

Beszámoló
az alapvető jogok biztosának
és helyetteseinek
tevékenységéről
2013

J/13837

Beszámoló
az alapvető jogok biztosának
és helyetteseinek
tevékenységéről
2013

Minden jog fenntartva

ISSN 1416 9614

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

Tartalom

Biztosi köszöntő	7
Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának feladatai	9
A hivatkozott jogszabályok rövidítései	14
1. Az év fontosabb eseményei	15
1.1. Rendezvényeink	15
1.1.1. Projektrendezvények és intézményi szakmai rendezvények	15
1.1.2. Könyvbemutatók	17
1.1.3. Intézményi kulturális, jogfejlesztő, tájékoztató rendezvények	18
1.1.4. Kitüntetések	20
1.2. Nemzetközi kapcsolatok	22
1.2.1. Delegációk látogatásai	22
1.2.2. Együttműködés nemzetközi szervezetekkel	26
1.2.3. Az AJBH az ENSZ Nemzeti Emberjogi Intézménye	29
1.2.4. Európai gyermekjogi együttműködés	30
1.2.5. A GODIAC Projekt	31
1.2.6. Regionális együttműködés	31
1.3. Civil kapcsolatok	33
2. Sajtóvisszhang	41
3. Alkotmányos jogok helyzetének értékelése	44
3.1. A törvényben kiemelt vizsgálati területek	44
3.1.1. A gyermekek jogainak védelme	44
3.1.2. A nemzetiségi jogok védelme	73
3.1.3. A környezetvédelem és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme	90
3.1.4. A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme	100
3.2. A hivatalból indított projektek	129
3.2.1. A gyermekek egészséges környezethez való joga – Gyermekjogi projekt 2013.	129
3.2.2. „Kommunikációval az egyenlő méltóságért – Befogadó beszéd kontra gyűlöletbeszéd”	145

3.2.3. „Méltó kezdet – A fiatalok munkavállalási lehetőségei”	154
3.3. Az alapjogok érvényesülését feltáró további vizsgálatok	171
3.3.1. Az élethez és az emberi méltósághoz való jog	171
3.3.2. A kommunikációs szabadságjogok	180
3.3.3. A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog	189
3.3.4. A jogállamiság garanciái	210
3.4. Alkotmánybírósági indítványok kezdeményezése	226
3.4.1. Az alapvető jogok biztosának normakontroll indítványozói jogköréről	226
3.4.2. A hivatalból benyújtott alkotmánybírósági indítványok	229
3.4.3. Állampolgári panasz alapján benyújtott indítványok	231
3.4.4. A sérülékeny, különösen védendő csoportokat érintő indítványok	233
3.4.5. Klasszikus szabadságjogokat érintő indítványok	237
3.4.6. Kúria előtti normakontroll eljárások kezdeményezése	239
3.4.7. A benyújtott indítványok	241
3.5. A jogalkotással összefüggő tevékenység	242
3.5.1. Jogszabálytervezetek véleményezése	242
3.5.2. A jogszabályok módosításával kapcsolatos kezdeményezések	245
4. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes beszámolója	247
5. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes beszámolója	261
6. A Hivatal beszámolója	286
6.1. Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai	286
6.2. Az AJBH szervezetének adatai	289
6.3. Az alapvető jogok biztosa tevékenységének statisztikai adatai	292
7. Alapjogvédő szervezetek összesített statisztikája	304
7.1. Az alapjogi adatgyűjtés jogszabályi alapja	304
7.2. A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai	304
7.3. A jogvédő szervezetekhez fordulóknak területi megoszlása	305
7.4. A beadványokban érintett alapjogok	306
8. Tárgymutató – A CD melléklet címlistája	310
9. A Beszámoló CD melléklete	323
9.1. A 2013 I. félévében kiadott jelentések és indítványok	
9.2. A 2013 II. félévében kiadott jelentések és indítványok	

Biztosi köszöntő

Köszöntöm a tisztelt Olvasót! Székely László vagyok, tavaly szeptemberben választott meg az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának hat évre. Ez a beszámoló tehát, amely a Hivatal 2013. évi tevékenységéről szól, szükségképpen háromnegyed részben elődöm, Prof. dr. Szabó Máté munkásságát tükrözi, s idegen tollakkal büszkélkednem nem volna ildomos. Tavaly ilyenkor a biztosi köszöntőben elődöm a következőket írta: *„Határozott meggyőződésem, hogy hatéves működésem végén, 2013-ban egy átalakulásakor jól felépített, megerősödött és vizsgálati tapasztalatokban gazdag intézmény vezetőjét jelölheti majd a köztársasági elnök.”*

Nos, tisztelt Olvasóm, ezúton szeretném megerősíteni Szabó Máté megállapítását azzal, hogy kijelenthetem, tavaly szeptember végén én egy jól felépített, megerősödött és tapasztalatokban gazdag intézményt kaptam örökül, kiváló és felkészült munkatársakkal, akik kivétel nélkül elhivatottan és nagy odaadással végzik munkájukat. Mindez nagyban megkönnyítette számomra a beilleszkedést új hivatalomba, ami azért még így is hatalmas, de egyben fel-emelően szép kihívás az én szakmai életutam szempontjából.

Szándékaim szerint igyekeztem az állandóságra és a folytatólágosságra helyezni a hangsúlyt a beiktatásomat követő időszakban, s ezzel a legkisebb megrázkódtatást sem okozni a Hivatal kiválóan felépített működésében. A csekélyebb jelentőségű szervezeti átalakítás így már a 2014-es esztendőre maradt, s ezt is inkább az új feladatok, illetve a biztoshelyettesek önállóbb, markánsabb megjelenési lehetőségének megteremtése indokolta, semmint valamiféle fennálló működési anomália vagy diszfunkció.

A harmonikus beilleszkedésemet a Hivatal életébe nagyban segítette az a szerencsés körülmény, hogy mind a biztoshelyettesekkel, mind pedig a főtítkárral átlagon felüli színvonalú kollegiális viszonyt sikerült megteremtteni, s a bizalom légköre nagyban megkönnyíti a vezetés olykor terhes feladatát. A bizalmat és a kollegialitást egyébként a Hivatal minden munkatársa részéről éreztem személyem iránt, s úgy érzem, illő ezt most jelen keretek között is megköszönnöm.

S most vissza a beszámolóhoz. Ha fantáziámat szabadjára engedve arról elmélkednék, hogy milyen is lenne az ideális éves jelentés, úgy egy egyetlen oldalas dokumentum jelenik meg képzeletemben, amelyen az a mondat lenne mindössze írva, hogy az elmúlt évben a biztos és Hivatala nem csinált

semmit. Tudniillik azért nem, mert nem volt mit. Nem volt panasz, amit ki kellett volna vizsgálni, hivatalból sem kellett eljárni, nem volt okunk munkát adni sem az Alkotmánybíróságnak, sem a Kúriának. Egyáltalán nem történt semmi egész évben. Na, ez lenne a jogállami optimum.

Sajnos, kedves Olvasó, a valóság ezzel szemben az, hogy egy igencsak vastkos kötetet tarthat Ön a kezében, amely pontos lenyomata, mintegy szociológija jogállamunk honi állapotainak. Tanulságos olvasmány mindazoknak, akik tényleg ismerni akarják a magyar valóságot, szinte teljes keresztmetszete a társadalomnak, államnak, jognak. Maga az élet, ha úgy tetszik. S persze az ügyek mögött – ne feledje, tisztelt Olvasóm – mindig ott vannak az emberi sorsok, jórészt a maguk elesettségében, kiszolgáltatottságában, s amelyekre a megoldás keresése, a gondok enyhítése, tompítása a biztos – és munkatársai – legfontosabb feladata, legfőbb hivatása.

Budapest, 2014. március

Székelly László

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának feladatai

Az alapvető jogok biztosa parlamenti beszámolási kötelezettségének tartalmáról 2012. január 1-je óta az *ombudsmantörvény (Ajbt.) tartalmaz eligazítást*. Ennek alapján a biztos minden évben tájékoztatja az Országgyűlést az alapjogvédelmi tevékenységéről, külön fejezetekben bemutatva a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmét, ezen belül a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére vonatkozó tevékenységét. Emellett a 2013-as évben lefolytatott vizsgálatokról, a vizsgált ügyekben kiadott jelentésekről, az alkotmányos alapjogok érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól a korábbi beszámolók struktúrájára építve, az említett törvényi előírásokra figyelemmel ad számot.

Az ombudsmani beszámoló láttele az aktuális alapjogi helyzetről, amely a jogalkalmazók, illetve a jogtudomány művelői tapasztalataira, de elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlatára való következetes építkezésnek tekinthető. A biztos egyfelől autentikus alkotmányértelmező, alapjogértelmező, tehát saját érvelésre, szempontok felállítására is van lehetősége, például abban, hogy kiket tekint a leginkább veszélyeztetett csoportnak a törvényben tételesen felsoroltakon túl. A beszámolási időszak ombudsmani gyakorlatának rendszerezése során a törvényi előírások mellett zsinórmértékként veszi figyelembe az Alaptörvény alkotmánybírósági értelmezéséből következő alapjogi rendszer fő rendező elveit. Arra is fel kell hívnia a figyelmet, hogy az egyes korábbi országgyűlési biztosok beszámolójának felépítése és tematikája – az alkotmányi, a törvényi és a szakmai keretek között – az *adott ombudsman szerepfelfogásából építkezik*. Ez a szerepfelfogás és látásmód az, amely elvi kereteket ad az adott időszak vizsgálati irányainak meghatározásakor. E fejezet az alapvető jogok biztosának gyakorlatán keresztül, tömör és közérthető formában kívánja bemutatni az alkotmányos alapjogok érvényesülésének 2013-as tendenciáit, összegyűjteni és elemezni a levonható következtetéseket, és ezeket a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek, valamint a széles társadalmi nyilvánosság számára közvetíteni.

