.

2.7.2. Nemzetközi delegációk fogadása

A biztoshelyettes, illetve a kíséretében lévő munkatársai személyes egyeztetést folytattak többek között az alábbi, magas rangú szakértőkkel:

- Michel Forst – az Egyesült Nemzetek Szervezetének emberi jogi jogvédő intézmények helyzetével foglalkozó különleges jelentéstevője;
- Astrid Thors – az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa;
- Tobias Zech – az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Egyenlő Bánásmód és Diszkriminációmentesség Bizottsága különleges jelentéstevője;
- Dan Stoenescu – a Román Köztársaság kormányának határon túli románokért felelős minisztere;



A Tobias Zech vezette nemzetközi delegáció fogadása – Budapest

- Rolf Moormann – a Német Szövetségi Köztársaság budapesti nagykövetségének politikai attaséja;
- Gyurcsík Iván – Magyarország varsói nagykövete;
- Jorn van Rij – az Inholland University of Applied Sciences docense, kriminológusa, emberkereskedelem-kutató.

2.7.3. Hazai rendezésű, nemzetközi tartalmú programokban való közreműködés

A hazai rendezésű, nemzetközi tartalmú programokban való közreműködés körében idén egy kiemelt eseményt részletesen is érdemes bemutatni. 2016. november 9-én és 10-én az AJBH adott otthont az Egyenlő Bánásmód Szervezetek Európai Hálózata (European Network of Equality Bodies, a továbbiakban: Equinet) által rendezett szakmai programnak, amelynek témája a faji és etnikai alapú diszkrimináció elleni küzdelem volt. Az Equinet az egyenlő bánásmód intézmények európai hálózataként működő non-profit szervezet, amely aktív tevékenységet fejt ki az esélyegyenlőség előmozdítása és a diszkrimináció elleni küzdelem érdekében. A 34 országban működő 46 tag között Magyarországot az Egyenlő Bánásmód Hatóság és az AJBH képviseli.

A rendezvény kapcsán Székely László, az alapvető jogok biztosa hangsúlyozta, hogy Európa számos országában napjainkban is tapasztalható különböző fokú faji vagy etnikai alapú diszkrimináció, különösen a roma közösségekhez tartozó személyekkel szemben, akik továbbra is a leghátrányosabb helyzetű csoportokat alkotják Európa-szerte. A romákkal szembeni jogsértések gyökere a legtöbb esetben a társadalomban élő előítéletekből



*Equinet szeminárium – Budapest
(Evelyn Collins, Székely László, Anne Gaspard, Szalayné Sándor Erzsébet)*

fakad, amelyek elválaszthatatlanok a roma közösségek szociális, oktatási, foglalkoztatási és lakhatási problémáitól, valamint számos esetben gyűlöletbűncselekmények áldozatává teszik az érintetteket.

Szalayné Sándor Erzsébet, a rendezvény szakmai felelőse kiemelte, hogy az európai szintű párbeszédhez kitűnő alkalmat kínál az Equinet szeminárium, ahol két napon keresztül a téma vezető európai szakértői osztották meg tapasztalataikat több tucat európai állam egyenlő bánásmód intézményeinek munkatársaival, akik így lehetőséget kaptak arra, hogy az esettanulmányokból, egymás jó gyakorlataiból és a problémák közös feldolgozásából tanulva hatékonyabban küzdjenek meg a problémákkal.

Evelyn Collins, az Equinet elnöke hangsúlyozta: napjainkban Európában az idegenellenesség, valamint a faji és etnikai kisebbségekkel szembeni ellenséges közhangulat általános fokozódását tapasztalhatjuk, ez azonban nem rettentheti el a diszkrimináció ellen küzdő nemzeti intézményeket és nemzetközi szervezeteket attól, hogy a közös értékek szilárd alapján állva folytassák munkájukat.

2.7.4. Nemzetközi fellépés

- A nemzetiségi biztoshelyettes nemzeti emberi jogi intézmény képviselőjeként a 2016-os év folyamán is részt vett az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának munkájában.

A Tanács 31. ülésén a rasszizmus globális helyzetéről folytatott vitába kapcsolódott be egy videóüzenettel, amelyben a roma gyerekek oktatási szegregációjával kapcsolatos tapasztalatait osztotta meg, és felhívta a fi-

gyelmet arra, hogy ez a kérdés nem csak kisebbségvédelmi, de gyermekjogi megközelítést is igényel.

Az alapvető jogok biztosa az úgynevezett Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat keretében (2. periódus, 2016. április/május) az Egyesült Nemzetek Szervezetének Emberi Jogi Tanácsához benyújtotta jelentését, amelyben külön fejezetben szerepelt a nemzetiségek védelmének magyarországi helyzete. A dokumentum a területről elsősorban a romák helyzetét emelte ki, az alábbiak szerint:

„21. A különleges kisebbségi jogi védelmet élvező tizenhárom nemzetiségből a roma közösség tagjai válnak legnagyobb valószínűséggel emberi jogi jogsértés áldozatává. A romák szociálisan hátrányos helyzetét a diszkrimináció tovább súlyosbítja, ami különösen jellemző az oktatás, az egészségügy, a foglalkoztatás és a lakhatás valamint a szolgáltatásokhoz való hozzáférés területén, míg a roma nők a többszörös diszkriminációval is szembesülnek. Ahogy korábban is hangsúlyozásra került – egyebek mellett – az etnikai alapú adatgyűjtés nagyon fontos lenne a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemben.

22. Mindamellet, hogy az oktatási szegregációt tiltják a jogszabályok, a roma gyerekek szegregációja széleskörűen elterjedt. A biztos megállapításai alapján, a szegregáció legtöbb esetben a roma gyerekeket sújtó direkt és indirekt diszkriminatív gyakorlatok következménye, ugyanakkor a roma nemzetiségi oktatás is eredményezhet szegregációt vagy adhat lehetőséget visszaélésekre. Emberi jogi szempontból aggályos lehet a nemzeti köznevelési törvény azon módosítása, amely felhatalmazást ad a kormánynak arra, hogy a szegregációt tiltó szabályok köréből kivételt képező körülményt határozzon meg kormányrendeletben a vallási vagy nemzetiségi iskolai oktatás szervezésével kapcsolatban.

24. A biztos nemrégiben a miskolci hatóságok ellenőrző tevékenysége, valamint az ott élő roma emberek lakhatáshoz való joga kapcsán kiadott jelentésében megállapította, hogy az önkormányzati szervek a szegregátumokban végzett összevont, együttes, nemegyszer tömeges, illetve razziaszerű hatósági ellenőrzései nem egyeztethetőek össze a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével. Ugyanakkor utalt arra is, hogy a lakhatásra alkalmas szociális bérlakások száma csökken, míg növekszik a hátrányos helyzetű családok kilakoltatásának az aránya. A szociálisan hátrányos helyzet és a lakhatási körülmények, a szegénység az emberek egészségügyi állapotára is kihatással vannak, továbbá a területi egyenlőtlenségek az egészségügyi ellátáshoz és egyéb szolgáltatásokhoz való hozzáféréseben is akadályt képezhetnek. A szegregátumokban élő gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való joga, valamint egészséghez való joga szintén veszélyben van.”

2016 szeptemberében az Emberi Jogi Tanács 221 ajánlást intézett Magyarországhoz, amelyek közül 70 kapcsolódott a Magyarországon élő

nemzetiségek védelméhez, jogaik érvényesülésének elősegítéséhez. 15 javaslat érkezett a nemzetiségek oktatási jogaihoz kapcsolódóan, melyek többsége a roma gyermekek iskolai szegregációjának felszámolására és az esélyegyenlőség javítására vonatkozott, a roma gyermekek szociális jogainak védelme mellett. Oktatási területen a további ajánlások a nemzetiségi oktatás minőségi színvonalának fenntartására és javítására vonatkoztak, külön kiemelve a nemzetiségi nyelven folytatott oktatást. Emellett az Emberi Jogi Tanács – tekintetbe véve a többszörös diszkrimináció eseteit is – ajánlást fogalmazott meg a roma nők helyzetének javítására, célzott politikai eszközökkel és megfelelő forrásokkal, a munkaerőpiachoz és a szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés megteremtése érdekében. A diszkrimináció elleni küzdelemre történő általános felhívás mellett 18 állam tett ajánlást a gyűlöletbeszéd elleni harc folytatására és az eszköztárszer fejlesztésére. Két javaslat pedig a Nemzeti Felzárkóztatási Stratégia végrehajtásának sikeréhez szükséges lépések megtételére vonatkozott. Mindezek egybecsengenek a nemzeti emberi jogi intézmény által benyújtott jelentésnek a nemzetiségi jogterületre vonatkozó fejezete megállapításaival.

- Az Európa Tanács, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), az Egyenlő Bánásmód Szervezetek Európai Hálózata (Equinet) és az Európai Emberi Jogi Intézmények Hálózata (ENNHRI) 2013. október 9-én Bécsben arról állapodtak meg, hogy az emberi jogok szélesebb körben való érvényesülésének elősegítése érdekében, valamint, hogy hatékonyabb és szorosabb együttműködés keretében végezhesék a nemzeti és nemzetközi jogvédő munkájukat, tematikus platformokat hoznak létre. Az európai folyamatokat, az emberi jogi jogsértéseket és kihívásokat figyelembe véve a romák emberi jogainak és esélyegyenlőségének, a menedékkérők helyzetének és a migrációnak, a szociális és gazdasági jogoknak, valamint a gyűlöletbeszéd témakörének mentén hozták létre a platformokat. Az Európa Tanács koordinálja a roma, valamint a szociális és gazdasági jogok platformokat, míg a másik két platform az Alapjogi Ügynökség koordinációja alá tartozik.
- A biztoshelyettes a 2015. januári megalakulása óta, a kezdetektől részt vesz a Roma Platform (OPRE Platform) munkájában. A platform célja, hogy a szakmai kérdések és jó gyakorlatok megvitatása mellett advocacy és egyéb érdekérvényesítő, lobbizási tevékenységet lásson el. 2015-ben két alkalommal ülték össze a nemzeti emberi jogi intézmények szakemberei a platformban részt vevő nemzetközi szervezetekkel, és határozták meg annak a működési kereteit, valamint osztották meg jó gyakorlataikat. Megállapodtak közös honlap működtetéséről is.

A harmadik találkozóra 2016. június 7–8-án, Athénban, a Görög Emberi Jogi Bizottság irodájában került sor. A kétnapos találkozón a részt vevő nemzeti emberi jogi intézmények képviselői ismertették az aktuális, roma

jogokat érintő eljárásaikat, a hatáskörükben felmerült jogeseteket és panaszokat, megismerkedtek a görögországi roma közösségek helyzetével és az Európa Tanács nőjogi pilot projektjének terveivel. Emellett a működtező szervezetek és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) a kilakoltatásokat érintő közös állásfoglalást fogalmaztak meg, amelyben felhívták a figyelmet arra, hogy a kilakoltatások során a helyi hatóságoknak jogszerűen, az emberi jogokat figyelembe véve kell eljárniuk. Hangsúlyozni kívánták továbbá azt is, hogy a lakhatási problémák káros társadalmi, szociális egészségügyi hatást gyakorolnak a sérülékeny csoportokra, így különösen a roma nők, gyerek és idősek helyzetére.

A biztoshelyettes a Szociális és Gazdasági Jogok Platform 2015-ös alakuló üléséhez hasonlóan 2016. január 26-án a platform második ülésén is képviselte a Hivatalt: a roma közösségek helyzete, a roma gyermekek oktatási szegregációjának témája ennek a platformnak a munkájában is megjelenik. A platform további tevékenységét az AJBH Esélyegyenlőségi és Gyermejjogi Főosztálya segíti.

- A brüsszeli Európai Roma Információs Iroda (European Roma Information Office, továbbiakban: ERIO) ötödik műhelymegbeszélését 2016. október 13-án rendezte meg a roma gyermekek oktatási szegregációjának témájában. A megbeszélés résztvevői elsősorban a nemzeti emberi jogi intézmények és egyenlő bánásmód képviselői voltak. Az egész napos műhelybeszélgetés során a biztoshelyettest titkársági munkatársa képviselte.
- A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata megfigyelő státusszal rendelkezik az Európa Tanács által létrehozott CAHROM (Ad-Hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues) testületben, amelynek tizenkettedik plenáris ülésén (2016. november 15–18.) a Hálózat képviselőjében a biztoshelyettes vett részt.
- Az Equinet négy munkacsoportot működtet, az Equality Law in Practice és a Policy formation munkacsoportok munkájában a Hivatal részéről a biztoshelyettes munkatársai vesznek részt.

Az Equinet Working Group Equality Law in Practice munkacsoport – a szervezet munkájának egyik állandó színtere – 2016-ban két ülést tartott, amely lehetőséget biztosított az esélyegyenlőséggel foglalkozó intézmények számára, hogy megosszák tapasztalataikat, szakértelmüket annak érdekében, hogy tagállami szinten minél hatékonyabban fel tudjanak lépni a diszkrimináció ellen. A munkacsoport elsődleges feladata az összetett jogi problémák értelmezése, valamint a nemzeti és az uniós jog összehasonlító elemzése az esélyegyenlőség és az antidiszkrimináció területén. 2016-ban a munkacsoport fókuszába a faji és etnikai alapon történő diszkrimináció – különös tekintettel a roma közösségekre – került. A tagállami rendelkezések, jogesetek és jó gyakorlatok megvitatását követően vitairat készült. Az Equinet fontolóra veszi, hogy beavatkozóként részt vegyen az Euró-

pai Emberi Jogi Bíróság és az Európai Unió Bírósága esélyegyenlőséget, egyenlő bánásmód követelményét és diszkriminációt érintő ügyeiben.

Az AJBH Nemzetiségi Jogi Osztályának munkatársa 2016. március 22-én, Brüsszelben vett részt az első munkacsoport megbeszélésen, a második munkacsoport ülésre pedig 2016. szeptember 22-én került sor Rigában. A találkozókra a résztvevők megosztották a tapasztalataikat és a jogvédelmi tevékenység jó gyakorlatait a faji és etnikai alapon történő diszkrimináció, különösen a romákat érő hátrányos megkülönböztetés tekintetében.

A Policy Formation munkacsoport munkája során olyan kérdésekre keres szakmai választ, amelyekkel az egyenlő bánásmód testületek és ombudsmani hivatalok rendszeresen találkoznak jogalkalmazói tevékenységük során. Az idei évben a munkacsoport résztvevői az interszekcionalitás témáját járták körül. Ennek keretében a roma nők, a fogyatékkal élő nők, továbbá a különböző társadalmi csoportok fiataljai által elszenvedett jogsértések körét tárták fel, figyelmet fordítva arra, hogy az egyes szervezetek figyelembe tudják-e venni, illetve hogyan kezelik a több védett tulajdonsággal rendelkező csoportok jogsérelmeit, valamint, hogy milyen módon tudnak hatékonyan fellépni az áldozatok érdekében. A 2016-os tevékenység eredményeként átfogó tanulmány készült, amelyet 2016. december 7-én egy konferencia és műhelybeszélgetés keretében mutatott be az Equinet.

2.7.5. Speciális nemzetközi megbízatás

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2016. május 25-i ülésén Szalayné Sándor Erzsébetet, a magyarországi nemzetiségek jogainak védelméért felelős ombudsmanhelyettes, egyetemi tanárt a kisebbségvédelem terén elért több évtizedes tudományos és nemzetközi jogi szakértői tevékenységére tekintettel a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának állandó tagjává választotta.

A Tanácsadó Bizottság feladata, hogy a nemzetiségek jogainak érvényesüléséről szóló egyes országjelentéseket megvizsgálja, és ezek alapján, illetve a helyszíni látogatások tapasztalatainak fényében véleményezze a részes államok által a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény végrehajtása érdekében tett intézkedéseket és ajánlásokat tegyen. A Tanácsadó Bizottság független szakértőkből álló testület, állandó tagjainak száma 18 fő. A tagokat a Miniszteri Bizottság választja ki a Keretegyezményt ratifikáló államok által javasolt jelöltek közül.

Szalayné Sándor Erzsébet mandátuma 2016. június 1-jétől négy évre szól, mely időszak alatt a Tanácsadó Bizottság független és pártatlan állandó tagjaként a korábbiaknál szélesebb lehetőségekkel rendelkezik majd arra, hogy a nemzeti kisebbségek jogai védelmének nemzetközi szakértőjeként folytassa az e területen végzett munkáját.

2.8. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„o) véleményt nyilváníthat a Nemzetiségi Jogi Osztály tagjainak kinevezése, felmentése és más munkakörbe helyezése tekintetében” (SZMSZ 12. §)

A nemzetiségi jogterület szakmai felelőseként az ombudsmanhelyettes munkáját saját nemzetiségi titkársága és egy, a Hivatal eltérő szervezeti egységéhez tartozó nemzetiségi jogi osztály munkatársai segítik. Az összesen 12 fős közösségben 9 jogász és 1 szociális munkás szakember mellett 1 személyi asszisztens és 1 gépkocsivezető dolgozik együtt.

A biztoshelyettes hatáskörébe tartozó feladatok szakmai, adminisztratív és koordinációs előkészítését, valamint a feladatok folyamatos ellátását a nemzetiségi biztoshelyettes titkársága biztosítja. 2016-ban 7 beosztott kolléga dolgozott a szervezeti egységben, közülük ketten félállásban. Velük kapcsolatban a munkáltatói jogokat a biztoshelyettes gyakorolja.

Az Általános Vizsgálati és Nemzetiségi Jogi Főosztály szervezeti egységként működő Nemzetiségi Jogi Osztály feladata a beadványokkal és vizsgálattal kapcsolatos szakmai anyagok előkészítése, valamint a biztoshelyettes információszerző és felvilágosító tevékenységében való aktív közreműködés. A 2015. évhez képest az osztály létszáma 1 fővel csökkent, 2016-ban már csak 4 fő teljes és 1 fő hat órás munkarendben dolgozó munkatárssal végezte a feladatait. 2017-ben egy eddig tartósan távol lévő kolléga visszatérésével ismét a működéshez optimálisan szükséges számra bővíthet a stáb. Az osztály tagjai felett a munkáltatói jogokat az AJBH főtitkára gyakorolja, kivéve a munkajogviszony létesítésének és megszüntetésének jogát, amely a biztos hatáskörébe tartozik. A biztoshelyettesnek ugyanakkor lehetősége van arra, hogy véleményt nyilvánítson az osztály munkatársainak kinevezésével, felmentésével és más munkakörbe helyezésével kapcsolatos döntésekről.

2.9. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„p) saját szakmai területére vonatkozóan vizsgálati szempontrendszereket és elvi állásfoglalásokat dolgozhat ki.” (SZMSZ 12. §)

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

A biztoshelyettes jogosult arra is, hogy egyes, a területét érintő kérdések kapcsán elvi állásfoglalásokat adjon ki, ezzel állandó sztenderdeket megál-

lapítva a szélesebb szakmai közösség számára. 2016-ban három ilyen dokumentum született. A biztoshelyettes minden esetben egyedi ügyet elemezve és a felmerült visszasságokat kibontva adott átfogó jellegű szakmai-módszertani ajánlásokat. A megjelent elvi állásfoglalások:

- a nemzetközi légi járatok utasainak a beszállást megelőző előzetes repülőtéri ellenőrzéséről (1/2016. állásfoglalás)
- az emberi méltóság sérelmének objektív és szubjektív körülményeiről, valamint ezek gyakorlati vizsgálatáról (2/2016. állásfoglalás)
- a nemzetiséghez való tartozás miatti zaklatás objektív és szubjektív körülményeinek vizsgálatáról, valamint annak megelőzési eszközeiről (3/2016. állásfoglalás)

Az állásfoglalások tartalmával részleteiben a következő részben foglalkozunk.

2.10. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes

„q) ellátja az egyéb, a törvények vagy a Biztos által meghatározott feladatokat” (SZMSZ 12. §)

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

- A biztos 2014 júliusában a nemzetiségek védelméért felelős helyettesét jelölte ki arra, hogy az AJBH-ban működő OPCAT Nemzeti Megelőző Mechanizmus és az ENSZ mellett működő, független szakértőkből álló Megelőzési Albizottság gördülékeny együttműködését és a folyamatos szakmai kapcsolattartását biztosítsa.
- A nemzetiségi biztoshelyettes minden évben javaslatot tehet a Justitia Regnorum Fundamentum díj egyik díjazottjának személyére. 2016-ban az elismerést Bindorffer Györgyi kulturális antropológus és szociológus, az MTA Kisebbségkutató Intézete és az AJBH egykori munkatársa kapta, aki egész életét a magyarországi nemzetiségek, különösen pedig a német közösség kutatásának szentelte.
- A biztos a fenti feladatok mellett többször is felkérte helyettesét az AJBH általános alapjogvédelmi tevékenységének hazai és nemzetközi képviselőjére. Ennek keretében külföldi delegációk fogadására, szakértői tárgyalások lefolytatására és előadások megtartására egyaránt sor került.

4.4.

A nemzetiségi jogi ügyek jellemzői – a szabályozás érvényesülése

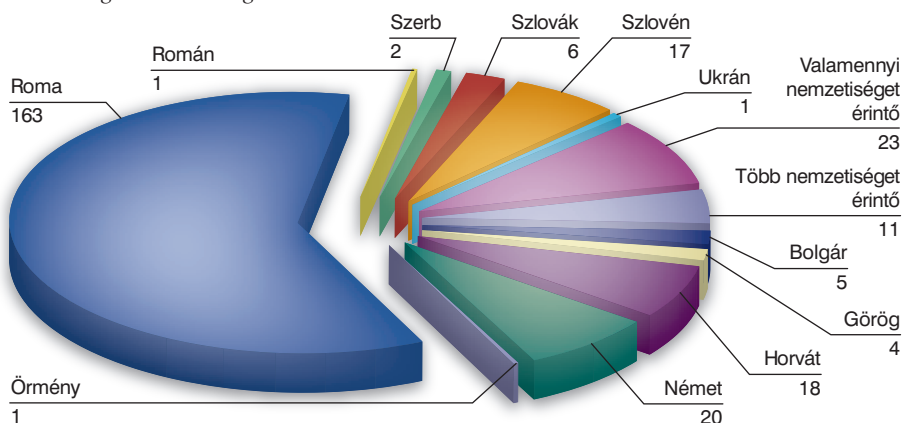
4.4.1.

Nemzetiségek szerinti megoszlás

2016-ban az előző évhez képest jelentősen, közel 50%-kal növekedett az ügyek (panaszbeadványok, hivatalból indított vizsgálatok) száma. Az ügyszámnövekedés oka szorosan összefüggött a 272 nemzetiségi jogi jellegű ügy nemzetiségek szerinti megoszlásának változásával, ezért elsőként célszerű ebből a szempontból áttekinteni a beszámolás időszakában érkezett ügyeket.

A nemzetiségi biztoshelyettes szakmai irányítása alá tartozó nemzetiségi jogi ügyek nemzetiségi megoszlását áttekintve az állapítható meg, hogy 2015-ben 164, 2016-ban pedig szinte ugyanannyi, 163 roma nemzetiséget érintő ügy volt. Kétségtelen tény tehát, hogy 2016-ban is legmagasabb számban a roma nemzetiségű állampolgárok fordultak az alapvető jogok biztosához és a nemzetiségi biztoshelyetteshez.

A 2016. évi egyedi panaszügyek, beadványok, hivatalból indított vizsgálatok nemzetiségek szerinti megoszlása



Jelentős változás következett be ugyanakkor a többi nemzetiség beadványainak számát illetően. 2016-ban – a cigány nemzetiséget érintő beadványokon kívül – összesen 75 db volt az egy-egy nemzetiségi közösséget érintő ügyek száma (ez ötszöröse a tavalyi hasonló ügyeknek). Kiemelkedően magasnak tekinthető a német, a horvát és a szlovén közösségek tagjaitól, szószólóitól és nemzetiségi önkormányzataitól érkezett beadványok aránya. A több nemzetiségi közösséget, illetve a tizenhárom, azaz valamennyi hazai nemzetiségi közösséget érintő ügyek száma is jelentős volt (összesen 34).

A beadványok számának növekedésében annak a törekvésnek az eredménye is megmutatkozott, amely a 2016. évben a nemzetiségi biztoshelyettesnek a nemzetiségi ügyekben folytatott tevékenységét jellemezte.

A beszámolás időszakában – a roma ügyek fontosságát megtartva – a biztoshelyettes kiemelt figyelmet fordított a többi nemzetiségi közösség problémáinak, igényeinek és szükségleteinek minél teljesebb körű feltárására. Ahogyan az a titkárság tevékenységének bemutatásából is kitűnt, növekedett azoknak a találkozók, konzultációknak és programoknak a száma, amelyeken a nemzetiségi biztoshelyettes közvetlenül is egyeztetett a nemzetiségi szószólókkal, az országos nemzetiségi önkormányzatok képviselőivel, szakembereivel, és így lehetősége nyílt részleteiben is megismerni és áttekinteni az érintett hazai nemzetiségi közösség speciális gondjait, problémáit.

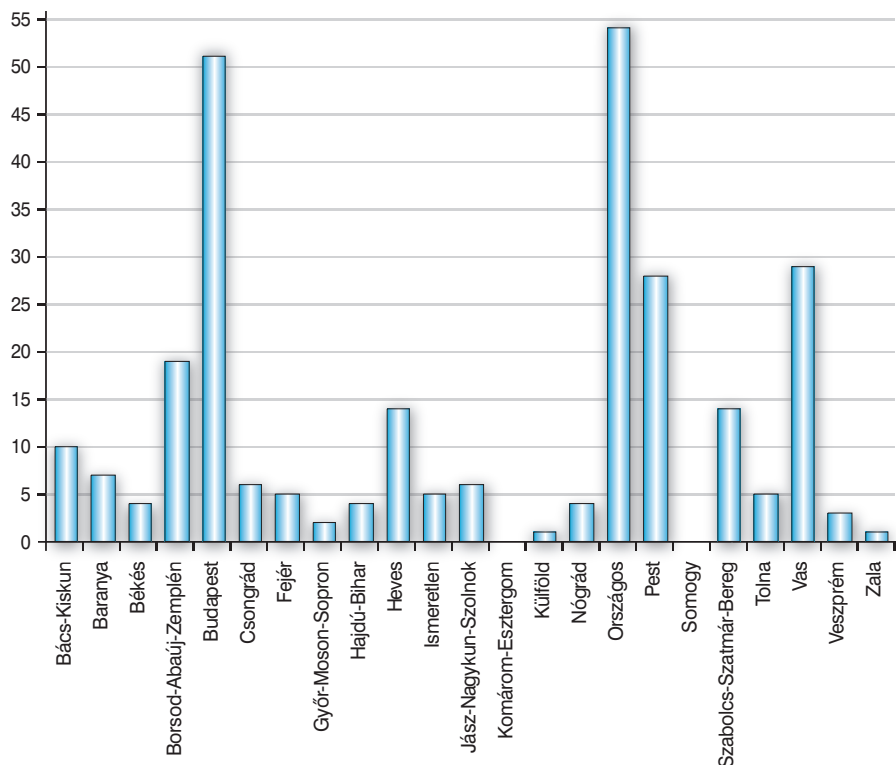
4.4.2.

Területi megoszlás

Az ügyek területi megoszlásának jellemzői hasonlítanak, de bizonyos tekintetben el is térnek a 2015. évi adatoktól.

2016-ban az országos jellegű, egyetlen területi egységre sem leszűkíthető beadványok száma volt a legmagasabb. A beadványok országos jellegét azok tárgya alapján határoztuk meg. Általában több nemzetiséget érintettek, vagy egyet, de annak különböző területeken található nemzetiségi önkormányzatait, civil szervezeteit, vagy mind a 13 hazai nemzetiséget az egész ország területén. Területileg országos jellegű ügynek tekinthetők például a nemzetiségi önkormányzatok, civil szervezetek finanszírozásával, a nemzetiségi jogokról szóló szabályozással, a nemzetiségi médiával és a nemzetiségi oktatás különféle kérdésköreivel összefüggő beadványok, hivatalból indított vizsgálatok.

Komárom-Esztergom és Somogy megye kivételével minden megyéből érkezett panaszbeadvány. A megyék mellett Budapest fővárost külön területi egységként jelenítettük meg. A területi egységek közül legtöbb panasz a tavalyi évhez hasonlóan Budapestről, illetve Vas és Pest megyéből érkezett. Magas volt ebben az évben is a Borsod-Abaúj-Zemplén, a Szabolcs-Szatmár-Bereg, valamint a Heves megyei ügyek száma.



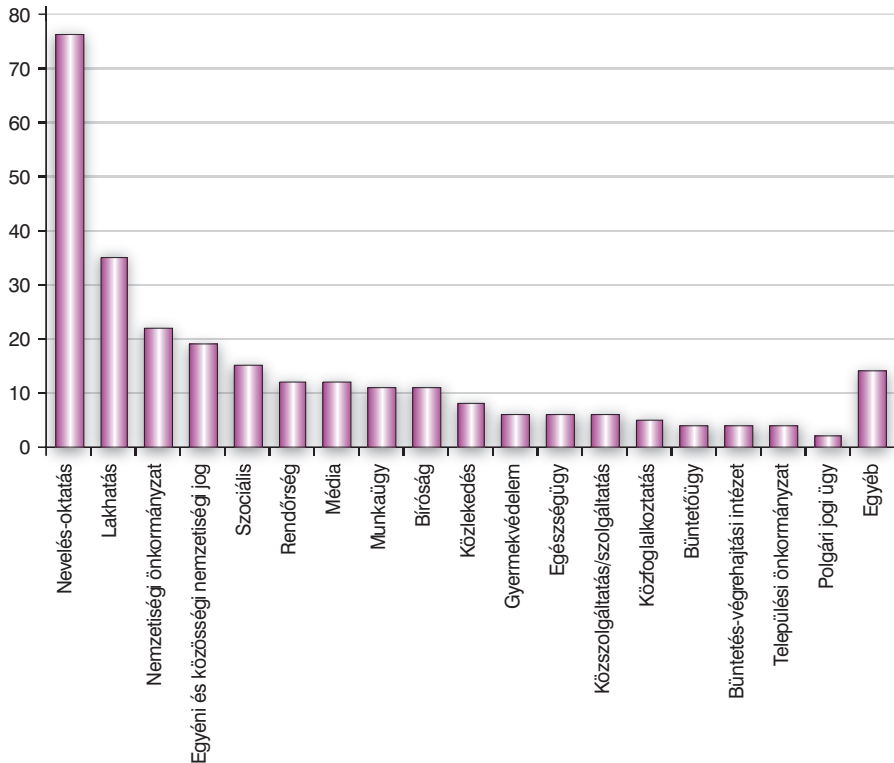
A 2016. évi nemzetiségi ügyek területi megoszlása

A területi megoszlások 2016. évi arányainak alakulása több tényezővel is összefüggött. A budapesti székhelyű ombudsman intézményét általában jobban ismerik Budapesten és Pest megyében, illetve ezekből a térségekből könnyebben felkereshető személyesen a Hivatal, ezért nagyobb számban érkeztek 2016-ban is a fővárosból és a környező településekről beadványok. Azokból a megyékből (2016-ban Vas és Heves megyéből), amelyeket a megjelátogatások során az ombudsman és a nemzetiségi biztoshelyettes felkeresett, általában több beadvány érkezett a beszámolás időszakában is. Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyéből pedig elsődlegesen a roma nemzetiségű állampolgárok fordultak segítségért az AJBH-hoz.

4.4.3.

Témakör szerinti megoszlás

Az ügyek megoszlásával kapcsolatos egyik legfontosabb szempont azok témája. Az alapvető jogok biztosához, illetve a nemzetiségi biztoshelyetteshez érkezett panaszok széles spektruma utal a nemzetiségi téma összetettségére és a nemzetiségi közösségek eltérő gondjaira is. Az ügyek egy része kifejezet-



A 2016. évi egyéni panaszügyek, beadványok, hivatalból indított vizsgálatok típusai, tárgykörei

ten a nemzetiségek kulturális autonómiájával összefüggő problémákra hívta fel a figyelmet, jelentős azonban azoknak a száma is, amelyek az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével függenek össze – ezek az ügyek jellemzően a roma közösséghez kapcsolódnak.

Nevelési és oktatási ügyek

2016-ban az előző évekhez hasonlóan legnagyobb számban közneveléssel és felsőoktatással összefüggésben érkezett panasz vagy indult hivatalból vizsgálat a nemzetiségi jog területén. Közel háromszor annyi nevelési, nevelési-oktatási, illetve felsőoktatási témájú ügy (76 db) volt, mint 2015-ben.

Továbbra is érkeztek olyan beadványok, amelyek az intézményvezetők, pedagógusok magatartását, hozzáállását, illetve egyes oktatási intézmények, vagy más szervek megkülönböztető eljárását kifogásolták, ezek többségét roma nemzetiségű panaszosok nyújtották be.

Az egyik nevelési-oktatási ügyben a roma nemzetiségű szülők a települési önkormányzat képviselő-testületének rendeletét sérelmezve fordultak panaszbeadvánnyal a biztoshelyetteshez. Aggályosnak tartották a telepü-

lésen élő gyermekek támogatását elősegítő helyi ösztöndíj szabályozását. A támogatás odaítélésének ugyanis az volt egyik feltétele, hogy a szülőknek ne legyen a polgármesteri hivatal felé fennálló tartozásuk. A panaszos szülők úgy érezték, hogy ezzel – a családjuk súlyos anyagi helyzete miatt – épp a hátrányos helyzetű családokban élő, szociálisan rászoruló roma gyermekek szorulhatnak ki az ösztöndíj-támogatásból. Tekintettel arra, hogy az ügyben az egyenlő bánásmód követelményének megsértésének és a gyermeki jogokkal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, a biztoshelyettes vizsgálatot indított, amelynek keretében felkérte az illetékes kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, hogy érdemben vizsgálja ki a panaszban foglaltakat. A kormányhivatal a hivatkozott rendelkezés jogszerűségének megállapítása érdekében felülvizsgálatot kezdeményezett, amelynek eredményeként megállapította, hogy a hivatkozott rendelkezés a jogszabályi felhatalmazáson túlterjeszkedik, több tekintetben sincs összhangban a központi szabályozással, és formai hiányosságokat is feltárt. Mindezek alapján a kormányhivatal törvényességi felhívás kibocsátását tartotta indokoltnak. Figyelemmel arra, hogy a felügyeleti szerv az ügyben a jogszabálysértés megszüntetése érdekében törvényességi felügyeleti eljárást kezdeményezett, a biztoshelyettes a vizsgálatát lezárta.

Az oktatás területéről érkezett az a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos panasz, amelyről sajtóbeszámolóik alapján értesült a biztoshelyettes. Az egyik egyetem diákszervezete az általa kiadott, érettségig előkészítő oktatási segédanyagában rasszista tartalmat közölt. (A szervezet hivatalos fejlécével ellátott, emelt szintű trigonometria-feladatsor részeként, nyomdai technikával előállított betűkből formázott „cigányviccek” szerepeltek). Tekintettel arra, hogy a rasszista előítéletek megnyilvánulásának és a gyűlöletbeszédnek még az olyan közvetett, passzív-agresszív formái is elfogadhatatlanok, mint a tudósításban idézett „viccek”, a biztoshelyettes indokoltnak tartotta a helyzet részletes megismerését, ezért az egyetem rektorához fordult.

A rektor tájékoztatása szerint a hátrányos megkülönböztetés és a gyűlöletbeszéd gyanúját felvető ügyben az eset után soron kívüli vizsgálat indult. Az érintettel szemben a rektor etikai eljárást kezdeményezett, az egyetem oktatásszervezési tevékenységébe pedig beépítettek egy olyan ellenőrzési funkciót, amelynek segítségével megakadályozható hasonló esetek előfordulása.

Az intézmény vezetése soron kívüli és alapos mélységű intézkedéseire tekintettel a biztoshelyettes nem tartotta indokoltnak a vizsgálata folytatását. Arra kérte azonban a rektort, hogy kísérje figyelemmel az egyetem egyenlő bánásmóddal és esélyegyenlőséggel kapcsolatos elvi céljainak és szabályzatainak gyakorlati megvalósulását és hasonló határozottsággal lépjen fel minden esetben az esetleges jogsértések ellen.

Az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével összefüggő roma panaszosokat érintő oktatási ügyek mellett 2016-ban nagymértékben növeke-

dett a többi nemzetiségi közösség tagjaitól, képviselőitől érkezett, nemzetiségi neveléssel, nevelés-oktatással kapcsolatos ügyek száma.

Ezek az ügyek elsődlegesen arra vonatkoztak, hogy mennyiben képes a jelenlegi köznevelési intézményrendszer, a jogszabályi környezet a nemzetiségi nevelés, nevelés-oktatás sikeres működését, a nemzetiségi anyanyelv és kultúra megőrzését, illetve a gyermekek nemzetiségi identitásának erősítését lehetővé tenni, biztosítani. A beadványokban azokra a problémákra hívták fel a figyelmet, amelyek a fentiekben jelzett feladatok megvalósítását akadályozzák. Kifogásolták például a nemzetiségi neveléshez-oktatáshoz szükséges tankönyvek, munkafüzetek, digitális anyagok, illetve egyéb oktatási segédanyagok hozzáférhetőségének nehézségeit és minőségük hiányosságait, a nemzetiségi pedagógusok részére szervezett továbbképzések hiányát, finanszírozási problémákat és a KLIK működésével összefüggő gondokat. Az egyedi megkeresések alkalmával, illetve a megyelátogatásokon, valamint a nemzetiségi biztoshelyettes személyes egyeztetésein rögzített panaszok többsége olyan általános jellegű, nemzetiségi nevelést, nevelés-oktatást érintő témákat feszegetett, amelyek több nemzetiség számára is problémát jelentenek. Mindezekre figyelemmel a biztoshelyettes a témához kapcsolódóan megkeresésében részletes kérdéssorral fordult az emberi erőforrások miniszteréhez. A 2017-ben beérkezett válaszok feldolgozása még folyamatban van, és várhatóan átfogó jelentés készül a nemzetiségi nevelés, nevelés-oktatás jelenlegi problémaköreivel összefüggésben.

Szociális életkörülményekkel kapcsolatos ügyek

A számarányokat tekintve a nemzetiségi nevelési, nevelési-oktatási ügyek mellett a legmagasabb a lakhatási feltételek hiányával, lakásproblémákkal, lakóhelyi szegregációval összefüggő panaszok száma volt. 2016-ban a lakásügyek többsége a szociális bérlakások igénylésére benyújtott kérelmek elutasításával, a panaszosok rendezetlen lakhatási jogviszonyával, valamint elhúzódozó lakásproblémákkal és kilakoltatásokkal függött össze. Tekintettel arra, hogy a lakásbérleti jogviszony magánjogi jellegű, amelynek vizsgálatára az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettes nem rendelkezik hatáskörrel, a lakhatási ügyekben hozott önkormányzati döntéseket a beszámolás időszakában sem vizsgálhatták felül. A nemzetiségi biztoshelyettes azonban – kiemelt figyelemmel a családok kiszolgáltatott helyzetére és a gyermekek érdekeire – többször is segítséget kért, illetve közvetített az érintett önkormányzatok és a hátrányos helyzetű, roma nemzetiségű panaszosok között.

Az egyik esetben, amikor egy többgyermekes családot jogerős bírósági ítélet alapján kilakoltattak, a biztoshelyettes megkereste a településen működő gyermekjóléti központot, és közvetítése eredményeként sikerült elhelyezni a családot egy átmeneti otthonban.

Múlt év végén egy panaszos az életveszélyessé vált családi háza miatt fordult az AJBH-hoz, azonnali segítséget kérve. Még ugyanazon a napon sikerült egyeztetni a polgármesterrel, és az önkormányzat lehetővé tette, hogy ígéretüknek megfelelően a család beköltözhessen a község üresen álló házi-orvosi szolgálati lakásába.

A lakhatási és egyben szociális jellegű panaszok közül mindenképp meg kell említeni azt az ügyet, amelyben a biztoshelyettes végül az EMMI Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkársághoz fordult. A panaszos a családjával együtt egy romos, rossz állapotú házban lakik, amelyet saját erőből nem tudtak felújítani és karbantartani. A család ügyében a rendezetlen lakhatási körülmények mellett súlyos közegészségügyi (patkányok és siklók elszaporodása az udvaron), szociális, egészségügyi problémák is felmerültek. A panaszos és családtagjai lakhatási ügyét – különös tekintettel az ott élő idős, valamint a fogyatékosággal élő nagykorú és roma nemzetiségű állampolgárok érdekeinek, valamint alapvető jogaiknak védelme okán – a biztoshelyettes kiemelt figyelemmel kísérte. Az ügy vizsgálata során több alkalommal is megkereste a helyi önkormányzatot, a családsegítő központot és a megyei kormányhivatalt. Egyetértés volt abban, hogy a hátrányos helyzetű személyek egyértelműen külső segítségre szorulnak, mégsem történt hatékony intézkedés a helyzet rendezése és a család tagjainak emberi méltóságát garantáló, megfelelő ellátása, támogatása érdekében. Az ügyfelek együttműködésének hiányára hivatkozva a helyzet nem oldódott meg.

A biztoshelyettes ekkor felhívó jelzéssel fordult az államtitkársághoz, azt kérve, hogy tekintsék át a kialakult helyzetet, és a rendelkezésükre álló eszközökkel kezdeményezzenek intézkedéseket annak érdekében, hogy az érintett hatóságok, szervek között létrejöjjön az együttműködés, a megfelelő munkamegosztás, és hosszú távú, méltányos megoldás szülessen az érintett család ügyében. A minisztérium tájékoztatása szerint az államtitkár felkérte a település polgármesterét: nyújtson segítséget az önkormányzat, a család- és gyermekjóléti szolgálat, valamint egyéb civil szervezetek munkájának összehangolásában, annak érdekében, hogy az adott család az összes elérhető segítséget megkaphassa és az életkörülményeikben tartós javulás következzen be.

A lakhatási ügyekhez szorosan kapcsolódnak a szociális- és gyermekvédelmi ügyek, a munkaügyi és közfoglalkoztatási beadványok. A tágan értelmezhető szociális életkörülményeket, életfeltételeket érintő területhez 2016-ban összességében 72 ügy volt sorolható. Ezek a beadványok szinte kivétel nélkül roma nemzetiségű panaszosoktól érkeztek.

Az alapvető jogok biztosának és a nemzetiségi biztoshelyettesnek továbbra sincs lehetősége a hátrányos helyzetű, rászoruló panaszosok anyagi támogatására. Az ilyen jellegű ügyekben 2016-ban is arra törekedtek, hogy minél részletesebb tájékoztatást nyújtsanak az érintetteknek az igénybe vehető

ellátásokról, a felkereshető helyi szervekről, hatóságokról, és olyan alapítványokról, szervezetekről, ahonnan konkrét és közvetlen támogatást is remélhetnek a megélhetésük javításához.

Foglalkoztatási ügyek

Foglalkoztatási tárgykörben 2016-ban több panasz érkezett az elmúlt évhez képest, csökkent azonban a közfoglalkoztatással összefüggő beadványok száma. A panaszok jellegüket tekintve változatlanok maradtak: többségében munkafelvétel elutasításával, munkaviszony megszüntetéssel, közfoglalkoztatásból való kizárással voltak összefüggésben, és a munkáltatók nemzetiségi származáson alapuló diszkriminatív eljárását kifogásolták. Tekintettel arra, hogy a legtöbb munkáltató nem minősül hatóságnak, vagy a panaszokban nem a munkáltatók hatósági-intézményi tevékenységét, hanem a munkáltatói, munkaviszonyt érintő intézkedéseit kifogásolták, azok vizsgálatára a biztos és a biztoshelyettes nem rendelkezett hatáskörrel. Ezekben az ügyekben is fontos volt azonban az érintettek részletes tájékoztatása az igénybe vehető jogi segítségnyújtást végző szervezetekről, intézményekről, valamint a munkavállalók közötti jogviták rendezésének lehetőségeiről. Emellett szinte minden esetben tájékoztatást kaptak a panaszosok az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban: EBH) hatásköréről és igénybevételeének lehetőségéről.

A beadványozók általában azt is jelezték, hogy súlyos megélhetési és lakhatási gondokat eredményezett számukra az a körülmény, hogy hosszú ideje/tartósan kiszorultak a munkaerőpiacról. Fontos tehát hangsúlyozni a lakhatási, szociális és foglalkoztatási ügyek összekapcsolódását, amit a biztos és a biztoshelyettes is figyelembe vesz az eljárása során, elsődlegesen a komplexebb segítségnyújtási lehetőségek feltérképezésével.

Nemzetiségi egyéni és közösségi ügyek

2016-ban jelentős volt a nemzetiségi önkormányzatok szabályozásával, működésével kapcsolatos ügyek száma, továbbá volt több, az Njt.-ben rögzített közösségi és egyéni nemzetiségi jogokat érintő beadvány is. Érkeztek panaszügyek a nemzetiségi önkormányzatok finanszírozásával, működésével, a helyi önkormányzatokkal történő együttműködési nehézségekkel kapcsolatban is.

Az egyéni és közösségi nemzetiségi jogra vonatkozó beadványok alapvetően a nem roma közösségeket érintették. Ezek az ügyek többségében a nemzetiségi kulturális autonómia megteremtésének akadályaival foglalkoztak, többek között azokkal a finanszírozási nehézségekkel, amelyek nehezítik a nemzetiségi önkormányzatok és nemzetiségi civil szervezetek ilyen jellegű tevékenységének sikeres megvalósítását. Gondot okozott például a nemze-

tiségi civil szervezetek számára egy új jogalkalmazói eljárás, az ugyanazon feladatra vonatkozó forrásütközés esetén alkalmazott kötelező visszatérítés gyakorlata. A nemzetiségi egyéni jogokkal kapcsolatos panaszok közül az anyanyelvhasználattal kapcsolatosakat érdemes megemlíteni, kifogásolták például a nemzetiségi anyanyelvű papok hiányát.

Büntetőjogi jellegű ügyek

A büntetőjogi ügýtípushoz tartozó panaszok közül valamelyest csökkent a rendőrségi eljárást kifogásoló beadványok száma, a bírósági és büntetés-végrehajtási ügyekkel együtt azonban 2016-ban is magas volt (a büntetőjogi jellegű ügyek száma összességében közel 30) az ilyen jellegű ügyek aránya. A büntetés-végrehajtási ügyek között két, egymástól független beadvány is érkezett, amelyben a roma nemzetiségű panaszosok a büntetés-végrehajtási intézetekben a vallásuk gyakorlásához kapcsolódó speciális étkeztetés biztosításának a hiányát kifogásolták. A biztoshelyettes részletesen kivizsgáltatta a panaszokat, de alapjogi sérelmet nem állapított meg az ügyekben. A speciális étkeztetés biztosításával összefüggésben azonban, mivel a hit és a valósággyakorlás fontos a fogvatartottak számára is, azt javasolta a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokának, hogy a lehetőségekhez mérten próbálják méltányolni a vallási élethez kapcsolódó étkezési kérelmeket.

Közszolgáltatással és egyéb szolgáltatással kapcsolatos ügyek

Számos panasz érkezett a közlekedéssel, elsődlegesen a légügyi szállítással és más közlekedési szolgáltatás igénybevételi lehetőségének korlátozásával, valamint az egészségügyi szolgáltatással kapcsolatban, továbbá más közszolgáltatást és egyéb szolgáltatást, médiát, valamint települési önkormányzatokat érintő ügyekben. Az egyik közszolgáltatási ügyben a panaszos a fogyasztóvédelmi ügyfélszolgálaton dolgozó ügyintéző viselkedését is sérelmezte a panaszában. A biztoshelyettes az érintett megyei kormányhivatal kormány megbízottjának a segítségét és intézkedését kérte az ügyben. Bár egyértelműen nem volt bizonyítható az emberi méltóság és az egyenlő bánásmód követelményének megsértése az ügyfélszolgálati munkatárs eljárásával összefüggésben, a kormány megbízott felhívta kollégái figyelmét az ügyfél-elégedettséget javító módszerek alkalmazására, valamint a fokozott érzékenységgel bíró ügyfelekkel való kiemelt bánásmódra.

Átfogó vizsgálatok

A nemzetiségi jogi ügyek főbb típusainak bemutatásakor érdemes megemlíteni azt a két, valamennyi hazai nemzetiségi közösséget érintő ügyet,

amelyekben átfogó vizsgálat indult, ehhez kapcsolódóan 2016-ban több intézkedés is történt, a jelentések azonban még a beszámolási időszakban nem készültek el.

Az egyik átfogó vizsgálat a nemzetiségi pedagógusképzés utóvizsgálatával és a nemzetiségi hallgatók pályakép-vizsgálatával foglalkozik.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa 2011-ben a nemzetiségi oktatást érintő, átfogó, hivatalból indított vizsgálata harmadik elemeként a nemzetiségi felsőoktatás állapotának feltárásával és bemutatásával foglalkozott.

Az akkori jelentésben feltárt visszasságok orvoslása érdekében az ombudsman a nemzetiségi pedagógusképzés egységes és kétszakos képzési szisztémához való visszatérésére irányuló jogalkotási javaslattal élt a Nemzeti Erőforrás Minisztériumot vezető miniszter felé.

Ajánlásokat tett a miniszternek arra vonatkozóan, hogy szakmai konferencia keretében elemezzék a nemzetiségi felsőoktatás helyzetét, valamint tárják fel, hogy a hatályos nemzetközi egyezményeket aláíró nemzetiségi anyaországoktól milyen további segítség kapható. A kisebbségi ombudsman az ajánlásaiban azt is megfogalmazta, hogy az oktatásért felelős minisztérium különítsen el forrásokat a nemzetiségi felsőoktatás minőségének javítására, anyaországi továbbképzésekre, vendégpedagógusok alkalmazására.

2016-ban, öt évvel a jelentés kiadását követően utóvizsgálat keretében már reális eséllyel volt vizsgálható, hogy a 2011-ben tett ajánlások megvalósítása megtörtént-e. Az átfogó vizsgálatban az is elemzésre került, hogy az új felsőoktatási törvény hatálybalépésével miként változott a jogszabályi környezet és a gyakorlatban milyen módon biztosított a nemzetiségi szakirányú képzés, továbbképzés, milyen esélyekkel indulnak a fiatalok a munkaerőpiacon.

A nemzetiségi biztoshelyettes az elmúlt években folyamatosan figyelemmel kísérte a nemzetiségi pedagógusképzést folytató felsőoktatási intézmények helyzetét. A Békés és Baranya megyei megyelátogatások során személyesen is egyeztetett a szarvasi Gál Ferenc Főiskola és a Pécsi Tudományegyetem nemzetiségi pedagógusképzésének oktatóival és hallgatóival. 2016-ban a Vas megyei megyelátogatás alkalmával pedig megismerhette, hogy a nemzetiségi pedagógusképzés milyen hatással van az ott élő nemzetiségi közösségek mindennapjaira.

A nemzetiségi pedagógusképzést érintő átfogó vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében a biztoshelyettes tájékoztatást kért az Emberi Erőforrások Minisztériumától, a Nemzetgazdasági Minisztériumtól és attól a 12 felsőoktatási intézménytől, amelyek nemzetiségi pedagógusképzést folytatnak, illetve amelyek a nyelvi képzésük keretében is foglalkozhatnak a nemzetiségi képzéssel, továbbképzéssel. A vizsgálat keretében elemzésre kerültek a felsőoktatási felvételi statisztikák felvi.hu adatbázisában található, 2012 és

2015 közötti felsőoktatási jelentkezési és felvételi adatok is. A vizsgálat lezárására 2017-ben kerül sor.

A másik vizsgálat a közszolgálati médiaszolgáltatás nemzetiségi műsorokat érintő problémáival, valamint a nemzetiségi jogoknak a közszolgálati médiában történő érvényesülésével foglalkozik. Az elmúlt időszakban a közszolgálati médiaszolgáltatás nemzetiségi műsorokat érintő problémáit a nemzetiségi szószólók és az országos nemzetiségi önkormányzatok képviselői többször is felvetették. A nemzetiségi műsorok gyártásának kiszervezésével, valamint a megvalósított átszervezésekkel összefüggésben konkrét panaszok is érkeztek a Hivatalhoz. A Vas és Heves megyei látogatások során a biztoshelyettes azt tapasztalta, hogy a nemzetiségi médiával kapcsolatos, helyben felvetett problémák megerősítették az országos szinten is jelzett gondokat.

A nemzetiségi médiát érintő gondok sokrétűsége és komplexitása okán, figyelemmel a változó jogszabályi környezetre is, szükségessé vált egy átfogó utóvizsgálat indítása a nemzetiségi jogok médiában történő érvényesüléséről.

Az utóvizsgálat keretében a 2003-ban és 2004-ben folytatott nemzetiségi média-vizsgálat tapasztalatainak összevetésére kerül sor a jelenlegi helyzettel, illetve a biztos és a biztoshelyettes részleteiben is vizsgálja a közszolgálati médiaszolgáltató nemzetiségekkel kapcsolatos kötelezettségeinek napjainkban történő megvalósulását.

2016-ban a biztoshelyettes információt és véleményt kért az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökeitől az adott nemzetiségi közösséget érintő nemzetiségi média jelenlegi helyzetéről. A beérkezett tájékoztatások és adatok feldolgozásra kerültek, az összegyűjtött anomáliák összecsengenek az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága ülésein a nemzetiségi szószólók részéről megfogalmazott problémákkal, panaszokkal. A vizsgálat lezárása 2017-ben várható.

4.5.

Kiemelt ügyek a nemzetiségi jog területéről

4.5.1.

A települési nemzetiségi önkormányzatok működési nehézségei

A nemzetiségi közösségi jog kiemelten fontos megjelenési formái Magyarországon a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok. A nemzetiségi jogok érvényesítése érdekében a helyi önkormányzatnak és a helyi nemzetiségi önkormányzatnak szükségszerűen jó munkakapcsolatot kell kialakítaniuk és fenntartaniuk. Bár az Njt. egyértelműen rögzíti, hogy a két önkormányzat között nincs alá- és fölérendeltségi viszony, a helyi nemzetiségi önkormányzat csak a helyi önkormányzat segítségével és támogatásával léphet fel eredményesen a nemzetiségi jogok minél teljesebb körű érvényesítése érdekében.

2016-ban több olyan panasz is érkezett települési nemzetiségi önkormányzatoktól, amelyekben a települési önkormányzattal történő együttműködés hiányosságait sérelmezték. Volt olyan beadvány, amelyben a települési nemzetiségi önkormányzat a helyi önkormányzat pontatlan eljárása következtében kialakult gazdálkodási nehézségekre hívta fel a figyelmet, egy másik a települési önkormányzat nemzetiségi önkormányzatokat érintő, eltérő helyi támogatáspolitikáját kifogásolta.

Az együttműködési nehézségeket kifogásoló panaszok mellett felmerültek több nemzetiségi közösséget is érintő, országos jellegű – például a nemzetiségi önkormányzatok feladatalapú támogatási rendszerének átláthatóságával, az országos nemzetiségi önkormányzatok hivatalaiban dolgozók jogviszonyával kapcsolatos – problémák, amelyekkel összefüggésben 2017-ben is folytatódnak az ombudsmani, biztoshelyettesi eljárások, egyeztetések.

A beérkezett, helyi önkormányzat és települési nemzetiségi önkormányzat közötti együttműködési nehézségeket kifogásoló panaszügyek közül részletesen az kerül bemutatásra, amely a vizsgálat végén jelentéssel záródott.

Az egyik Borsod-Abaúj-Zemplén megyei kisváros települési nemzetiségi önkormányzatának elnöke vizsgálatot kezdeményezett a helyi és a roma nemzetiségi önkormányzat között kialakult együttműködési nehézségek

miatt. Beadványában elsődlegesen azt kifogásolta, hogy többszöri ígéret ellenére sem kaptak megfelelő helyiséget a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez. A polgármesteri hivatal egyik tanácstermében ugyan megtarthatták a képviselő-testületi üléseiket, ezen felül azonban nem állt rendelkezésükre semmiféle irodahelyiség. A tanácssterem csak a képviselő-testületi ülések lebonyolítására volt alkalmas, de az ülések közötti munka szervezéséhez, bizottsági ülések, fogadó órák tartásához, ügyfelek fogadásához a termet nem használhatták folyamatosan és zavartalanul. Gondot jelentett az is, hogy közel két éven keresztül nem voltak biztosítva a roma nemzetiségi önkormányzat feladatainak ellátásához szükséges tárgyi és technikai feltételek.

Az Njt. 80. §-a rögzíti, hogy a települési önkormányzat hivatala a helyi nemzetiségi önkormányzat részére biztosítja az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról. Az önkormányzati működés feltételei és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatok többek között: a helyi nemzetiségi önkormányzat részére biztosítani kell havonta igény szerint, de legalább tizenhat órában, az önkormányzati feladat ellátásához szükséges tárgyi, technikai eszközökkel felszerelt helyiség ingyenes használatát, valamint a helyiséghez, továbbá a helyiség infrastruktúrájához kapcsolódó rezsiköltségek és fenntartási költségek viselését. Az elnök véleménye szerint a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges, az Njt.-ben előírt feltételek nem voltak megfelelően biztosítva a településen.

A közös vizsgálat során a helyiséghasználat mellett az alapvető jogok biztos és helyettese foglalkoztak azokkal az elsődlegesen adatvédelmi aggályokkal is, amelyek a polgármester válasza miatt vetődtek fel. A polgármester szerint nincs adat a roma lakosság arányára a településen, és ezért a helyi önkormányzat képviselő-testületi ülésein nem szükséges foglalkozni a nemzetiségi lakosság helyzetével, életkörülményeinek javítási lehetőségeivel.

A biztos és a biztoshelyettes álláspontja szerint a nemzetiségi jogok eredményes érvényesítése érdekében elkerülhetetlen, hogy a helyi önkormányzat elfogadja és elismerje a roma lakosság jelenlétét, nemzetiségi közösségként történő létezését a településen.

Valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga, nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy a nemzetiséghez tartozó személy a nemzetiséghez tartozását hivatalos statisztikai adatgyűjtés alkalmával önkéntesen és névtelenül megvallja. Erre nyílt lehetőség a 2011. évi népszámlálás alkalmával is, amely alapján az érintett városban élők 6,1%-a vallotta magát roma nemzetiségűnek. Mindezek alapján a biztos és a biztoshelyettes felhívták a polgármester figyelmét arra, hogy a helyi közügyek között a helyi önkormányzat képviselő-testületének, illetve bizottságainak ülésein is foglalkozhatnak nemzetiségi ügyekkel és indíthat-

nak a roma lakosságot nagyobb arányban érintő programokat is. Az ilyen jellegű programok előkészítése és megszervezése során azonban célszerű a roma nemzetiségi önkormányzattal folyamatosan együttműködni.

Az irodahelyiség hiányával kapcsolatban az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi jogok védelmét ellátó biztoshelyettes megállapították, hogy közel két éven keresztül a roma nemzetiségi önkormányzat elhelyezése nem felelt meg az Njt.-ben előírtaknak, nem volt biztosítva ugyanis a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez szükséges, megfelelően felszerelt helyiség, ami a nemzetiségi jogok, valamint a nemzetiségi önkormányzathoz való jog érvényesülésével összefüggésben visszásságot eredményezett.

A város önkormányzata 2016 nyarán egy új, jól felszerelt, önálló irodahelyiséget biztosított a roma nemzetiségi önkormányzat működéséhez.

Figyelemmel arra, hogy a feltárt, alapvető jogokat érintő visszás helyzetet a város önkormányzatának képviselő-testülete a vizsgálat időszakájában, a megkeresésüket követően, saját hatáskörében eljárva megszüntette és gondoskodott a roma nemzetiségi önkormányzat Njt.-ben rögzített előírásoknak megfelelő helyiséghasználatának biztosításáról, az ombudsman és az ombudsmanhelyettes közös jelentésükben külön kezdeményezés megfogalmazását nem látták indokoltnak.

Hangsúlyozták, hogy a közös jelentést elsődlegesen jelzésnek szánták, amelynek keretében felhívták a település polgármesterének és képviselő-testületének a figyelmét arra, hogy tegyenek meg mindent a nemzetiségi jogok helyi szintű, minél teljesebb körű érvényesítése érdekében. Felhívták a polgármestert, hogy a jelentést a képviselő-testület tárgyalja meg és ezt követően adjanak tájékoztatást az érdemi álláspontjukról.

A polgármester a jelentésre adott válaszában jelezte, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete megtárgyalta és határozatában is megerősítette: elfogadja az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentését. A figyelemfelhívó jellegű jelzésnek megfelelően vállalták, hogy a jövőben is mindent megtesznek a nemzetiségi jogok helyi szintű, minél teljesebb körű érvényesítése érdekében.

4.5.2.

A nemzetiségi önkormányzatok általi delegálás

Az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi biztoshelyettes közös jelentésével zárult az a panaszügy, amely a nemzetiségi önkormányzat feladatköre mellett a nemzetiségek oktatási öngazgatásának témakörét is érintette. A nemzetiségi önkormányzatok fontos jogosítványa, hogy például oktatási és kulturális jogokat érintő kérdésekben jogszabályi felhatalmazás alapján véleményezési, illetve egyetértési jogokkal rendelkeznek.

Az egyik dunántúli város német nemzetiségi önkormányzatának elnöke panaszbeadvánnyal fordult a nemzetiségi biztoshelyetteshez, amelyben az iskolai intézményi tanács tagjainak delegálására vonatkozó jogi szabályozást kifogásolta. A KLIK fenntartásába tartozó, német nemzetiségi oktatást is folytató általános iskola intézményvezetőjének tájékoztatása szerint az iskola intézményi tanácsa létszámbővítést kezdeményezett. Az intézményvezető felkérte a fenntartót, a történelmi egyházakat, valamint a települési német nemzetiségi önkormányzatot, hogy az új összetételű intézményi tanácsba 1-1 tagot delegáljanak.

Az elnök az intézményi tanács létrehozását és a tagok delegálását illetően felhívta a biztoshelyettes figyelmét a vonatkozó jogszabályi háttér hiányosságára és ellentmondásosságára. A delegálásra vonatkozó jogi szabályozás alapján a nemzetiségi önkormányzat ugyan kezdeményezheti az intézményi tanács megalkotását, arra azonban nincs jogi lehetősége, hogy tagot küldjön az iskolai intézményi tanácsba. Így csupán a már működő intézményi tanács döntésén múlik, hogy létszámának bővítésével biztosít-e lehetőséget a nemzetiségi önkormányzatnak a tanács munkájában való részvételre.

Az alapvető jogok biztosa és a nemzetiségi jogok védelmét ellátó biztoshelyettes megállapította, hogy az Nkt. 73. § (3)-(4) bekezdései és a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet) 121. §-a nincs összhangban. Az EMMI rendelet megengedi, hogy az intézményi tanács létrehozását a nemzetiségi önkormányzatok kezdeményezhessék, az Nkt. 73. § (3)-(4) bekezdései azonban nem teszik lehetővé, hogy abba tagot delegálhassanak.

Az intézményi tanács azonban fontos véleményezési jogkört biztosít az abban tevékenykedő tagoknak. Az EMMI rendelet 121. § (7) bekezdése rögzíti az intézményi tanács feladatait, mely szerint véleményt nyilváníthat a nevelési-oktatási intézmény működésével kapcsolatos valamennyi kérdésben, továbbá ki kell kérni az intézményi tanács véleményét a pedagógiai program, az SZMSZ, a házirend, a munkaterv elfogadása, valamint a köznevelési szerződés megkötése előtt.

Az intézményi tanács az iskola társadalmi hátterének a megerősítését szolgálja, indokolt tehát, hogy a nemzetiségi önkormányzatok is helyet kapjanak az érintett iskolák intézményi tanácsaiban.

Tekintettel arra, hogy az ügyben a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a nemzetiségi jogok érvényesülésével összefüggő visszasság gyanúja merült fel, a biztos és a biztoshelyettes vizsgálatot indított, amelynek keretében megkeresték az Emberi Erőforrások Minisztériumát.

A visszasság fennállását, azaz a rendelkezések ellentmondásosságát és a hiányosságait a jogszabály-módosítás kezdeményezésére jogosult minisztérium is elismerte és megerősítette, és nem látták elvi akadályát annak, hogy

a jogszabály megengedje a nemzetiségi önkormányzatok részvételét is az iskolai intézményi tanácsok munkájában. Mindemellett az adott nemzetiség helyi társadalmi szervezete részére is adnának lehetőséget, hogy tagot delegálhasson az iskolai intézményi tanácsba, amennyiben a településen nem működik nemzetiségi önkormányzat. Mindezeknek megfelelően az oktatásért felelős államtitkár vállalta a szabályozás módosításának előkészítését, előterjesztését is.

A biztos és helyettese azonban fontosnak tartották, hogy a szükséges jogszabály-módosítás előkészítése során megfelelő egyeztetésre kerüljön sor a magyarországi nemzetiségi közösségeket képviselő szószólókkal és az országos nemzetiségi önkormányzatok vezetőivel. A biztos és a biztoshelyettes többféle szempontra is felhívta a figyelmet, amelyeket az egyeztetések és a jogszabály-módosítás előkészítése során tisztázni szükséges. Többek között megvitatásra javasolta azt a kérdést, hogy mely nevelést-oktatást biztosító intézmények esetében célszerű biztosítani a nemzetiségi önkormányzatok, azok híján a helyi nemzetiségi társadalmi szervezetek delegálási jogát.

Ennek megfelelően felkérték az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának Köznevelési és kulturális albizottságát, hogy a hazai nemzetiségi közösségek szószólói és az országos nemzetiségi önkormányzatok által delegált képviselők, illetve szakértők közreműködésével – bevonva az Emberi Erőforrások Minisztériumát – tekintse át a jelentésben felvetett, a nemzetiségi önkormányzatok iskolai intézményi tanácsba történő delegálásával összefüggő szabályozási hiányosságokat és alakítsa ki a szükséges jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítására vonatkozó szakmai álláspontját, javaslatát.

Emellett felkérték az emberi erőforrások miniszterét is, hogy a minisztérium oktatásért felelős államtitkára által írásban is jelzett jogszabály-módosítási szándékának megfelelően – a Magyarországi nemzetiségek bizottsága Köznevelési és kulturális albizottságának szakmai álláspontja és javaslata alapján – kezdeményezze a jelentésükben felvetett, a nemzetiségi önkormányzatok iskolai intézményi tanácsba történő delegálásához kapcsolódó jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz szükséges módosításának előkészítését.

Az Országgyűlés magyarországi nemzetiségek bizottságának Köznevelési és kulturális albizottsága megtárgyalta – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettest is bevonva – a jelentést, azzal egyetértett, majd úgy döntöttek, hogy javasolják a felvetett probléma Magyarországi nemzetiségek bizottsága ülésén történő megtárgyalását is.

A bizottsági ülésen az intézményi tanácsba történő delegálással kapcsolatban felvetett kérdésekben konszenzus született. Azt javasolták, hogy a törvényjavaslatba a szélesebb opció kerüljön bele, azaz a delegálás lehetőségét minden, nemzetiségi oktatást végző intézményre terjesszék ki.

A jelentésre és a Magyarországi nemzetiségek bizottsága döntésére is figyelemmel 2016. november 30-tól módosították az Nkt. vonatkozó rendelkezéseit. A 73. §-t egy új, a (4a) bekezdéssel egészítették ki, amely szerint: ha az iskola nemzetiségi nevelési-oktatási feladatot is ellát, de nem nemzetiségi önkormányzat tartja fenn, az intézményi tanácsba az egyes delegálók által delegált személyekkel azonos létszámú tagot delegál az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, annak hiányában a településen működő érintett nemzetiségi civil szervezet.

4.5.3.

A szépkorúak jubileumi juttatása

A következő panaszügy kapcsán a biztoshelyettes a jogbiztonság követelményét is sértő, sajátos diszkriminációs jelenségre hívta fel a figyelmet. Bár a vizsgálat egyedi panasz alapján indult, a felmerült visszasságok több, Magyarországon elismert és az Európai Unióba belépett anyaországból származó, nemzetiségi közösséghez tartozó külföldi személyt, valamint más letelepedett, bevándorolt státusszal rendelkező, azóta az Európai Unióhoz csatlakozott országból származó külföldit is érinthettek, ezért kiemelt fontosságú az ügy beszámolóban történő részletes bemutatása.

A bolgár nemzetiségi szószóló a szépkorúak jubileumi köszöntéséről szóló 255/2008. (X. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) jogosulti körének meghatározása miatt fordult a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez. Egy konkrét eset kapcsán azt sérelmezte, hogy egy bolgár nemzetiségű, több évtizede Magyarországon élő személy a 90. életéve betöltésekor nem kapta meg a szépkorúak jubileumi juttatását.

Érdeklődésére a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEKKH) és a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság arról tájékoztatta, hogy a juttatást azért nem kaphatja meg, mert a KEKKH nyilvántartásában letelepedett státusszal rendelkező külföldi állampolgárként szerepel, így nem tartozik a Korm. rendelet személyi hatálya alá.