Az ombudsman tárgyévi gyakorlata, a vizsgálatok átfogó bemutatására a 3. fejezeten belül összesen *három nagyobb tematikus alfejezetben* kerül sor.

A kiemelt vizsgálati területek elsődlegesen a fokozottan védendő csoportok

jogainak érvényesülését járják körül egyes ügyek, a hivatalból vagy panasz alapján indított, egyedi vagy átfogó jellegű vizsgálatok tapasztalatainak megvilágításával, a trendek és összefüggések láttatásával. Önálló fejezetrészen kerül sor a gyermekek, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatok és tendenciák bemutatására. Hasonlóképpen – a törvényi elvárásokkal összhangban – itt jelennek meg a nemzetiségek jogainak, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek, az egészséges környezetnek a védelmével kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok.

Ezek a fejezetrészek kitérnek továbbá a biztos és a biztoshelyettesek közötti együttműködés tapasztalataira. A biztoshelyettesek a saját tapasztalataikat a 4. és 5. fejezetben fejtik ki.

A 3.2-es fejezetrészen a 2013-ban elindított és lezárult átfogó projektek tapasztalatairól, a projektvizsgálatok eredményeiről olvasható összefoglaló elemzés és értékelés. A tematikus alapjogi fejezetrészekben belül rövid elvi bevezetés világítja meg az adott alapjogi terület alapvető sajátosságait, amelyeket a lényeges jelentések rendszerező bemutatása követ. A vizsgálatok sok esetben nem kizárólag egy területet vagy kérdéskört érintenek, hanem azokban több alapjogi sérelem vagy kiemelt alapjogi szempont is jelenik meg. Ennek nyomán az átfogó és összetett jelentések alapjogi aspektusai – eltérő hangsúlyokkal – a beszámoló több fejezetében is említésre kerülhetnek.

A 3.3-as fejezet rész ismerteti az élethez és emberi méltósághoz való jog egyes aspektusaival, a kommunikációs jogokkal, a szociális jogokkal és a tulajdonhoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből következő követelményekkel összefüggő biztosi gyakorlatot és annak tendenciáit. Az alapjogi biztos munkája során elsődlegesen azt vizsgálja, hogy az adott ügyben megvalósult-e valamely alanyi alapjog – például az emberi méltósághoz való jog, a gyülekezési szabadság – sérelme, és csak ezt követően veszi számba, hogy az alkotmányos követelmények, így a jogbiztonság követelménye vagy a tisztesség eljárás szempontjából megállapítható-e visszásság.

Az egyes ügyek, jelentések és projektek ismertetését megelőzően indokolt röviden szólni az alapvető jogok biztosának hatáskörével kapcsolatos alapkérdésekről. Ezeket elsősorban az ombudsmantörvény tartalmazza: a biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltató végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott. A „bárki” alatt minden magyar, külföldi vagy hontalan, természetes vagy jogi személyt, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet érteni kell.

A törvény az ombudsmani eljárás előfeltételeként írja elő a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek kimerítését. Kivételt jelent ez alól, ha a jogorvoslati lehetőség eleve nem volt biztosítva. Az ombudsmantörvény alapján pedig az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében a biztos hivatalból is eljárhat, akár egy sajtóhír alapján is.

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

A törvény záró rendelkezései precízen meghatározzák a hatóság fogalmát. Eszerint hatóságnak kell tekinteni a közigazgatási feladatot ellátó szerveket, a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szervezet e jogkörében. Szintén hatóságnak minősülnek a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, így a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a nyomozó hatóság, ideértve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervezet is. Ide tartoznak még a helyi önkormányzatok és kisebbségi önkormányzatok, a közttestületek, közjegyzők, valamint a törvényszéki végrehajtó és az önálló bírósági végrehajtó.

A közszolgáltatást végző szerv fogalmát a törvény nem határozza meg, így azt az ombudsmani gyakorlat alakította ki. A közszolgáltatások alapvetően három formában teljesíthetőek: elláthatja azokat a közigazgatás saját maga, elláthatják közintézmények, vagy egyes közszolgáltatások ellátásával megbízhatóak a versenyszférában működő vállalkozások. Indokolt kiemelni ezzel kapcsolatban, hogy a szolgáltatásnak a lakosság nagy részét kell érintenie: a közszolgáltatás tömeges jellegű és általában valamely alapszükségletet elégít ki, nem tartoznak ide a nélkülözhető, luxus jellegű szolgáltatások. Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatónak tekinti a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerveket, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.

Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatást végző szervnek tekinti:

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

A záró rendelkezések taxatívén meghatározzák, hogy mely szervek vizsgálá-

lata nem tartozik ombudsmani hatáskörbe (teljes kizárás), mivel azok nem minősülnek hatóságnak: ezek a bíróság, az ügyészség (a nyomozást végző ügyészségi szervet leszámítva), az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék és a köztársasági elnök.

A fejezet bevezetésében érdemes kitérni arra, hogy az alapvető jogok biztosa számára a törvényi szabályozás a következő évektől kezdődően új hatásköröket állapít meg: 2014. január 1-jétől a közérdekű bejelentők védelmével kapcsolatos feladatokat, míg 2015. január 1-jétől a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni ENSZ egyezmény fakultatív jegyzőkönyvéből (OPCAT) következő nemzeti megelőző mechanizmus működtetését. Az e hatáskörök gyakorlása körében végzett tevékenységről az alapvető jogok biztosa az induló tárgyéveket követően a 2014-es, illetve a 2015-ös évet érintő beszámolójában fog számot adni. Így e beszámolóban csupán egy rövid összefoglalást olvashatnak e hatáskörök lényegi elemeiről, illetve előkészületeiről.

Az Ajbt. 2014. január 1-jétől új feladatokat határoz meg az alapvető jogok biztosa számára, a közérdekű bejelentők védelmével kapcsolatban.

A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Az új szabályozás célja a korábbi, jogbiztonságot is veszélyeztető jogi helyzet tisztázása mellett a közérdekű bejelentők támogatása, személyes adataik védelme, adott esetben azok zárt kezelése, tényleges védelmük megteremtése volt. A rendszer központi eleme az állampolgárok közbizalmát élvező, alapvető jogait védő alapvető jogok biztosa, aki közvetítő szerepet vállal a közérdekű bejelentések kezelésében, emellett vizsgálhatja az állami szervek közérdekű bejelentés kezelési gyakorlatát is.

A biztos a hivatala útján gondoskodik a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről. A vonatkozó jogszabályok védelmet, valamint ehhez kapcsolódóan különböző online szolgáltatásokat biztosítanak a hivatal számára azonosított bejelentők részére, az elektronikus rendszerben rögzített bejelentéseik kapcsán. Ennek megfelelően, a közérdekű bejelentést személyesen vagy az ombudsman által üzemeltetett elektronikus rendszerben lehet megtenni.

A bejelentést és mellékleteit az alapvető jogok biztosa 8 napon belül továbbítja az annak vizsgálatára hatáskörrel rendelkező szervhez. Az eljáró szerv a vizsgálat során tett intézkedéseiről szóló tájékoztatását az alapvető jogok biztosának hivatala útján közli a bejelentővel. A bejelentés rövid, személyes és egyedi intézményi adatok nélküli tartalmi kivonata és elintézésének állása, továbbá az ügy lezárását követően a bejelentésben érintett és az eljárásra jogosult szerv elnevezése az AJBH honlapján mindenki számára hozzáférhető módon szerepel. A közérdekű bejelentés – arra jogosult által történt – kivizsgálását követően a bejelentő – az általa vélelmezett visszaállítás orvoslása

érdekében – beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha véleménye szerint bejelentését az eljáró szerv nem vizsgálta ki teljes körűen, illetve ha a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy a bejelentését megalapozatlannak tartották. A kérelem alapján a biztos vizsgálja a közérdekű bejelentés megfelelő intézését. Ennek keretében az érintett szervezet megkeresésére kerülhet sor, tőle tájékoztatás, valamint az ügy kapcsán releváns dokumentumok becsatolása kérhető. Ha szükséges, az eljáró szerv képviselőjének személyes konzultáció keretében történő meghallgatására, illetve – ha az ügy körülményei indokolják – helyszíni vizsgálatra is sor kerülhet. Ha a biztos a lefolytatott vizsgálat alapján visszásságot tapasztal, annak orvoslására ajánlást tehet az érintett, vagy annak felettes szervéhez.