A panaszbeadvány szerint az érintettet arról is tájékoztatták: ahhoz, hogy jubileumi juttatásban részesülhessen, kezdeményeznie kell a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál (a továbbiakban: BÁH) jelenlegi státuszának – Bulgária 2007. január 1-jén történt európai uniós csatlakozására tekintettel – a szabad mozgás és állandó tartózkodás jogával rendelkező státuszúra történő változtatását. A szószóló álláspontja szerint egy 90 éves személytől nem várható el, hogy anyaországa uniós csatlakozását követően saját maga tájékozódjon a jogállásának rendezésére vonatkozó eljárásról, különös tekintettel arra, hogy erre való felhívást vagy értesítést nem kapott a magyar hatóságoktól.

A panasz alapján az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese vizsgálatot rendeltek el, és közös jelentést készítettek, amelyben megállapították, hogy a Korm. rendelet a jubileumi köszöntés és ahhoz kapcsolatosan a juttatás feltételeként a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát határozza meg, nem pedig a szabad mozgás és tartózkodás jogát igazoló okmány meglétét.

A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (a továbbiakban: Szmvtv.) 24. § (1) bekezdése alapján az EGT-állampolgár részére kiállított okmány csak tanúsítja az állandó tartózkodási jogot – azaz az okmány deklaratív hatályú –, nem pedig keletkezteti azt.

Mindezek alapján megállapították, hogy az érintett idős panaszos – korábbi, a nyilvántartásban kezelt letelepedett státuszára, valamint Bulgária 2007. január 1-jén történt európai uniós csatlakozására tekintettel – a szabad mozgás és állandó tartózkodás jogával rendelkező személynek minősül, függetlenül attól, hogy az állandó tartózkodási kártyát kiállították-e számára vagy sem. Szabad mozgás és állandó tartózkodás jogával rendelkező személyként pedig alanyi jogon – a KEKKH-nél nyilvántartott státuszától függetlenül – megilleti őt a szépkorúak jubileumi köszöntése, valamint az ahhoz kapcsolatos juttatás.

A jelentés szerint az ezzel kapcsolatos hazai szabályozás, valamint a központi idegenrendészeti- és a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás vezetése során követett gyakorlat visszás. Aggályos ugyanis, hogy csak a kérelemmel kezdeményezhető okmánykiállítást követően változhat meg a bevándorolt, letelepedett külföldi nyilvántartásban szereplő státusza a szabad mozgás és állandó tartózkodás jogával rendelkező státuszúra. A konkrét ügy vonatkozásában különösen nem életszerű ez a gyakorlat, mivel a 90 év feletti szépkorú személyek többsége – életkorukból adódóan – vélelmezhetően lejárat nélküli személyazonosító okmánnyal rendelkezik, így az okmányok érvényességi idejének lejáratára miatt nem szükséges felkeresniük az illetékes hatóságot.

A jubileumi juttatásban részesítés elmaradása a közhiteles nyilvántartási rendszerek hiányosságaira is felhívta a figyelmet.

A belügyminiszter – ombudsmani, biztoshelyettesi megkeresésre adott – válaszával egyetértve, orvoslást igénylő problémaként definiálták, hogy jelenleg nem automatikusan, az ügyfél közvetlen részvétele nélkül biztosított az – állampolgárság szerinti ország európai uniós csatlakozása miatt bekövetkezett, a letelepedett és bevándorolt jogállás megszűnésére és a szabad mozgás és tartózkodás jogának keletkezésére vonatkozó – adatok átvezetése és szükség szerinti összehangolása a központi idegenrendészeti- valamint a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban.

Mindezekre figyelemmel az ombudsman és az ombudsmanhelyettes megállapították, hogy mivel a BÁH-nál vezetett idegenrendészeti- és a KEKKH-

nál vezetett személyiadat- és lakcímnnyilvántartás nem tartja nyilván a letelepedett, bevándorolt jogállásúként nyilvántartott külföldiek származási- vagy anyaországának Európai Unióhoz történt csatlakozása tényét, és az emiatt kialakult visszas helyzetet az ügyfél számára javasolt okmányigényléssel kívánja orvosolni – azaz okmány híján nem a szabad mozgás és állandó tartózkodás jogával rendelkező személyként tartja őket nyilván –, sérült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő joga és az egyenlő bánásmód követelménye.

Amellett, hogy a konkrét ügy kapcsán feltételezhető, hogy számos jogosult esett a jubileumi köszöntéstől, a nyilvántartott adatok ilyen jelentős mértékű eltérése a valóságtól természetes személyek nagyobb csoportjának körében alapvető jog(ok) sérelméhez vezethet.

A közös jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében felkérték a belügyminisztert, tegye meg – a közhitelesség alapelveire is figyelemmel – a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az állampolgárság szerinti ország európai uniós csatlakozásából kifolyólag bekövetkezett, a letelepedett és a bevándorolt jogállás megszűnésére, illetve a szabad mozgás és tartózkodás jogának keletkezésére vonatkozó adatok automatikusan átvezetésre kerüljenek a központi idegenrendészeti-, valamint a személyiadat- és lakcímnnyilvántartási rendszerben.

Felkérték továbbá az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a belügyminiszterrel együttműködve – vizsgálja meg a jelentésben foglaltakra és a belügyminiszternek javasolt intézkedésekre is figyelemmel, a Korm. rendelet módosítása indokoltságának, valamint az elmaradt jubileumi juttatások utólagos kifizetésének a lehetőségét.

A jelentésben foglalt megállapításokra tekintettel 2016 őszén a Belügyminisztérium szakértői egyeztetést kezdeményeztek a BÁH, a BM Informatikai Helyettes Államtitkársága, a KEKKH, az EMMI és az AJBH munkatársainak a bevonásával. A megbeszélésen a BÁH és a BM képviselői rámutattak arra, hogy a letelepedett/bevándorolt, illetve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek egyéni élethelyzete, jogosultságaik, státuszuk nincs rendezve. Részletesen ismertették a letelepedett, bevándorolt státuszúak automatikus átvezetésének lehetséges következményeit, amelyek jogfosztó helyzetek kialakulását eredményezhetik. Az egyeztetésen elhangzottakat mérlegelve, kiemelt figyelemmel a szerzett jogok védelmének általános elvére, az ombudsman és a biztoshelyettes a jelentésükben foglalt automatikus átvezetés javaslatától eltekintett. Helyette arra hívták fel a figyelmet, amennyiben a két státusz párhuzamos nyilvántartására nincs lehetőség, célszerűnek tartanak olyan szabályozás kialakítását, amely az eddig letelepedett, bevándorolt státuszúként nyilvántartott szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkezők számára biztosítja azokat a többletjogokat, amelyek letelepedett, bevándorolt státuszuk alapján megilletik őket.

A KEKKH ígéretet tett arra, hogy felméri azt a személyi kört, akik a nyilvánosságokban még letelepedett, bevándorolt jogállású személyként szerepelnek, ugyanakkor a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkeznek, így jogosultak vagy jogosultak voltak a szépkorúak jubileumi juttatására, valamint prognózist készít a következő évekre vonatkozó lehetséges maximális személyi körre is, ezáltal elősegítve az EMMI hatáskörébe tartozó jogszabálymódosítási javaslat előkészítését.

Az EMMI jelezte, hogy kiemelt fontosságúnak tartják az érintettek helyzetének rendezését, ezért a KEKKH által szolgáltatott adatok beérkezését követően az ellátás visszamenőleges folyósítását lehetővé tevő szabályozás előkészítését haladéktalanul megkezdik. A felvetett komplex problémakör megoldására, jogszabályi háttérének rendezésére a beszámoló elkészítéséig nem került sor.

4.5.4.

A biztoshelyettes állásfoglalásai

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. szerint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes kiemelt feladata, hogy figyelemmel kíséresse a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését és az ezzel összefüggésben szerzett tapasztalatairól rendszeresen tájékoztatást nyújtson, illetve felhívja a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértések veszélyére. Az alapvető jogok biztosának helyettese e feladatai ellátása érdekében elvi állásfoglalást adhat ki.

Az állásfoglalások célja, hogy felhívják a jogalkotó és a nyilvánosság figyelmét a hazai nemzetiségi közösségek tagjai egyéni és kollektív jogainak megőrzésével kapcsolatos teendők fontosságára, a nemzetiségi alapjogoknak vagy az egyenlő bánásmód elvének sérelmével fenyegető helyzetre és aggályos gyakorlatra, illetve felmutassanak olyan jó gyakorlatokat, amelyek a nemzetiségi jogok minél sikeresebb érvényesítését szolgálják.

2016-ban három állásfoglalás kiadására került sor. Az első állásfoglalás a repülőtéri ellenőrzéssel kapcsolatos egyedi panaszokban megfogalmazott aggályos joggyakorlat tapasztalatait felhasználva felhívta a figyelmet a jövőbeli esetleges jogsértések elkerülésére, illetve ehhez konkrét jogalkalmazási alapelveket és protokollokat is javasolt az érintetteknek.

A másik két állásfoglalás is konkrét panaszok alapján, a feltárt sajátos helyzetek tapasztalatait felhasználva készült el, felhívva az érintett szervek figyelmét az emberi méltóság sérelmének objektív és szubjektív körülményeire, valamint ezek gyakorlati vizsgálatára, ezzel segítve a hasonló jogsértések jövőbeli elkerülését (az egyik város vásárcsarnokában a többségében roma nemzetiségű, szabadon termő gombát árusítók elhelyezésének

problémája; egy nemzetiségi származású pedagógus sérelmére elkövetett iskolai bántalmazás).

1. Elvi állásfoglalás a nemzetközi légijáratok utasainak a beszállást megelőző előzetes repülőtéri ellenőrzéséről a célország bevándorlási jogszabályainak való megfelelés érdekében

Az AJBH-ba érkezett panaszok, valamint a médiából ismertté vált híradások szerint az elmúlt években a budapesti Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren több roma család esetében is meghiúsult a Kanadába történő kiutazásuk, érvényes úti okmányaik és repülőjegyük megléte ellenére.

A rendelkezésre álló információk szerint a magyar állampolgárságú, roma nemzetiségű személyek Kanadába tervezett utazását a repülőgépre való felszállásuk előtt akadályozták meg, többnyire olyan formában, hogy az utasfelvételt lebonyolító pultok (check-in desk) előtt, egy rövid beszélgetést követően megtagadták tőlük az utas- és poggyászfelvételt, és nem engedélyezték számukra a gépre való felszállást. Az esetek többségében ezekre a beszélgetésekre a többi utas előtt, hallótávolságban, az érintett személyek szerint megalázó módon került sor. A panaszosok azt is kifogásolták, hogy az elutasítást, a légi közlekedésből való kizárást követően nem kaptak megfelelő tájékoztatást, illetve hivatalos jegyzőkönyvet az elmaradt utazásuk miatt bekövetkezett káruk megtérítési, enyhítési lehetőségéről, és arról sem, hogy visszautasított beszállás esetén panaszukkal mely szervhez fordulhatnak.

A közvetlen kanadai járatokat üzemeltető egyes európai repülőtereken bevezetett előzetes utasellenőrzési gyakorlat kiváltó oka az volt, hogy a Kanadába történő bevándorlást felügyelő kanadai határellenőrzési hatóság a kanadai határról visszafordította, illetve visszafordítja azokat a légiutasokat, akikről a Kanadába érkezéskor, tehát a légijárat kanadai leszállását követően állapítja meg, hogy nem rendelkeznek megfelelő dokumentumokkal ahhoz, hogy belépjenek Kanadába. Ez azt jelenti, hogy nem léphetnek be Kanada területére, és az a légitársaság, amely odaszállította őket, köteles ezeket az utasokat egy másik légijáratával haladéktalanul a kiindulási repülőtérre visszaszállítani. Ezen felül az adott légitársaságot a kanadai határellenőrzési hatóság komoly pénzbírsággal (3200 CAN\$) sújtja minden ilyen légiutas után. E gyakorlat kanadai jogi alapja a bevándorlásról és a menekültek védelméről szóló törvény és az ehhez kapcsolódó végrehajtási rendelet. A kanadai határellenőrzési hatóság fenti gyakorlata indította arra a légitársaságokat, hogy a légijáratok kiindulási repülőtérén megpróbálják „kiszűrni” azokat az utasokat, akiknek a Kanadába történő belépését a kanadai határellenőrzési hatóság feltehetően megtagadná.

A Budapest Airport Zrt. tájékoztatása szerint a budapesti repülőtéren a kanadai légijáratok utasainak előzetes ellenőrzését a Zrt. tulajdonában lévő gazdasági társaság egy légitársasággal kötött polgári jogi szolgáltatási

szerződés alapján, a légitársaság megbízásából végezte. A cégtől kapott tájékoztatás alapján a Kft. alkalmazottai a fenti tevékenységük során egyrészt a Kanadába készülõ utasok okmányait ellenõrizték abból a szempontból, hogy azok az utas rendelkezésére álltak-e. Vizsgálták azt is, hogy hitelesek, illetve nem hamisítottak-e az utazással és a tervezett kanadai belépéssel kapcsolatos okmányok (például útlevel, repülõjegy, vízum, munkáltatói vagy egyéb meghívólevél). Másrészt viszont az ellenõrzés az okmányokon túl kiterjedt az utas személyi körülményeinek kikérdezés útján történõ feltérképezésére is az alábbi kérdéskörökben: az utas munkahelyi körülményei, jövedelmi helyzete, ingatlanjai, családja Magyarországon, családi kapcsolatai Kanadában, az utazásra félretett anyagi forrásai.

Ha valamely körülmény kétséget ébresztett az ellenõrzést végzõ személyben az utazás célját illetõen, akkor a Kft. munkatársa a kanadai határellenõrzési hatóság helyszínen lévõ képviselõjétõl kért segítséget a helyzet tisztázására.

A hatóság a helyszínen is közvetlen hozzáféréssel rendelkezett azokhoz a kanadai adatbázisokhoz, amelyekbõl megállapítható volt, hogy az adott körülmény a Kanadába való beléptetést valóban akadályozza-e. Amennyiben a kanadai határellenõrzési hatóság a gyanú fennállását megerõsítette a Kft. felé, akkor ezt az információt a gazdasági társaság továbbította a légitársaságnak, amely döntött a felszállás engedélyezésének megtagadásáról.

A légijáratra való beszállítás elutasításának alapjaként hivatkozott kanadai jogszabályok kizárólag a Kanada területére történõ belépéshez szükséges „megfelelõ dokumentumokkal nem rendelkező” személyek szállítását tiltják meg a légitársaságok részére. Nem teszik azonban a légitársaság kötelezettségévé, hogy az utas kikérdezésével, személyi, családi, vagyoni, stb. körülményeinek felderítésével megállapítsák annak gyanúját, hogy az utas esetleg visszaélés szerűen kíván Kanadába beutazni és ott – az állításától eltérõen – nem látogatás, hanem kivándorlás vagy munkavállalás céljából akar tartózkodni.

Mindezek alapján a nemzetiségi biztoshelyettes arra a következtetésre jutott, hogy a kanadai légiutasok beszállás elõtti repülõtéri ellenõrzésének fenti gyakorlata a mozgásszabadság jogával élni kívánó személyek jogainak aránytalan és indokolatlan sérelmével járt. A nemzetiségi biztoshelyettes ezért elvi állásfoglalásában felhívta a figyelmet arra: az ilyen ellenõrzést végzõ szervezetek esetében célszerű rögzíteni, hogy a légijáratra beszállni kívánó utasok elõzetes ellenõrzése során milyen minimális – a diszkriminációmentességet minden kétséget kizáróan biztosító – eljárási, garanciális és formai feltételeket kell betartani.

Ezek közé tartozik például a névkitűző viselése az ellenõrzés során, az ellenõrzést végzõ személy bemutatkozása, az utas pontos tájékoztatása az ellenõrzés jogalapjáról, céljáról és esetleges következményeirõl. Amennyiben az ellenõrzés alapján az utas légijáratra való beszállását a légitársaság

visszautasítja, erről az utast az indokok pontos feltüntetésével magyar és angol nyelven írásban kell tájékoztatni, a részére rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekre vonatkozó tájékoztatással együtt. Az ellenőrzés lefolytatásának módja semmiképpen nem lehet az utas számára diszkriminatív, megalázó vagy emberi méltóságát sértő. A jogbiztonság garantálása érdekében alapvető fontosságú, hogy az előzetes ellenőrzést végző szervezet az ellenőrzést írásban rögzített protokoll alapján, minden esetben azonos módon folytassa le.

A rendelkezésre álló információk alapján azok a Kanadába utazni szándékozó utasok, akiknek a légiútra történő beszállását a légitársaság elutasította, nem kaptak kielégítő tájékoztatást a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségekről, sem a visszautasításra vonatkozó érdemi döntés, sem pedig az ellenőrzés lefolytatásának módja vonatkozásában.

Fentiek alapján a nemzetiségi biztoshelyettes elvi állásfoglalásában kifejtette a véleményét a légiutasok előzetes ellenőrzését végző szervezet – a légiutas beszállását visszautasító légitársasági döntésről szóló – magyar és angol nyelvű írásbeli tájékoztatójának minimálisan elvárható tartalmi elemeire vonatkozóan is. A tájékoztatóban a következőknek célszerű szerepelniük: az utas előzetes ellenőrzését végző szervezet és a nevében eljáró dolgozó megnevezése; a visszautasítás ténye és az elutasító döntést hozó légitársaság megnevezése; a visszautasítás tényszerű indokai; a visszautasítás jogalapja (hivatkozás a kanadai bevándorlási jogszabályok alkalmazott rendelkezéseire); a visszautasítás tényével kapcsolatos kifogás, panasz benyújtására vonatkozó lehetőségek pontos leírása; a visszautasításhoz vezető előzetes ellenőrzés lefolytatásának módjával kapcsolatos kifogás, panasz benyújtására vonatkozó lehetőségek pontos leírása; a légi utasok jogairól szóló 261/2004/EK rendelet szerint az utast megillető jogok, kártalanítási lehetőségek és a Magyarországon e tekintetben eljáró hatóság megnevezése.

Az ellenőrzés jogalapjának megalapozott vagy jogilag aggályos voltától függetlenül hangsúlyozni szükséges azt is, hogy a Kanadába utazni kívánó légiutasok Liszt Ferenc Repülőtéren lefolytatott előzetes ellenőrzését az abban érintett szervezeteknek és személyeknek oly módon kell lebonyolítaniuk, hogy az a Kanadába utazni szándékozó összes utasra terjedjen ki.

Az ellenőrzés körülményeit úgy kell kialakítani, hogy a látszata is kizárható legyen annak, hogy az utasellenőrzés célzottan csak az utasok bizonyos, az ellenőrzést végzők által szubjektív módon meghatározott körére vonatkozna.

Az utasok ellenőrzését végző szervezetnek pozitív intézkedéseket kell hoznia annak érdekében, hogy bármely légiútra beszállni kívánó utasok előzetes ellenőrzése során megfeleljen a diszkriminációmentességet minden kétséget kizáróan biztosító – ezen állásfoglalásban részletezett – eljárás

rási, garanciális és formai feltételeknek, amelyek kiterjednek a jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatos pontos utastájékoztatásra is. Az alapjogok védelme körében általánosan elvárható minimumkövetelményként ki kell emelni, hogy az ellenőrzés lefolytatásának módja semmiképpen nem lehet az utas számára diszkriminatív, megalázó vagy emberi méltóságát sértő.

2. Elvi állásfoglalás egy konkrét eset alapján az emberi méltóság sérelmének objektív és szubjektív körülményeiről és ezek gyakorlati vizsgálatáról

Az egyik nagyváros vásárcsarnokában a szabadon termő gombát árusító, zömében feltehetően roma nemzetiséghez tartozó személyek a többi árustól elkülönítve, az épület felső szintjén értékesíthetik az áruikat. A szóban forgó helyszínen nehezen megközelíthető, nem akadálymentesített, infrastruktúráltalan rosszabb körülményeket nyújt és szűkös, a vásárlók által alig látogatott, eltérően a földszinti, jobban felszerelt, tágas és forgalmas tértől. A kialakult aggyályos helyzettel a helyi média is foglalkozott: számos megkérdozett gombaárus tartotta sérelmesnek és roma származásukra utalva diszkriminatívnak az elhelyezést.

A kapott információk alapján 2016-ban a biztoshelyettes munkatársai helyszíni információgyűjtést végeztek a vásárcsarnokban. A helyszíni bejárás során a szabadon termő gombát árusítók számára kijelölt szolgáltató térben a nemzetiségükről nyilatkozó árusok mindegyike roma származásúnak vallotta magát. A megkérdozettek egyöntetűen úgy nyilatkoztak, hogy valamilyen sérelemként éltek meg a két évvel azelőtti átköltöztetést, amelynek oka feltételezésük szerint nemzetiségi hovatartozásuk volt. Elmondásuk szerint az emeletre az elsődleges célcsoportot jelentő idősebb emberek – az odajutás fizikai nehézségeire tekintettel – nem mennek fel, így a bevételben nyilvánvaló és mérhető csökkenést okozott a költözés. Az anyagi veszteségen túl megalázónak találják, hogy elkülönítve kezeli őket a fenntartó.

A vásárcsarnok fenntartója a városi önkormányzat tulajdonában lévő vagyionhasznosító cég. A biztoshelyettes a szabadon termő gombát árusítók elhelyezésének okáról és háttéréről tájékoztatást kért a vagyionhasznosító vezérigazgatójától. A válaszlevél szerint a szabadon termő gombát árusítók vásárcsarnokon belüli átköltöztetésének okai a következők voltak: a gombát árusítók létszáma olyan mértékben növekedett meg a döntést megelőző években, hogy a földszinten a biztonságos ellenőrzést és árusítást többé már nem lehetett megoldani. Jelezte továbbá a vezérigazgató, hogy a szabadon termő gomba szezonális termék, mennyisége nem tervezhető előre, de amikor terem, akkor viszont igen nagy mennyiség is megjelenhet egyszerre a piacon. A földszinten az „alkalmi szabadon termő gomba” felhozatalának árusításához nincs elegendő asztalkapacitás. Felhívta a figyelmet ezen kívül arra, hogy a szabadon termő gomba elkülönített helyen, kizárólag gombaszakértő általi tétéles átvizsgálás után kiadott engedély birtokában árusítható. Ennek

az előírásnak a földszinti térben már nem tudtak eleget tenni. A vezérigazgató kifejtette, hogy a legkülönbözőbb formákban tesznek azért, hogy az átköltözés miatt az árusokat semmilyen hátrány ne érje. Ennek keretében többször adtak hírt helyi sajtóorgániumokban arról, hogy az átköltözést követően a szabadon termő gomba árusítása az emeleten folytatódik. A vásárcsarnok hangosbemondóján keresztül naponta többször, külön térítés nélkül reklámozzák a szabadon termő gomba árusítását. A földszinten figyelemfelkeltő táblák igazítják útba az érdeklődőket, mindemellett az állandó vásárlók számára jól ismert, hogy az emeleti térbe kell menniük.

Az állásfoglalás kialakítása során a biztoshelyettes megvizsgálta, hogy a szóban forgó intézkedés egyrészt megvalósíthat-e alapjogi visszasságot előidéző diszkriminatív helyzetet, másrészt azt, hogy mely csoportok azok, amelyeknek az egyenlő bánásmódhoz való joga sérülhetett. A költöztetés során a vagyonhasznosító célja a hivatalos válasz szerint egy meghatározott terméktípus áthelyezése volt, az intézkedés azonban hátrányosabb helyzetet teremtett egy jól körülírható társadalmi csoport tagjai számára. Köztudomású tény, hogy hazánkban a legszegényebb népességben felülreprezentáltak a roma nemzetiség tagjai, akik gyakran megélhetésük egy részét – más hátrányos helyzetű csoportokhoz hasonlóan – a különféle gyűjtögető, alkalmi tevékenységeken keresztül próbálják biztosítani (gomba-, gyógynövény- és csigagyűjtés, stb.).

Ennek következtében már elvi szinten is alappal feltételezhető, hogy az intézkedés hatása arányaiban nagyobb számban érinthette az alacsony társadalmi státuszú embereket, akik között a roma nemzetiséghez tartozó személyek túlnyomó többségben vannak. E következtetést a biztoshelyettes munkatársainak helyszíni tapasztalata egyértelműen megerősítette.

Az Ebktv. 8. §-a tizenkilenc pontban sorolja fel azon jellemzők körét, amelyek szerinti tilos a hátrányos megkülönböztetés. A listában a p) pont a társadalmi származást, a q) pont a vagyoni helyzetet, míg az e) pont a nemzetiséghez való tartozást is védett tulajdonságként nevesíti.

A szabadon termő gomba gyűjtésével, értékesítésével foglalkozók olyan, a jövedelmi helyzetüket, érdekérvényesítő képességüket és társadalmi státuszukat tekintve jórészt homogén összetételű csoportot alkotnak, amely csoport alkalmas arra, hogy az Ebktv. szerinti társadalmi származás, illetve a vagyoni helyzet alapján történő hátrányos megkülönböztetés, azon belül is a szegregáció veszélye állhasson fenn vele szemben. Tekintettel arra, hogy e csoporton belül a roma nemzetiséghez tartozók felülreprezentáltak, nem volt megkerülhető annak vizsgálata sem, hogy velük szemben az egyenlő bánásmód követelményének sérelme közvetett formában megvalósult-e.

Hazánkban a diszkrimináció, ezen belül is a szegregáció tilalmát az Ebktv. szabályozza. A jogszabály 10. § (2) bekezdése értelmében jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely a törvény 8. §-ában meghatározott

tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít.

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény rendelkezése alapján megalkotott, az étkezési célra forgalomba kerülő vadon termett gombák gyűjtéséről, feldolgozásáról, forgalomba hozataláról szóló 107/2011. (XI. 10.) VM rendelet 10. § (1) bekezdése szerint friss gombát emberi fogyasztásra piacon forgalomba hozni csak a gombatétel mellett jól láthatóan kihelyezett, a jogszabály melléklete szerinti gombavizsgálati igazolással szabad. A 11. § (1) bekezdése szerint gombát csak más élelmiszerektől elkülönítve szabad árusítani és az árusítás során a gombafajokat egymástól is el kell különíteni. A szabadon termő gomba más termékektől való elkülönítését tehát jogszabály írja elő. Az átköltöztetés indokaként a csarnokot üzemeltető vagyonhasznosító a fentiek mellett számos ésszerű – a fentiekben bemutatott – indokot is felhozott.

A jogszabályi előírásra tekintettel tehát a jogellenes elkülönítés ténye nem volt megállapítható, ugyanakkor nem lehetett figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy az intézkedés következtében objektíve és szubjektíve is igazolható hátrány érte az érintett árusítói kör tagjait.

A fentieket összefoglalva elmondható, hogy az átköltöztetésre vonatkozó intézkedés eredménye hátrányos volt, és az közvetett módon arányaiban a roma árusokat érintette inkább. A vagyonhasznosító válasza szerint azonban az intézkedés indokolt volt: az volt a célja, hogy a kiemelt kockázatokat hordozó étkezési célú termékek árusítása a biztonsági előírásokhoz igazodó, megfelelő módon történjen, s ezt a földszinti térben már nem lehetett megvalósítani.

Az elkülönítés és megkülönböztetés indokoltságát tehát a vagyonhasznosító az Ebtv. rendelkezéseinek megfelelően jogszabállyal és ésszerű érvekkel alátámasztotta.

A fent kifejtettek alapján tehát az egyenlő bánásmód követelményének a sérelme nem volt igazolható, mindazonáltal a problémakör érintettek által jelzett és a helyszíni bejárás során érzékelhető szubjektív vetületétől nem lehetett eltekinteni. Bár a vagyonhasznosító a költöztetés kapcsán számos elfogadható, ésszerű indokot hozott fel és a kárenyhítés körében is intézkedéseket tett, az érintett árusítói kör nagyobb része mégis évek óta azt éli meg, hogy a többi árushoz képest őket hátrányosan különböztették meg. Az átköltöztetett árusok egy része az intézkedést összekapcsolta azzal, hogy ő maga, illetve a szabadon termő gombát árusítók zöme a roma nemzetiséghez tartozik. Alappal feltételezhető tehát, hogy ezek az árusok nem csak a kedvezőtlenebb infrastrukturális körülmények miatt, de önmagában az elkülönítés ténye miatt is szubjektíve sérelmesnek találták az intézkedést, és ez sérthette, illetve folyamatosan sértheti méltóságérzetüket.

Fontos azonban kiemelni, hogy a vagyonhasználó is érzékelte a problémát és a kárenyhítés körében külön lépéseket is tett. Ezek az intézkedések egyrészt alkalmasak az emeleti árusítással járó objektív hátrányok csökkentésére, másrészt – mivel a gombaárusok számára térítésmentes állandó promóciót biztosítanak a piacon – az árusok által érzékelt indokolatlan elkülönítésből fakadó szubjektív méltóságsérelem mérséklése irányába hatnak.

A vizsgálat tapasztalatai alapján a nemzetiségi biztoshelyettes elvi állásfoglalásában arra kérte a vagyonhasználót, hogy tegyen további intézkedéseket az érintett árusokat érő hátrányok enyhítésére és a szubjektív méltóságsértés kiküszöbölésére.

Azt javasolta továbbá, hogy a vagyonhasználó a jövőben átadásra kerülő új vásárcsarnok tervezése és kialakítása során fokozott figyelemmel járjon el az egyes termékkörök árusítására szolgáló területrészek kialakítása, illetve az ezekhez történő hozzáférés biztosítása tekintetében, többek között azzal, hogy az árusítási körülmények, illetve a piaci árusítás rendszerének kialakítása során folytasson előzetes konzultációkat az érintett csoportok képviselőivel és az illetékes szakmai érdekképviseleti szervezetekkel.

3. Elvi állásfoglalás a nemzetiséghez való tartozás miatti zaklatás objektív és szubjektív körülményeinek vizsgálatáról, valamint annak megelőzési eszközeiről

A panaszos egy középfokú oktatási intézmény pedagógusa, aki nemzetiségi származása miatti zaklatás, az emberi méltóságát sértő munkahelyi körülmények, valamint egy, a sérelmére elkövetett iskolai bántalmazás miatt tett panaszt. Nemzetiségi származása és akcentusa miatt – elmondása szerint – egyes kollégái és diákjai részéről többször érték megjegyzések, nem egyszer szembesült általa előítéletesnek érzett, illetve sztereotip megfogalmazásokkal. 2015 novemberében az oktatási intézmény egyik tanulója – nemzetiségi származására is sértő megjegyzéseket téve – szidalmazni kezdte, majd többször megütötte. A bántalmazás nyomán keletkezett sérülések nyolc napon belül gyógyuló sérüléseket okoztak és orvosi ellátást igényeltek. A panaszos azt sérelmezte, hogy az igazgató által indított fegyelmi eljárásban a fegyelmi tanács a gyermek pártját fogta, és őt hibáztatta a konfliktus kialakulásáért. A beadványozó a szolidaritás hiányát és a mellette történő egyértelmű kiállás elmaradását is kifogásolta az iskola vezetése és a tanári kar részéről. Úgy érezte, hogy megbélyegezték, és – részben nemzetiségi származása és ehhez kapcsolódó akcentusa okán is – elutasító légkör és környezet alakult ki körülötte az iskolában.

Míndez felvetette a panaszossal szemben fennálló zaklatás gyanúját. Az Ebktv. 10. § (1) bekezdése szerint zaklatásnak minősül az az emberi méltóságot sértő, szexuális vagy egyéb természetű magatartás, amely az érintett személynek a törvény 8. §-ában meghatározott tulajdonságával függ

össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszegyenítő vagy támadó környezet kialakítása. A zaklatás fogalmát a foglalkoztatási és munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyok mellett alkalmazni kell az Ebktv. hatálya alá tartozó valamennyi jogviszonyban, különösen az oktatásban, egészségügyben és lakhatással összefüggő ügyekben.

A bántalmazott és kirekesztetté vált pedagógus ügyében az iskolai vezetők magatartásával – elsődlegesen a „hallgatásukkal” és mulasztásukkal – kapcsolatban felmerült az Ebktv. szerinti zaklatás gyanúja. A biztoshelyettes szerint azonban – a rendelkezésére álló információkat és dokumentumokat áttekintve és elemezve – a konkrét esettel összefüggésben nem volt egyértelműen igazolható a zaklatás megvalósítása. Egyrésztől nem vált világossá, hogy az intézmény vezetőinek az ügygel összefüggésben a diákok és kollégák részéről tanúsított magatartások közül pontosan melyekről volt vagy lehett tudomásuk, másrészt az érintettek a tudomásukra jutott bántalmazást követően ténylegesen tettek lépéseket a pedagógus védelmében, még ha ezeket az intézkedéseket az érintett maga a saját szempontjából nem tartotta is célszerűnek és elegendőnek.

A biztoshelyettes azonban a rendelkezésére álló dokumentumok és az intézményvezető válaszai alapján arra a következtetésre jutott, hogy az egyenlő bánásmód követelményével kapcsolatos ismeretek mind az intézmény vezetősége, mind a kollektíva tagjai részéről fejlesztésre szorulnak, ráadásul az intézmény a vizsgált időszakában nem rendelkezett érvényes esélyegyenlőségi tervvel sem.

E körben nem lehet eltekinteni attól a tényről sem, hogy az érintett intézmény nem csupán munkahely, ott gyermekek nevelése és oktatása zajlik. Minden, ami az intézmény falain belül történik, nem csak az ott dolgozókra, de az ott tanulókra is hatással van. Annak felismerése és pedagógiai eszközökkel történő kezelése, hogy az iskola tanulói hozzáállással és cselekedeteikkel – akár minden erre irányuló tudatosság nélkül, átgondolatlanul és pedagógiai kontroll hiányában – az egyenlő méltóság elvét sértő megnyilvánulásokat valósítanak meg, kétségtelenül az intézmény feladata.

Bár az ügygel összefüggésben az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével kapcsolatos konkrét visszasság nem állapítható meg, a biztoshelyettes a kialakult konfliktusok rendezését, valamint a hasonló jellegű problémák jövőbeni megelőzését kiemelten fontosnak és szükségesnek tartotta. Elvi állásfoglalásában kifejtette, hogy további intézkedések szükségesek annak érdekében, hogy az egyenlő bánásmód sérelmét az intézmény a jövőre nézve megelőzhesse, így a helyzet további, rövid- és hosszabb távú intézkedések kezdeményezését teszi szükségessé az intézményi vezetés részéről. Javasolta például mediációs szakember bevonását

a beadványozó közösségbe történő reintegrációjának elősegítése érdekében, továbbá azt, hogy a mindennapos pedagógiai munkában is kapjon kiemelt szerepet az egyenlő bánásmód érvényesülését elismerő és támogató szemlélet. Végezetül felhívta az intézmény figyelmét az esélyegyenlőségi tervvel kapcsolatos jogszabályi kötelezettségeinek teljesítésére.

4.5.5.

Szegregátumokat érintő vizsgálat utóvizsgálata

Az elmúlt két év beszámolóiban a biztoshelyettes minden esetben tájékoztatást nyújtott a miskolci közös hatósági ellenőrzésekkel, valamint a lakhatási feltételeket érintő önkormányzati intézkedésekkel kapcsolatos ügyről, az ombudsmannal e tárgykörben közösen folytatott átfogó vizsgálatról és az azt lezáró jelentésről. A jelenlegi beszámolóban a biztoshelyettes a jelentés intézkedéseinek 2016. évi végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatait, valamint az ügyhöz kapcsolódó egyéb eseményeket foglalja össze.

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának polgármestere a jelentésre csak egyszer reagált, még 2015 júliusában, a korábbi jogi álláspontját fenntartva, alapvetően elzárkózott az ajánlások teljesítésétől, azokkal nem értett egyet. A biztos és biztoshelyettes jelezték, hogy a polgármester választát jelentős részben – különösen a koordinált közös hatósági ellenőrzési gyakorlat vonatkozásában – nem tudják elfogadni, javaslataikat teljes körűen fenntartják és ismételt választ kérnek. A polgármestertől 2016-ban sem érkezett válasz, a biztos és biztoshelyettes sürgető megkeresése ellenére sem. Ahogyan a polgármester az első válaszelevelében leírta és később sajtóhíradásokban is nyilatkozta, a jelentésben foglaltak ellenére folytatni kívánta a közös ellenőrzéseket.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter 2016 februárjában másodszor is reagált a jelentés ajánlásaira: válaszában azt jelezte, hogy Miskolc városában a kifogásolt gyakorlatot megszüntették, és már nincs olyan település az országban, ahol a jelentésben feltárt közös ellenőrzési forma folyamatban lenne. Az alapvető jogok biztosa és a biztoshelyettes arra kérte a minisztert, hogy a továbbiakban is kísérje figyelemmel és szükség szerint intézkedjen az ilyen jellegű, alapjogi visszásságot eredményező közös ellenőrzési gyakorlat kialakulása vagy megszüntetése érdekében.

2016-ban a nemzetiségi biztoshelyettes több hazai és nemzetközi konferencián ismertette a miskolci szegregált telepéket érintő vizsgálat lényegi tartalmát, bemutatta a jelentés intézkedéseit és jelezte azok végrehajtásának nehézségeit, valamint akadályait is. Az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának (ODIHR) delegációja 2016 őszén látogatást tett a biztoshelyettesnél, az ombudsmani és biztoshelyettesi ajánlások megvalósulását vizsgálva.

A miskolci ügygel összefüggésben fontos kitérni néhány más szervnek az eljárására és intézkedésére is, elsődlegesen azokra, amelyek szorosan kapcsolódtak az ombudsmani vizsgálathoz.

2015-ben az EBH is vizsgálta az ún. Számozott utcákban folyó kilakoltatások ügyét. Megállapította, hogy az eljárás alá vont önkormányzat külön, célzottan e szegregátum felszámolására vonatkozó antiszegregációs programot (intézkedési tervet, a lehetséges következményeket és veszélyeket feltérképező hatástanulmányt) nem dolgozott ki, és ezt különösen aggályosnak tartotta. Az EBH álláspontja szerint a helyi önkormányzatnak e mulasztása azt eredményezte, hogy az ún. Számozott utcákban élő személyek jövőbeli lakhatása, életkörülményei, az ott élők gyermekeinek iskoláztatása bizonytalanra vált, és a lakhatásuk körüli folyamatos bizonytalanság az emberi méltóságukat sértette.

Az EBH ötszázezer forint pénzbírságot szabott ki Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatára, arra kötelezte továbbá, hogy dolgozzon ki intézkedési tervet az intézkedés alá eső vagy a telepfelszámolás következtében korábban már hajléktalanná vált személyek emberhez méltó lakhatási feltételeinek biztosítása érdekében. Kötelezte az önkormányzatot arra is, hogy az EBH határozatát 90 napra az önkormányzat internetes oldalán megjelentesse.

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata az EBH határozatát először nem hajtotta végre, hanem felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. Ezt a kérelmet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2016. január 25-én kihirdetett jogerős határozatában elutasította. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda 2016 májusában végrehajtási eljárást kezdeményezett az EBH-nál, mert álláspontja szerint az önkormányzat nem hajtotta végre a határozatban foglaltakat. Az EBH 2016. október 14-én kelt határozatában megállapította, hogy a NEKI kérelme nem alapos, a miskolci önkormányzat eleget tett az intézkedési terv elkészítésére vonatkozó kötelezettségének.

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata ugyanis 2016 áprilisában fogadta el a 2016–2021. időszakra vonatkozó Helyi Esélyegyenlőségi Programját. A program intézkedési tervének I. pontja „A mélyszegénységben élők és romák helyzete, esélyegyenlősége” címet viseli, ezen belül a miskolci ún. Számozott utcák területét érintő szegregátum felszámolásával kapcsolatosan előállt lakhatási problémák kezelésére vonatkozó részben rövid-, közép- és hosszútávú célokat és tevékenységeket is meghatároztak. A rövid távra meghatározott intézkedések között szerepel a Szociális Lakásügynökség kialakításának a terve a Magyar Máltai Szeretetszolgálattal együttműködve, amelybe harminc szociális bérlakás kerülne bevonásra. A Helyi Esélyegyenlőségi Program Intézkedési Tervében azt rögzítették: ez a lakhatási támogatások olyan típusú továbbfejlesztése volna, amely biztosítaná, hogy azok a Számozott utcákból elköltözni kénytelen személyek,

akik az önkormányzat szociális lakásállományát bármilyen okból nem tudják igénybe venni, önerejükből pedig képtelenek a lakhatásuk megoldására, krízishelyzet esetén rendelkezzenek valamilyen reális lehetőséggel lakhatási feltételeik rendezésére.

2016 áprilisában két civil szervezet személyiségi jogi pert indított a Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata, a polgármesteri hivatal és az önkormányzati rendészeti szerv ellen. Álláspontjuk szerint a cigányellenes intézkedésekkel és kommunikációval e szervezetek az egyenlő bánásmódról szóló törvényt megsértve zaklatják a szegregációkban élő lakosokat. A perben a jogsértések megállapítását és a jogsértéstől eltiltást kérték a bíróságtól, valamint azt, hogy az önkormányzatra szabjon ki 10 millió forintos közérdekű bírságot.

2016-ban elsődlegesen a bírósági eljárásokra tekintettel a biztos és biztoshelyettes még nem tartotta célszerűnek utóvizsgálat lefolytatását a miskolci szegregátumokban élőket érintő önkormányzati intézkedésekkel kapcsolatban. Amennyiben indokolttá és szükségessé válik egy utóvizsgálat lebonyolítása, akkor a vizsgálat kiterjedhet a jelentős intézkedéseinek végrehajtása mellett a Helyi Esélyegyenlőségi Program Intézkedési Tervének roma lakosságot érintő feladatai megvalósításának áttekintésére is.

5.

A jövő nemzedékek szószólójának beszámolója

Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese, a jövő nemzedékek szószólójának feladata, hogy az Alaptörvény szellemiségével és értékrendjével összhangban biztosítsa a jövő nemzedékek érdekeinek képviseletét. E feladatot 2012. október 8. és 2016. november 30. között Szabó Marcel látta el, akit az Országgyűlés 2016. december 1-jei hatállyal alkotmánybírónak választott, ezért szószólói tisztségéről e nappal le kellett mondania. A jelen beszámoló a szószóló 2016. november 30-ig tartó tevékenységének összefoglalása.

Magyarország Alaptörvénye – az európai alkotmányok között is kiemelkedő módon – számos rendelkezésével elkötelezte magát a jövő nemzedékek érdekeinek védelme mellett. A Nemzeti Hitvallás a jövő nemzedékeket a múlt és a jelen magyarjaival együtt a magyar nemzet részének tekinti, és hármuk szövetségének hangsúlyozásával egyfajta szimbolikus jogalanyiságot teremt a jövő nemzedékek számára is. Az Alaptörvény P) cikke a nemzet közös örökségét képező természeti erőforrások és kulturális

értékek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára történő megőrzését az állam és mindenki kötelességévé teszi. Továbbá az Alaptörvény a XXI. cikkében a korábbi Alkotmányban úttörő jelleggel megfogalmazott, egészséges környezethez való alapjogot részben azonos megfogalmazással vette át, így a környezet védelmére vonatkozó szabályok nemcsak állami feladatként jelennek meg az alaptörvényi szabályozásban, hanem mindenkit megillető egyéni alanyi jogként is. Az Ajbt. 3. §-a szerint a szószóló számos jogkörrel rendelkezik. A szószóló és titkársága által ellátott feladatokat a táblázat összegzi.

A szószóló és titkársága által ellátott feladatok típusok szerinti megoszlása a 2016. évben

Jogszabályvéleményezés	50
Jogalkotási, -módosítási javaslat	3
Hivatalbóli vizsgálat	3
Önálló állásfoglalás	3
Konferencia részvétel	15
Konferencia szervezése	10
Előadás tartása	9
Szakértői egyeztetés	92
OKT/NFFT/Ogy Bizottsági részvétel	19
Nemzetközi rendezvény	18
Figyelemfelhívás	47
Sajtótájékoztató	5
Sajtóközlemény	17
Figyelemmel kísérés	57

A szószóló szakmai konzultációk és a nyilvánosan elérhető információk felkutatásával egyrészt figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, másrészt felhívja az érintett állami szervek, illetve a nyilvánosság figyelmét a jövő nemzedékeket érintő jogsértés veszélyére. A szószóló ennek körében több alkalommal levélben fordult állami intézmények vezetőihez intézkedésüket kérve, a szélesebb nyilvánossághoz pedig 17 sajtóközlemény, 5 sajtótájékoztató és számos interjú útján fordult. A legnagyobb érdeklődést a tervbe vett transzatlanti szabadkereskedelmi egyezmények (TTIP, CETA) által felvetett környezeti kockázatokkal kapcsolatos közleménye váltotta ki: a nyomtatott sajtóban közel kétszáz ezres, az elektronikus médiában több mint kétmillió elérést.

Harmadrészt a szószóló javasolhatja jogszabály megalkotását, illetve módosítását. E jogkörével két alkalommal élt a 2016. évben: a Fatestvér programról szóló országgyűlési határozati javaslat benyújtásakor, valamint az új polgári perrendtartás törvényjavaslatához fűzött módosító javaslatával, amely a társult perlés lehetőségének kiterjesztését célozta a környezetszennyezés miatt indított bizonyos eljárásokra is.

Ezen túl a szószóló 2016-ban két vizsgálatot indított hivatalból, egy, korábban szintén hivatalból indított vizsgálatot folytatott, húsz közös jelentés elkészítésében vett részt, három önálló elvi állásfoglalást adott ki, és jogszabálytervezettel kapcsolatos véleményét ötven esetben fogalmazta meg. A szószóló és titkárságának munkatársai 10 konferenciát szerveztek a Hivatalban, 15 másik konferencián vettek részt és 9 konferencián tartottak előadást. A titkársági feladatok ellátása során 92 ízben került sor külső szakértőkkel folytatott egyeztetésre.

5.1.

Kiemelt célok, feladatok

5.1.1.

A távlatos gondolkodás elősegítése az állami döntéshozatali folyamatokban

A jövő nemzedékek érdekeinek érvényesítése csak akkor lehet hatékony, ha a mindennapi döntésekben a jövő nemzedékek hosszú távú érdekeit, illetve igényeit megfelelő hangsúllyal vesszük figyelembe a döntéshozók. A jövő nemzedékek életfeltételeit biztosító anyagi, szellemi és természeti erőforrások gondos használatáért való felelősségvállalás alapján a döntéshozókat a hosszú távú tervezés kötelezettsége terheli, amelynek során biztosítaniuk kell, hogy a jelen generációk gazdasági és egyéb megfontolásai ne a környezet- és örökségvédelmi megfontolások rovására érvényesüljenek. Mindez azért is kiemelt jelentőségű, mert a következő évtizedek gazdasági, társadalmi viszonyait várhatóan éppen a természeti erőforrások szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. E hosszú távra tekintő, távlatos gondolkodás megerősítését célozza végső soron a szószóló valamennyi tevékenysége.

Stratégiák véleményezése

A megalapozott stratégiák hosszú távú kiszámíthatósága a jövő nemzedékek érdekeit szolgálja. A szószóló számos, a Kormány által készített stratégiai dokumentumot, cselekvési tervet, nemzetközi kötelezettség teljesítéséről szóló beszámolót értékelt és véleményezett (Nemzeti Beszámoló az Aarhusi Egyezmény Végrehajtásáról 2016., Magyarország Árvízi Országos Kockázatkezelési Terve, Energetikai Ásványvagyon-hasznosítási és Készletgazdálkodási Cselekvési Terv, Nemzeti Erdőstratégia 2016–2030, Nemzeti Vízstratégia – Kvassay Jenő Terv, Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Terv, Nemzeti Tájstratégia 2017–2026, Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervének 2015. évi felülvizsgálata).

Ennek során a szószóló örömmel üdvözölte a hosszú távú gondolkodás megjelenését, az egyes stratégiák és programok közötti kapcsolatok bemu-

tatását, a jövő nemzedékek érdekeinek említését, amelyek azt mutatják, hogy megkezdődött a fenntartható fejlődéshez elengedhetetlen szemléletváltás. Ugyanakkor azt is hangsúlyozta a szószóló, hogy a gazdasági és társadalmi rendszerek átalakításához nem elegendő a kapcsolatok megemlítése, a célok és eszközök összehangolására is szükség van. Bár a célok leírásánál gyakran kifejezetten utalnak a természeti erőforrások észszerű és hatékony felhasználásának szükségességére, az ökoszisztéma szolgáltatások megőrzésének jelentőségére, a végrehajtás eszközei között már szinte alig található olyan, amely ezen értékek mennyiségi és minőségi romlásának megelőzését szolgálja.

A szószóló az évek során többször kiemelte, hogy a természeti tőke megőrzése egyértelműen gazdasági érdek is. A fenntartható fejlődés olyan gazdasági rendszerek működését feltételezi, amelyek hosszú távon képesek biztosítani a társadalmi jólétet. Ezért is kiemelt jelentőségű, hogy a stratégiai jellegű dokumentumokat és cselekvési terveket azonos szemlélet hassa át, a végrehajtás értékelése pedig a fenntarthatósági szempontok, különösen a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia, valamint az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak érvényesülését ellenőrző indikátorok alapján történjen. A szószóló több ízben is jelezte, hogy ezeken a területeken előrelépés szükséges. Egyrészt azért, mert gyakran már az egyes dokumentumokon belül sem sikerül az egységes szemlélet érvényesítése (mint például a Kvassay tervben), másrészt az integrált megközelítés rendre eltűnik vagy csak korlátozottan jelenik meg, és helyét sokszor az ágazati érdekek többnyire egyoldalú érvényesítését szolgáló eszközök veszik át.

A szószóló a nagyobb rendszerek – mint például a hulladékgazdálkodás – átalakításának jogi kereteit rendező jogszabályok véleményezése során kifejtette, hogy alkotmányossági szempontból megkérdőjelezhetőek azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek az egész rendszer átalakításához vezetnek, megváltoztatva az egyes szereplők törvényben szabályozott, egymáshoz való viszonyát is anélkül, hogy a törvény erre egyértelmű felhatalmazást adott volna. Az Alaptörvény P) cikkének, valamint az egészséges környezethez, illetve a testi és lelki egészséghez való jognak a sérelméhez vezethet, ha az egyes gazdasági szereplők – ideértve a közszolgáltatásokat is – jogainak és kötelezettségeinek köre, valamint felelősségének jellege és mértéke folyamatosan változik.

A felügyelőségek integrációja kapcsán adott álláspont az Alkotmánybíróság számára

A közigazgatás átszervezésének egyik lényeges eleme volt a környezet- és természetvédelmi felügyelőségek kormányhivatalokba integrálása. Az Alkotmánybíróság kérésére a szószóló kifejtette az integrációval kapcsolatos kör-

nyezetvédelmi szakmai aggályait. Hangsúlyozta, hogy a jelenlegi központi és regionális közigazgatási rendszer felépítéséből is következően a természeti erőforrások iránti versengő ágazati érdekek összehangolása elmarad, aminek következtében nincs megfelelő gazdája a természeti erőforrásoknak, aki figyelembe venné a természeti folyamatokat, a természet regenerálódó képességét, illetve megteremtené az összhangot a különböző gazdasági igények és a természeti erőforrások megújuló képessége között. Az integrált megközelítés és a hosszú távú gondolkodás ellen ható tényezőként értékelhető, hogy a közigazgatás egészét érintő átalakítás – amely magában foglalja az igazgatási, hatósági szervezet- és intézményrendszer, valamint az egyes ágazatok kutatói és háttérintézményei feladat- és hatáskörének megváltoztatását, jogutóddal való vagy jogutód nélküli megszüntetését – nem jelent meg a megelőző évek szakmai stratégiai dokumentumaiban. Mivel a fentebb jelzett stratégiai dokumentumok sem számoltak e radikális átszervezéssel, a dokumentumokban megjelenített célok elérése és az eszközök hatékonysága – a végrehajtás szintjén – már 2017-ben bizonytalanná válhat.

5.1.2.

Környezet-egészségügy: a környezet állapota és az egészség közötti kapcsolat tudatosítása

A szószóló 2016-ban többször is hangsúlyozta, hogy a döntéshozók nem fordítanak kellő figyelmet a környezet állapota és az emberi egészség közötti kapcsolatra. Ennek egyik legszemléletesebb példája a légszennyezettség, amely az egyik vezető halálozási és megbetegedési ok ma Magyarországon, és amely problémára, illetve a csökkentéséhez szükséges lépésekre a szószóló többször is felhívta a figyelmet (az ezzel kapcsolatos tevékenységeket bővebben az 5.2.9. pont mutatja be).

A szószóló a talaj védelmében kiadott állásfoglalásában felhívta a figyelmet a talaj tápanyagtartalma, illetve az élelmiszerbiztonság és az egészség közötti közvetlen kapcsolatra, hangsúlyozva, hogy a mikroelem-hiányos élelmiszerfogyasztás is táplálkozási rendellenességnek minősül, ami az ún. relatív éhezéshez vezet. A talaj egészségének megőrzése ugyanakkor nemcsak a fogyasztók, hanem a földművelők legalapvetőbb érdeke is, hiszen a növénytermesztéshez szükséges 15 tápelem közül bármelyik hiánya termésnövekedéshez is vezet. A szószóló tudományos bizonyítékokra támaszkodva hangsúlyozta, hogy csak az egészséges talaj használatára épülő mezőgazdaság képes egészséges élelmiszer előállítására, ezért több figyelmet kell fordítani a talajminőség helyreállítására, hiszen annak egyik természetes következménye az élelmiszer minőségének javulása, a táplálkozás eredetű hiánybetegségek csökkenése.

A szószóló tevékenysége során több esetben is észlelte, hogy bár a vizek minősége és az egészség közötti szoros kapcsolat közismert, a vizeket érintő

emberi tevékenységekről szóló döntések megalapozásakor e kapcsolat vizsgálata gyakran elsikkad. Ezért örömmel fogadta, hogy az illegális kutak felszámolása megkezdődött, azonban felhívta a figyelmet arra, hogy csak akkor oldódnak meg a problémák, ha a kutak legalizálása szigorú szakmai ellenőrzés mellett és minél rövidebb időn belül történik.

Az egészséges ivóvíz hosszú távú biztosításának feltételei közül az ivóvízbázisok védelme 2016-ban sem teljesült maradéktalanul, mert a kijelölések ellenére nem minden esetben történt meg e területek ingatlan-nyilvántartásbeli rögzítése – a tárgyi illetékmentesség ezekre a bejegyzésekre nem terjed ki –, továbbá a kármentesítések elmaradása jelentős számú helyi ivóvízbázist érint. (A Kvassay Jenő Terv szerint az 1700 felszín alatti üzemelő vízbázis több mint fele antropogén szennyezés szempontjából sérülékeny földtani környezetben helyezkedik el.)

Végül a szószóló többször is felszólalt a kármentesítést sürgetve. A kármentesítés a múltban történt súlyos környezetszennyezések által okozott környezeti károk megszüntetését, illetve a lehetséges mértékig való minimalizálását szolgálja. A szószóló jelezte, hogy szükséges a kármentesítésre váró területek és a kármentesítés prioritási listájának nyilvánosságra hozatala, a kármentesítés pénzügyi feltételeinek biztosítása. A kármentesítés elvégzése és elvégeztetése az állam Alaptörvényből fakadó kötelezettsége. Az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy a társadalom tagjai tisztában legyenek azzal, hogy a kármentesítések elmaradása hol és milyen környezetállapot-romláshoz vezet, vezethet, milyen egészségi kockázatokat hordoz magában.

5.1.3.

A megelőzés elvének érvényesülése

Az Alaptörvény P) cikkével alkotmányos védelem alá helyezett nemzet közös öröksége akkor kap megfelelő védelmet, ha a szabályozás érvényesíti a környezetjog garanciális alapelvét, a megelőzés elvét. Az ez évi tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az egyes kérdések jogszabályi kereteinek meghatározásakor vagy a konkrét megoldások engedélyezésekor e szempont gyakran háttérbe szorul.

A szószóló több ízben jelezte, hogy nemcsak az uniós, hanem az Alaptörvényből fakadó kötelezettség teljesítését is megkérdőjelezi az, ha a kiemelt beruházások esetén a környezeti hatások meghatározása nem kellő szakmai ismeret alapján történik vagy a hatásvizsgálati eljárás eredményeként kiadott engedély, illetve hatósági döntés végrehajtását a jogszabály a fellebbezésre tekintet nélkül lehetővé teszi. Ezeken a területeken az engedélyezett tevékenységgel a természeti környezetben visszafordíthatatlan változások következnek be, s így a jogorvoslati jog kiüresedik.

A fenntartható fejlődés és a változó klimatikus viszonyokhoz való alkalmazkodás szempontjából kiemelt jelentőségű a természeti folyamatok megismerése és a hozzájuk való alkalmazkodás, amivel jelentős károk kerülhetnek el. A különböző dokumentumokban jogosan szerepel az az igény, hogy a célok között prioritásként jelenjen meg az emberi életet és az emberi vagyont fenyegető veszélyek elhárítása. Ugyanakkor döntéshozói szinten nem kerülhető meg az a kérdés, hogy mi vezet, illetve vezethet a veszély kialakulásához, hogyan befolyásolják azt az emberi tevékenységek, a területhasználatok jellege és módja. A szószóló tapasztalata, hogy az okok feltárásának, elemzésének elmaradása miatt a jogszabályok teremtette eszközök sok esetben nem a természethez való alkalmazkodást segítik, hanem gyakran a környezet átalakításával kívánnak olyan természeti folyamatokat megváltoztatni, amelyek valójában – különösen hosszú távon – nem változtathatók meg. Az emiatt bekövetkező természeti károk, az ökoszisztéma-szolgáltatások elvesztése vagy leromlása számottevő vagyoni, gazdasági károkat okozhatnak, amelyek pedig elkerülhetők lennének. A szószóló a véleményezések során többször hangsúlyozta, hogy a megelőzés egyik formája az alkalmazkodás, ahogyan azt a vízgazdálkodás területén „a teret a folyónak elv” jól kifejezi.

5.1.4.

Társadalmi együttműködés

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése nemcsak az állam, hanem mindenki kötelezettsége. A kötelezettség e három aspektusának és a kötelezett kör kiterjesztésének jelentőségét emelte ki az Alkotmánybíróság is 16/2015. (VI. 5.) AB határozatának [92] bekezdésében. A szószóló ezért folyamatosan figyelemmel kíséri, hogy a társadalom tagjai hogyan tudnak e kötelezettségnek megfelelni, hogyan alakulnak a köz- és magánérdek összehangolásának eljárási és tartalmi szabályai.

A szószóló kiemelt figyelmet fordít arra, hogy felhívja az érintett állami intézmények figyelmét a jövő nemzedékek érdekeit érintő ügyekre, és javaslatot tesz azok még hangsúlyosabb figyelembevételére. Ennek körében a szószóló részt vesz a Hivatal számára megküldött jogszabálytervezetek véleményezésében, valamint az Ajbt. 3.§ g) pontja alapján javaslatot tehet jogszabály megalkotására, illetve módosítására. Végül a konferenciák és képzések szervezése is a társadalmi partnerekkel való együttműködés fontos eszköze.

Jogszabálytervezetek véleményezése

A szószóló a közoktatás és a felsőoktatás átszervezését érintő jogszabály-módosításokról alkotott véleményében felhívta a figyelmet arra, hogy a tananya-

goknak, illetve a szakoknak alkalmasnak kell lenniük arra, hogy a társadalom tagjait felkészítsék alaptörvényi kötelezettségeik és jogaik érvényesítésére. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján súlyosan sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét, ha egy jogszabály úgy lép hatályba, hogy nem biztosít kellő felkészülési időt a jogszabály címzettjeinek az új jogi helyzethez való igazodáshoz. A szószóló elvi érveléssel többször is kiemelte, hogy az egyes területek jelentős átalakítása során a felkészülési idő biztosítása magában foglalja az egyes érintettek tájékoztatását és felkészítését – ideértve a hatóságokat is – az új szabályokhoz való zökkenőmentes igazodás érdekében. A szószóló a környezet- és természetvédelmi felügyelőségek kormányhivatali integrációjával kapcsolatos alkotmánybírósági megkeresésre adott válaszában kifejtette: aggályos, hogy az átalakítást úgy végezték el, hogy arra nem volt kellő idejük felkészülni sem a hatóságoknak, sem az eljárások által érintetteknek. Ennek egyik kirívó példája, hogy a hatósági munkát meghatározó szervezeti és működési szabályzatról szóló utasítás az új szervezeti rendszer működésének megkezdése előtt egy nappal jelent csak meg. Aggályosnak tartotta azt is, hogy megszűntek azok a szervezeti és eljárási garanciák, amelyek a hatóságok döntésének szakmaiságát, a természeti erőforrások ágazati érdekeit összehangoló horizontális védelmét, valamint a társadalmi részvételt voltak hivatottak szolgálni, és helyükbe nem léptek azonos védelmet nyújtó rendelkezések.

Jogalkotási javaslat – a Fatestvér Programról szóló országgyűlési határozati javaslat

A Fatestvér Program alapvetése egyszerű, mégis szemléletes, környezet- és klímavédelmi szempontból pedig hatékony: minden, az adott évben születő magyar gyermek számára ültessünk egy facsometét. A Program számos alkotmányos értéket megjelenít, így az esélyegyenlőség, az egyéni felelősségvállalás, a társadalmi szolidaritás eszméjén túl a helyi közösséghez tartozás összetartó erejét, valamint a világunk globális kihívásaira adott, helyben születő megoldások szükségességét is. A Program fő üzenete a jövő nemzedékek érdekei védelmének biztosítása; az a felismerés, hogy az ember és természeti környezete elválaszthatatlan egymástól, az egyik érdeke egyben a másik fennmaradási záloga.

A Fatestvér Programról szóló jogalkotási javaslat benyújtását több éves előkészítési munka előzte meg, a kezdeményezés a társadalmi és államigazgatási szervekkel folytatott széles körű egyeztetések során formálódott. A koncepció alakulását folyamatos társadalmi kommunikáció kísérte, a szószóló sajtó-megnyilvánulásai során kiemelt szempont volt a lehető legszélesebb nyilvánosság megszólítása, különösen a fiatal családoké.

Számos külföldi, hasonló témájú és hosszabb ideje futó kezdeményezés – ezek közül is kiemelendő a walesi Plant! program – tapasztalatait fel-



*A szószóló és családja
facsemetét ültet
a Fatestvér Program
kezdeményezésekor
a Népligetben
(2016. május 10.)*

használva készült el az országgyűlési határozati javaslat, amelyet a szószóló 2016. május 10-én jelentett be. A jogalkotási javaslat nyilvánosság-

ra hozatalát a fővárosi Népligetben ünnepélyes faültetés kísérte. Az ültetett fákat a Szervátiusz Jenő Általános Iskola diákjai és a Hivatal munkatársainak gyermekei fogadták jelképesen örökbe.

A tervezet a Program keretében ültetett fák speciális jogvédelmén túl a hazai faállomány védelmének is kellő figyelmet szentel, megállapítva, hogy a fás szárú növények védelmére vonatkozó szabályok általános felülvizsgálatra és újraalkotásra szorulnak. A fák a nemzeti vagyon részét képező természeti értékek, amit a jogszabályoknak következetesen érvényre kell juttatniuk. E tekintetben kiemelendő a fák egységes állapotfelmérésének, valamint nyilvántartásának szükségessége. Mindezek alapfeltétele a fák értékelésére vonatkozó – ökológiai szolgáltatásaikat és gazdasági értéküket egyaránt tükröző – módszertant tartalmazó rendelkezések megalkotása.

A jogalkotási javaslatot társadalmi és civil, valamint szakmai szervezetek széles körben üdvözölték, s egységesen támogatta valamennyi parlamenti frakció. A Fatestvér Program kapcsán hatáskörrel rendelkező minisztériumok javaslatainak beépítését követően 2016. november végén a szószóló benyújtotta határozati javaslatát az Országgyűlés számára.

Jogszabály-módosítási javaslat: az új polgári perrendtartás törvényjavaslatának kiegészítése

A szószóló az Országgyűlés Igazságügyi Bizottságánál kezdeményezte az új polgári perrendtartásról szóló törvényjavaslat kiegészítését a környezetszennyezés miatt egészségkárosodást szenvedők igényérvényesítésének megkönnyítése érdekében. Az eredetileg beterjesztett törvényjavaslatban megfogalmazotthoz képest a szószóló a társult perlés lehetőségének kiterjesztését javasolta, ezzel is segítve „a szennyező fizet” elvének érvényesíthetőségét.

A szószólói kezdeményezést a Parlament – módosításokkal – elfogadta. Így a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény. 583.§ (2) bekezdés c) pontja már tartalmazza ezt a lehetőséget, és akként rendelkezik, hogy

társult per indítható az „emberi tevékenységen vagy mulasztáson alapuló, előre nem látható környezetterhelés által közvetlenül okozott egészségkárosodásból fakadó igények vagy vagyoni kárigények érvényesítése esetén”.

A szószóló előterjesztésének indokolásában felhívta a figyelmet, hogy a módosító javaslat tudatosan nem a Kvt. szerinti környezetszennyezéshez köti a társult perlés jogát, amely fogalom valamely kibocsátási határérték túllépését feltételezi. A társult perindítás jogosultsága csak olyan tevőleges magatartás vagy mulasztás miatt fellépő környezetterhelésekre korlátozódik, amelyek a felperesek számára egészségkárosodást vagy vagyoni károkat okoznak. A szószóló a kiegészítés tárgyi hatályával kapcsolatban hangsúlyozta, hogy a társult perlés lehetőségének egyik tipikus példája a vörösiszap-katasztrófa, ám a gyakorlatban előfordulhatnak más, országos sajtónyilvánosságot nem feltétlenül kapó, egészségkárosodást vagy vagyoni károkat okozó környezetterhelések, amelyek szintén megalapozzák a társult perlési jogosultságot.

A társult per jellemzően az azonos jellegű egészségkárosodás vagy vagyoni kár miatti felelősség megállapítását segítheti elő, ugyanakkor az egyedi károokra vonatkozó, jelentős többletbizonyítást igénylő igényérvényesítésre már nem alkalmas. Mindebből következik, hogy ahol viszont ilyen egyedi bizonyítás nem indokolt, vagyis a jelentős, egészségi és vagyoni károkat okozó környezetterhelés ténye egyszeri bizonyítást igényel, ott a pertípus igénybevétele indokolható. A szabály a fenti feltételek megtartásával lehetővé teszi a vagyoni károk megtérítését, és nem kívánja elzárni a társulás lehetőségét az egészségkárosodás esetében sem.

A társadalmi részvétel erősítése

A természet gazdasági érdekekkel szemben is hatékony védelmének egyik legfontosabb biztosítója a széles körű társadalmi részvétel. A lokálpatrióta és szakmai civil szervezetek együttműködése a természetromboló tendenciák hatékony fékje lehet. A szószóló otthont adott a zöldmozgalmak koordinációs tanácsának, részt vett annak munkájában. A civil szervezetek tevékenységének fontos része a lakosság és főként a felnövekvő ifjúság természetbarát szellemű szemléletformálása.

A társadalmi részvétel feltételeinek megváltozása miatt a szószóló a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületével közösen „Társadalmi részvétel a környezetvédelmi ügyekben és annak uniós és hazai jogi védelme” címmel rendezvényt tartott a bírák, az ombudsmani hivatal munkatársai, ügyészek és a közigazgatásban dolgozók részvételével. A konferencia felhívta a figyelmet arra, hogy mind a jogalkotás, mind a társadalmi részvételről szóló jogegységi határozat felülvizsgálatot igényel, elsősorban abból a szempontból, hogy a részvételi jogok, különösen az igazgatási és hatósági szervezeti

rendszer megváltozása miatt, hol csorbultak és milyen módon állíthatók helyre. Az egyesület és a Hivatal megállapodott abban, hogy a konferencia előadásait tanulmányokkal kiegészítve a Hivatal önálló tanulmánykötetben jelenteti meg.

Az Aarhusi Egyezmény 2014–2016 közötti végrehajtásáról szóló nemzeti jelentés első tervezetének véleményezésekor a szószóló megállapította, hogy a környezetvédelmi szervezetek ügyféli jogállásának gyakorlását szűkíti a környezetvédelmi szakhatósági eljárások nagy részének megszűnése, és a korábban önálló környezetvédelmi hatóságok kormányhivatali integrációjának következtében nehezült a környezeti információk, környezeti döntések, egyes szakkérdésekkel kapcsolatos álláspontok megismerhetősége is. Továbbá hangsúlyozta, hogy a közigazgatási eljárások és a közigazgatási bíráskodás átfogó újraszabályozása más környezetet alakít ki a társadalmi részvétel számára, megváltoztathatja a részvételhez szükséges jogok érvényesülését. Az azonnali végrehajthatóság megengedése azoknál a beruházásoknál, amelyek engedélyezését kormányrendelet kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánítja, a jogorvoslati jog kiüresedését eredményezi, ha a beruházás megvalósulhat a jogorvoslati eljárás befejeződése előtt. Végül a szószóló rámutatott, hogy a jogalkotás előkészítésében a nyilvánosság érdemi részvételének továbbra is gátja a túlságosan rövid véleményezési határidő, illetve az, hogy egyes szervezeteknek egyáltalán nem történik meg a társadalmi egyeztetése.