A biztos hivatalból is vizsgálhatja a közérdekű bejelentések, valamint azok eljáró szervek általi kezelésének gyakorlatát. Az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentések, valamint az azt kivizsgáló szervek eljárásához kapcsolódó vizsgálatok legfontosabb adatai, jellemzői nyomon követhetőek. Az adatok elemzése alapján következtetések vonhatók le azzal kapcsolatban, hogy az adott szervek által lefolytatott eljárások megfelelnek-e a vonatkozó jogszabályoknak, szabályzatoknak. Alapjogi visszásság megállapítása esetén a biztos ajánlást tehet az érintett, illetve annak felettes szervéhez.

2015. január 1-jétől a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése érdekében az alapvető jogok biztosa a kiegészítő jegyzőkönyvben előírt fogvatartási helyen szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot beadvány és felmerült visszásság hiányában is rendszeresen vizsgálja. 2014. január 1-jével, a nemzeti megelőző mechanizmus (NPM) működésének megkezdését egy teljes évvel megelőzően, a Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatának módosításával önálló szervezeti egységként jött létre az OPCAT Iroda, és ezzel el is indult az NPM működésének előkészítése. 2014. negyedik negyedévére várhatóan „próbaüzemre” alkalmas lesz az NPM, vagyis közel teljes létszámban, a feladat ellátására képzett és megfelelő gyakorlattal rendelkező személyi állomány, kellően kimunkált vizsgálati módszertannal és eljárásrenddel, azonban még az ombudsmantörvény általános hatásköri szabályainak megfelelően tud majd működni. Ezzel biztosítható, hogy – az induló NPM-ekhez képest egyébként szokatlan módon – már 2015. január 1-jén késedelem nélkül, teljes értékűen betölthesse a megelőző mechanizmus rendeltetését. Folyamatban van az OPCAT szerint fogvatartási helynek minősülő intézmények kataszterének kialakítása. Ennek keretében a biztos részletes tájékoztatást kért a belügyminisztertől, az emberi erőforrások miniszterétől, a honvédelmi minisztertől, a nemzeti fejlesztési minisztertől, a Miniszterelnökséget vezető államtitkártól, valamint az Országos Bírósági Hivatal elnökétől és a legfőbb ügyésztől is. Megkezdtük a külföldi és nemzetközi „jó gyakorlatok” feltérképezését is. Ennek során az intézmény különös hangsúlyt fektet azon országok tapasztalataira, ahol az ombudsman intéz-

mény látja el az NPM feladatát. Jelenleg is folyik a hazai és külföldi tapasztalatok alapján a hazai és nemzetközi civil szervezetekkel való együttműködés lehetőségei irányainak feltérképezése.

A biztos 2014-ben is számít az érintett civil szervezetek közreműködésére úgy a vizsgálati módszerek kialakítása, mint a képzés, a tájékoztatás, valamint a vizsgálatokba bevonható külső szakértők kiválasztása során.

A hivatkozott jogszabályok rövidítései

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.)

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.)

A fegyveres szervek hivatásos állományú tag-jainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (Hszt.)

A gyermekek védelméről és a gyámhatósági eljárásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.)

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.)

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.)

Az egészségügyről szóló 1997. CLIV. törvény (Eütv.)

A fogyatékkal élő személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)

A szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (Szövtv.)

A mediaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.)

A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.)

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.)

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.)

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.)

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.)

A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabstv.)

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (új Ptk.)

1.

Az év fontosabb eseményei

1.1.

Rendezvényeink

1.1.1.

Projektrendezvények és intézményi szakmai rendezvények

Az alapvető jogok biztosa 2013-ban a szakmai – gyermekjogi, munka méltósága, büntetés-végrehajtási, válság vesztesei projektek – különböző szakaszaiban számos konferenciát, konzultációt, műhelybeszélgetést szervezett.

Az országgyűlési biztosok mindenkor kiemelt figyelemmel léptek fel a gyűlöletbeszéd, a gyűlöletkeltő megnyilvánulások ellen, ezért az alapvető jogok biztosa a 2013-as évben „Kommunikációval az egyenlő méltóságért – Befogadó beszéd kontra gyűlöletbeszéd” címmel projektet indított. A projekt annak vizsgálatára törekszik, hogy az arra kötelezett hatóságok és állami szervek miként látják el megelőző feladatukat és hogyan segítik a civil szféra ez irányú tevékenységét, továbbá kihasználják-e az európai partnerségekben és a civil, esetlegesen nemzetközi együttműködésben rejlő lehetőségeket. A projekt témájának alapos feltárása, a szakmai álláspontok mind mélyebb megismerése érdekében „Jó gyakorlatokkal a toleranciáért” címmel 2013. április 29-én műhelybeszélgetést rendeztünk, melyen előadóként vett részt dr. Honecz Ágnes, az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnöke.

A bírósági végrehajtás rendszerével kapcsolatos tematikus vizsgálat-sorozat lezárásaképpen tartott szakmai műhelybeszélgetésnek június 5-én az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala adott otthont.

A „Méltó kezdet – A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei” című alapjogi projekt nyitókonferenciája június 21-én került megrendezésre. A fiatalok munkavállalásával, elhelyezkedésével kapcsolatos problémák alapjogi nézőpontú vizsgálatát a biztos kiemelten fontosnak tartja, mivel a fiatal felnőttek munkanélkülisége nem csak az EU-ban, hanem egyre inkább hazánkban is komoly kihívást jelent a társadalom számára. A projekt lezárásaként tartott, november 28-i műhelybeszélgetésen lehetőség nyílt vizsgálati eredményeink bemutatására, valamint a szakmai álláspontok szélesebb körben való kifejtésére. A rendezvényen dr. Czomba Sándor, a Nemzetgazdasági Minisztérium államtitkára a fiatalok munkavállalását segítő intézkedésekről tartott előadást.



Dr. Székely László, dr. Zemplényi Adrienne, dr. Csink Lóránt a „Méltó kezdet – A fiatalok foglalkoztatási lehetőségei” című projekt záró-konferenciáján (2013. november 28.)

A 2008-ban indult gyermekjogi projekt 2013-ban a gyermekek egészséges környezethez való jogát járta körül, melynek jelentéstartalma merőben eltér a súlyos szegénységben élő gyermekek esetén, számukra ugyanis nemcsak a „magasabb szintű” környezeti kockázati tényezők (levegőtisztaság, vegyszermentes környezet, bioélelmiszerek hiánya) jelentik az elsődleges ve-

Dr. Székely László, dr. Szabó Marcel, prof. dr. Lamm Vanda és dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet „Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és Magyarország” című tudományos konferencián (2013. december 6.)



szélyt, hanem gyakran a minimális környezeti feltételek – így a megfelelő étkezési, lakhatási és higiénés lehetőségek – sem adottak. A 2013-ra vonatkozó gyermekjogi munkánk eredményeit bemutató záró konferenciát június 27-én rendeztük meg Hivatalunkban, amelyen többek között dr. Darvas Ágnes, az Eötvös Loránd Tudományegyetem tanszékvezető docense és dr. Pusztai Zsófia, a WHO magyarországi irodavezetője is tartott előadást.

Az Emberi Jogok Napja alkalmából december 6-án került megrendezésre „Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és Magyarország” című tudományos konferencia a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottság Nemzetközi Közjogi Albizottságával és a Nemzetközi Jogi Egyesület Magyar Tagozatával közös szervezésben. A rendezvény levezető elnöke dr. Lamm Vanda akadémikus, a Nemzetközi Közjogi Albizottság elnöke, valamint dr. Bragyova András egyetemi tanár, alkotmánybíró volt.

1.1.2.

Könyvbemutatók

2013-ban hat alkalommal rendeztünk könyvbemutatót a Hivatalban. Az alapvető jogok biztosa április 15-én sajtótájékoztató keretében mutatta be a 2012-es év tevékenységét összefoglaló magyar nyelvű beszámolót. Június 4-én került sor az angol nyelvű beszámoló bemutatására a világ ombudsman-intézményeinek jelvényeit bemutató kiállítással egybekötve. A kötetet dr. Péterfalvi Attila, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke méltatta.

A „Figyeljetek ránk! – A gyermekjogok helyzete Magyarországon 2006-2012” című civil (alternatív) jelentés és az ehhez készült kiegészítő kötet bemutatásának a Hivatal február 21-én adott otthont a szakmai előkészítő munka koordinációja mellett. A hazánk gyermekjogi civil szervezeteinek a genfi ENSZ Gyermekjogi Bizottsága előtti – 2014-ben esedékes – jelentéstételéhez készült kiadványok az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének magyarországi alkalmazását és a gyermekjogok helyzetét mutatják be a 2006 és 2012 közötti időszakban.

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt eredményeit összegző kötet bemutatójára február 28-án került sor. A kötet hangsúlyosan foglalkozik a Szentgotthárdon és térségében folytatott tematikus vizsgálatokkal, amelyek bemutadják a változó válságfolyamatokat és az azokra adott válaszokat e területen.

A biztos március 26-án mutatta be „A Munka Méltósága” és a „Gyermekközpontú Igazságszolgáltatás” ombudsmani projektek eredményeit összegző köteteket.

Az év utolsó könyvbemutatójára szeptember 12-én került sor. A „Pajzsuk a



A „Pajzsuk a törvény – Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben” című tanulmánykötet bemutatóján prof. dr. Bándi Gyula, dr. Havas Gábor, prof. dr. Szabó Máté, valamint dr. Hajjas Barnabás (2013. szeptember 12.)

törvény – Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben” című tanulmánykötetet az alapvető jogok biztosa által adományozott Justitia Regnorum Fundamentum-díj 2013. évi kitüntetettjei mutatták be. A kötet megjelenését a Budapesti Nyílt Társadalom Intézet Alapítvány támogatta.