5.1.5.

Nemzetközi szerepvállalás

Jövő Generációs Intézmények Hálózata

A szószóló nemzetközi tevékenységének súlypontja egy, a jövő nemzedékekkel foglalkozó, nemzeti, illetve regionális szinten működő szervezeteket összefogó hálózat, a Jövő Generációs Intézmények Hálózatának (Network of Institutions for Future Generations) (továbbiakban: Hálózat) kiépítése és előremozdítása volt. A Hálózat a szószóló kezdeményezéseként, az ENSZ Főtitkárának 2013-ban megjelent, a „Nemzedékek iránti szolidaritás és a jövő generációk szükségletei” című jelentésének hatására jött létre 2014-ben. A jelentés 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 érdekeinek képviseléséhez.

A Hálózat tagjainak éves találkozója 2016. június 7–8-án Helsinkiben, a finn Parlamentben került sor, a Bizottság a Jövőért (Committee for the Future) által szervezett, a „Jövő Generációiért” (For the Next Generations)

címet viselő konferencia részeként. A találkozón az intézmények képviselői 2 évre elnökké választották Szabó Marcellt. Megerősítették továbbá, hogy a Hálózat titkársági feladatait a szószóló titkársága látja el. A szószóló 2016. december 1-jei alkotmánybíróvá történt megválasztását követően a Hálózat tiszteletbeli elnöki tisztségét tölti be.

Az ENSZ-szel való együttműködés

2016 szeptemberében John Knox, az ENSZ emberi jogok és környezetvédelem kapcsolatát vizsgáló független szakértője konzultációra hívta a kormányokat, valamint az állami és civil szervezeteket, annak megvitatására, hogy milyen kapcsolatot és kihívást látnak az emberi jogok érvényesülése, érvényesítése és a biodiverzitás között, milyen intézményi megoldások segíthetik a megfelelő gyakorlat kialakítását. A beérkező anyagokat figyelembe véve a független szakértő 2017 márciusában terjeszti elő az ENSZ Emberi Jogi Bizottságánál tematikus jelentését a biodiverzitás és az emberi jogok kapcsolattartóról. Ehhez a jelentéshez nyújtotta be szakmai anyagát a szószóló, amelyben részletezte a magyar intézményi gyakorlatot és jogszabályi hátteret, valamint a témához kapcsolódó kihívásokat.

A Nemzeti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózata (ENNHRI) önálló munkabizottságot hozott létre annak érdekében, hogy összehangolják az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak eléréséért és az emberi jogok érvényesüléséért végzett tevékenységeket, értékelési szempontokat. Berlinben a munkabizottság ülésén a szószóló titkárságát munkatársa képviselte, aki tájékoztatta a társintézményeket a jövő nemzedékek érdekeinek biztosítását szolgáló magyar megoldásról és a szószóló kezdeményezésére létrejött nemzetközi hálózat tevékenységéről.

2016-ban fejeződött be annak a szakértői munkacsoportnak a munkája, amely az ENSZ és a WHO által készített, a vízhez és szanitációhoz való hozzáférés jogának érvényesülését vizsgáló „Egyenlő esély” című értékelőlap kitöltésére alakult. A munkacsoportban a szószóló titkársága képviselte a Hivatalt.

Egyéb nemzetközi szerepvállalás

A szószóló a Jövő Generációk Hangjai Nemzetközi Bizottságának elnökeként (Chair of International Commission of Voices of Future Generations International Commission) részt vett a Londonban tartott, „2016 ENSZ Gyermek Hangjai, Generációk közötti Tudás-átadás és Díjkiosztó a Fenntartható Fejlődés és Gyermejjogok terén” (2016 UN Voices of Future Generations Children’s Initiative Inter-Generational Learning Circle and Awards Ceremony on Sustainable Development and Children’s Rights) című rendezvényen. Ennek során a világ különböző tájairól érkező, a fenntartható

A jövő nemzedékek szószólójának és kollégáinak külföldi eseményeken való részvétele

Időpont	Meghívó	Téma	Utazás célja	Helyszín
02. 25–26.	Nemzeti Emberjogi Intézmények Európai Hálózata	ENNHRI Meeting on SDGs	Információ gyűjtése az emberi jogi intézmények lehetséges szerepéről az SDG-k végrehajtásában, ellenőrzésében	Berlin, Németország
03. 29–30.	ENSZ UPR Info	ENSZ Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat (UPR – Universal Periodic Review)	ENSZ (UPR) Munkacsoport ülést előkészítő találkozó	Genf, Svájc
06. 07–08.	Network of Institutions for Future Generations	Jövő Generációs Intézmények Hálózata	A nemzetközi hálózat éves találkozója	Helsinki, Finnország
07. 06–09.	Voices of Future Generations	Voices of Future Generations: „2016 International Learning Circle on Inter-generational Equity, Children’s Rights & the World’s Sustainable Development Goals”	A fenntartható fejlődés és emberi jogok iránt elkötelezett gyermekek és szakemberek nemzetközi találkozója	London, Anglia
07. 23.	Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége	Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége által szervezett Alapjogi Fórum (Fundamental Rights Forum 2016)	Nemzetközi fórum és tapasztalatsere az alapvető jogok helyzetéről	Bécs, Ausztria
09. 20–22.	ENSZ Emberi Jogi Tanács	ENSZ Egyetemes Időszakos Felülvizsgálat (UPR – Universal Periodic Review)	Az Emberi Jogi Tanács 33. ülészakán Magyarország UPR jelentésének, ill. a magyarországi emberi jogi helyzetnek a megvitatása	Genf, Svájc
10. 11–16.	World Future Council	Maryland állam környezeti neveléssel kapcsolatos példaértékű jogalkotásának (environmental literacy standards) bemutatása és a nemzeti jogokba átültethető elemek azonosítása, a Fenntartható Fejlődési Célok implementációja	Környezeti nevelés a nemzeti jogrendszerekben, 4. Fenntartható Fejlődési Cél implementáció	Annapolis, USA

fejlődés és az emberi jogok iránt elkötelezett, 9–11 év közötti gyermekekkel közös kerekasztal-beszélgetés zajlott olyan prominens személyek közreműködésével, mint Mary Robinson, az ENSZ korábbi emberi jogi főbiztosa és Kirsten Sandberg, az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának korábbi elnöke.

A találkozó során megvitatták, hogy milyen szerepet játszhatnak a jövő generáció képviselői az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak megvalósításában.

Az Amerikai Egyesült Államok Maryland állama a '90-es évek óta tartó folyamat végeredményeként jogalkotási aktussal fogadta el a környezeti műveltségi követelmények rendszerét (environmental literacy standards). E követelményrendszer világviszonylatban egyedülálló és előremutató voltát a World Future Council (WFC) 2015-ben a World Future Policy Award ezüst érdeméremmel tüntette ki. A példaértékű jogalkotást és a jövő nemzedékek érdekei védelmének környezeti nevelési vetületeit bemutató nemzetközi konferenciát és műhelymunkát a WFC szervezte és hívta meg rá a szószólót, akit egy munkatársa képviselt. A fenntartható fejlődés oktatásának hatékony elméleti és gyakorlati megalapozása a jövő nemzedékek érdekei védelmének egyik eszköze lehet.

A Budapesti Víz Világtalálkozón a vízhez és szanitációhoz való hozzáférésről szóló panelbeszélgetésen a Titkárság munkatársa, Pump Judit hangsúlyozta az emberi jogi megközelítés szükségességét, a más emberi jogokkal való kapcsolatot és a problémakör komplex megközelítésének, illetve kezelésének elengedhetetlenségét.

A szószóló az ENSZ Fenntartható Fejlesztési Céljaira tekintettel a talajról szóló állásfoglalásában kiemelte, hogy a nemzetközi kötelezettségvállalások és az Alaptörvény Q) cikke alapján is szükséges, hogy az állam társadalmi felelősségvállalásának részeként fogalmazza meg, hogy az állami vállalatok tevékenységükkel ne okozzák más államok talajvagyonának kizsigerelését és pusztulását. A talajok nemzetközi védelmének megerősítése érdekében a Titkárság munkatársa szakértői egyeztetéseket kezdett olyan döntéstámogató kérdőív kidolgozására, amely a talajjal kapcsolatos tények összegyűjtésén, a jogi és gazdasági feltételek értékelésén keresztül a világ minden országában segítheti a talajokat érintő – különösen az állami, önkormányzati – döntéshozatalt.

Az előző oldalon található táblázat összefoglalja a szószóló és titkársága külföldi konferenciákon való részvételét.

5.2.

A nemzet közös örökségének védelme

Az Alaptörvény P) cikkének védelmi köre kiterjed a természeti erőforrásokra, különösen a termőföldre, az erdőkre és a vízkészletre, a biológiai sokféleségre, így a honos növény- és állatfajokra, valamint a kulturális értékekre. Hangsúlyozandó, hogy ez a felsorolás példálózó jellegű, tehát az Alaptörvény védelmi köre nem korlátozódik a P) cikkben kifejezetten nevesített értékekre. A jövő nemzedékek érdekeit ugyanis érinti minden, az utódaink életfeltételeit, választási szabadságát, lehetőségeit alapvetően meghatározó döntés.

A nemzet közös öröksége olyan vagyon, amelynek értékét a közgazdasági értékelések értékelési módszerük egyoldalúsága miatt önmagukban nem képesek bemutatni. Ezért kiemelt fontosságú, hogy olyan indikátorok is megjelenjenek a döntések értékelésére, amelyek képesek megjeleníteni a nemzet közös örökségének pénzben nem, vagy nem kellően kifejezhető változását is.

5.2.1.

A természet egészének védelme

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény elfogadásának huszadik évfordulója alkalmából a szószóló meghívta a törvény kidolgozóit, minisztériumi és nemzeti parki szakembereket, az Alkotmánybíróság és a Kúria képviselőit, kutatókat, jogalkalmazókat és civil szervezeteket, hogy műhelybeszélgetés keretében elevenítsék fel a jogszabályalkotás folyamatát, elemezzék a törvény végrehajtásának tapasztalatait, továbbfejlesztésének irányait. A beszélgetés résztvevői egyetértettek abban, hogy két évtizeddel ezelőtt időtálló, a természetvédelem korszerű felfogásával összhangban álló, a nemzet közös természeti örökségének megóvására kiemelt hangsúlyt helyező, az Alaptörvény céljaival is harmonizáló törvény született. A törvény megköveteli a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodást, hogy azok megújuló és önfenntartó képességüket megőrizve a jövő nemzedékek számára is fennmaradjanak, és abból kiindulva, hogy a természet védelme az egész társadalom – ideértve a gazdasági szférát is – feladata, érdekütközés esetén a természetvédelmi érdek elsődlegességét érvényesíti.



A természet védelméről szóló törvény 20. évfordulójára szervezett konferencia (2016. október 17.)

A műhelybeszélgetés résztvevői felhívták a figyelmet arra is, hogy az elért eredmények és a törvény egységének megőrzése mellett milyen változtatásokra volna szükség. Ilyen az élőhelyek, a társulások konkrétbb jogi védelme, a nemzedékről nemzedékre hagyományozott ökológiai tudás felhasználása, az özönfajok terjedése elleni határozottabb fellépés vagy a klímaváltozás hatásainak figyelembevétele. A jogalkalmazás tapasztalatai alapján egyes területeken nagyobb rugalmasságra, másutt éppen szigorításokra lenne szükség. A beszélgetésen elhangzottak alátámasztották a szószóló álláspontját, hogy a természetvédelem kellően erős szabályozása és intézményrendszerének hatékony működése az egyik sarokköve annak, hogy az állam az Alaptörvényben előírt kötelezettségeivel összhangban képes legyen megőrizni a nemzet közös természeti örökségét a jövő nemzedékek számára. Ehhez olyan szervezetrendszerre van szükség, amelyben a konkrét döntéseket természetvédelmi szakemberek hozzák, kellő helyismerettel, a helyi közösségekkel együttműködve.



*A természetfotó kiállítás egyik képe,
a mezei veréb*

© Bánszki Judit

A rendezvény dokumentumai elérhetők a Hivatal honlapján az eseménynaptárban a „Húsz éves a természetvédelmi törvény – műhelyrendezvény” címen. A műhelybeszélgetéshez kapcsolódva nyílt meg Suhayda-Bánszki Judit természetfotóinak kiállítása a Hivatalban.

5.2.2.

A természeti tőkének mint az állami vagyon részének védelme

A szószóló 2016-ban többször jelezte, hogy a természeti erőforrásainkkal való bölcs és gondos gazdálkodás egyik alapfeltétele azok vagyonkénti elismerése, megbecsülése és nyilvántartása. A szószóló a talaj védelmében hozott állásfoglalásában kiemelte, hogy a természeti erőforrásaink és az ökoszisztéma-szolgáltatások megőrzésének elengedhetetlen feltétele a megújuló képesség figyelembevétele, a minőségi és mennyiségi változások folyamatos nyomon követése és éves szintű számadás készítése, amelyben a kármentesítésre váró területek várható költségterheit is fel kell tüntetni.

A szószóló megszólalásai során hangsúlyozta, hogy a természeti erőforrásokról felvett adatokat vagyonként kell kezelni, és azok a nemzet közös örökségét képezik, ahogy a róluk meglévő hagyományos tudás is annak tekintendő.

5.2.3.

A kulturális örökség védelme

Az Alaptörvény P) cikke a nemzet közös örökségét képező értékek védelmét mindenki számára kötelezővé tette. Az egyén e kötelezettségének akkor tud eleget tenni, ha művelődéshez való jogán keresztül lehetősége van arra, hogy a szükséges ismereteket megszerezhesse, azokhoz életkorától függetlenül hozzáférhessen. A művelődéshez való alapvető jog érvényesülésének egyik eszköze a hagyományos tudás összegyűjtése, a múltbéli írott források feldolgozása, a népfőiskolák működési feltételeinek biztosítása, ami egyúttal egyfajta garanciát is jelent arra, hogy egyrészt a P) cikk által megfogalmazott kötelezettségnek minél többen meg tudjanak felelni, másrészt e tudás fennmaradjon a jövő generációk számára.

5.2.4.

Vízvédelem

A szószóló sajtóközleményeiben felemelte szavát a Dráva horvátországi szakaszára tervezett vízlépcső ellen a folyó természetközeli, vadvízi állapotának megőrzése érdekében. Szorgalmazta a csapadékvíz észszerűbb mezőgazdasági hasznosítását, kiemelve, hogy a belvíz túlzott elvezetése aszályhoz

vezethet. Felhívta a hatóságok figyelmét a Tisza vásárosnaményi szennyvíz-terhelésre, ami hozzájárult a gyors hatósági intézkedésekhez.

Stratégiák véleményezése

Hosszú előkészítés után 2016-ban három, a vízvédelem szempontjából nagy jelentőségű tervezet közigazgatási egyeztetése zajlott le, amelyeket a szószóló véleményezett is.

Magyarország árvízi országos kockázatkezelési tervéről a szószóló megállapította, hogy abban megjelennek az árvízi kockázatkezelés természetvédelemmel összhangban álló módjai. Ezeket elismerve is szükséges azonban e szempontok figyelembevételének erősítése, szélesítése, koherensebbé tétele, néhány megállapítás egyoldalúságának feloldása.

A természet védelme szempontjából az árvízi kockázat kezelésének két alapvető aspektusa van. Egyrészt a megelőzés szükségessége, hiszen az emberi tevékenység a természeti környezet megváltoztatása révén maga is oka az árvízi kockázat növekedésének. Másrészt, védekezés esetén az optimális megoldás keresése, mert egyes kockázatkezelési módok rendkívül károsak lehetnek a természeti környezetre. Alapjogi jelentősége miatt tehát az árvízi kockázat kezelésének a természet védelmét befolyásoló két alapvető aspektusát hangsúlyosabban és következetesen kell mindenütt megjeleníteni a tervezési szempontok között, és számításba kell venni a már konkrétabb tervezési szakaszok, így a nagyvízi mederkezelési tervek elkészítésekor.

A szószóló felhívta a figyelmet arra, hogy az a kockázatkezelési cél, amely szerint „az emberi egészség és élet védelmének mindig abszolút elsőbbséget kell biztosítani, még a környezetvédelemmel szemben is”, nem érvényesíthető egyoldalúan; ez a kockázatkezelési cél a megelőzés elvének figyelembevételével és az optimális megoldás keresésével együttesen valósulhat meg. A komplex megközelítésnek azon kell alapulnia, hogy az egészséges környezethez való alapjogot, amely magában foglalja a természetvédelem már elért szintjének védelmét, csak akkor lehet kivételesen korlátozni, ha az más alapjog vagy alkotmányos érték védelme miatt szükséges, és az alapjog-korlátozás további feltételei fennállnak (azaz az adott cél elérésére az alapjog-korlátozásnál enyhébb eszközök nem állnak rendelkezésre, a korlátozással a cél elérhető és a korlátozás mértéke arányban áll az elérni kívánt céllal). A korlátozás az alapjog lényeges tartalmát nem érintheti.

A szószóló javasolta, hogy a kockázatkezelési célok egészüljenek ki a természet- és tájvédelem szempontjából alapvető fontosságú „teret a folyóknak” céllal, hogy, ahol lehetséges, megfontolják az árterületek fenntartását vagy helyreállítását. Továbbá hangsúlyozta, hogy a nagyvizek, illetve a nagyvizek káros hatásai csökkentésének többféle megoldása van a hullámtér növelésétől kezdve a hullámtéri művelési ág változtatásán át a Nemzeti Vi-

dékfejlesztési Stratégia ártéri tájgazdálkodás alprogramjának végrehajtásáig. Továbbá, hogy a választható megoldásoknak keretet szabnak a nemzet közös örökségének megőrzésére vonatkozó alkotmányos előírás, az erre vonatkozó alapjog korlátozásának igen szűk lehetősége, valamint a vizes élőhelyek védelmére vonatkozó nemzetközi és hazai előírások. A szószóló kérte e szempontok hangsúlyos megjelenítését a kockázatkezelési tervben, hogy a mederkezelési tervek végleges változatának kidolgozásakor és elfogadásakor ezekre tekintettel legyenek.

Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervének 2015. évi felülvizsgálatáról (VGT2) a szószóló megállapította, hogy átfogóan, a konfliktusokra is kitérve tárta fel a helyzetet, amelyben több, a Hivatal jelentéseiben már jelzett probléma megjelenik, mint például a kármentesítések elvégzésének szükségessége, az ivóvízbázisok védőterületeinek védelme, az illegálisan fúrt kutak felderítése, a hatósági szervezetre vonatkozó megállapítások. Véleményében felhívta a figyelmet a környezetvédelmi törvény horizontális jellegére és azon rendelkezéseire, melyekből következik a vízgyűjtő-gazdálkodási terv céljai elérésének és intézkedései végrehajtásának törvényi kötelezettsége minden eljárásban, mint például a művelési ág-váltás engedélyezésben, a támogatások pályázati kiírásánál vagy a támogatási szerződések megkötésénél. Ezt az általános kötelezettséget a jogalkotók és a hatóságok nem érvényesítették minden esetben. A szószóló hangsúlyozta, hogy a területhasználatok és a vízgyűjtő-gazdálkodási terv céljai közti összhang megteremtéséhez sürgős intézkedésre van szükség azokon a területeken, ahol ez az Alaptörvényből fakadó kötelezettség. Ilyen többek között a vízbázisok védelmét szolgáló védőövezetek védelmének biztosítása a szükséges határozatok kiadásával és ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzéssel.

Sürgető feladat az is, hogy a pályázati források felhasználása csak a vízgyűjtő gazdálkodási célokkal összhangban történjen, és az beépüljön minden területhasználati kötelezettségbe, figyelembe véve, hogy a jó állapot elérése sokszor éppen be nem avatkozással, a természetre káros beavatkozások elkerülésével érhető el. A pályázati feltételek meghatározásánál érvényesíteni kell, hogy a területhasználatra – ideértve azok módját (talajtömörítés, talajlefedések minimalizálása) –, valamint a vízhasználatra (pl. mikroöntözés, vízvezetéknel a hálózati veszteség csökkenése) csak a VGT2 céljaival összhangban kerülhessen sor.

Előremutató, hogy a VGT2 elkészítésével egyidejűleg több területen is módszertani segédletek, jó gyakorlatot bemutató útmutatók készültek, ezek azonban akkor tudják betölteni szerepüket döntéshozatali segédeszközként, ha a szakterületek konszenzusát tükröző megoldásokat tartalmaznak, ellenkező esetben a jogbiztonságot gyengítik. A szószóló javasolta, hogy a jogalkotási feladatokat egészítsék ki az önkormányzati jogalkotással, mert a helyi szabályozás meghatározó lehet sok esetben.

A VGT2 kidolgozása idején még nem volt ismert sem a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek integrációja, sem az olyan közigazgatási eljárási szabályok módosítása, amelyek a környezetvédelmi és természetvédelmi másodfokú hatóságot szakértői szerepbe kényszerítik, illetve a vízügyi hatóság szakhatósági állásfoglalását megszüntetik (és azt a hatóság belső jogsegély formájában adhatja meg). A szószóló ezért javasolta annak vizsgálatát, hogy a VGT2 céljainak elérésére hogyan hatnak az új igazgatási, szervezeti és eljárási változások. Kiemelte azt is, hogy a VGT2 végrehajtása lehetetlen annak tudományos megalapozására, a gyakorlatok elemzésére alkalmas és felkészült háttérintézmények nélkül. A háttérintézmények megszüntetése, szétdarabolása veszélyezteti a komplex megközelítést igénylő horizontális védelmet.

A Nemzeti Vízstratégiáról (Kvassay Jenő Terv) a szószóló megállapította, hogy sokoldalú, problémafeltáró és számos előremutató megoldási irányt, javaslatot tartalmaz, reális képet fest a vízügyi rendszer, a vízgazdálkodás állapotáról. Több vonatkozásban az integratív megoldást helyezi előtérbe, hangsúlyozza a környezeti-természeti szempontok, a nemzet közös öröksége megóvásának figyelembevételét, alkalmazza a rendszerszemléletet. Ez a megközelítés azonban nem hatja át teljes egészében a stratégiát. A szószóló javasolta a stratégiában a nemzet közös örökségének megóvását segítő megfontolások következetes megjelenítését, az ezt szolgáló intézkedések véghezvitelét. Azt is kiemelte, hogy a stratégia ne köteleződjön el előre olyan fejlesztéstípusok, valamint már nevesített létesítmények mellett, amelyek megvalósítása a stratégiában megfogalmazott fenntarthatósági célokkal és komplex megközelítéssel is ellentétben állhat. Ez szükségessé teszi kellő erőforrások biztosítását azon, jelenleg hiányzó felmérések, kutatások elvégzéséhez, amelyek szükségesek a vizeket érintő – a természetes ökológiai rendszerek önfenntartó, önszabályozó képességének és az ökoszisztéma-szolgáltatások megőrzését figyelembe vevő – döntések meghozatalához

A szószóló javasolta, hogy a stratégia jövőképeben és hosszú- és középtávú céljai között szerepeljen a víznek mint a természeti rendszerek létezési, illetve működési alapfeltételének a megóvása, továbbá szorgalmazta a környezeti vizsgálat jelentésében kifejtett számos fontos javaslat stratégiába történő következetes beépítését, így többek között a stratégiai indikátorok és mutatók körének kiegészítését a környezeti célok elérését szolgáló mutatókkal.

A vízvédelmi és a vízügyi igazgatási tevékenység esetleges integrációjával kapcsolatosan a szószóló kifejtette, hogy az nem eredményezhet ellentmondást egyes hatósági, igazgatási jogkörök, különösen a vízhasználat, vízgazdálkodási tevékenység környezeti következményeinek mérlegelése és a vízhasználat, vízgazdálkodási tevékenység megvalósítása között. Nem értett egyet azzal a felvetéssel, hogy a környezet- és természetvédelem vízállapotokhoz szoros kapcsolódása miatt az összhang biztosítása a Vgtv. mint

kerettörvény feladata, mert a környezet – ezen belül a víz mint környezeti elem, valamint a víztől függő más környezeti elemek és rendszerek, folyamatok – általános védelme az éppen e célból létrehozott átfogó törvény, a környezetvédelmi törvény feladata. Az ebben lévő általános szabályokat a környezetvédelem egyik alapelve, az integráció követelménye alapján kell más szakterületi szabályozásokban figyelembe venni.

5.2.5.

Talajvédelem

A szószóló 2016-ban a talaj védelmében állásfoglalást adott ki, amelyben sürgette a nemzeti talajstratégia megalkotását, és annak megszületéséig javaslatokat fogalmazott meg a talaj minőségi és mennyiségi romlásának megállítására. Az állásfoglalást a szószóló hazai és nemzetközi tudományos álláspontok figyelembevételével alakította ki. A tudományos konszenzus szerint a talaj szerves és szervesetlen anyagok, gázok, oldatok és élőszervezetek dinamikus rendszere, amelynek alkotó elemei a rendszeren belül, illetve a környezettel állandó kölcsönhatásban állnak. A talaj hő-, víz- és tápanyagraktár, amely tompítja a szélsőséges időjárási viszonyok hatásait, és amely megújulása révén biztosítja az emberi élet természeti alapjait. A talaj más-más nem helyettesíthető, helyhez kötött érték, amelyből 10 cm vastag réteg ezer év alatt képződik, ezért olyan, sajátos védelmet igényel, ami biztosítja a különböző talajfunkciók megőrzését. A talaj mennyiségének és minőségének megőrzése a jelen és a jövő nemzedékek számára a választás lehetőségének megőrzését is jelenti, ide értve a tájhasználatok közötti váltást.

A szószóló állásfoglalásában megállapította, hogy a talaj védelmének jogi keretei nem tükrözik azt a kiemelt szerepet, amelyet életfeltételünk biztosításában betölt, illetve amelyet az alkotmányos védelem indokolna. A talaj és a sokrétű talajfunkciók jogi védelme nem teljes körű, így a talaj élővilága nem kap jogi védelmet. Kiváló és jó minőségű termőföldjeink területe folyamatosan csökken, a talajfedés, illetve a talajdegradációs folyamatok megállítása és megfordítása eddig a gazdasági ösztönzők ellenére is elmaradt. A településeken a talaj funkcióvesztésének megelőzésére a településrendezési, településfejlesztési eszközök csak korlátozott mértékben alkalmasak. Mindezekre tekintettel a szószóló olyan javaslatokat fogalmazott meg, amelyek a negatív folyamatok megállítását segíthetik elő, és megőrzik a jövő nemzedékek számára a választás lehetőségét. A javaslatok között szerepel többek között a kiváló és jó minőségű termőföldjeink védelmének szigorítása, a művelésből való kivonás teljes tilalma, új bányászati tevékenység lehetőségének megszüntetése, a zöldmezős beruházások engedélyezésének tiltása mindaddig, amíg barnamezős területek állnak rendelkezésre; a talajművelésre vonatkozó szabályok – jogi követelmények és gazdasági ösztönzők – következetes szá-

monkérése és kikényszerítése, az eróziós és talajdegradációs folyamatok megállítására érdekében a talajművelési szabályok felülvizsgálata és módosítása.

A szószóló hangsúlyozta, hogy a talajvagyon védelme új szemléletű ismeretátadást kíván mind az oktatásban, mind a tanácsadásban. A meglévő adatok tudományos feldolgozása, a monitoring hálózatokból származó adatok kiszámítható kutatási program keretei között történő feldolgozása, a mezőgazdasági tevékenység során használt vegyszereknek a talaj élővilágára gyakorolt hatásának vizsgálata és az eredmények nyilvánosságra hozatala, a független tanácsadó és információs rendszerek működtetése mind elengedhetetlen feltételei talajvagyonunk megőrzésének.

A nem megfelelő pályázati forrás-elosztás, nem megfelelő feltételek meghatározása, illetve kivételek és mentességek lehetővé tétele ellentétes az Alaptörvényből fakadó állami kötelezettséggel.

5.2.6.

Az erdő védelme

2016-ban ismét napirendre került az erdőtörvény nagymértékű megváltoztatása, amely felvetette a természet már elért védelmi szintje csökkentésének veszélyét. A javaslatok egy része az erdő gazdasági funkcióját oly módon erősítette volna meg, amiből az erdő természetvédelmi funkciójának viszszaesése következne. A februári, majd az októberi koncepciót megvitató üléseken a szószóló, illetve munkatársai kifejtették, hogy az erdő a legösszetettebb szárazföldi ökológiai rendszer; nem véletlen, hogy az erdőket az Alaptörvény P) cikke a nemzet közös öröksége védelmi szintjére emelte, tehát a legmagasabb alkotmányos védelem alatt áll.

Az erdészeknek az elmúlt évszázadokban nagyon jelentős szerepük volt ennek az erdőkincsnek a kialakulásában és gazdagításában. A hatályos erdőtörvény az erdők hármasságát – gazdasági, természetvédelmi és közjóléti – funkcióját alapul véve határozza meg céljait, amelyeknek része a klímavédelem, a biológiai sokféleség, a termőtalaj megőrzése, a tiszta ivóvíz biztosítása, valamint a vidékfejlesztés és foglalkoztatás elősegítése is.

Az új koncepció e célrendszert csak kis mértékben követi, a foglalkoztatási lehetőségekre, a vidékfejlesztésre, az erdő gazdasági funkciójára összpontosít, miközben a többi funkcióval való összhangra nem fordít ugyanilyen figyelmet. Míg a korábbi erdőtörvények, kisebb vagy nagyobb mértékben, de a különböző szakmai szervezetek közötti kompromisszum eredményét tükrözték, az új elképzelés nem alapul olyan sokoldalú szakmai egyeztetésen, amely alátámasztaná az erdőtörvény ilyen, a természetvédelmi kötelezettségek nagymértékű csökkentésével járó módosítását.

A nemzet közös természeti örökségének megóvása éppen más irányú változtatásokat indokolna az erdőtörvényben: erősíteni kellene, hogy az ál-

lami tulajdonú területeken a gazdasági funkciót alá kell rendelni a természetvédelmi és a közjóléti funkciónak, a védett természeti területeken a természetvédelmi kezelés, egyéb védett területeken a természetközeli gazdálkodás valósuljon meg. Erőteljesebben kellene folytatni a védett erdők állami felvásárlását a magángazdálkodóktól, hogy a védelmi szint megőrzéséről az állami tulajdon keretei között gondoskodjanak.

Problematicus, tudományosan alá nem támasztott elem a gyors növéssű, rövid vágásfordulójú fák természetésének előtérbe helyezése, nagyobb széndioxid-megkötő képességükre hivatkozva. Ez az érvelés nem veszi figyelembe, hogy hosszabb vágási ciklusú erdőben az élő, a holt anyag és a megbolygatatlan talaj lényegesen több szén-dioxidot képes lekötni, tárolni. A koncepcióban írottak gyengítenék azt a lassan általánossá váló megközelítést, hogy a folyamatos erdőborítottság és az őshonos fák visszatelepítése érték. A koncepció utat nyitna idegen fajok betelepítése előtt a változó klímára való hivatkozással, támogatná az őshonos fajok és a természetközeli erdő helyett egy monokultúrás, fajtaszegény, esetenként a nagyon gyorsan terjedő és szaporodó fákból álló kultúrák elterjedését is.

A koncepciók aggodalomra okot adó elképzelései közül számos a közigazgatási egyeztetésre benyújtott törvénytervezetben is fennmaradt, és újabb, a koncepciókban nem is említett, szintén aggályos változtatások kerültek be. A tervezet természetvédelmi szempontból olyan jelentős változásokat tartalmaz, amelyek felvetik a természet védelmének a hatályos törvény által garantált, már elért szintjétől való visszalépés veszélyét, részben a garanciális jellegű anyagi jogi előírások hatókörének szűkítése vagy elhagyása miatt, részben azért, mert a törvényből kikerülne az erdőgazdálkodás számos garanciális előírást tartalmazó tervezési-döntési folyamata, anélkül, hogy a módosított törvény megfelelő támpontokat adna a részletes szabályozás kidolgozásához.

A biodiverzitás és az erdő mint természetes rendszer, élőhely megőrzéséhez kulcsfontosságú a folyamatos erdőborítás, amelynek jelentős szerepe van a klímaváltozás mérséklésében is, ami az erdőtörvény céljai között az első helyen szerepel. A tervezet azonban számos helyen módosít az e célok eléréséhez szükséges folyamatos erdőborítás szabályozásán, a változtatások többsége korlátozza ennek elérését. A tervezet módosítja a folyamatos erdőborítás fogalmát, emiatt a térbeli folyamatosság bizonytalanná válik, a tájképi megjelenés figyelembevételére szűkül. Jelentősen megváltoznak a folyamatos erdőborításra való áttérés szabályai is.

A módosítás szűkíti az alkalmazási kört, a szűkebb alkalmazási körön belül is a síkvidéki erdőknél felére csökkenti azt a területet, ahol az áttérést meg kell valósítani. A kötelezettség tartalma maga is szűkebb lesz, alkalmazható lesz egy olyan új üzemmód, amelynél már nem általános cél a folyamatos erdőborítás elérése, továbbá a tarvágási tilalom alkalmazási köre is szűkül. Mindez kétségessé teszi a preambulumban is rögzített biodiverzitás-véde-

lem és a közjóléti célok teljesülését, ezért több vonatkozásban is felmerül a természet védelmét szolgáló intézményes védelem már elért szintjétől való jelentős visszalépés lehetősége, amit nem indokol más alkotmányos érdekek jelentős sérelme. Az új rendelkezések nem felelnek meg az Alaptörvényben támasztott, az államra is vonatkozó szigorúbb kötelezettségnek.

A szószóoló a tervezett szabályok alapos újragondolását tartotta szükségesnek, hogy az állami tulajdonú erdőkben, függetlenül rendeltetésüktől, a nemzet közös természeti örökségének védelme megvalósuljon, legalább azon a mérsékelt módon, ahogyan azt a jelenlegi szabályozás megkívánja, és csak abban az esetben biztosítva eltérést, ha az valamely más alapjog érvényesítéséhez elengedhetetlen, figyelembe véve a szükségesség és arányosság követelményét is.