1.1.3.

Intézményi kulturális, jogfejlesztő, tájékoztató rendezvények

Az alapvető jogok biztosa kiemelten fontos feladatának tekinti az emberi jogokhoz kapcsolódó oktató, felvilágosító tevékenységet, az ombudsmani munkát az állampolgárokhoz közelebb vivő kulturális programokat. 2013-ban egész éven át számos, az ombudsmani tevékenységet, valamint a projektmunkát kiegészítő kulturális rendezvényre került sor.

Összhangban az alapvető jogok biztosáról szóló törvény 1. § (2) bekezdésével, a biztos a kulturális, ismeretterjesztő rendezvények szervezése során is megkülönböztetett figyelmet fordított a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek, a nemzetiségek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak megjelenítésére.

A 2013. február 4. és március 15. közötti hathetes időszakban az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala gyakornokokat fogadott a kiválasztott partner-intézményektől, jogi karokról. A szakmai gyakorlaton részt vevő, összesen 11 fő

az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem, valamint a Debreceni Egyetem jogi karainak harmad- vagy negyedéves, az alkotmányjog, az alapjogvédelem iránt érdeklődő, a tudományos diákkörökben részt vevő joghallgatói közül kerültek ki. A hathetes szakmai gyakorlat az egységes ombudsman-intézményben „bevált modell” keretei között zajlott. A kéthetes elméleti, elemző, az intézményt és működését bemutató *képzési időszakot* immár egy egységes négyhetes, a mentorként kiválasztott munkatársak szakmai irányítása mellett töltött *gyakorlati időszak* követte, amely során a résztvevők az ügyek háttérének feltárásában, elemzésében, előkészítésében vállaltak szerepet az egyes vizsgálati fősztályokon, illetve a Közjogi Fősztályon.

2013 során négy kiállításnak adott otthont Hivatalunk Korczak-terme. A jövő nemzedékek érdekeit ellátó biztoshelyettes irodájának közreműködésével május 21-én került megrendezésre a „Római-part – ameddig tart” című kiállítás.

Június 4-én került sor a világ ombudsman-intézményeinek jelvényeit bemutató kiállítás megnyitójára. Felkérésünkre reagálva 40 ombudsman-intézmény küldte el logóját elektronikus formában és adta hozzájárulását kiállításunkon való szerepeltetésükhöz.

Hivatalunk műemléki védettség alatt álló épülete a Kulturális Örökség Napjai program keretében a szeptember 21–22-i hétvégén második alkalommal nyitotta meg kapuit. Az eredetileg az Európa Tanács által indított Európai Örökség Napok rendezvénysorozat célja, hogy erősítse a polgároknak a kulturális örökség megóvásának igényét. Az 1846-ban emelt épületet, valamint az épület történetéről összeállított kiállításunkat a nyílt hétvége alatt ismét megtekintették az érdeklődő látogatók.

Az Európai Táj Egyezmény hazai megvalósításának keretében november 18-án nyílt meg a „Táji örökségünk megőrzéséért” című vándorkiállítás. A kiállítás megnyitóját műhelybeszélgetés követte. A tájegyzmény célja, hogy elősegítse a tájak védelmét, kezelését és tervezését. A kiállítás felhívta a figyelmet arra, hogy egyéni és közösségi szinten is kötelességünk tevékenyen részt venni az elhanyagolt, elhagyatott tájak helyreállításában, a természeti értékek és az épített örökség megőrzésében, fenntartható hasznosításában.

A nemzetiségi jogok megjelenítését támogatandó, a Nemzetiségek Napja alkalmából december 17-én szimpóziumot szerveztünk. A rendezvénynek jubileumi évforduló adott különös aktualitást, hiszen éppen 20 évvel ezelőtt, 1993-ban került sor a magyarországi nemzetiségi közösségek életét érintő, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény elfogadására. A szimpózium témája a Magyarországon élő 13 elismert nemzeti ség életét érintő jogszabályok változásai voltak.

Szintén kiemelendő a jövő nemzedékek érdekeinek védelméhez kötődő rendezvényeink közül a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanáccsal, valamint



„Táji örökségünk megőrzéséért” című vándorkiállítás és műhelybeszélgetés (2013. november 18.)

a Magyar Természetvédők Szövetségével április 23-án közösen szervezett „A Nemzeti biodiverzitás stratégia megújításának helyzete és feladatai” című sajtókonferencia és kerekasztal-beszélgetés.

Október 30-án került sor Balázs Iván „Sötétbe zárt szépség” című filmjének vetítésére Hivatalunk Dísztermében a munkatársak, valamint a téma iránt érzékeny szervezetek képviselői számára a „Fehér Bot Hetek” programsorozathoz kapcsolódva.

1.1.4.

Kitüntetések

Az alapvető jogok biztosa 2013. június 28-án dr. Herczog Máriát, prof. dr. Bándi Gyulát, valamint dr. Havas Gábort részesítette a Justitia Regnorum Fundamentum-díjban.

Dr. Herczog Mária szociológus 2004 és 2010 között az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének tagja volt, nevéhez számos alapvető forrásmunka kötődik. 1995-ben Batthyány-Strattmann László-díjat kapott a gyermekvédelemben végzett munkájáért. 2007 óta a gyerekek és fiatalok életkörülményeinek javításáért dolgozó, brüsszeli székhelyű Eurochild európai ernyőszervezet elnökségének tagja, 2010 júniusa óta pedig 3 évre megválasztott elnöke. A Justitia Regnorum Fundamentum-díj átadásával az ombuds-

man elismerését fejezte ki dr. Herczog Máriának a gyermekek jogai védelme érdekében kifejtett, kiemelkedő tudományos és oktatói munkásságáért.

Prof. dr. Bándi Gyula elvitathatatlan érdemeket szerzett a környezetjog oktatásának általánossá tételében. Kidolgozta a környezetjog felsőfokú tanításának elméleti és gyakorlati alapjait, valamint feltételrendszerét, tevékenyen segítette intézményesítését, programfelelősként pedig azóta is több felsőoktatási intézményben irányítja tanítását. Tudományos és oktatói munkásságának elismeréseként az Európai Bizottság által indított programban elnyerte a Jean Monnet professzori címet. A díj átadásával az ombudsman elismerését fejezte ki azért a tudományos és oktatói munkásságért, amelyet a professzor az egészséges környezethez való jog alkotmányos védelme érdekében kifejtett.

Dr. Havas Gábor szociológus kiemelkedő szakmai tevékenysége elismeréseként vehette át a díjat, tekintettel arra, hogy évtizedek óta fáradhatatlanul és kiváló szakértelemmel segíti a rászorulókat – különösen a romákat – helyzetének javítását és mindazok munkáját, akik érdemben kívánnak tevékenykedni az esélyegyenlőség megteremtéséért. Kutatói munkája mellett részt vett a cigányokat támogató, illetve velük foglalkozó szervezetek, családsegítő intézmények munkájában. A rendszerváltás előtt a demokratikus ellenzék aktív tagjaként szerkesztette és más szamizdat kiadványokkal együtt terjesztette a Beszélőt. A roma közösségek körében végzett szociológiai vizsgálatainak eredményeit számos kötetben publikálta önállóan, illetve társszerzőkkel.

Prof. dr. Szabó Máté szeptember 20-án vehette át hatéves ombudsmani tevékenységének elismeréseképpen a Justitia Regnorum Fundamentum-díjat, amelyet dr. Szabó Marcel, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes adott át.

1.2.

Nemzetközi kapcsolatok

1.2.1.

Delegációk látogatásai

Az AJBH nemzetközi tevékenységében a 2013. évben is fontos szerepet játszott a nemzetközi partnerekkel való együttműködés. E téren különösen is jelentősnek bizonyult a Budapesten működő diplomáciai képviselőkkel, valamint nemzetközi szervezetek vezetőivel és munkatársaival való kapcsolattartás.

A hivatalos látogatások sorában elsőként a Ciprustól az EU soros elnökségét 2013. január 1-jén átvevő Írország budapesti nagykövete, Kevin Dowling látogatott Hivatalunkba. Tekintettel arra, hogy intézményünk nagyon jó munkakapcsolatot tart fenn és sikeresen együttműködik az ír gyermekjogi

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése tagállami kötelezettségvállalások teljesítését ellenőrző bizottságának látogatása (2013. február 26.)



ombudsmannal, Emily Logannel, valamint, hogy a 2012. január 1-jétől hatályos 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról külön jogi kötelezettségként tartalmazza a gyermekek jogainak védelmét, a nagykövet tájékoztatást kért és kapott a Hivatal gyermekjogi projektjéről, valamint a magyarországi egységes ombudsmani intézmény működéséről.