A szószóoló az eljárási szabályok kiegészítését is szükségesnek tartotta, hogy a természetvédelmi kezelésért felelős szervek, valamint a természetvédelmi hatóság minden olyan eljárásban vagy más hatósági aktusban részt vegyen, ahol csak e szervek speciális szaktudása alapján lehet megfelelő eljárási cselekményeket végezni.

A tervezet a védett természeti területeken és a Natura 2000 területeken is a jelenleginél enyhébb előírásokat alkalmazna, anélkül hogy ezek megfelelő hatásvizsgálatokkal alátámasztottak lennének, illetve kellő módon tekintetbe vennék az Alaptörvény előírásait. A gazdasági rendeltetéseknek a nem fokozottan védett természeti területeken való megengedéséről a szószóoló megállapította, hogy a védett területek mindegyikén a természetvédelmi cél megvalósításának előfeltétele a gazdasági rendeltetés tiltása, és felhívta a figyelmet arra, hogy az Országgyűlés a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program részeként elfogadta a Nemzeti Természetvédelmi Alaptervet, amely kimondja, hogy a védett erdőkben minden egyéb szempontot a természetvédelmi érdekeknek kell alárendelni. A kormányzati jogszabály-előkészítés irányát az országgyűlési határozatok is meghatározzák, így a jogszabályokban ezekre is tekintettel kell lenni.

A tervezet védett természeti területen is megengedné, hogy az árvízvédelmi vagy honvédelmi rendeltetés elsődleges lehessen, minden további feltétel nélkül. A szószóoló megítélése szerint azonban ez csak körültekintően, más megfelelő megoldás hiányában, a szükségesség–arányosság Alaptörvényben megfogalmazott mérlegelése után alkalmazható, ezért az ezt figyelembe vevő kiegészítő rendelkezések megalkotását javasolta.

A Natura 2000 területeken, így az ilyen rendeltetésű erdőkben is jogszabályi kötelezettség a terület kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése vagy elérése. Ez azonban bizonytalanra válik azáltal, hogy a tervezet csupán a konkrétan meg nem határozott „jelölő erdei élőhely”-re kívánja vonatkoztatni. A kedvező természetvédelmi helyzetet azonban nem lehet elérni, ha a Natura 2000 területen belül csak egy konkrét helyre szorítkoznak az intézkedések, miközben azt az élőhelyet érő hatások összessége határozza

meg, továbbá az élőhely kedvező természetvédelmi helyzetének elérése magában foglalja az élőhely természetes elterjedésének növekedését is.

Az erdőgazdálkodás tervezési és döntéshozatali folyamata jelentősen átalakul. A jelenlegi előírások átlátható és – az Alaptörvény azon rendelkezése szempontjából, hogy a nemzet közös természeti örökségének megóvása az állam és mindenki kötelessége – megfelelő szabályozási rendszert alakítottak ki. A természet védelméért felelős hatóság, a természetvédelmi kezelésért felelős szerv, valamint a természetvédő civil szervezetek tájékoztatását, az egyeztetésben, illetve a döntésben való garanciális jelentőségű részvételét biztosító szabályok teszik ezt lehetővé. A tervezet szerint azonban a jelenlegi szabályok többsége hatályát veszti, és az újabb felhatalmazó rendelkezések szerint végrehajtó rendeletekben fogják e kérdéseket szabályozni, ezzel teljesen nyitottá válik, hogy azokba mi kerül be.

A tervezet jelentősen lerövidíti azt az időt, ami a hatóság rendelkezésére áll az előzetes bejelentéshez kötött tevékenység ellenőrzésére, adott esetben feltételhez kötésére, korlátozására, tiltására. Ez az idő általánosan felére, míg a nagy kiterjedésű területeknél a harmadára rövidülne le. A törvény 2009-es módosítása már jelentősen szűkítette a hatóság mozgásterét azzal, hogy a tevékenységek egy részénél az engedélyezést az előzetes bejelentés váltotta fel. A megalapozott döntéshez kellő idő szükséges, adott esetben akár természetkárosítás is lehet az eredménye, ha nincs elégséges ideje a hatóságnak mérlegelésre, ezért a szószóló javasolta a hatályos rendelkezés változatlanul hagyását.

A szószóló nem értett egyet a védendő erdők, élőhelyek és az intenzíven terjedő fafajú erdők közti védőtávolság tervezett csökkentésével sem, mivel a tudományos vizsgálatok azt mutatják, hogy a jelenlegi 200 m-es védőtávolság sem elegendő. Ezért javasolta, hogy vegyék fontolóra a védőtávolság növelését.

A szószóló végül üdvözölte a nemzet közös természeti öröksége megóvásához, az egészséges emberi környezethez való jog biztosításához közvetetten kapcsolódó más jogterületeken a korábbi ombudsmani jelentések ajánlásaival összhangban álló változtatásokat, mint amilyen például az Országos Erdőállomány Adattár és az ingatlan-nyilvántartás közötti összhang megteremtésének célja, az önerdőszüléssel kapcsolatos szabályok megjelenése, az erdőgazdálkodót és az erdőtulajdonost terhelő felelősségi szabályok rendezése, az erdőfelújítás és a bírságolás rendszerének újraszabályozása.

Nemzeti Erdőstratégia

Az erdőtörvény módosításának előkészítése alatt tették közzé a Nemzeti Erdőstratégia tervezetét. A szószóló erre vonatkozóan is megállapította, hogy az erdők tekintetében a „nemzet közös örökségének státusa” az állam és az erdővel rendelkezni jogosult esetében azt jelenti, hogy a tulajdonnal való ren-

delkezés teljes és feltétlen szabadsága helyébe a felelős, fenntartható gazdálkodást megvalósító használatot kell helyezni. A stratégiának ezért alapvető szemléletváltást tükröző, az erdők fennmaradását, a folyamatos erdőborítást biztosító gazdálkodási, érdekeltségi rendszer kialakítását kell elősegítenie. Ez olyan szabályozórendszer megteremtését igényli, amely elismeri és preferálja az erdő társadalom számára nyújtott immateriális szolgáltatásait is, és a fenti cél megvalósítását szolgáló erdőgazdálkodási módszereket, üzemmódokat támogat.

A stratégiában azonban nem egyértelmű, hogy a fenntarthatóság minden átható alapelv-e, amit a hasznosítás során is mindig figyelembe kell venni, ezért az erdészeti szakigazgatás számára is önálló stratégiai célként kellene megjeleníteni a fenntartható erdőgazdálkodás biztosítását, feladatként meghatározni a megerősítését, illetve segíteni kialakítását. E nélkül nem érvényesíthető a stratégia korszerű, az ökológiai alapokra, természeti folyamatokra, a vegyszeres kezelések egyértelmű korlátozására építő erdővédelmi célkitűzése sem. A szószóló javasolta a stratégia kiegészítését a fenntartható erdőgazdálkodás megőrzéséhez és fenntartásához elengedhetetlen szempontokkal, feltételekkel, különösen az erdő energetikai hasznosítása, az erdészeti biomassa felhasználása, a feltáró hálózat kiépítése vonatkozásában.

5.2.7.

A biodiverzitás védelme

A délvidéki földikutya fokozottan védett fajának védelme

A szószóló 2015 szeptemberében „A délvidéki földikutya fokozottan védett fajának megőrzéséről a jövő nemzedékek számára” című állásfoglalásában hívta fel a figyelmet a hazánk területén mintegy kétmillió éve honos, fokozottan védett délvidéki földikutya faj (*Nannospalax (leucodon) montanosyrmiensis*) kritikusan veszélyeztetett, a kihalás szélére sodródott állapotára, az ezzel kapcsolatos állami alkotmányos kötelezettségekre. Fontos hangsúlyozni, hogy az elmúlt évtizedekben kizárólag hazánkban bukkantak életképes populációkra; a szerb–magyar határ vidékén Kelebia-Ásotthalom térségében, illetve Baja városának még beépítetlen peremterületén.

Az állásfoglalás javaslatot tett egy komplex, a faj élőhelyeihez, a rövid, közép és hosszú távú célokhoz, a megőrzésben részt vállaló szereplők feladat-és hatásköréhez igazodó, priorizált intézkedési csomagra. Az állásfoglalást az államigazgatás, az érdekelt önkormányzatok, szakmai és civil szervezetek széles körben üdvözlötték és támogatták, a javasolt intézkedési csomagot konkrét cselekvési tervnek tekintette több érintett szereplő.

Az állásfoglalás kiadása óta eltelt időben több, kedvezőnek tekinthető folyamat indult el. Egyrészt a Kiskunsági Nemzeti Park Igazgatóság 2016 szeptemberében fejezte be a bajai földikutya rezervátum országos jelentőségű



A délvidéki földikutya – dr. Németh Attila fotója

természetvédelmi területté nyilvánításáról szóló előterjesztése szakmai és társadalmi egyeztetését, amelyben a jövő nemzedékek szószólójának titkársága is részt vett; 2017 januárjában a jogszabálytervezetet államigazgatási egyeztetés keretében észrevételezte. Másrészt 2016 decemberében a Bács-Kiskun Megyei Értéktár „Természeti Környezet” kategóriájába került a délvidéki földikutya, a Magyar Tudományos Akadémia pedig már

korábban felvállalta a hungarikummá minősítési eljárás szakmai előkészítését és indokolását. Ez összhangban van az állásfoglalás intézkedési csomagjában megfogalmazott, a társadalmi támogatottság növelésének szükségességével.

A fehér akáccal kapcsolatos elvi állásfoglalás

A szószóló önálló elvi állásfoglalást adott ki a fehér akác természetésének jogszabályi környezetével kapcsolatos elvárásokról. A fehér akác a Kárpát-medencében idegenhonos, Észak-Amerikából származó, inváziós tulajdonságokkal rendelkező faj, amely nagyon gyors terjedésre képes az őshonos növények és életközösségek rovására. Az állásfoglalás kialakítása során megkeresett, az ország legkiemelkedőbb ökológiai és botanikai kutatóintézetei egyöntetűen jelentős kockázatot tulajdonítanak a fehér akác természetésének. Ugyanakkor a fehér akác gazdaságilag fontos faj: gyorsan növekvő faanyaga értékes, továbbá a legjelentősebb hazai mézelő növény, ezért a fehér akácra vonatkozó jogi szabályozás óhatatlanul is a környezeti kockázatok és a gazdasági érdekek közötti kompromisszumként jelenik meg. A fehér akác a hatályos jogszabályok szerint inváziós tulajdonságú, idegen honos fajnak minősül, ugyanakkor hungarikummá minősítésével egyidejűleg felmerült e korlátozások feloldásának lehetősége is. Az ökológiai aggályok fényében indokolt volt tehát áttekinteni a fehér akác jogi szabályozását a faj ökológiai hatásainak fényében.

Az állásfoglalás támpontokat kívánt a jogalkotó figyelmébe ajánlani a fehér akácra vonatkozó jogi szabályozás esetleges jövőbeli változtatásához. Első ajánlasként differenciáltabb jogalkotói megközelítést szorgalmazott, tehát meg kell határozni azokat a területeket, ahol a fehér akác hatásainak ismeretében természetés indokolt, és ahol ezért e faj telepítésének lehetősége biztosítandó, más területeken azonban inváziós tulajdonságai okán szigorú korlátozások közé kell szorítani természetését. Második ajánlasként megállapította, hogy a jelenlegi szabályozás a megkeresett szakmai vélemények alapján alkalmas az akác természetés korlátozására, valamint támogatására is.

Az állásfoglalás harmadik ajánlasként hangsúlyozza, hogy a jelenlegi telepítési korlátozások feloldása komoly ökológiai kockázatokkal jár az őshonos növényvilágra és az erdei életközösségekre, ezért e korlátozások feloldása aggályos volna az Alaptörvény P) cikke szempontjából.

A talaj biodiverzitásának védelme

A talajvédelem egyúttal a biodiverzitás védelmét is szolgálja, a szószóló több megszólalásában és a talajjal kapcsolatos állásfoglalásában is hangsúlyozta ezt az összefüggést. E vonatkozásban különösen fontosak a FAO megállapításai, amelyek kiemelik a talaj élővilágának az ökoszisztéma részeként betöltött szerepét, így a tápanyagforgalom szervező funkcióját, a talaj szerves anyag dinamikájának szabályozását, a szénmegkötését, a talaj fizikai szerkezetének, a víz elérhetőségének megváltoztatását, a növények tápanyagfelvevő képességének javítását, a növény egészségi állapotának erősítését. Mindezek alapján hangsúlyozta a szószóló, hogy a talaj élővilágának vizsgálatára, védelmére a korábbiánál nagyobb figyelmet kell fordítani.

5.2.8.

A települési környezet védelme

Fatestvér Program

A jogalkotási javaslatok kapcsán már említett Fatestvér Program a zöldfelületek növelésével a települési életminőség javítása szempontjából is kiemelt jelentőségű. A Program tervezete szerint a facseteték elültetése elsődlegesen a kisgyermekek lakóhelye szerinti önkormányzatok területein, nagyvárosok közelében található egybefüggő, nagyobb területeken, illetve a nemzeti park igazgatóságok területein történne.

Települési környezetben sokszor a közterületi fák, egyéb zöldfelületek, parkok, esetleg fasorok jelentik az egyetlen kapcsolódási lehetőséget a lakosok, gyermekek számára a természeti környezettel, jelentőségük szemléletformálási, oktatási, környezeti nevelési, környezet-egészségügyi szempontból is kiemelkedő. Az ember által létrehozott és fenntartott zöldfolyosók a települések közelében vagy azok területén mozaikosan elhelyezkedő természeti területeket, élőhelyeket összekötve ökológiai hálózatot is alkotnak. A városi zöldfolyosók emellett hatékony eszközei a zajvédelemnek és a levegőminőség javításának.

Fellépés az Orczy-kerti fakivágások ellen

A kiemelt beruházások kapcsán a szószóló több ízben is szót emelt a városi zöldterületek védelmében, ami hozzájárult az értékes Orczy-kerti faállomány

részleges megmentéséhez. A zöldfelületek megóvása érdekében a szószóló a szakmai-társadalmi párbeszéd fontosságát hangsúlyozta.

A Tájstratégia véleményezése

A táj azoknak az elemeknek a sajátos komplex rendszere, amelyeket az Alaptörvény a nemzet közös öröksége, illetve a nemzeti vagyon részeként különös védelemben részesít, ezért a szószóló mindig nagy figyelmet fordított arra, hogy a táj védelme, tervezése, kezelése miként tudja ezt jól szolgálni. Ennek egyik eszköze az Európai Táj Egyezmény hazai megvalósítása részeként a Nemzeti Tájstratégia kidolgozása.

A 2017–2026 közötti időszakra szóló Nemzeti Tájstratégia tervezete átfogó, a releváns ágazati stratégiákat kellő mértékben integráló, a fenntartható fejlődés követelményeire hangsúlyt helyező, kiváló munka. A természet- és a tájmegőrzés problémáit széles összefüggés-rendszerben értelmezi, a jövőképpel, a szakpolitikai célokkal, beavatkozási területekkel és eszközökkel a szószóló egyetértett. Néhány ponton azonban érezhető volt a gazdasági szempontok túlzott figyelembevétel, miközben a beruházások gyors megvalósítására való törekvés a természet- és tájvédelmi konfliktusok egyik kiváltó oka, a szószóló ezért javasolta az ilyen részek újragondolását és a tájstratégia alapcéljainak megfelelő megfogalmazást.

A szószóló nagyon fontosnak tartja a stratégiában megfogalmazott célok megvalósítását. A megvalósítást szolgáló intézkedések jelentős része uniós forrásokra épülő operatív programokhoz kapcsolódik, mindazonáltal a megvalósítás nem köthető pusztán ahhoz, hogy az uniós források milyen mértékben állnak majd rendelkezésre. A táj védelme a nemzet közös örökségének védelmét is szolgálja, így ez az államnak Alaptörvényben foglalt kötelezettsége, ezért saját eszközeit is a védelem szolgálatába kell állítania, és ha szükséges, meg kell tervezni a hazai költségvetésből való finanszírozást is.

5.2.9.

A levegő védelme

A levegő, bár nem került külön nevesítésre az Alaptörvény P) cikkében, környezeti elemként és természeti erőforrásként a nemzet közös örökségének köréhez tartozó, védendő alkotmányos érték. A szószóló megkülönböztetett figyelmet fordított a levegőtisztaság ügyére. Felhívta a figyelmet a lakossági tüzeléssel és az illegális hulladékégetéssel járó részecske-kibocsátás súlyos egészségkárosító hatására, az életeket mentő tisztább fűtés fontosságára. Felhívást tett közzé a fővárosi szmogriadó-rendeletéről, és a népbetegséggé vált parlagfű-allergia megelőzését szolgáló intézkedéseket szorgalmazott. A szószóló többször is sürgette a szombathelyi Falco Zrt. fafeldolgozó üzeme

működéséből származó levegőszennyezés és zajterhelés csökkentését, s ezzel előmozdította, hogy a gyár a környéken lakók egészségkárosodási kockázatát mérséklő környezetvédelmi beruházásokra szánja el magát.

A szószóló önálló elvi állásfoglalást adott ki a háztartási tüzelőberendezésekből származó légszennyezettség riasztó mértékéről és csökkentésének szükségességéről. Magyarország levegőminőség szempontjából európai és világviszonylatban is az elmaradott országok közé tartozik. Egyes földrajzi régióinkban a kistelepülések levegője – különösen az őszi-téli fűtési szezonban – kirívóan szennyezett, ami súlyosan és közvetlenül hat az itt élők egészségére. Mindez sajnálatosan tükröződik a hazai halálozási, illetve megbetegedési adatokban is.

Míg 2000-ben a kisméretű szálló por kibocsátásban a lakossági fűtés részesedése 24% volt, 2013-ra ez az arány már 45%-ra emelkedett. Friss adatok szerint (az alacsony fűtőértéke és magas káros-anyag tartalma miatt) a legrosszabb minőségű lignit háztartási, lakossági fűtés célú használata 2007-hez képest négyszeresére emelkedett; ráadásul lignitet leginkább az amúgy is kirívóan rossz levegőminőségű régiókban használnak lakossági fűtés céljára.

A háztartási tüzelőberendezésekre Magyarországon ma – az általános kibocsátási határértékek elvi előírásán túl – semmilyen jogszabály nem vonatkozik, így megfelelő jogi eszközök hiányában a lignit és az egyéb, rossz minőségű, szilárd tüzelőanyag eltüzelése teljességgel ellenőrizetlen és ellenőrizhetetlen. Ezért a szószóló állásfoglalásában felhívta a figyelmet arra, hogy mindenképpen szükséges a lakossági felhasználásra forgalomba hozható szilárd tüzelőanyagok minőségi követelményeinek jogszabályi meghatározása, így különösen a tüzelőanyagok fűtőértéke, fajlagos kéntartalma és finom szálló por kibocsátása tekintetében.

5.3.

A környezetvédelmi panaszok

A természeti örökség és a környezeti értékek a nemzeti vagyon részei, amelyek megőrzése és védelme, minőségének javítása alapfeltétel az élővilág, az ember egészsége, életminősége szempontjából. E nélkül nem tartható fenn az emberi tevékenység és a természet közötti harmónia, elmulasztása veszélyezteti a jelen generációk egészségét és a jövő generációk létét. A környezetvédelmi törvény célja az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítása, a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme, a fenntartható fejlődés biztosítása.

Magyarország Alaptörvénye hitet tesz a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeinek ápolására és megóvására. Kinyilvánítja az utódokért való felelősséget, „ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrások gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy az Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők. Mindezek alapján a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatot figyelembe véve az Alkotmánybíróság felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket.

Az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. A 16/2015. (VI. 5.) AB határozat megerősítette a korábbi határozatokban lefektetett megállapításokat a környezethez való joggal kapcsolatban, egyebek mellett azt is, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal elért védelmi szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.

Az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogok védelme nemcsak önmagukban, hanem egymásra való tekintettel is történik. Az alapjogok rendszert alkotva egymást kiegészíthetik. A testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése az egészséges környezethez való jog biztosításától függ. Ez pedig azt jelenti, hogy az egészséges környezethez való jog biztosítása a testi és lelki egészséghez való alapjog érvényesülésének egyik alapját és egyben feltételét is képezi.

A 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program stratégiai célja az életminőség és az emberi egészség környezeti feltételeinek javítása; a természeti értékek és erőforrások védelme, fenntartható használata, valamint az erőforrás-takarékosság és -hatékonyság javítása, a gazdaság zöldítése. A Programban foglalt feladatok, célkitűzések, helyzetértékelések és statisztikai adatok az ombudsmani vizsgálatok számára is iránymutatásként, hivatkozási alapként szolgálnak.

A Hivatalhoz fordulók gyakran egy új beruházás, infrastrukturális fejlesztés káros, zavaró hatásai miatt kérik a biztos segítséget. Az egészséges környezethez való jog érvényesítésének egyik eszköze az önkormányzatok által végzett településrendezési tevékenység. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény szerint a településfejlesztés és -rendezés célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, valamint az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése. A környezetvédelmi törvény pedig megállapítja, hogy a települési önkormányzat a környezet védelme érdekében a fejlesztési feladatok során érvényesíti a környezetvédelem követelményeit, elősegíti a környezeti állapot javítását. Az ipari fejlődés ténye, a különféle beruházások iránti igény elkerülhetetlen, ugyanakkor hangsúlyozni kell a gazdaság fejlesztése és a környezeti érdek közötti összhang fontosságát. Az ágazati koncepciók nem élvezhetnek elsőbbséget a környezetvédelmi érdekekkel szemben. Ezeket és a várható környezeti hatásokat az állami és társadalmi élet minden területén fel kell tárni és kellő súllyal kell figyelembe venni a döntéshozatalkor. A vizsgálatok alapján kijelenthető, hogy ha a fejlesztésekkel járó környezeti hatásokra a döntéshozatal során nagyobb figyelem fordulna, a későbbiekben sok környezeti konfliktus fel sem merülne. A rövid távú érdekeket szem előtt tartó településrendezési döntések

már a ma élő nemzedékek életminőségét is rontják. A településrendezés során olyan hosszú távú döntéseket kell hozni, amelyek nem járnak hátrányos következményekkel a település környezetállapotára és az ott élők életkörülményeire nézve.

A környezeti kérdéseket nem lehet önmagukban értelmezni, nélkülözhetetlen a rendszerszintű összefüggések felismerése és elemzése. Nem lehet csak a környezetjogra támaszkodni, hanem a környezetpolitikai, stratégiai szempontokra is figyelmet kell fordítani. A biztos eljárások során az érintett hatóság megkeresése mellett a körülmények minél alaposabb felderítése érdekében gyakran alkalmazott módszer a hatóságnak nem minősülő szervezetek vagy az adott vizsgálattal nem érintett hatóságok megkeresése. A szakmai és civil szervezetektől kapott tájékoztatások hozzájárulnak ahhoz, hogy a biztos a vizsgált ügyről tágabb, a jogi vonatkozásokon túlmutató képet kaphasson. Sok vizsgálat tér ki az európai uniós gyakorlatra, valamint a jelentéseknek gyakran részét képezi a hazai bírói gyakorlat áttekintése, mert e döntések iránymutatásként szolgálhatnak arra vonatkozóan, hogy mi várható el a hatóságoktól a közigazgatási eljárásban. A körülmények megismerése érdekében több ügyben a helyszíni megtekintésére is sor került.

Sok éves tapasztalat, hogy az egyedi ügyek vizsgálata rendszerszintű problémákra is rávilágíthat, ilyenkor az adott ügyön túlmutató, magasabb szintű megoldások is szükségesek, hiszen ezek nélkül újra és újra megismétlődhetnek az egyedi visszasságok.

A panaszosok a korábbi évekhez hasonlóan 2016-ban is leginkább a környezeti zajjal és a hulladékgazdálkodással kapcsolatban fogalmazták meg kifogásaikat.

5.3.1.

A zajpanaszokkal kapcsolatos vizsgálatok

A Nemzeti Környezetvédelmi Program hangsúlyozza, hogy a településeken a lakosság számára veszélyes vagy károsító zajterhelések csökkentését aktív vagy passzív módon, különböző műszaki megoldással, adminisztratív eszközzel, illetve ezek kombinált alkalmazásával lehet biztosítani. Új létesítmények esetében rendkívüli fontossággal bír a zajvédelmi szempontok figyelembevétele már a tervezés során. A településrendezés eszközei is hosszú távon meghatározzák az érintett lakosság zajterhelési viszonyait. A Program megállapítja azt is, hogy az EU tagországokhoz hasonlóan Magyarországon is nőtt a zajforrások száma, valamint az általuk kibocsátott zaj zavaró hatása, amit a Hivatalba érkezett panaszok száma is tükröz.

Sokan a vendéglátóhelyek működése miatt emelnek szót. A panaszosokat általában a hangos zeneszolgáltatás, az érkező és távozó vendégek utcai han-

goskodása, kulturálatlan viselkedése és a megnövekedett gépjárműforgalom zavarja. A kereskedelemről szóló törvény alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságok figyelembevételével rendeletben szabályozhatja az üzletek éjszakai (22 és 6 óra közötti) nyitvatartási rendjét, míg a kereskedelmi hatóság a lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében a külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű zaj esetén korlátozhatja azt. A korlátozás keretében a kereskedelmi hatóság a jogsértő állapot megszüntetéséig kötelező éjszakai zárvatartási időszakot rendelhet el. A probléma jogi szempontú megközelítése mellett figyelembe kell venni, hogy a lakosság éjszakai nyugalmanak, zavartalan pihenésének biztosítása az elsődleges szempont, és ehhez kell „igazítani” a mások számára szórakozást, kikapcsolódást, kellemes időtöltést biztosító vendéglátóhelyek működését.

Visszatérő problémát jelent a közúti közlekedésből származó környezetterhelés. A beadványokban leginkább az ebből eredő zaj jelenik meg, de sokan aggódnak a levegő minősége miatt is. A kibocsátások alakulása összefügg a motorizáció növekedésével: a statisztikai adatok szerint 1990-hez képest 2010-re a közúti közlekedés járműállománya 60%-kal, a személyközlekedési teljesítmény 11%-kal, az áruszállítási teljesítmény pedig több mint 100%-kal növekedett. A Nemzeti Környezetvédelmi Program megállapítja, hogy az elmúlt két évtizedben a városi agglomerációk növekedése, a város-vidék közötti ingázás, az intézményi centralizáció a közlekedési, szállítási igények növekedéséhez járult hozzá, ugyanakkor gyakori a helytelen szemléletből, viselkedésből adódó felesleges mobilizáció is. A növekvő mobilitási igények kielégítéséhez szükséges közlekedési és szállítási teljesítménynövekedést teljes egészében a közúti közlekedés szolgáltatta. A közúti személy- és áruszállítási volumenek – különösen a nagyvárosokban és agglomerációikban – számos kedvezőtlen környezeti hatással járnak, többek között a helyi levegőminőség, zaj, emberi egészség, az épített környezet állapota vonatkozásában, közvetetten szennyezhetik a talajt, a felszíni és felszín alatti vizeket, továbbá jelentős infrastruktúra-fejlesztési igényeket is támasztanak, amely az élőhelyek feldarabolódását, degradációját eredményezheti. A közlekedési eredetű levegőszennyezés több mint 90%-áért a közúti közlekedés felelős, a koncentrálnódó forgalom révén a városok levegőminőségében is meghatározó tényező a közlekedés.

Különlegesen a sportlétesítmények működésével összefüggő zajpanaszok, hiszen a testi és lelki egészséghez való alapvető jog érvényesülésére az Alaptörvény egyszerre több eszközt megjelöl, így a sportolás és a rendszeres testedzés támogatását is. A mindenki által igénybe vehető játéstermek és a sportpályák megszokottak a lakóterületeken, gyakran a lakóházak között, azok közvetlen közelében. A sport az egészségfejlesztés alapvető eszköze, a szabadidő eltöltésének társadalmilag is hasznos módja, amely jelentős szere-

pet tölt be az ifjúság erkölcsi-fizikai nevelésében, a személyiség formálásában. A mozgásgazdag életmód szükségességét és hasznosságát kifejező szemlélet terjesztése, a meglévő létesítmények korszerűsítése és újak kialakítása hozzájárul a fiatalok életmódjának, szabadidős tevékenységének helyes irányba tereléséhez. A sportpályák építése támogatandó, akár játszóterek részeként is, ha elegendő nagyságú terület áll rendelkezésre, ugyanakkor a sportolás sem járhat a közelben lakók szükségtelen zavarásával.

Az AJB-669/2016. számú ügyben a lakóháza melletti játszótéren kialakított sportpálya használatával kapcsolatos panasszal fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A beadvány szerint a pálya mindössze néhány méterre van a háztól, ezért az ott játékosok hangoskodása, a labdapattogatás nagyon zavaró, gyakran éjszaka is tart. Általánosságban kijelenthető, hogy a sportpályákon folyó tevékenység zajhatással jár együtt: a résztvevőktől és a nézőktől származó hangoskodás mellett egyéb zavaró hatások is jelentkezhetnek: a labda pattogása, kapufának, palánknak, kerítésnek ütdése. Az érintett önkormányzat a sportpálya megépítésével a gyermekek testi és lelki egészséghez való jogát hatékonyan és széles társadalmi körben hozzáférhető módon szolgáló létesítményt hozott létre. Tulajdonosi intézkedésekkel igyekezett a zavaró hatásokat csökkenteni, így meghatározta a nyitvatartási időt, a létesítményt zárják, valamint ellenőrzik a zárási rend betartását, továbbá a házirendről a bejáratokon elhelyezett információs tábla tájékoztat. A biztos a házirend szerinti időpontban történő zárást a panasz szempontjából kiemelt fontosságúnak ítélte, ugyanakkor a helyszín megtekintésekor a létesítmény két alkalommal azt követően is nyitva volt. A vizsgálattal érintett alapvető jogok sérelmének veszélyét idézi elő, ha a sportlétesítmény a zárás elmaradása miatt a nyitvatartási időn túl is használható.

Szintén egy lakóház melletti sportpálya használatával kapcsolatos problémák merültek fel az AJB-761/2016. számú ügyben. A játékosok hangoskodása mellett a panaszos számára az is zavaró, hogy a ház közelsége miatt a falat is rendszeresen eltalálják a labdákkal. A létesítmény tetszőleges használhatósága helyett a biztos azt javasolta, hogy a pálya meghatározott nyitvatartás szerint működjön, továbbá biztosított legyen a zárhatósága. Megjegyezte, hogy a jelenlegi kerítés nem alkalmas a magasabban érkező labdák falhoz csapódásának megakadályozására, amelynek tűrésére senki sem köteles. A kerítés magasításával a labdák házfalnak rúgása is minimalizálható, ezért azt is szorgalmazta.

Egy óvodában működő gázmotoros hőszivattyú zajhatását érintette az AJB-2100/2016. számú ügy. A panaszos azt kifogásolta, hogy a szomszédos ingatlanon lévő óvoda átépítését követően, annak fűtőberendezését az óvodának az ingatlanával közös kerítéséhez telepítették, így a gép által kibocsátott zajhatás jelentős az ingatlanán. Korábban többször egyeztetett az önkormányzattal, aminek következtében a képviselő-testület egyetérté-

sével kijelöltek és lebetonoztak egy helyet a fűtőberendezés részére, ugyanakkor a berendezést nem oda telepítették. Sérelmezte továbbá, hogy az óvoda használatbavételi engedélyének közlését követően fellebbezést nyújtott be, ugyanakkor annak elbírálásáról a Hivatalhoz fordulásáig nem értesült. A vizsgálat feltárta, hogy a másodfokú döntés az eljárás megindítását követően több mint négy évvel később született csak meg, továbbá elmaradt a kérelem hatáskörrel rendelkező hatósághoz történő áttétele is. A vizsgálati jelentés ezen kívül hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság egy korábbi döntésére, amely szerint a tulajdonost a zavartalan birtoklás joga nem csak a lakóépület, hanem az ingatlan beépítetlen része tekintetében is megilleti. Az ítéletben megjelenő szempontok kifejezett relevanciával bírhatnak a vizsgált ügy megítélésében is, ahol a zajforrás a panaszos lakóépületétől távol, ugyanakkor ingatlanának határához közel esik.

Az AJB-1130/2016. számú ügyben egy mélygarázs építésének zajterhelésével és ezzel összefüggésben a munkálatok idejére a határértékek betartása alól adott felmentéssel kapcsolatos beadványt vizsgált a biztos. Véleménye szerint a jegyző egy olyan hatósági eljárásban vett részt, amely arra a beruházásra gyakorolt közvetlen befolyást, amely a jegyző felett a munkáltatói jogokat gyakorló polgármester önkormányzatának területén és az önkormányzat beruházásában zajlott, és amelyet a polgármesteri hivatalnak a jegyző munkáltatói joga alá tartozó szervezeti egysége koordinált. Felhívta a figyelmet arra is, hogy az építési zaj hatályos szabályozásának részletes kritikája, így különösen az egyes építési időszak fogalmának, a felmentés mérlegelésének szempontjaira, illetve a felmentés mértékére vonatkozó rendelkezések hiánya már a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának a csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotására irányuló állásfoglalásában is szerepelt. Azóta az építési zaj szabályai nem módosultak, az abban vázolt problémák a jelen eljárásra is illeszkednek. A szabályozás hiányossága lehetőséget teremtett arra, hogy a lakosságnak akár több hónapig tartó időszakon keresztül éjszakai időszakban 20 dB körüli határérték-túllépést kelljen elviselnie. Erre tekintettel a biztos az építési zajforrásokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések felülvizsgálatát is kérte.

A Hungaroring versenypálya zavaró működésével kapcsolatos AJB-985/2016. számú ügyben a biztos az előzmények ismertetése mellett a hatósági zajmérések elvégzésének és a zajvédelmi bírság kiszabásának elmulasztását állapította meg. Különösen aggályosnak tartotta a bírság kiszabásának mellőzését arra tekintettel, hogy a rendelkezésre álló dokumentumok szerint az üzemeltető eddig nem valósított meg a pálya működéséből eredő zajterhelést érdemben csökkentő intézkedést, beruházást. A jelentés utalt a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák tekintetében bevezetett jelentős jogszabályi változásokra is.

A közösségi közlekedés által okozott zaj jelent meg az AJB-3260/2016. számú ügyben. A beadvány szerint a budapesti 2-es villamos vonalon közlekedő, a végállomásról induló, épületek között haladó járművek zaja zavarja a lakók nyugalmát, különösen kora reggel és késő este. A közúti közlekedés zajterhelésének csökkentésében a személyszállítási közszolgáltatás jelentős szerepet tölthet be, ezért az egészséges környezet-hoz való jog érvényesítését szolgálja, hogy minél több helyen jelenjen meg és minél többen vegyék igénybe, ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy amíg a közösségi közlekedés az egész település lakosságának javát szolgálja, az abból származó zajterhelés a menetrend szerinti útvonal mentén lakókat érinti közvetlenül és elsődlegesen. A fenntartható városi közlekedés egyik alappillére a rendszeres, modern, jól kapcsolt hálózattal rendelkező közösségi közlekedés, azonban annak a közlekedés egészében betöltött, az egészséges környezethez való jogot szolgáló szerepe mellett is törekedni kell arra, hogy a lehető legkisebb mértékű zavarással járjon. A vonalszakasz tervezett jövőbeli felújítása és az új járművek forgalomba állítása minden bizonnyal javít a mostani állapoton, ennek időpontja azonban bizonytalan, a jelenleg fennálló lakossági panaszra nem jelent megoldást. A közszolgáltató a hozzá érkezett lakossági panaszokat kivizsgálta és megállapításairól a panaszost tájékoztatta, ugyanakkor az üzemidőre, a járatsűrűsége, a beépítettség és a zajterhelés közötti összefüggésre tekintettel, az egészséges környezethez és ehhez kapcsolódóan a testi és lelki egészséghez való alapvető jog védelme érdekében indokolt a zajterhelés mérséklése lehetőségének vizsgálata.

Több beadványban a zaj mellett a levegőterhelést is sérelmezték a Hivatalhoz fordulók. Az AJB-440/2016. számú ügyben a szombathelyi Falco cég telephelyének működésével járó zaj- és levegőterhelésre hívta fel a figyelmet. A kapott tájékoztatás és az adatok elemzése alapján ombudsmani eszközökkel nem volt igazolható a levegőminőségi határérték túllépés. Zajhatósági ügyben a biztos hangsúlyozta, hogy bár a határérték túllépése a jogszabály alapján nem tekinthető jelentősnek, az ott élő családok szempontjából – amennyiben a mért 6 dB-es túllépés megmarad – mégis számottevőnek számít, s ez az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasság veszélyét hordozza magában. Álláspontja szerint a környezetvédelmi hatóságnak, valamint az önkormányzatnak a településen lakók egészséges környezetének biztosítása érdekében mindent meg kell tenniük azért, hogy a lehető legkisebb környezeti terheléssel járjon a gyár működése, és törekedniük kell arra, hogy az a határértékeket egyáltalán ne haladja meg. A bővítéssel járó, megváltozott kibocsátási értékek újabb, transzparens méréseket tartalmazó ellenőrzését, az engedélyek kiadása előtti körültekintő eljárást elengedhetetlennek tartja, valamint javasolta, hogy a hatóság ismét vizsgálja meg a légszennyezési adatokon túl

a zajkibocsátást is. A jelentésben foglaltaknak megfelelően 2016 nyarán hivatalból utóvizsgálat indult, amely jelenleg folyamatban van.

Egy aszfaltkeverő telep működését, illetve a működés során keletkező levegő- és zajterhelést kifogásolta a panaszos az AJB-946/2016. számú ügyben. A beadvány szerint az eljáró hatóságok a panaszos iratbetekintésre irányuló kérelmeit folyamatosan elutasították, panaszaira késedelmesen válaszoltak és nem hoztak olyan érdemi intézkedést, amely a probléma hatékony orvoslására irányult volna. A jelentés rámutatott, hogy a fennálló környezeti konfliktus a korábbi településrendezési döntésekből és az önkormányzati tulajdonban lévő telek eladásából adódik, ami a lakóterület és az aszfaltkeverő telep területét is magában foglaló gazdasági terület megfelelő távolsága esetén elkerülhető lett volna. Az eljárás időpontjában hatályos jogszabály szerint a nagyszámú érdekelte tekintettel az eljárás megindításáról szóló értesítést közhírré kellett volna tenni, a panaszos – mint legközelebbi ingatlanal rendelkező jogosult személy – ügyféli jogosultsága megállapítható lett volna és számára biztosítani kellett volna az iratbetekintési jogot. A jelentés arra is felhívta a hatóság figyelmét, hogy tekintettel a telep környezetterhelő működésére, környezetre gyakorolt hatására, a létesítés és a későbbi üzemelés során keletkezett iratok – ide értendők az engedélyező határozatok és az elvégzett környezeti vizsgálatokról készült jegyzőkönyvek – az Aarhusi Egyezmény alapján környezeti információnak minősülnek, és a környezetvédelmi törvény alapján mint közérdekű adatnak a nyilvánosságát biztosítani kell.

Az állattartással kapcsolatos beadványokban a zaj – jellemzően a kutyaugatás – mellett a bűzt is kifogásolták. Az egyik panasz szerint a szomszédos ingatlanon állandó jelleggel 25-30 ebet tartanak olyan módon, hogy az állattartás zajt és bűzt okoz, ami miatt az utcabeliek pihenése gyakorlatilag lehetetlenné vált. Egy másik ügyben egy társasházi lakásban olyan körülmények között tartanak 24 macskát és 2-3 kutyát, hogy a ház egészében és még a szomszédos házban is elviselhetetlen bűz terjeng. A panaszosok szerint bár a megkeresett jegyzők eljárak, mégsem történt intézkedés, amely a problémát megoldotta volna. Az AJB-493/2016. számon lefolytatott ombudsmani vizsgálat során nem igazolódott, hogy az ügyben eljáró jegyzők elmulasztották volna a jogszabályban meghatározott hatósági feladataik ellátását, viszont a problémákat nem sikerült orvosolni. A biztos emlékeztetett arra, hogy több, később érkezett beadványban is megjelentek a kedvtelésből történő állattartás problémái. Álláspontja szerint szükség van olyan hatósági eszközre, amely gyors, hatékony segítséget nyújt a tiltakozó többség számára a túlzott állattartás esetén, illetve a társasházi körülmények között, kulturált viszonyok között élni kívánó állampolgároknak. Mivel a probléma az ország más településein is jelentkezik, a biztos arra kérte a földművelésügyi minisztert, hogy dolgozza ki a kedvte-

lési állattartás körében az egységes jogalkalmazást, valamint a jogorvoslati rendszer áttekinthetőségének elősegítését célzó intézkedéseket azokban az esetekben, amikor a túlzott mértékű állattartás esetén közegészséget veszélyeztető hatások elleni fellépés szükséges.

2015 lényeges eseménye volt Óbuda-Békásmegyér Önkormányzata képviselő-testületének a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló rendelete kúriai felülvizsgálatának kezdeményezése. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az indítványban foglaltaknak jelentős részben helyt adott.

5.3.2.

A hulladékgazdálkodást érintő vizsgálatok

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. Egyfelől az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony, másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem, amely jogszabályból keletkezik.

A hulladékgazdálkodás és ennek részeként a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jogszabályokban meghatározott rendszere az egészséges környezethez való jog érvényesülésének is egyik legalapvetőbb intézményvédelmi garanciája. Egyfelől funkcionálisan valósítja meg és érvényesíti a környezet és az emberi egészség védelmét a hulladéktermelő környezetért való elsődleges felelősségén alapulóan, másfelől pedig a hulladékgazdálkodásnak a hulladékhierarchia szerinti prioritásokra felépülő rendszere a legjobb környezeti eredményt biztosító megoldásokat, a hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzéseket megvalósító, komplex és dinamikus struktúra működése révén közvetlenül is a gazdasági és környezetvédelmi értelemben vett fenntartható fejlődést szolgálja.

Évről-évre számos panasz érinti az igénybe vehető hulladékgyűjtő edények méretét. Az Alkotmánybíróság több határozatában is kimondta, hogy a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a szolgáltatás–ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti jogviszonyban. Az alkotmánybírósági határozatok alapján számos ombudsmani jelentés is megállapította, hogy a szolgáltatás–ellenszolgáltatás arányossága és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása az ingatlanhasználók részére a 110-120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét is biztosítja. A hulladék-

gazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló Korm. rendelet módosítása rendezi a 60, illetve 80 literes hulladékgyűjtő edények választhatóságát. A legkisebb méretű hulladékgyűjtő edény használatára vonatkozó rendelkezéseket 2016. január 1-jétől kell alkalmazni.

Változatlanul sok panaszos hivatkozik arra, hogy ingatlanán egyáltalán nem keletkezik hulladék. Ezek a panaszosok a szolgáltatást nem veszik igénybe, ezért jogtalannak tartják a közszolgáltató hulladékkezelési díj megfizetésére irányuló követelését, a díjtartozás behajtására kezdeményezett eljárást. Az ilyen esetekben a biztos részletes tájékoztatást ad a hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségek tekintetében a jogszabályok alapvető rendelkezéseiről, kiemelve, hogy a közszolgáltatási jogviszony megszüntetésére nincs lehetőség, ugyanakkor az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit a települési önkormányzat képviselő-testületének önkormányzati rendeletben kell szabályoznia. Az Alkotmánybíróság döntéseire tekintettel felhívja a figyelmet arra, hogy a szervezett módon történő gondoskodás az egyetlen hatásos módja a hulladéktermelők, illetőleg a hulladék elszállításában, elhelyezésében érdekelt személyek és szervezetek önkényétől függő, rendezetlen hulladéklerakás megakadályozásának és az ebből fakadó súlyos környezeti és közegészségügyi veszélyhelyzetek megelőzésének, kiküszöbölésének. Az ingatlanok tulajdonosai, bérlői – életszerű megítélés szerint – szükségképpen bocsátanak ki olyan háztartási szemetet, amely a környezetet veszélyeztetheti. Aligha képzelhető el, hogy a háztartás körül keletkezett mindenfajta szemetet természetes úton, környezeti szennyezés elkerülésével semmisítenek meg. Ezen túl ismerteti az adott települési önkormányzat hulladékgazdálkodásról szóló rendeletének legfontosabb pontjait, továbbá azt is, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlanhasználót terhelő díjhátralék adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, amelynek behajtását a fizetési felszólítás eredménytelensége esetén, a közszolgáltató a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál kezdeményezi.

Az AJB-383/2016. számú ügyben a panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert álláspontja szerint visszás és veszélyezteti a környezetet, hogy a lakosok a meglévő hulladékgyűjtő edényeiket nem használhatják, hanem ezek helyett a közszolgáltatótól előre megvásárolandó hulladékgyűjtő zsákokat kell használniuk a hatályos önkormányzati rendelet alapján, amelyek könnyen kiszakadnak, és ebben az esetben a hulladék elszállítására nem kerül megfelelő rendszerességgel sor. A panasszal érintett két önkormányzat gyakorlatát vizsgáló jelentés megállapította, hogy a rendeletek azon pontjai, amelyekkel a hulladék gyűjtésére kizárólag az előre megvásárolt hulladékgyűjtő zsákok használatára kötelezik az ingat-

lanhasználókat, ellentétesek a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseivel. Szintén visszásságot állapított meg a vizsgálat abban a tekintetben, hogy a rendeletek az előre megvásárolt zsákok kiszakadásának esetét a hulladék elszállítása megtagadását lehetővé tévő okként szabályozzák, és nem állapítanak meg ehhez kapcsolódóan olyan rendelkezést, amellyel biztosítható lenne a közszolgáltatás ellátásának folyamatossága. Az elkülönített hulladékok gyűjtésével kapcsolatban is visszásságot tárt fel a vizsgálat, ugyanis a helyi rendeletek nem az elkülönített hulladékgyűjtés magasabb szintű jogszabályok szerinti kötelezettségként meghatározott szabályozását tartalmazzák, hanem csupán igénybe vehető, kiegészítő lehetőségként. Ehhez kapcsolódik, hogy a jogszabályok nem könnyítik meg a szelektív gyűjtés választását azzal, hogy a szelektív zsákokért külön kell fizetnie annak, aki az elkülönített hulladékgyűjtés mellett dönt.

A hulladékgazdálkodási kötelezettségekkel kapcsolatos AJB-429/2016. számú ügyben a vizsgálat a panasszal érintett időszakban és az eljárás ideje alatt hatályba lépett önkormányzati rendeletre is kiterjedt. A biztos mindkét jogszabály tekintetében visszásságot állapított meg, így például a szolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályozás tekintetében. Hangsúlyozta, hogy a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozás kógens tárgya a hulladékgazdálkodási önkormányzati rendeleteknek. A szüneteltetés jogintézménye azért is kógens szabályozási elem, mert a szolgáltatás–ellenszolgáltatás arányosságának követelményét érvényesíti. Az ezzel összefüggő hiányos és ellentmondó szabályozás alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.

Az AJB-1801/2016. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy ingatlanai után hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjtarozás megfizetésére köteles annak ellenére, hogy azok a vonatkozó önkormányzati rendeletekben meghatározott, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételi kötelezettsége alóli mentesülés érdekében igazolandó feltételeknek megfelelnek. A panasszal érintett időszakban történt jogszabályváltozásra tekintettel a vizsgálatot ebben az ügyben is ki kellett terjeszteni a települési önkormányzat hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos korábbi és jelenleg hatályos rendeleteire is. A vonatkozó önkormányzati rendeletek átfogó vizsgálata rávilágított arra, hogy az érintett ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos jogait és kötelezettségeit – tekintettel az igénybevételi és díjfizetési kötelezettség fogalmának következetlen alkalmazására, összemosására – a normavilágosság követelményével ellentétes módon határozták meg. A vizsgálat a jelenleg hatályos önkormányzati rendelettel kapcsolatban feltárta, hogy annak a választható hulladékgyűjtő edényméretekre vonatkozó szabályozása hiányos, továbbá a közszolgáltatás kérelemre történő szüneteltetésével kapcsolatos, normavilágosság követelményét sértő, valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó

széttöredezett és magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

Egy elhagyott veszélyes-hulladék lerakónál tapasztalható körülményeket vizsgált a biztos az AJB-447/2016. számú ügyben. A vizsgálat ideje alatt elfogadott Korm. határozat a telepen tárolt veszélyes hulladékok ártalmatlanítására és a telep felszámolására előirányzott 400 millió forint biztosításával, illetve folyósításával az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúját megszüntette. A Kormány a döntés meghozatalával az Alaptörvény P) cikke alapján a nemzet közös öröksége védelméért, fenntartásáért és a jövő nemzedékek számára való megőrzéséért fennálló felelősségének és kötelezettségének megfelelően gondoskodott a veszélyeztetett környezeti és természeti értékek károsodásának megelőzéséről. A környezetvédelmi hatóság helyszíni szemléin vett, felszín alatti víz- és talajminták vizsgálati eredményei a felszín alatti víz tekintetében néhány szennyezőanyag esetében környezet-szennyezést rögzítettek. A hatóság vizsgálati eredményei azonban jelentősen eltértek egy civil szervezet által a telephelyen egyidejűleg vett talaj- és felszín alatti vízminták vizsgálati eredményeitől. A jelentés szerint szükséges, hogy a civil szervezetek megbízásából az akkreditált laboratóriumok által készített, szakszerű vizsgálati eredmények hatósági eredményektől lényegesen különböző eltérései megnyugtatóan tisztázhatóak legyenek. A jogi szabályozás e hiányossága aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából. Általánosságban állapította meg a jelentés, hogy több, korábbi ombudsmani jelentésben tett jogalkotási javaslat ellenére jelenleg is hiányzik a környezetvédelmi és természetvédelmi biztosíték adására köteles és a környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek körét megállapító, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait megállapító jogszabály. Speciálisan a hulladékgazdálkodás területére vonatkozóan állapította meg a jelentés azt is, hogy a hulladékgazdálkodási műveleteket folytató gazdálkodó szervezetekre alkalmazandóan a céltartalék képzésére kötelezettek körét, a céltartalék formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait megállapító jogi szabályozást a jogalkotó elmulasztotta a törvényi felhatalmazásból fakadó jogalkotási kötelezettségnek megfelelően megalkotni.

AJB-695/2016. számon az avar és a kerti zöldhulladék égetését lehetővé tevő helyi önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban folyt vizsgálat. A jelentés megállapította a környezet védelméről és a hulladékról szóló törvény egyes rendelkezései közötti összhang hiányát, továbbá azt is, hogy a levegő védelméről szóló kormányrendelet, valamint az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló belügyminiszteri rendelet azon rendelkezései, ame-

lyek lehetővé teszik a hulladék és a kerti zöldhulladék égetéssel való ártalmatlanítására vonatkozó általános tilalomhoz képest jogszabály – így önkormányzati rendelet – eltérő rendelkezését, visszásságot okoznak. A biztos aggályosnak tartotta a biológiailag lebomló hulladék képződésének megelőzésére vonatkozó tevékenységek, a biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek, valamint a biohulladékból előállított komposzt osztályozásának szabályait tartalmazó Korm. rendelet hiányát is.

A beszámolási időszak lényeges eseménye, hogy 2016. április 1-jén hatályba lépett az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól szóló 69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet. A Kormány a hulladéktörvényben meghatározott feladatokra koordináló szervként a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaságot jelölte ki.

5.3.3.

A környezethez való jogot érintő egyéb vizsgálatok

Az AJB-342/2016. számú ügyben a panaszos azért fordult a Hivatalhoz, mert Budapest V. kerület önkormányzata 2012 augusztusa óta főépítész közreműködése nélkül látja el építésügyi feladatait. A biztos szerint az önkormányzati főépítész szerepe a települési önkormányzat építésügyi feladatai ellátásában az épített környezet védelmével összefüggésben az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmének részét képezi, valamint az Alaptörvény P) cikkében foglalt, a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és jövő nemzedékek számára való megőrzésének állami kötelezettségén alapul. A jelentés kitért arra is, hogy az önkormányzat építésügyi feladatai között a helyi védetté nyilvánítás szakmai előkészítését a fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzati főépítész látja el. Önkormányzati főépítész hiányában a helyi védetté nyilvánítás szakmai előkészítésének feladata ellátatlan marad. A jelentés egy konkrét esetet is bemutat, amelynek lényege, hogy egy olyan épületre állapítottak meg helyi egyedi védelmet, amelyet már korábban fővárosi egyedi védelem alá helyeztek, ami a kerületi védelem lehetőségét és szükségességét önmagában kizárja. A főépítész magas szintű szakmai ismeretei az építésügyi feladatok ellátása során nem nélkülözhetők, különösen, ha az önkormányzat közigazgatási területe műemlékekben és az építészeti örökség értékeiben kiemelkedően gazdag. Erre tekintettel a biztos felkérte a kerület polgármesterét, hogy gondoskodjon önkormányzati főépítész kinevezéséről.

Gyöngyöshalász külterületén az átlagosnál jobb minőségű termőföldön került sor az Apollo Tyres Kft. gumiabroncsgyár ipari telephelyének kije-

lölésére. A panaszos szerint a döntéshozók a terület kiválasztásakor nem mérlegeltek egyéb alternatívákat, köztük a korábban ipari célokra már hasznosított, felhagyott, ún. „barna mezős” területeket mint lehetséges helyszíneket, illetve más gyengébb minőségű termőföldek hasznosíthatóságát sem. Az AJB-698/2016. számon lefolytatott vizsgálat szerint a döntést megelőzően a környezeti szempontok megfelelő mérlegeléséhez szükséges adatokat tartalmazó regionális, megyei és települési környezetvédelmi terveket az azokért felelős szervek a törvényi rendelkezések ellenére nem készítették el, illetve elmulasztották ezzel kapcsolatos kötelezettségeiket. Ennek következtében nem álltak rendelkezésre olyan környezeti adatok és szempontok, amelyek alapján megfelelő alternatívák mérlegelésével megalapozott döntést lehetett volna hozni a beruházás helyszínéről. A környezeti tervek hiánya aggályos az elővigyázatosság és a megelőzés elvének tükrében. A képviselő-testület úgy nyilvánította a korábban beépítésre nem szánt, mezőgazdasági művelés alatt álló, az átlagnál jobb minőségű termőföld területét beépítésre szánt területté, hogy az nem felelt meg a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. A Kormány az önkormányzat településrendezési döntését megelőzően ugyanis még nem döntött a terület beruházási célterületté nyilvánításáról, amely a termőföld végleges más célú hasznosításának törvényi előfeltétele volna. A Nemzetgazdasági Minisztérium a termőföld beruházási területté nyilvánításáról szóló kormányhatározat előkészítése során nem folytatott le környezeti vizsgálatot annak ellenére, hogy a magasabb szintű környezetvédelmi (és fejlesztési) tervek egyértelműen a barnamezős fejlesztések prioritizálását írták elő a zöldmezős (és ezért értékes, még érintetlen természeti tőkét felélő) fejlesztések helyett. A vizsgálat további lényeges megállapítása volt, hogy az önkormányzat településrendezési eljárása során a társadalmi nyilvánosság bevonására nem az Aarhusi Egyezménynek, valamint a környezetvédelmi ágazati jogszabályoknak megfelelően került sor, hanem az építési jogban szokásos módon. Ez azért fontos különbség, mert az Aarhusi Egyezmény és a környezetvédelmi ágazati jog az építési jognál jóval szélesebb körben határozza meg az „érintett nyilvánosság” fogalmát és körét. A jelentős várható környezeti hatás esetén például az érintett szomszédos települések lakóinak is biztosítani kell a részvételi jogokat, míg az építési jogi eljárás során csak az önkormányzat közigazgatási területén élőket vagy az e terület szerinti ingatlanok tulajdonosait kell és lehet bevonni.

Egy vágóhíd környezetvédelmi engedélyezési eljárásával összefüggésben a települési szintű hirdetményi közzététel gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban folyt vizsgálat AJB-136/2016. számon. A panaszos a vágóhíd környezetvédelmi engedélyeztetése ügyében tartott közmeghallgatásról csak egy ismeretlenek által készített és bedobott szórólap útján értesült. Sémlemezte, hogy a közmeghallgatásra szóló meghívó közzététele nem történt

meg a helyben szokásos módokon (helyi sajtó, városi tv, stb.). Álláspontja szerint csekély azok száma, akik rendszeresen tanulmányozzák a polgármesteri hivatal hirdetőtábláját, ezért csak a szórólapnak köszönhető, hogy a lakosok közül sokan megjelentek az eseményen. A környezetvédelmi hatósági eljárásokban a társadalmi nyilvánosság megfelelő biztosításában az eljárás megindításáról és a közmeghallgatás időpontjáról szóló szabályos közlésnek alapvető és garanciális szerepe van. Az önkormányzat hirdetőtábláján való kifüggesztés nem felel meg a kötelezően előírt közterületi közzétételnek, mert a polgármesteri hivatal csak korlátozottan feleltethető meg a közterület kritériumainak (hogy bárki által, korlátlanul hozzáférhető), továbbá nem biztosítja azt a törvényi kívánalmat, hogy a környezeti információkhoz és közlemények tartalmához minél szélesebb lakossági kör – a társadalmi nyilvánosság – hozzáférhessen, azokat megismerhesse. A vizsgálat arra is rámutatott, hogy a „helyben szokásos mód” értelmezése, tartalma nem egyértelmű.

6.

A Hivatal beszámolója

6.1.

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai

Agócs Ilona dr.
Babos Nikolett dr.
Baksa Zsuzsanna dr.
Balajti Ágnes
Bana-Varga Klára
Batári Edit
Bácskai Krisztina dr.
Bán-Forgács Nóra dr.
Báthory Mónika dr.
Bencsik Károly
Bene Beáta dr.
Benedek György Árpád dr.
Bernát György Sándor
Bindorffer Györgyi dr.
Bíró Krisztina
Blaskovits Márta dr.
Bogárdi Dóra dr.
Bognár Ildikó dr.
Borza Beáta dr.
Budai Andrea dr.
Csányi Ágnes
Csikós Tímea dr.
Csink Lóránt dr.
Dávidné dr. Bódis Cecília
Debisso Kinga dr.
Dzielszky Károly
Elek Zoltán dr.
Farkas Eszter dr.
Farkas István
Farkas Zsuzsanna dr.
Fazekas-Bíró Sára dr.
Fecz Dóra dr.
Fliegaufer Gergely dr.
Fogarassy Edit dr.
Fórika László dr.
Friedrich Ábel dr.
Garaguly István dr.
Garamvári Miklós dr.
Gál Csilla
Gilányi Eszter dr.
Gulyás Attila dr.
Gurbai Sándor dr.
Győrffy Zsuzsanna dr.
Győri Zoltán
Haidegger Marianna dr.
Hanser Ágota
Haraszti Katalin dr.
Herke Miklós dr.
Hidvégi Valéria
Hodicsek Attila
Hoffmann Orsolya dr.
Horváth Eszter Mária dr.
Horváth-Egri Katalin dr.
Imrő-Horváth Luca Kornélia dr.
Irimiás Ákos
Iványi Klára Ágnes
Izsák Gábor dr.
Izsó Krisztina dr.
Jánosiné dr. Poltz Klaudia
Jászberényi Éva dr.
Juhász Hajnalka
Kaiserné dr. Pajó Ágnes

Karácsony-Pápai Anita dr.
Kaszperné Dorogi Eszter
Kéri Dorottya
Kéri Szilvia dr.
Kiss Anikó dr.
Kiss Bernadett dr.
Koncsik Zoltán
Kormos István dr.
Kornéli Lia Ildikó
Kovács Adél
Kovács Attila
Kovács Erika
Kovács Zsolt dr.
Kozicz Ágnes dr.
Kristó Annamária dr.
Krómer István dr.
Kussinszky Anikó dr.
Kutassy-Nagy Noémi dr.
Láposy Attila dr.
László Boglárka dr.
Liska Márton Endre dr.
Litkey-Juhász Orsolya dr.
Lovasné dr. Kohár Katalin
Magicz András dr.
Magyarné dr. Vuk Katalin
Makács Tamásné
Martinez-Zemplén Anna dr.
Marton Erika
Menyhárt Judit
Mohay Ágoston dr.
Mohos Edit dr.
Molnár Krisztina dr.
Monostori Zsolt
Móricz-Nagy Diána dr.
Murányi Fanni dr.
Müller Zsolt
Nagy-Megyery Linda dr.
Némedi Erika
Németh Andrea dr.
Őrfi Eszter dr.
Pajcsicsné dr. Csóré Erika
Pákolicz Csaba
Pedryc Dorottya Krisztina dr.
Perosa István dr.
Polyák Gáborné
Pump Judit dr.
Puskai Erzsébet dr.
Radnai Anna
Rajzinger Ágnes dr.
Regényi Eszter dr.
Rigó Anett dr.
Rostás Rita dr.
Rózsás István
Rutai Zsuzsanna dr.
Sarbak Péter dr.
Sárközy István dr.
Schmiedt Ilona dr.
Schnörch Rita dr.
Seres Péter dr.
Simon Marianna
Sipos Beáta dr.
Somlai Judit
Somosi György dr.
Starkné Osvát Anna
Sulyok Katalin dr.
Surányi Krisztina dr.
Szabó Attila
Szabó Gergely dr.
Szabó Marcel dr.
Szabó Orsolya dr.
Szabó Viktória
Szabó-Tasi Katalin dr.
Szajbély Katalin dr.
Szalay Eszter
Szalayné dr. Sándor Erzsébet
Szecskó-Tóth Zsuzsanna dr.
Szendrei József Attila
Szentkirályi-Harsányi Ágnes dr.
Székely László dr.
Széles Lászlóné
Szilágyi Nóra
Szitás Andrea
Szokács-Szabó Barbara dr.
Szüts Korinna dr.

Tárnok Balázs dr.
Téglásiné dr. Kovács Júlia
Tordai Edina dr.
Tóth Krisztina dr.
Tóth Livia dr.
Tóthné dr. Várady Eszter
Török Tamás dr.
Ugrai Gábor dr.
Ujvári Viola dr.
Vargáné Szigeti-Tar Anita
Varjú Gabriella dr.
Vas Hilda Ildikó

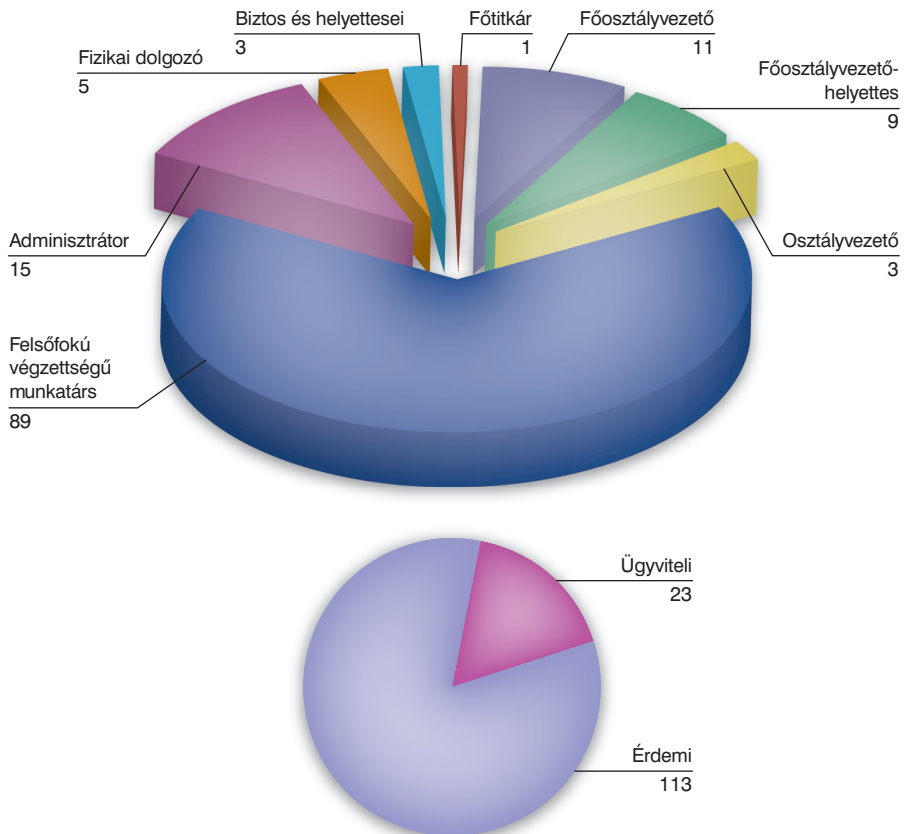
Vass Veronika dr.
Vecsera Judit Katalin dr.
Veresné Keresztes Mária
Vida Éva dr.
Vlach Éva
Weinbrenner Ágnes dr.
Wieszt Erzsébet
Younes Éva
Zálogh Judit
Zeller Judit dr.
Zemplényi Adrienne dr.
Zséger Barbara dr.

6.2.

Az AJBH szervezetének adatai

Az AJBH feladatai közé tartozik – az Alaptörvényben és az Ajbt.-ben meghatározott alapjogvédelmi funkcióján túl – az intézmény gazdálkodásának, pénzügyi, számviteli és munkaügyi feladatainak ellátása is.

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának 2016. évi munkajogi összlétszáma 158 fő, az ennél kevesebb tényleges statisztikai állományi létszám a tartósan távollévők számából adódik.



6.3. Ügyfélszolgálati beszámoló

Az ügyfélszolgálati feladatoknak a Hivatal két szervezeti egysége tesz eleget. Az Információs Szolgálat 2016-ban telefonon 12 087 állampolgári érdeklődést fogadott. A Panaszirodán, előre egyeztetett időpontban 1973 olyan ügyfelet hallgattak meg, akik konkrét panaszuk ügyében kérték személyes meghallgatásukat. 2016-ban az ügyfelek összesen 14 060 esetben keresték fel a Hivatal valamelyik ügyfélfogadó egységét. Közülük 256-an még mindig a Hivatalnál érdeklődtek adatvédelmi ügyükben, holott 2012 januárjától ez a tevékenység már a NAIH hatáskörébe tartozik. 168 fő nemzetiségi jogok sérelme miatt járt el, 119 személy pedig az egészséges környezethez való jog kapcsán fordult a Hivatalhoz.

TELEFON		SZEMÉLYES				ÖSSZES
Időpont vagy tájékoztatás kérés	Beadványa ügyében	Panaszirodai meghallgatás	Beadványa ügyében	Iratleadás, betekintés	Időpont vagy tájékoztatás kérés	
9155	2932	1107	194	172	500	14 060
Az összes megkeresésből nemzetiségi joggal kapcsolatban						
168						168
Az összes megkeresésből az egészséges környezethez való joggal kapcsolatban						
119						119
Az összes megkeresésből adatvédelemmel kapcsolatban						
256						256

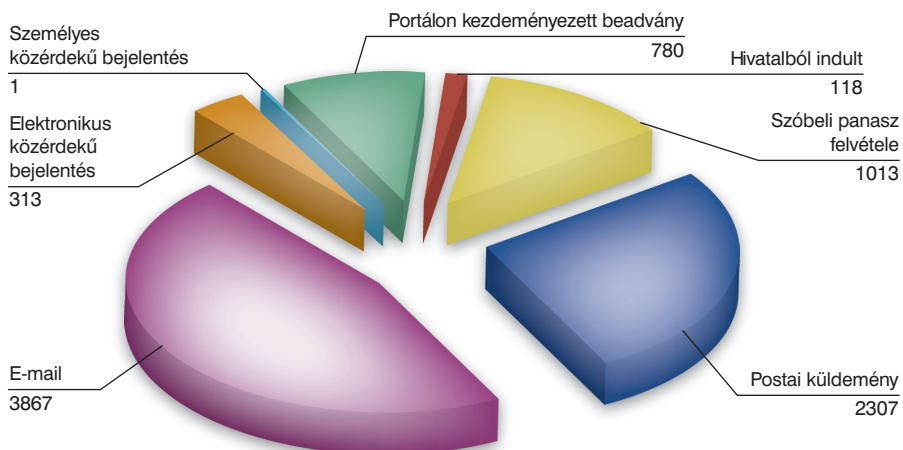
6.4.

Az ombudsmani tevékenység statisztikai adatai

A panaszosok 2016-ban 8399 beadvánnyal keresték fel az alapvető jogok biztosát. Az előző évből közel 3000 ügy húzódott át 2016-ra, amelynek jelentős részét az Amnesty International felhívására 2015 szeptemberétől folyamatosan érkező beadványok képezték.

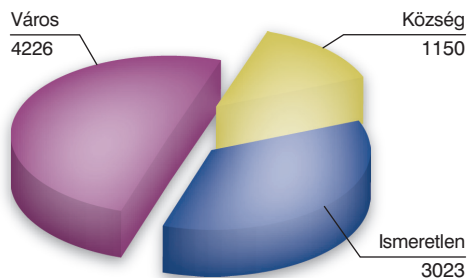
Az előző évinél jelentősen több, mintegy 7426 ügyet fejeztünk be, ezzel az év végére sikerült csökkenteni a következő évre áthúzódó ügyek számát, de mivel az előző években az alapvető jogok biztosa számára adott új feladatok megnövekedett munkaerő-igényéhez a létszám 2016-ban még nem igazodott, ezért e feladatokat a meglévő személyi állománnyal kellett elvégezni, s így a tárgyévben befejezett ügyek száma még mindig elmaradt a tárgyévben érkezett ügyek számától.