2013. február 25–26-án Budapestre látogatott az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése (ET PKGY) tagállami kötelezettségvállalások teljesítését ellenőrző bizottsága (Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe). A Monitoring Bizottság látogatásának célja a magyar hatóságokkal, civil szervezetekkel, akadémikusokkal és szakértőkkel történő eszmecsere és információgyűjtés volt, tekintettel az ET PKGY 2011. január 25-i ülésén benyújtott képviselői indítványra, amely monitoring eljárás lefolytatását kezdeményezte a magyarországi politikai és alkotmányossági fejlemények miatt. Az ombudsman tájékoztatást adott az új magyar Alaptörvényről, továbbá számos olyan új jogszabályról, amelynek az európai közvélemény kitüntetett figyelmet szentelt (pl. a média- és az egyházügyi törvényről).

A tavasz folyamán több nagykövet is látogatást tett a Hivatalunkban: márciusban a tajvani, majd a japán és a francia nagykövetet fogadhattuk Hivatalunkban.

Az alapvető jogok biztosa 2013. március 28-án bemutatkozó látogatáson fogadta hivatalában Yamamoto Tadamichi japán nagykövetet, aki érdeklődött a Hivatal munkája iránt, mivel Japánban nem létezik ombudsmani intézmény. Az alapvető jogok védelme a szigetországban is egyre nagyobb



*Az alapvető jogok
biztosa fogadja
Yamamoto
Tadamichi japán
nagykövetet
(2013. március 28.)*

figyelmet kap mind a kormányzati és nem kormányzati szervezetek, mind pedig a lakosság részéről, így – ombudsman hiányában – intézményesített alapjogvédelmi tevékenységgel többnyire a különböző NGO-k foglalkoznak. A biztos tájékoztatást adott az új ombudsman törvény hatályba lépésével az ombudsmani intézményrendszer felépítésében beállt lényegi változásokról, továbbá a Hivatal nemzetközi kapcsolatrendszeréről és tevékenységéről.

Május 3-án Roland Galharague, Franciaország nagykövetének bemutatkozó látogatása során az ombudsman tájékoztatást adott az Alkotmánybírósághoz benyújtott ombudsmani indítványokról, a Hivatal és a Parlament kapcsolatáról, valamint lehetőségeinkről a jogszabály-veleményezési folyamatban.

2013. április 3-án az ET Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Bizottsága immár ötödik alkalommal látogatott Magyarországra. Minden alkalommal más intézménytípust vizsgáltak, ez évben figyelmük fókuszában a börtönök és a rendőrségi létesítmények álltak. A bizottság tájékoztatást kapott arról, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához évente kb. 200–300 panasz érkezik fogvatartottaktól, ideértve a rendőrségen előzetes letartóztatás alatt állókat is. Az ombudsman ismertette az OPCAT feladatok ellátására való felkészüléssel kapcsolatos tennivalók ütemezését, valamint jelenlegi állását.



*Dr. Hajas Barnabás,
dr. Szabó Marcel
biztoshelyettes
és Trombitás
Gábor a norvég
külügyminisztérium
közigazgatási
államtitkárával
folytatott
konzultáción
(2013. április 25.)*

2013. április 25-én a Norvég/EEA Alap keretein belül, a bilaterális együttműködés bővítési lehetőségeiről informatív konzultációra került sor Szabó Marcel biztoshelyettes úr, valamint a Norvég Külügyminisztérium Közigazgatási Államtitkára, Bente Angell-Hansen főtítkárral asszony között. A megbeszélésen részt vett Tove Skarstein, Norvégia nagykövete asszonya is. A tárgyalás során témaként merült fel a Norvég/EEA Alapok támogatási rendszere, Hivatalunk pályázati lehetőségei, a jövőbeni szorosabb együttműködés keretei, valamint a projektjeink, illetve kisebbségi és környezetvédelmi területen való munkánk bemutatása. A delegáció vezetői elismerően nyilatkoztak intéz-

ményünkről, független és kezdeményező munkánkról, valamint köszönettel vették a tevékenységünkről való rendszeres tájékoztatást.

2013. július 11-én az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (EU Agency for Fundamental Rights – FRA) munkatársai hivatalos munkalátogatáson tartózkodtak Magyarországon, amelynek keretében felkeresték az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát. A látogatás célja az volt, hogy tájékozódjanak a Hivatal által végzett, rasszizmussal, idegengyűlölettel és intoleranciával kapcsolatos vizsgálatokról, valamint az intézmény tevékenységéről. Az FRA jelezte, hogy fontos feladatának tekinti az alapvető jogokkal kapcsolatos adatok gyűjtését, valamint adatelemzés végzését a rasszizmus, xenofóbia és az ehhez kapcsolódó intolerancia jelenségeivel kapcsolatban. A konzultáció során a megbeszélés témájához kapcsolódó ombudsmani projektek közül részletesebb bemutatásra kerültek „A válság vesztesei” projekt, valamint a gyűlöletbeszéddel kapcsolatos projektek. Mindkét projekt valamennyi veszélyeztetett társadalmi csoport helyzetét vizsgálta, valamint foglalkozott a gyűlöletbeszéd jelenségével is.

2013. szeptember 23. és október 2. között az ENSZ Önkényes Fogvatartással foglalkozó Munkacsoportja hivatalos látogatást tett Magyarországon. A látogatás keretében a munkacsoport több büntetés-végrehajtási és az illegális határátlépők elhelyezésére kialakított intézményben, továbbá pszichiátriai intézetekben végzett helyszíni vizsgálatot, és megbeszéléseket folytatott a büntetés-végrehajtás jogi, szakmai és technikai területén illetékes magyar hatóságokkal, szakmai szervezetekkel és civil szervezetekkel, szeptember 30-án pedig Hivatalunkkal is. Munkatársaink tájékoztatták a munkacsoport

Az ENSZ Önkényes Fogvatartással foglalkozó Munkacsoportjának fogadása (2013. szeptember 30.)





*Satybaldyev Duison,
Azhigulova Khalida,
Abakova Nazgul és
dr. Haraszti
Katalin az ENSZ
Menekültügyi
Főbiztossága
Közép-Európai
Képvisellete által
szervezett találkozón
hivatalunkban
(2013. december 3.)*

tot két, a témához kapcsolódó előző évi ombudsmani projektről: az ügyvédi, valamint a büntetés-végrehajtási projektről, amelynek keretében Hivatalunk 12 országos büntetés-végrehajtási intézetet vizsgált meg. A delegáció tagjai tájékoztatást kaptak továbbá az OPCAT Iroda felállításával kapcsolatos előkészítő tevékenységről, amelynek eredményeképpen 2015. január 1-jétől várhatóan egy 10 fős önálló szervezeti egység működik majd a Hivatalban; feladatuk a szabadságkorlátozó intézkedést végrehajtó intézmények (pl. büntetés-végrehajtási intézetek) látogatása, ellenőrzése lesz.

2013. november 14-én az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Közép-Európai Képviseletének szervezésében a Kazah, a Kirgiz, a Tádzsik és a Türkmen Köztársaságok képviselői látogattak Hivatalunkba, hogy tájékozódjanak a hontalansági eljárás témakörében és megismerjék a magyar ombudsmani hivatal munkáját.

A fentiekén kívül 2013-ban Hivatalunk vendége volt még számos, Magyarországon képvisellett rendelkező nemzetközi szervezet képviselője, külföldi társintézmények, NGO-k munkatársai, valamint külföldi egyetemi hallgatói csoportok.

1.2.2.

Együttműködés nemzetközi szervezetekkel

Nemzetközi kapcsolataink terén új területet és új kapcsolatokat jelent az Európai Parlament, annak Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE), valamint Emberi Jogi Albizottsága (DROI) és az ENSZ Emberjogi Főbiztossága által szervezett rendezvényeken, konzultációkon való részvétel.

Prof. dr. Szabó Máté 2013. február 21-én Brüsszelben részt vett a LIBE és

DROI bizottságok ülésén, ahol az ET emberi jogi biztosának éves beszámolója, valamint egyes afrikai országok emberjogi helyzetéről szóló jelentések voltak napirenden.

2013. április 23-án az Európai Parlament adott otthont az Európai Ombudsman *„Ez a mi Európánk, legyünk aktívak”* címmel megrendezett találkozójának. A konferencia célkitűzése az volt, hogy irányvonalakat határozzon meg az európai polgárok számára azzal kapcsolatban, hogy hogyan lehet az Európai Unió működési mechanizmusába eredményesen beavatkozni, hogyan lehet helyi kezdeményezésekkel csoportokat mozgósítani és a helyi közösségi célokat sikeresen megvalósítani. Az Európai Parlament elnökének védnökségével és jelenlétével megtartott találkozón prof. dr. Szabó Máté vett részt. Az Európai Ombudsman intézménye előtt álló új kihívások és feladatok áttekintésének ezen a találkozón különös aktualitást adott a 2003. április 1-je óta hivatalban lévő, 2005-ben és 2010-ben újra megválasztott Európai Ombudsman, Nikiforos Diamandouros akkoriban közelgő nyugdíjba vonulása.

2013. február 14. és 17. között az ENSZ Emberi Jogi Főbiztossága szemináriumot szervezett Genfben *„A nemzetközi együttműködés erősítése az emberi jogok területén”* címmel, amelyen prof. dr. Szabó Máté vett részt. A szervezők célja az volt, hogy az ENSZ tagállamainak szakértőit, az ENSZ szakosított intézményeit, valamint a tudományos élet és a civil szféra képviselőit további élénk párbeszédre ösztönözzék annak érdekében, hogy megosszák tapasztalataikat és ismertessék mindazon jó gyakorlatokat, amelyek lehetővé teszik a nemzetközi együttműködés megerősítését az emberi jogok területén.

Ugyancsak Genf volt a helyszíne 2013. május 6. és 8. között az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa Nemzeti Emberjogi Intézmények Koordinációs Bizottsága éves értekezlete 26. ülészakájának, amelyen prof. dr. Szabó Máté és dr. Szabó Marcel vettek részt. Az éves értekezlet nyitórendezvényének témája a *„Közügyekben való részvétel joga, a nyilvánosság kiemelkedő szerepe az emberi jogok érvényesülése terén”* volt, hiszen az ENSZ nemzeti emberjogi intézményei működésében kiemelkedően fontos szerep jut a nyilvánosságnak. Az egyesülés és véleménynyilvánítás szabadsága ugyanis alapvető elemei a közügyekben való nyilvános részvételnek. Ezen jogok tudatosítása, fejlesztése a nemzeti emberjogi intézmények egyik célja.

2013 folyamán élénk volt együttműködésünk az Európai Unió bécsi székhelyű Alapjogi Ügynökségével is. A FRA 2013. április 24. és 26. között rendezett VI. Alapjogi Platformján prof. dr. Szabó Máté vett részt. A konferencia fókusztemái a megkülönböztetés-mentesség és a gyűlölet-bűncselekmények, az áldozat-segítés elméleti és gyakorlati tapasztalatai voltak. A FRA június 6–7-i *„A jogállamiság előmozdítása az EU-ban”* című 4. éves szimpóziumán az alapvető jogok, a jogállamiság főbb elemeit, valamint

annak lehetséges fokmérőit vizsgálták meg a résztvevők, köztük a magyar ombudsman.

2013. október 7–8-án a FRA – közösen a Nemzeti Emberjogi Intézmények Európai Hálózatával (European Network of National Human Rights Institutions – ENNHRI), valamint az Equinettel és az Európa Tanáccsal – konferenciát szervezett *„Az alapjogvédelem együttes erősítése egy változóban lévő emberjogi környezetben”* címmel, amelyen Hivatalunkat Heizerné Hege-dűs Éva képviselte. A konferencia hozzászólói legfőképpen arra keresték a választ, hogy hogyan segítsék elő az emberjogi szervezetek az emberi jogok megvalósulását és az egyenlőség előtérbe kerülését nemzeti szinten; melyek a jelenlegi gazdasági helyzet hatásai; a megszorítások következményeinek enyhítésében és figyelésében milyen szerepük van a nemzeti szervezeteknek; milyen, „emberjogilag” kedvező és egyenlőséget biztosító javaslatok tehetők a kormányok felé a válság hatásainak enyhítése érdekében.

Az egyenlő bánásmód érvényesítéséért felelős európai szervezetek hálózata, az Equinet rendszeresen szervez tréningeket, eszmecsereket tagszervezetei számára. E találkozók célja, hogy a tagoknak az egyenlő bánásmód előmozdítása érdekében végzett munkája hatékonyságát növelje tematikus tapasztalatcsere révén, illetve az adott terület szakértőinek bevonásával. A 2013. március 18–19-én Berlinben megtartott szakmai képzés fókuszában a diszkrimináció formái, fajtái, a fogyatékoságon alapuló (munkahelyi) diszkrimináció, illetve a nemek közti esélyegyenlőség álltak. A résztvevők, köztük dr. Csikós Tímea munkatársunk, bővebb ismeretekre tettek szert az Európai Bíróságok anti-diszkriminációs ügyeinek gyakorlatáról.

A 2013. május 16-án Brüsszelben megtartott, Equinet által szervezett találkozó célja az volt, hogy elősegítse a Bizottság monitorozó tevékenységét a 43/2000/EK irányelv (ún. Faji irányelv), valamint a 78/EK/2000 irányelv (ún. Foglalkoztatási keretirányelv) tekintetében. A megbeszélésen Hivatalunk képviselőjében dr. Szajbély Katalin vett részt.

A 2013. szeptember 18–19-én Lisszabonban megtartott Equinet tréning speciális feladata az volt, hogy az Equinet új, a nemi egyenjogúsággal foglalkozó munkacsoportja tevékenységének előkészítése érdekében mélyítse a tagok ismereteit a nemek munkahelyi egyenlősége, ezen belül is a munkabérek egyenlősége terén.

Nemzetközi tevékenységünk során is kiemelt jelentőséget tulajdonítunk munkatársaink szakmai fejlődése elősegítésének. Az Equinet által nyújtott tréning-lehetőségeken kívül rendszeres résztvevői vagyunk az Európai Jogi Akadémia (ERA) nemzetközi szemináriumainak és tréningjeinek, amelyek az egyenlő bánásmódról szóló európai keretszabályokról, az Európai Emberi Jogi Bíróság jogeseteiről, az antidiszkriminációs irányelvekről adnak gazdag elméleti és gyakorlati információt.

1.2.3.

Az AJBH az ENSZ Nemzeti Emberjogi Intézménye

Az ENSZ égisze alatt működő nemzeti emberi jogi intézmények (NHRI-k) munkáját irányító operatív szerv, a Nemzetközi Koordinációs Bizottság (ICC) akkreditációs albizottsága (SCA) 2011. májusi ülészakán foglalkozott a Hivatal akkreditációs kérelmével. Az albizottság a pályázati anyag, illetve több telefonos interjú alapján 'B' státusz megadására tett javaslatot, amit az ICC augusztus folyamán jóváhagyott. Ennek eredményeképpen az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, majd 2012. január 1-jétől az alapvető jogok biztosa hivatalosan nemzeti emberi jogi intézményként őrökdi az alapjogok felett Magyarországon.

A 'B' státusz elnyerése – a presztízs mellett – nagyobb lehetőségeket (aktívabb részvétel a nemzetközi együttműködésben) és megnövekedett feladatokat (kutatómunka, adatgyűjtés és -feldolgozás) is jelent a Hivatal számára. Lehetőséget kínál a különböző nemzetközi emberi jogi konferenciák és tréningek munkájába történő aktívabb bekapcsolódásra, ráadásul a Magyarország szempontjából stratégiai jelentőséggel bíró nemzetközi tömörülések (EU, EBESZ) emberi jogi szervezetei jelentős mértékben építenek a nemzeti emberi jogi intézményekre.

Mivel az új ombudsmantörvény kapcsán az ICC bátorította Hivatalunkat az 'A' státusz megpályázására, a Hivatal 2013 nyarán ismételten benyújtotta akkreditációs kérelmét. Az ICC SCA 2013. novemberi ülészakán tárgyalta meg a magyar pályázatot, s a pályázati anyag áttanulmányozását, illetve a

A Nemzeti Emberjogi Intézmények Európai Hálózata tagjainak fogadása (2013. november 14.)



Hivatal munkatársaival folytatott telefonos egyeztetést követően úgy határozott, hogy a végleges döntést a 2014 őszi sorra kerülő albizottsági ülészakarra halasztja.

2013. november 13–15. között, az Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) szervezésében került sor Budapesten a Nemzeti Emberjogi Intézmények Európai Hálózatának (ENNHRI) találkozási fórumára, amelyen a résztvevők megvitatták a hálózat stratégiáját és működési módszereit, az állampolgári jogok jobb és hatékonyabb gyakorlásának lehetőségeit, továbbá kicserélték az emberi jogok védelme terén szerzett tapasztalataikat. Székely László alapjogi biztos az AJBH műemléki védelem alatt álló épületében fogadta a tanácskozás résztvevőit.

1.2.4.

Európai gyermekjogi együttműködés

Fontos területe nemzetközi tevékenységünknek a Gyermekjogi Ombudsmannok Európai Hálózatában (ENOC) való részvételünk, amelynek rendezvényein az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát rendszeresen dr. Lux Ágnes képviseli. 2013-ban a szervezet munkatémája a kísérő nélküli kiskorúak („children on the move”) volt. 2013. május 29–31. között a katalán ombudsman meghívására az ENOC munkacsoportja ülést tartott Barcelonában, ahol a résztvevők áttekintették a témára vonatkozó nemzetközi szabályozást és megvitatták a kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos egyes részkérdéseket (pl. életkor meghatározása, befogadási körülmények, gyermekkereskedelem, gondnoksági kérdések). 2013. szeptember 25–27-én Brüsszelben, az ENOC Éves Konferenciája és Közgyűlése a „határokon mozgó gyerekek” (children on the move: children first) problémáinak megoldatlanságára fókuszált elősorban. A szekcióüléseken a résztvevők megismerhették a magyar ombudsmannak a kísérő nélküli kiskorúakkal foglalkozó, 2010–2012-ben folytatott vizsgálatait megállapításait is.

Az európai gyermekjogi-gyermekjóléti ernyőszervezet, a Eurochild munkájában való részvételre 2008-ban kapott felkérést az alapvető jogok biztosa, aki dr. Lux Ágnes révén a szervezet Szakpolitikai Szakértői Csoportjának munkájában is részt vesz. A szervezet 2013. október 1. és 2. között tartotta megbeszélését Brüsszelben. A főbb napirendi pontok között szerepelt annak feltérképezése, hogyan lehet a 2014. május 22–25-én esedékes európai parlamenti választásokon a nemzeti és közösségi politikák napirendjére felvenni a gyermekjogokat.