Beérkezett panaszügyek	
Iktatott panaszok	8399
Befejezett ügyek	7426
Évzáráskor folyamatban lévő ügyek	973



Az elmúlt évek tendenciája folytatódott abból a szempontból is, hogy a panaszosok legnagyobb arányban az ombudsman elektronikus „elérhetőségeit” választották. Majd ötezer beadványt e-mailben vagy a portálunkon, illetve a közérdekű bejelentések fogadására létrehozott külön elektronikus rendszeren keresztül tettek meg.

Mivel az elektronikusan benyújtott panaszok esetén nem állapítható meg, hogy azt milyen településtípusról küldték, vagy esetleg külföldről érkezett-e, a községi és városi lakosság közötti aktivitásbeli különbség korlátozott mértékben értékelhető.



A beadványok területi megoszlása

Budapest	1766
Bács-Kiskun	161
Baranya	94
Békés	94
Borsod-Abaúj-Zemplén	217
Csongrád	180
Fejér	159
Győr-Moson-Sopron	149
Hajdú-Bihar	221
Heves	129
Jász-Nagykun-Szolnok	117
Komárom-Esztergom	99
Nógrád	64
Pest	635
Somogy	114
Szabolcs-Szatmár-Bereg	193
Tolna	67
Vas	176
Veszprém	115
Zala	82
Ismeretlen/külföldi	3567
Összes	8399

A 2016-ban befejezett 7426 ügyet 92 ügytípusba kell sorolni, de ezeket az alábbiak szerint lehet csoportosítani.

Felborult az ügytípusok korábbi szokásos aránya a menekültügyben érkezett beadványok miatt. Ezekben – az Amnesty International felhívására – főként külföldiek kérték az ombudsmant a Kormány 2015. szeptember 16-án megkezdett határvédelmi koncepciójának vizsgálatára, valamint arra, hogy kezdeményezze ezek felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságon. Ezen ügyek közül 2640-et csak a múlt évben fejeztünk be.

Az ügyek jelentős hányadát az Emberi Erőforrások Minisztériuma tevékenységét érintő szociális, munkaügyi, oktatási, és egészségügyi panaszok tették ki (726). A következő nagy csoportot a polgári jogi jellegű ügyek (711), ezen belül a szerződésen alapuló nyugdíj- és egészségbiztosítás ügyek, végrehajtási, valamint közszolgáltatást érintő panaszok képezték. A büntetőeljárást, büntetés-végrehajtást, és a rendőrség eljárását (688) érintő ügyek előkelő helyen szerepelnek a listán.

Hagyományosan sok panaszt generáltak az önkormányzatokat érintő ügyek (443), ezen belül a lakásügyi panaszok, a parkolás, a közlekedés, illetve területfejlesztés során keletkező problémák. 439 ügyben jogszabály-veleményezésre vagy alkotmányossági jogszabály-kritikák elbírálására kérték a biztost. Évről évre nő a közérdekű bejelentések száma, 2016-ban már 367 ügyben jártunk el. Az alapvető jogok biztosa kiemelt figyelmet szentel a gyermekjogi, családjogi, gyámügyi panaszok vizsgálatának, amelyeket 336 beadvány kapcsán vizsgált meg. Pénzügyi, adó vagy illeték ügyek 227 esetben kerültek a biztos elé. Az egyéb ügyek közé sorolt 849 eset a további 80 ügytípus valamelyikébe tartozik. Az egyes ügytípusokban beérkezett panaszokat a táblázat tartalmazza.

Befejezett ügyek megoszlása ügytípus szerint	
Ügytípus	Összesen
Menekültügy	2640
Egyéb ügyek	849
Szociális, munkaügyi, oktatási, egészségügyi	726
Polgári jogi ügy, nyugdíj és egészségbiztosítás, végrehajtás	711
Büntető- és bv. ügyek, rendőrségi ügyek	688
Önkormányzati ügyek	443
Jogszabály-veleményezés, alkotmányossági jogszabály-kritika	439
Közérdekű bejelentés	367
Gyermekjogi, családjogi ügy, gyámügy, gondnokság	336
Pénzügyi, adó, illeték ügyek	227
Összesen	7426

Az ombudsmanhoz intézett beadványok legnagyobb részét (2534-et) el kellett utasítanunk – ezek az 1-essel jelzett befejezési kategóriák – mert ezek esetében a törvény kizárta vagy korlátozta a vizsgálati lehetőségünket. A leggyakoribb elutasítási okok a következők voltak: 792 panaszos nem valamilyen hatóság eljárását kifogásolta, 611 ügyfél nem merítette ki a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget, 603 panasz esetén pedig – a további esetleges jogorvoslati lehetőségeken túl – arról tájékoztattuk a hozzánk fordulókat, hogy a jelzett probléma nem érintett alkotmányos jogot. 247 ügyben a megindított bírósági eljárás zárta ki az ombudsman vizsgálati lehetőségét.

A befejezés módja		
Elutasítás	1989. október 23-ánál régebbi ügy	2
	A bejelentés nem minősül közérdekű bejelentésnek	97
	A sérelem alkotmányos jogot nem érint vagy nyilvánvalóan alaptalan	603
	Ismételt, új adatot nem tartalmazó beadvány	81
	Jogerőtől több mint egy év telt el	48
	Jogorvoslat kimerítésének elmulasztása (hatáskörrelvonás tilalma)	611
	Megindított bírósági eljárás	247
	Nem hatóság eljárása elleni panasz	792
	Nem jogosulttól származó beadvány	53
Elutasítások összesen		2534
Áttétel a hatáskörrel rendelkező szervhez		95
Áttétel összesen		95
Megszüntetés	Alkotmánybírósági indítvány kezdeményezésének elutasítása	26
	Állásfoglalással	44
	Eljárás közben rendeződött panasz	76
	Alkotmányellenesség megállapítása iránti kérelem elutasítása	41
	Közérdekű bejelentésre eljáró szerv válaszána megküldésével	206
	Lezárt ügy utóélete, ha új ügyet nem keletkeztet	36
	Nem értékelhető beadvány (indulatos beadványok, nyílt levelek)	65
	Névtelen beadvány (e-mail-nél a postai cím hiánya is)	176
	Panaszos kérelmére (a hiánypótlás elmaradása)	142
	Panaszos kérésére írásbeli tájékoztatással	270
	Panaszos szóbeli tájékoztatását követően (panaszirodai)	226
	Tájékoztatás alkotmánybírósági indítvány kezdeményezéséről	4
	Tájékoztatás az Alkotmánybíróság döntéséről	5
	Tájékoztatás ellenére többször megismételt panasz	4
Technikai zárás (pl.: ügyek egyesítése)	2533	
Megszüntetés összesen		3854

A befejezés módja (folytatás)	
Alkotmányos visszásság hiányának megállapítása	115
Csekély jelentőség miatt	8
Felek közötti egyezség kezdeményezésére figyelemmel	1
Más ügyben készült jelentéssel lezárva	85
Vizsgálat megkezdése utáni elutasítás (megkeresett szerv válasza alapján)	197
Vizsgálat utáni megszüntetés összesen	406
A Kúria vizsgálatának kezdeményezése (önk. rendelet felülvizsgálata)	2
Jelentés a megoldódott panaszra, megtett intézkedésre tekintettel ajánlás nélkül	16
Jelentés figyelemfelhívással	21
Jelentés orvosolhatatlanság miatt ajánlás nélkül	1
Jelentés visszásság megállapítása nélkül (pl. utóvizsgálat esetén)	7
Jelentés, intézkedéssel, ajánlással	273
Jelentéssel összesen	320
Alkotmánybírói indítvány kezdeményezése	1
Alkotmánybírói indítvány kezdeményezésének elutasítása	2
Jogszabály alkotmányellenességének megállapítása iránti kérelem elutasítása	1
Tájékoztatás alkotmánybírói indítvány kezdeményezéséről	1
Alkotmányossági indítvánnyal kapcsolatos ügyek összesen	5
Jogszabályvéleményezés – érdemi észrevételt nem tettünk	125
Jogszabályvéleményezés – érdemi észrevételt tettünk	87
Jogszabályvéleményezés összesen	212
Befejezés mindösszesen	7426

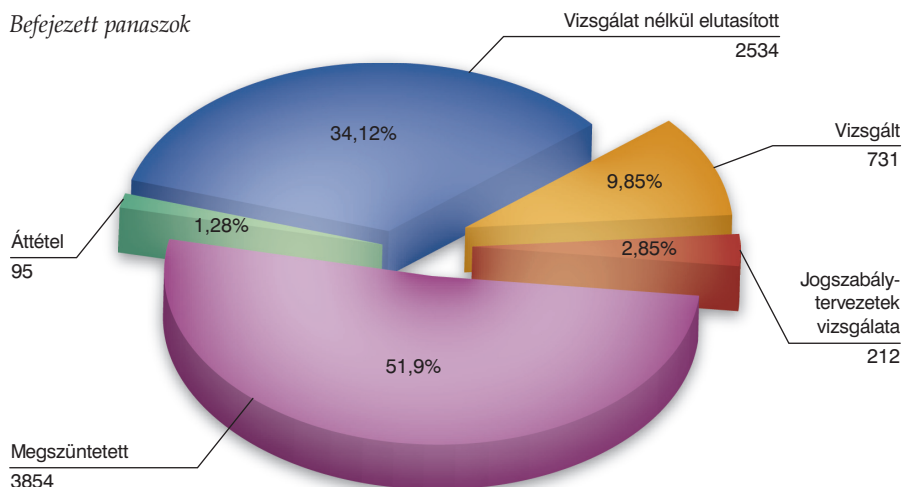
Amennyiben egy beadványból egyértelműen megállapítható, hogy az valamely hatóság hatáskörébe tartozik, és a beadványozó nem kérte nevének diszkrét kezelését, az ügyet áttettük – 2-es kategóriák – az eljárásra jogosult hatóságához. Erre a tárgyévben 95 esetben került sor.

A 3-as típusú befejezési kategóriát a 3854 megszüntetett beadvány képezte.

4-es típusú befejezések körébe azok a beadványok tartoznak, amelyekben a megkeresett szervek válasza tisztázták a visszásság gyanúját; 406 ügyben a kapott válaszokból feltárt hatásköri okokra figyelemmel – például, hogy a panaszból a vizsgálatot megelőzően nem volt megállapítható, hogy a jogorvoslati eljárás még folyamatban van – utasítottuk el a panaszt.

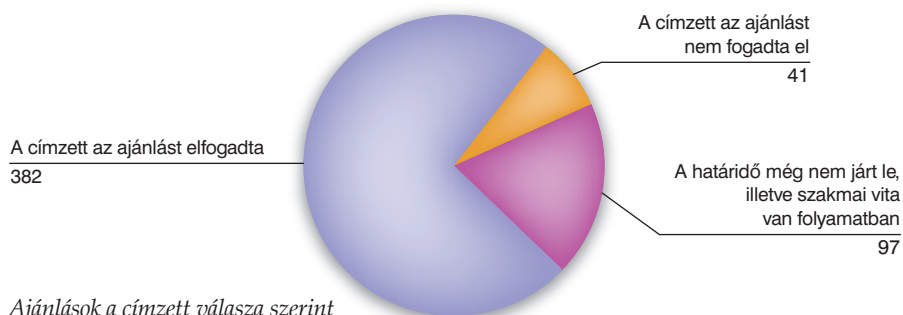
A 731 kivizsgált ügyből 5 esetben a beadványozó kifejezetten azt kérte, hogy az ombudsman forduljon az Alkotmánybírósághoz.

212 jogszabálytervezetet küldtek meg a jogszabályok előterjesztői előzetes véleményezésre az ombudsmannak.



A tárgyévben összesen 731 esetben folytattunk vizsgálatot, amelyek közül 406 ügyet a panaszosok széleskörű tájékoztatásával, de jelentés nélkül fejeztünk be.

Vizsgált panaszok	
Vizsgálat után elutasított	406
Ajánlás nincs	47
Ajánlás van	273
AB indítvány kezdeményezés	5
Összes	731



Ajánlások a címzett válasza szerint

A 320 jelentéssel befejezett önálló beadvány ügyében 140 jelentés készült, amelyekben összesen 520 ajánlást tettünk. Ezek közül 382 esetben az ajánlás címzettjei a kezdeményezésünket elfogadták, 41 esetben pedig elutasították. A beszámoló adatainak zárásakor 97 ügyben még szakmai egyeztetés, véleménycsere volt folyamatban.

Ajánlások eredményessége a címzett válasza szerint			
Ajánlás a felügyeleti szervnek	A határidő még nem telt el	16	
	A címzett az ajánlást elfogadta	95	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	2	
	Összesen		113
Ajánlás a vizsgált szervnek	A határidő még nem telt el	29	
	A címzett az ajánlást elfogadta	174	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	14	
	Összesen		217
Alkotmányos visszasság orvoslásának kezdeményezése az érintett szervnél	A címzett az ajánlást elfogadta	2	
	Összesen		2
Javaslat fővárosi közgyűlés rendeletének alkotására	A határidő még nem telt el	1	
	Összesen		1
Javaslat kormányrendelet alkotására	A határidő még nem telt el	7	
	A címzett az ajánlást elfogadta	1	
	Összesen		8
Javaslat kormányrendelet módosítására	A címzett az ajánlást elfogadta	5	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	2	
	A határidő még nem telt el	2	
	Összesen		9
Javaslat közjogi szervezetszabályozó eszközök alkotására	A címzett az ajánlást elfogadta	3	
	Összesen		3
Javaslat miniszteri rendelet alkotására	A határidő még nem telt el	9	
	A címzett az ajánlást elfogadta	2	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	1	
	Összesen		12
Javaslat miniszteri rendelet módosítására	A címzett az ajánlást elfogadta	15	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	2	
	A határidő még nem telt el	4	
	Összesen		21
Javaslat önálló szabályozó szervnek rendelet módosítására	A címzett az ajánlást elfogadta	1	
	Összesen		1
Javaslat települési önkormányzat rendeletének alkotására	A címzett az ajánlást elfogadta	1	
	Összesen		1
Javaslat települési önkormányzat rendeletének módosítására	A címzett az ajánlást elfogadta	3	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	2	
	A határidő még nem telt el	5	
	Összesen		10

Ajánlások eredményessége a címzett válasza szerint (folytatás)			
Javaslat törvény alkotására	A címzett az ajánlást elfogadta	2	
	Összesen		2
Javaslat törvény módosítására	A határidő még nem telt el	16	
	A címzett az ajánlást elfogadta	31	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	6	
	Összesen		53
Kezdeményezés jövőbeni helyes jogértelmezésre, jogalkalmazásra	A határidő még nem telt el	8	
	A címzett az ajánlást elfogadta	47	
	A címzett az ajánlást nem fogadta el	11	
	Összesen		66
Kúria vizsgálatának kezdeményezése	A címzett az ajánlást nem fogadta el	1	
	Összesen		1
Mindösszesen			520

7.

Alapjogvédő szervezetek összesített statisztikája

7.1.

Az alapjogi adatgyűjtés jogszabályi alapja

Az Ajbt. 2. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az alapvető jogok biztosa áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH), a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH), a Független Rendészeti Panasztestület (FRPT), valamint az oktatási jogok biztosa (OJB) az alapvető jogok biztosának (AJBH) megkeresése alapján a statisztikai kimutatáshoz személyes adatokat nem tartalmazó, összesített adatokat szolgáltat.

7.2.

A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai

Alapjogi statisztika	AJBH	EBH	FRPT	NAIH	OJB
Beérkezett ügyek*	8399*	836	303	2966	806*
Hivatalból indított ügyek	118	4	0	105	6
Elutasított beadványok	6388	96	98	279	379
Érdemi vizsgálat alá vont ügyek	726	459	150	1237	95
Megállapított sérelmek	320	31	161	494	22
Elmarasztalás, intézkedés, határozat	273	31	0	506	11
Jogorvoslat kezdeményezések	0	26	0	0	0

* A beérkezett ügyek nem tartalmazzák a rövid úton (személyesen vagy telefonon) intézett ügyeket. Ezek az AJBH-nál további 14060, az OJB-nál pedig további 1113 ügyet jelentenek.

A jogvédő szervezetek eltérő feladat- és hatásköréből értelemszerűen eltérő statisztikai adatgyűjtési módszer következik.

Az AJBH az alapjogok érintettségét csupán akkor rögzíti, ha azok sérelmének gyanúját is megállapítja.

Az EBH és a NAIH hatósági jogköréből adódóan határozatokat hoz, amelyekkel szemben biztosított a bírósági jogorvoslati út igénybevételének lehetősége, a többi szervnél ez kizárható.

A FRPT kizárólag a rendőrségi eljárás vizsgálatára jogosult, míg az OJB az oktatás szereplői – pedagógusok, diákok, szülők, illetve fenntartók – közötti viták rendezésében lát el mediátori szerepet.

7.3. A jogvédő szervezetekhez fordulók területi megoszlása

Beadványok területi megoszlása	AJBH	EBH	FRPT	NAIH	OJB
Budapest	1766	159	51	1194	210
Baranya	161	12	4	35	23
Bács-Kiskun	94	15	3	27	22
Békés	94	20	2	15	6
Borsod-Abaúj-Zemplén	217	20	4	63	19
Csongrád	180	11	9	52	21
Fejér	159	34	1	49	21
Győr-Moson-Sopron	149	11	4	32	21
Hajdú-Bihar	221	16	4	42	19
Heves	129	6	3	24	14
Komárom-Esztergom	117	15	5	26	10
Nógrád	99	5	4	14	2
Pest	64	64	10	133	62
Somogy	635	7	2	28	8
Szabolcs-Szatmár-Bereg	114	20	2	44	20
Jász-Nagykun-Szolnok	193	6	4	24	6
Tolna	67	8	5	15	9
Vás	176	5	3	14	10
Veszprém	115	12	0	23	10
Zala	82	10	3	22	8
Külföld	0*	3	0	110	5
Ismeretlen	3567	0	1	980	286
Összesen	8399	459	124	2966	812

*Az e-mailen külföldről érkező beadványokat is ismeretlennek jelöltük.

7.4. A beadványokban érintett alapjogok

Alapjogok		AJBH		EBH		FRPT		NAIH		OJB	
§	Megnevezés	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem
B cikk	Jogállamiság, jogbiztonság követelménye	0	163	0	0	0	0	0	0	9	0
C cikk	Hatalommegosztás elve	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
E cikk	Közösségi és uniós jogi aktusok kötelező ereje	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
G cikk	Állampolgársághoz való jog	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L cikk	Házasság és a család intézményének védelme	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
M cikk	Verseny szabadsága, fogyasztóvédelem	0	12	0	0	0	0	0	0	0	0
P cikk	A jövő nemzedékek védelme	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0
I. cikk	Alapvető jogok védelme	0	22	0	0	0	0	0	0	0	0
II. cikk	Élethez és emberi méltósághoz való jog	0	69	0	0	106	39	0	0	32	0
III. cikk	Kínzás, kegyetlen, megalázó bánásmód tilalma	0	20	0	0	2	1	0	0	12	0
IV. cikk	Személyes szabadsághoz, biztonsághoz való jog	0	9	0	0	70	29	0	0	0	0
VI. cikk	Magánszférához való jog	0	22	0	0	32	5	2202	315	9	1

Alapjogok		AJBH		EBH		FRPT		NAIH		OJB	
§	Megnevezés	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem	Érintett alapjog	Jogsérelem
XXIV. cikk	Tisztességes eljáráshoz való jog	0	317	0	0	181	46	0	0	29	0
XXV. cikk	Kérelmezési és panaszjog	0	10	0	0	1	0	0	0	1	0
XXVII. cikk	Tartózkodási hely megválasztásának joga	0	5	0	0	2	2	0	0	0	0
XXVIII. cikk	Tisztességes bírósági eljáráshoz való jog	0	42	0	0	2	0	0	0	0	0
XXIX. cikk	Nemzetiségi jogok	0	5	30	7	0	0	0	0	0	0
XXX. cikk	Közteherviselési kötelezettség	0	53	0	0	0	0	0	0	0	0
XXXI. cikk	Honvédelmi kötelezettség	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Az érintett jogok összesen		0	2936	59	12	441	138	2687	501	945	22

8.

Tárgymutató

Jelentéseink címlistája

Honlapunkon teljes terjedelmükben megtalálhatók a 2016-ban kiadott jelentéseink.

Ügyszám	Témakör
AJB-130/2016	Az EMMI Kalocsai Gyermekotthonának működését érintő vizsgálat
AJB-136/2016	A mohácsi közmeghallgatás közzétételének elmulasztása
AJB-166/2016	A Kossuth Lajos Gyermekotthon működésének vizsgálata
AJB-195/2016	Egy rendőrségi intézkedés során készült fénykép nyilvánosságra hozatala
AJB-240/2016	A fővárosi hajléktalan-ellátórendszer működésének monitorozása
AJB-295/2016	A gyermekvédelmi jelzőrendszer mulasztásai egy gyermekbántalmazási ügyben
AJB-322/2016	Egy idős beteg szállításának körülményeiről
AJB-325/2016	Egy III. kerületi ingatlan után kivetett telekadó aránytalanságának vizsgálata
AJB-334/2016	Egy győri parkolóház építésével kapcsolatos panaszok kezelése
AJB-342/2016	Főépítész hiánya a belvárosi önkormányzat építésügyi feladatainak ellátása során
AJB-355/2016	Jubileumi juttatás elmaradása egy bolgár nemzetiségű személy esetében
AJB-361/2016	Az óvodai ellátás és a kötelező védőoltások megtagadásának következménye
AJB-368/2016	A donor-hímivarsejtekkel végzett reprodukciós eljárások vizsgálata
AJB-375/2016	A kaskanytúji óvodában történt fegyvermezésről
AJB-383/2016	A sárándi és bagaméri hulladékgazdálkodási rendeletek vizsgálata
AJB-388/2016	Diákbérlet igénybevétele határon túl tanuló diákoknak
AJB-396/2016	A Dunaújvárosi Egyetem eljárásának vizsgálata
AJB-429/2016	Velencei-tavi Hulladékgazdálkodási Kft. hulladékgazdálkodási díj megállapítása
AJB-431/2016	Fogvatartási intézményekben a kapcsolattartás sérelmezése
AJB-440/2016	A Falco zaj- és levegőszennyezése
AJB-447/2016	A lászlóházi elhagyott veszélyes-hulladék lerakó vizsgálata
AJB-468/2016	A velemi helyi építési szabályzat vizsgálata
AJB-472/2016	Egy önkormányzati útberuházás végrehajtásának vizsgálata
AJB-474/2016	JNSz megyei közszolgáltatók ügyfélszolgálati tevékenységének ellenőrzése
AJB-485/2016	Képviselői összeférhetlenség közfoglalkoztatott esetében

Ügyszám	Témakör
AJB-492/2016	Az adóhatóság eljárásának vizsgálata
AJB-493/2016	Zajhatás és bűz miatt benyújtott panasz vizsgálata
AJB-496/2016	A Szeretetszolgálat egyik idősek otthonának vizsgálata
AJB-497/2016	A médiaértés-oktatás helyzetének átfogó vizsgálata
AJB-520/2016	A Régi MÁV-telep műemléki jelentőségű területe védetté nyilvánítási eljárása
AJB-524/2016	Újszülött halála a Szent Imre Kórház Pszichiátriai Osztályán szülő nő ügyében
AJB-574/2016	A kulturális javak védetté nyilvánításának szabálya
AJB-584/2016	A gazdasági totálkárra vonatkozó szabályozás vizsgálata
AJB-639/2016	Az építésügyi hatóság eljárásának sérelmezése
AJB-669/2016	Egy lakóház melletti játszótér zajának sérelmezése
AJB-692/2016	A biatorbágyi Gizella Otthon működésének vizsgálata
AJB-695/2016	A hulladékégetést lehetővé tevő önkormányzati rendeletek vizsgálata
AJB-698/2016	Termőföldön ipari-gazdasági övezet kialakításának kifogásolása
AJB-729/2016	Gyámhatóság eljárásának sérelmezése kapcsolattartási ügyben
AJB-748/2016	Bírósági végrehajtó eljárásának sérelmezése
AJB-760/2016	Rokkantsági ellátórendszerbe való bekerülés megváltozott feltételeiről
AJB-761/2016	Egy lakóház melletti sportpálya zajos használatával kapcsolatos panasz
AJB-767/2016	A segítőkutyaikkal való légiutazásra vonatkozó eljárás sérelmezése
AJB-779/2016	Egy szociális intézményben élő fogyatékos ember életkörülményei
AJB-807/2016	Bírósági végrehajtó eljárásának kifogásolása gyermektartásdíj ügyében
AJB-845/2016	A MÁK és a NAV eljárásának sérelmezése családi adókedvezmény ügyben
AJB-873/2016	A felsőoktatási utólagos regisztráció és tárgyfelvétel szabályozása
AJB-882/2016	Külföldi állampolgár elleni rendőrségi eljárás sérelmezése
AJB-883/2016	A transz emberek nem- és névváltoztatására vonatkozó szabályozás
AJB-897/2016	A fegyverneki idősek otthona működésének vizsgálata
AJB-946/2016	Aszfaltkeverő telep működésével járó zajterhelés kifogásolása
AJB-985/2016	A Hungaroring versenypálya zavaró működésével kapcsolatos panasz
AJB-996/2016	A gyámhatóság mulasztásának vizsgálata
AJB-1014/2016	Egy balatonberényi építményadó sérelmezése
AJB-1018/2016	A szünidei szociális gyermekétkeztetés átfogó vizsgálata
AJB-1061/2016	A Neptun Iskola megszüntetésével kapcsolatos panasz
AJB-1068/2016	A családi pótlék igénylés nemzetközi elemeinek vizsgálata
AJB-1078/2016	Az NRSZH elhúzó eljárásának sérelmezése
AJB-1130/2016	Egy győri mélygarázs-építés zajterhelésének vizsgálata
AJB-1201/2016	A kettős szükségletű gyermek pszichiátriai és addiktológiai ellátása
AJB-1202/2016	A Nyugdíjasok Kőszegi Otthonának vizsgálata
AJB-1235/2016	A határzársértés miatt gyermekek ellen indítható eljárási szabályok

Ügyszám	Témakör
AJB-1241/2016	Gyermekek átmeneti nevelésbe vétele
AJB-1249/2016	Kiskorúak terhesség-megszakítási kérelemének elbírálása
AJB-1261/2016	A Pannon Egyetem eljárása szakdolgozat értékelése kapcsán
AJB-1295/2016	Az MVH által lefolytatott fellebbezési eljárások elhúzódása
AJB-1358/2016	A kisajátításért kapott ellenérték adómentessége
AJB-1359/2016	A gondnokság alatt állók számlakezeléséről
AJB-1360/2016	Két tanítási nyelvű középiskolákban szervezett érettségiről
AJB-1361/2016	A védelembé vételi eljárás elhúzódása
AJB-1466/2016	A közérdekű önkéntes tevékenységre vonatkozó szabályok sérelmezése
AJB-1552/2016	Bírósági végrehajtó tevékenységének kifogásolása
AJB-1782/2016	Korai fejlesztési feladatok ellátásának megszüntetése
AJB-1785/2016	A siklósi ortopédiai szakrendelés miatti panasz
AJB-1801/2016	A hulladékgyűjtési közszolgáltatási díj sérelmezése
AJB-1808/2016	Egy autóbusz-megállóhelyvel kapcsolatos panasz kezelésének kifogásolása
AJB-1882/2016	Politikai okok miatt elbocsátott dolgozók szolgálati idejéről
AJB-1884/2016	A családi otthonteremtési kedvezmény szabályozását érintő vizsgálat
AJB-2047/2016	Polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál szakszervezet-létesítési tilalom
AJB-2100/2016	A szomszédban működő gázmotoros hőszivattyú zajhatásainak kifogásolása
AJB-2137/2016	A CÉLTRANS'97 Rally Bajnokság 5. futama miatti panasz
AJB-2192/2016	A nyugdíjbiztosítási igazgatóság adategyeztetési eljárásának elhúzódása
AJB-2217/2016	Hozzá tartozó köztemetési költségének végrehajtása
AJB-2251/2016	A felsőoktatási konzisztóriumokra vonatkozó szabályozás kifogásolása
AJB-2310/2016	A szakképzési rendszerben teljesítendő gyakorlati képzés vizsgálata
AJB-2316/2016	A makói többcélú gyermekotthon működésével kapcsolatos vizsgálat
AJB-2347/2016	A gyermekek védelembé vétele ügyében elhúzódó fellebbezési eljárásról
AJB-2350/2016	Az otthonteremtési állami finanszírozása
AJB-2358/2016	A Csiba László Gondoskodás és Esély Háza működésének vizsgálata
AJB-2640/2016	Az egészségkárosodott személyeket érintő pótszabadságra való jogosultság
AJB-2655/2016	A Budapesti Igazságügyi Szakértői Kamara etikai eljárásának felfüggesztése
AJB-2709/2016	A hivatásos gondnokok helyzetének vizsgálata
AJB-3090/2016	A nemzetiségi iskolák intézményi tanácsának létrehozása, tagok delegálása
AJB-3228/2016	Cselekvőképtelen személy elleni rendőri intézkedés
AJB-3260/2016	Villamospótló járművek zajkibocsátása miatti panasz
AJB-3267/2016	A dunaharaszti Orchidea Gondozó Otthon működésének vizsgálata
AJB-3351/2016	A Pest Megyei Adóigazgatóság eljárásának vizsgálata
AJB-3534/2016	Az első- és másodfokú gyámhatóságok túlléphetőségének vizsgálata
AJB-3578/2016	A Nyugdíjfolyósító Igazgatóság eljárásának elhúzódása

Ügyszám	Témakör
AJB-3604/2016	Borsodnádasi rendőri intézkedés miatti panasz
AJB-3608/2016	A dányi idősek otthonának vizsgálata
AJB-3639/2016	A fogyatékosági támogatásra jogosító fogyatékoságok körének felülvizsgálata
AJB-3824/2016	Vas megyei közszolgáltatók ügyfélszolgálati tevékenysége
AJB-3846/2016	Helyi és roma nemzetiségi önkormányzat együttműködési nehézségei Göncön
AJB-3882/2016	Az NRSZH elhúzódo másodfokú eljárásának sérelmezése
AJB-4005/2016	Önkormányzati törzsvagyon üzleti vagyonná minősítése
AJB-4082/2016	A fogyatékosági támogatás iránti kérelem elhúzódoása
AJB-4239/2016	A gyermek-védelmi jelzőrendszer mulasztása az éhen halt kislány ügyében
AJB-4321/2016	A nemzetközi elemeket tartalmazó családi pótlék-igénylés vizsgálata
AJB-4381/2016	A másodfokú gyámhatóság elhúzódo eljárása apai kapcsolattartás ügyében
AJB-4450/2016	Egy autizmussal élő személy pszichiátriai ellátásának körülményei
AJB-4784/2016	Súlyosan mozgáskorlátozott személygépkocsi-szerzési támogatása
AJB-4819/2016	Vagyonszerzési illeték alóli mentesség bejegyzett élettársak esetén
AJB-4874/2016	A magzatra, embrióra használt törvényi fogalmak értelmezése
AJB-4921/2016	Pszichológusi szakvélemény felhasználhatósága házassági bontóperekben
AJB-5123/2016	A ludányhalászi Gondozó Otthon működésének vizsgálata
AJB-5171/2016	Személyes adatok zártan kezelésének kifogásolása büntetőeljárás során
AJB-5172/2016	A monori rendőrök eljárása elleni panasz
AJB-5330/2016	Az adó-visszatérítési támogatás szabályozása
AJB-5336/2016	A végrehajtó felé fizetett díj aránytalanságának sérelmezése
AJB-5442/2016	A mozgáskorlátozottak jegyvásárlási lehetőségeiről
AJB-6659/2016	A kisvárdai Gyermekvédelmi Központ Lakásotthonának működése
AJB-6855/2016	Kapcsolattartási ügyben a gyámhatóság elhúzódo eljárása miatti kifogások
AJB-7098/2016	Személyes szabadságot korlátozó rendőri eljárás sérelmezése
AJB-7785/2016	A NAIH eljárása miatti panasz vizsgálata

A közérdekű bejelentések kezelésével összefüggésben kiadott jelentések

Ügyszám	Témakör
AJB-165/2016	A Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóság eljárása
AJB-180/2016	Az Andocsi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének eljárása
AJB-274/2016	A homeopátiás készítményekkel kapcsolatban az EMMI eljárásának kifogásolása
AJB-693/2016	A Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz továbbított közérdekű bejelentés intézése
AJB-1462/2016	A Nemzeti Közszolgálati Egyetem működése és igazgatása
AJB-2092/2016	A NAV közérdekű bejelentés-kezelési gyakorlatának áttekintése
AJB-2909/2016	Az EMMI közérdekű bejelentés-kezelési gyakorlatának áttekintése
AJB-3086/2016	Zánka Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője eljárásának kifogásolása
AJB-3452/2016	A Növény és Talajvédelmi Igazgatóság eljárása
AJB-3633/2016	A Budapesti Közlekedési Központ eljárása
AJB-3796/2016	A SZGYFI Baranya Megyei Kirendeltsége eljárása
AJB-4788/2016	A Kapolyi és a Tabi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjének eljárása

Az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmusként gyakorolt hatáskörben kiadott jelentések

Ügyszám	Témakör
AJB-151/2016	A BRFK Gyorskocsi utcai és az ORFK Aradi utcai Fogda elhelyezési körülményei
AJB-704/2016	A Zita Speciális Gyermekotthon vizsgálata
AJB-705/2016	A fóti Károlyi István Gyermekközpont Speciális Gyermekotthonának vizsgálata
AJB-1603/2016	A Cseppkő Gyermekotthon működésének átfogó utóvizsgálata
AJB-3341/2016	A Károlyi István Gyermekközpont Különleges Gyermekotthonának vizsgálata
AJB-3865/2016	A Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet működésének vizsgálata
AJB-4320/2016	A SZGYFI Péceli Idősek Otthonának vizsgálata
AJB-4469/2016	Az Écsi Segítő Kéz Közhasznú Alapítvány Idősek Otthonának vizsgálata

A beszámoló internetes elérhetősége

Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2016. évi beszámolója és melléklete – a tárgyévben kiadott jelentésekkel – e QR kód segítségével közvetlenül megnyitható az ombudsmani hivatal – www.ajbh.hu – internetes oldaláról.