A gyermekjogi rendezvények sorát az Európai Unió Gyermekjogi Fóruma zárta 2013. december 17-én. A brüsszeli tanácskozás célja elősorban az előző évi gyermekjogi tevékenységnek, az elért eredményeknek az összegzése volt,

de napirendre kerültek az előkészítés alatt álló egyes szakpolitikai dokumentumok kérdései is, így például az áldozattá váló gyermekek védelméről szóló irányelv előkészítése.

1.2.5.

A GODIAC Projekt

A tárgyévben is folytattuk aktív részvételünket a svéd rendőrség által irányított, az Európai Unió társfinanszírozásával megvalósuló nemzetközi projektben.

2013. január 29–31-én a GODIAC nemzetközi projekt menedzsmentje kutatói szemináriumot rendezett Stockholmban, melynek keretében összegezték a 2010-ben elkezdett – a politikai tüntetések rendőri kezelésével kapcsolatos új irányok kidolgozását célzó – tudományos kutatások eredményeit. A szemináriumon hivatalunkat dr. Hajas Barnabás, dr. Lux Ágnes és dr. Tóth László képviselték, közülük dr. Hajas Barnabás és dr. Lux Ágnes előadásokat is tartottak. A januári programot még számos egyeztetés követte Barcelonában, Budapesten, Stockholmban és Berlinben. A projekt eredményeket kiadványok rögzítik, melyek összeállításában szakértői csoportunk is részt vállalt, és amelyek az alábbi linken érhetők el:

http://polisen.se/PageFiles/321996/Field_study_Handbook_2013.pdf

http://polisen.se/PageFiles/321996/GODIAC_Anthology_2013.pdf

http://polisen.se/PageFiles/321996/GODIAC_BOOKLET_2013_2.pdf

1.2.6.

Regionális együttműködés

A Visegrádi Országok és a Nyugat-Balkán országainak ombudsmanjai szakértői hálózatot hoztak létre, amelynek alakuló ülésére 2013. március 14-én – Irena Lipowicz lengyel ombudsman és a lengyel külügyminisztérium meghívására – Varsóban került sor. A tanácskozáson, amely *„Az ombudsmanok legnagyobb kihívásai a 21. században”* címet viselte, magyar részről dr. Szabó Marcel vett részt.

2013. április 10. és 12. között a szlovákiai Časta Paperničkában került sor a Visegrádi Országok ombudsmanjainak soron következő tanácskozására, amelynek témája az ombudsmanok szerepe volt a jó kormányzás fejlesztésében. A tanácskozást aktív részvételével segítette a magyar alapjogi biztos.

Az aktív időskor és a nemzedékek közötti szolidaritás európai évét követően a lengyel ombudsman a lengyelországi Chorzowban konferenciát rendezett 2013. szeptember 16-án azzal a céllal, hogy civil szervezetekkel együtt-



A V4 tagállamok találkozója. Szlovákia: Jana Dubovcová – a Szlovák Köztársaság Alapvető Jogok Biztosa; Szabó Máté – Magyarország Alapvető Jogok Biztosa; Irena Lipowicz – a Lengyel Köztársaság Alapvető Jogok Biztosa; Pavel Varvarovský – a Cseh Köztársaság Alapvető Jogok Biztosa és kollégáik (2013. április 10.)

működve hozzájáruljon a lengyel idősügyi politika fejlődéséhez, segítse az érintettek minél szélesebb körű részvételével történő, összehangolt idősügyi stratégia kialakítását. Hivatalunkat dr. Bassola Eszter képviselte, aki előadásában ismertette a magyar ombudsman Idősügyi Projektjének (2010) eredményeit.

A szerbiai Topolya községben kinevezett polgári jogvédő (a „topolyai ombudsman” a Szerbia és Montenegró alkotta államközösség első ombudsmanja volt) működésének 10. évfordulója alkalmából 2013. május 8. és 10. között nemzetközi tanácskozást rendeztek az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet támogatásával. Hivatalunkat dr. Fórika László képviselte.

1.3.

Civil kapcsolatok

Az ombudsmani alapjogvédő tevékenység jellegét tekintve határ-tevékenység: az alkotmányos jogvédelem és a civil jogvédelem határmezsgyéjén egyensúlyozva kell meghatározni az identitását, ennek az önmeghatározásnak pedig nélkülözhetetlen eleme a visszacsatolás, amely lehetővé teszi az egyensúly fenntartását. Az állami, közigazgatási szervek működését vizsgáló és az alapjogok érvényesítését zászlajára tűző tevékenysége során az ombudsman partneri és egyben konkuráló szerepet tölt be a hivatalos-hivatali struktúra működési betegségeitől nem hátráltatott, mondanivalójukat lényegesen szabadabban, radikálisabban közvetíteni képes civil jogvédő szervezetek mellett.

A visszacsatolás természetesen sokszor kritikus, a civil jogvédők gyakran a hatékonyabb fellépést, az alapvető jogok melletti elszántabb kiállást vagy a radikálisabb megfogalmazást hiányolják, ami természetes, hiszen elkötelezett cselekvésüket kevésbé korlátozza a jogszabályok által meghatározott működési rend és a társadalmi elvárások kettős béklyója.

A nonprofit-civil szféra az állami és a piaci szféra között létezik, identitásuk, önképük az ezekhez való viszonyon alapuló önmeghatározásból nyeri legitimitását. Ez így van Magyarországon is, ahol az állam, hasonlóan a világban másutt, az Európai Unióban pedig egyre erőteljesebben tapasztalható folyamatokhoz, tevékenységeinek bizonyos részét NGO-knak adja át állami támogatás egyidejű biztosításával, nyilvánvalóan egyfajta függőségi viszonyt alakítva ki ezáltal a nonprofit szervezet és a hatalom között. A 2013-as év összegzésekor érdemes számot vetnünk azokkal a tapasztalatokkal is, amelyek a 2012. évi jogszabályi változások következtében jelentkeztek mind a civil társadalom, mind pedig az ombudsmani intézmény „életében”.

Az új nonprofit törvény hatályon kívül helyezte az egyesületekről és közhasznú szervezetekről rendelkező szabályozást, egyúttal a Nemzeti Civil Alapprogram megszüntetésével annak helyét a Nemzeti Együttműködési Alap váltotta fel. Az új törvényben a jogalkotó a közhasznú tevékenységet szűken értelmezve kimondja, hogy a civil szervezetek alapító okirataiban konkrét törvényi hivatkozással kell megjelölniük az általuk ellátott, támoga-

tásban részesülő közfeladatot. A 2013-as év pedig az első teljes év volt, amelynek során mindvégig az említett változásokkal átalakított környezetben működtek az érintett szervezetek.

Az ombudsmani intézmény újraszervezéséről szóló jogszabály, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény az ombudsman feladat- és hatásköre részeként határozza meg, hogy „az alapvető jogok biztosa tevékenysége során együttműködik azon szervezetekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása”.

E jogszabályi kötelezettség kereteit az egyes vizsgálatok lefolytatása során a kérdéses szakterület civil szakértőinek, illetve nonprofit szervezeteknek a bevonása, megkeresése, konzultációk, műhelybeszélgetések, konferenciák, kiállítások, stratégiai együttműködésről szóló megállapodások töltik ki tartalommal.

A számok, a statisztikai adatok, az eredmények igazolják azt a stratégiát, amelynek vállalt célja a jogvédő tevékenység erősítése, a civil társadalmi szervezetekkel való szoros szellemi és szakmai együttműködés, az együttgondolkodás és az erőforrások egyesítése révén kibontakozó partnerségi viszony kialakítása.

Az állampolgári kezdeményezések, a civil társadalom egyre erőteljesebb aktivitása elengedhetetlenül szükséges a társadalmi igazságosságon, az alapvető jogok tiszteletén alapuló képviselői demokrácia működése, valamint az alapvető jogok érvényesítését biztosító demokratikus intézményrendszer kiegyensúlyozott működtetése érdekében. A társadalom jövőjét meghatározó közpolitikai döntésekben való civil részvétel a demokratizálódás kibővítésének, az állampolgár-közeli közigazgatás felett kontrollt gyakorló állampolgári kritika pedig az államapparátus hatékonyabbá tételének eszköze lehet.

A jogállamiság intézményeit a társadalom tartja fenn, megőrzésük a polgárok közösségének az ő érdekeiket hitelesen képviselni képes civil szervezeteknek is felelőssége, az alapvető jogok biztosa pedig, bár a bürokratikus szabályok által meghatározott keretek között, de minél szélesebb együttműködésre alapozva tudja jogvédő tevékenységét kiteljesíteni.

Az ombudsmani alapjogvédelmi tevékenység során az intézmény-átalakítástól, majd a biztosi pozícióban történt személycserétől függetlenül is, kiemelt jelentőségű maradt a civil részvétel, a civil szférával kialakított és ápoltságú kapcsolatok folytatolagossága, a különböző szervezeti egységek civil tőkéjének integrált hasznosítása. A megújulás elképzelhetetlen az integráció nélkül, ez az integráció pedig nem csupán a szervezeti formák egységesítését, hanem a korábban felhalmozott tudások integrálását is megköveteli.

Különös jelentőséggel bír ebből a szempontból a korábbi általános biztos és szakombudsmanok civil szervezetekkel kialakított kapcsolatrendszerének egységes kapcsolati hálóvá transzformálása, hiszen ennek a szektornak a képviselői a legjelentősebb inspirálói, egyben kritikusai a „hivatalos” alapjogvédő tevékenységnek.

Civil kapcsolatok számokban

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához 2013-ban 129 beadványt nyújtottak be civilszervezetek. Ezek közül 45 esetben indult ombudsmani vizsgálat.

Kiemelkedően magas, 28 az alkotmányossági jogszabálykritikák száma, emellett egészségügyi (7), illetve esélyegyenlőségi (5) témájú beadványok érkeztek nagyobb számban. Jellemzőek még az adó- és illetékügyekkel, környezetvédelemmel, munkaiügyekkel, nemzetiségek közösségi jogaival, illetve önkormányzati ügyekkel összefüggésben érkezett beadványok, de előfordultak végrehajtással, pályázatokkal, szociális ügyekkel, hajléktalansággal vagy közszolgáltatásokkal kapcsolatos civil kezdeményezések is.

Az ombudsmani hivatalban megrendezett szakmai programok, rendezvények jelentős részének a 2013. évben is volt, van kapcsolódási pontja a civil szférához: egyrészt a tárgya, témája okán, másrészt a meghívottak, résztvevők körét tekintve, de valamilyen szintű civil kötődés minden programnál megfigyelhető.

Kifejezetten civil jellegű rendezvények a hagyományosan az ombudsmani hivatal épületében otthonra találó Környezetvédő Szervezetek Koordinációs Tanácsának ülései, de az alapvető jogok biztosának civil tevékenységét szélesítik és mélyítik a Civilek Ejszakája programjainak évek óta tartó, folyamatos figyelemmel kísérése, illetve a különféle nemzetiségi, környezetvédelmi, vagy bármely egyéb emberi jogi témához kapcsolódó civil kezdeményezések felkarolása, kiállítások befogadása, rendezvények, programok lebonyolításában való közreműködés is.

Az előző évekhez hasonlóan 2013-ban is az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala adott otthont a környezet- és természetvédelmi civil egyesületek találkozóinak, és munkájuk során az ombudsman munkatársai is számos szakmai egyeztetést folytattak az épület falain belül a civil szektor jeles képviselőivel.

Erőteljes civil részvétel kísérte, kíséri az egy-egy kiemelt jelentőségű témakör (hajléktalan-ellátás működtetése, fogyatékossgal élő emberek jogérvényesítése, devizahiteles állampolgárok helyzete) kérdéseivel foglalkozó átfogó vizsgálatok során végzett munkát is. Ily módon rendszeres vendégeink, illetve konzultációs partnereink többek között a Társaság a Szabadságjogokért (TASZ), a Helsinki Bizottság, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI), az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet (EKINT) munkatársai; a CEU kutatói, oktatói, hallgatói; a szociális és egészségügyi szektor civil érdekképviselői (Hajléktalanokért Közalapítvány, Menhely Alapítvány, Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Magyar Falu-egészségügyi Tudományos Társaság, Magyar Kórházszövetség, Magyar Pszichiátriai Társaság).

Intenzív szakmai kapcsolatot ápol az ombudsman a fogyatékossgal élők legjelentősebb érdekvédelmi szervezeteivel, a teljessége igénye nélkül csak a legnagyobb szervezeteket említve: Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ), Siketek és Nagyothallók Országos Szö-

vetsége (SINOSZ), Autisták Országos Szövetsége (AOSZ), Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége (MVGYOSZ), Értelmi Fogyatékossgal Élők Szövetsége (ÉFOÉSZ).

Hasonló mondható el a környezetvédelmi terület számos egyesületével (Humusz, Védegylet, Életfa Egyesület, Magyar Madártani Egyesület, Levegő Munkacsoport, WWF, Greenpeace) és a nemzetiségek jogaiért harcoló civil szerveződésekkel fennálló kapcsolatokra is (Equinet, Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekeknek Alapítvány, European Roma Rights Centre).

Tekintettel arra, hogy az *actio popularis* intézményének megszűnésével *már nem nyújthat be bármely állampolgár indítványt az Alkotmánybírósághoz, kiemelt jelentősége lett az ombudsman erre vonatkozó jogkörének.* Az ennek felismerésével járó kezdeti indítvány-benyújtási lelkesedés visszaesését, ezzel együtt a kezdeményezések találati pontosságának növelésére való törekvést tükrözik a számok: a 2013. évben az alapvető jogok biztosához 13 db AB-indítvány kezdeményezésére irányuló beadvány érkezett, ezek közül 6 esetben érkezett a kezdeményezés civil szervezettől.

Sokoldalúság

A projekt módszer elhagyása némileg szűkítette ugyan a civil szektor aktuálisan érintett képviselőivel, jogvédőivel való találkozások szükségességét és lehetőségeinek számát, ám kétségtelen, hogy ettől függetlenül, a „klasszikus” ombudsmani jogvédelmi feladatok ellátásához is kifejezetten hasznosnak bizonyul számos esetben az egyes szakágak gyakorlati tapasztalatokkal is rendelkező szakértőivel történő konzultáció, együttműködés, az érintettek érdekképviselőivel való egyeztetés, a széleskörű tájékozódás. A határozott tematikára épülő, különböző alapjogi projektek folytatásának munkamódszere prof. dr. Szabó Máté megbízatása idején vált az ombudsmani tevékenység szerves részévé.

Jól érzékelhető, hogy az előző évhez hasonlóan, 2013-ban is az olyan profilú egyesületekkel, civil szervezetekkel kiemelkedően hatékony a kapcsolat, amely témákban, területeken egyébként is *erőtéljes a civil jelenlét*, ahol a civil érdekképviselőnek eredendően is jelentősebb szerepe, több lehetősége van (pl. gyermeki jogok, közfoglalkoztatás, fogyatékossgal élő személyek, hajléktalan-ellátás, oktatási és nemzetiségi ügyek, környezetvédelem vagy a gazdasági válságkezelés, pénz- és hitelintézetek károsultjainak témaköre).

Fentiekén túl megállapítható, hogy 2013-ban az intézményrendszert érintő előző évi átalakítások „bejáratódtak”, a civil kapcsolati koordinátor tevékenysége révén egy kézben összpontosuló kapcsolati háló, illetve az intézményrendszerben a korábbi külön-biztosok (az új rendszerben biztoshelyettesek) civil kapcsolatai integrálódva, egységesen erősítik az új intézményi struktúra működésének hatékonyságát.

Igazolja mindezt, hogy az alapvető jogok biztosának 2012. évi tevékeny-

ségéről szóló Beszámolóban részletesen ismertetett civil kapcsolatok (szinte) mindegyike a 2013-as évben is tovább élt, valamennyi részterületen folytatólagos, évek óta eredményes szakmai együttműködésekről lehet beszámolni.

A környezetvédelmi területen állandó személyes és szakmai kapcsolati partnerek közé sorolható az Országos Környezetvédelmi Tanács, illetve a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanács civil oldalához tartozó szervezetek: a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, az MTVSZ, az EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, az Ökológia Intézet a Fenntartható Fejlődésért, a Levegő Munkacsoport, a WWF Magyarország, a Csetete Természet- és Környezetvédelmi Egyesület, a GATE Zöld Klub Egyesület, a Csalán Környezet- és Természetvédő Egyesület, valamint az E-misszió Egyesület.

A környezetvédelemmel foglalkozó civilekkel ápolts szakmai kapcsolatok körében megemlítendő, hogy a Környezetvédő Civil Szervezetek Koordinációs Tanácsa az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában tartotta üléseit, melyekre az ombudsman munkatársai is meghívást kaptak. A folyamatos, hosszú távú együttműködések sorából kiemelkedik a fenntarthatóságra törekvő helyi közösségek támogatása keretében a Magyar Élőfalu Hálózat hírlevelének megjelentetéséhez nyújtott ombudsmani támogatás. A Hálózat a magyarországi fenntartható közösségek fontos intézménye, tevékenységük a jövő nemzedékek érdekében támogatásra méltó; tagjai pedig az Alapvető Jogok Biztosá Hivatalának munkáját, rendezvényeit is folyamatosan segítik.

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tevékenysége során kialakított egyeztetési gyakorlatot az egységes ombudsmanintézmény keretei között is folytatva, az alapvető jogok biztosának munkatársai 2012. január 1-je óta is intenzív kapcsolatokat ápolnak a szakterület civil érdekvédő-, jogvédő szervezeteinek képviselőivel.

Ennek szellemében a biztos munkatársai rendszeresen részt vesznek az Equinet antidiszkriminációs hálózat és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) tréningjein és konferenciáin, továbbá a szegregációs perek témakörében és roma oktatásügyi kérdésekben szakmai konzultációt folytatnak az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermekeknek Alapítvány szakértőivel. Informális úton, de a kölcsönösség jegyében tájékoztatják egymást tevékenységük eredményeiről, hasznos szakmai információkat osztanak meg egymással az ombudsman és a European Roma Rights Centre, a Tom Lantos Intézet és a Kurt Lewin Alapítvány is.

Amellett, hogy az ombudsmani hivatal szakmai rendezvényein szép számmal képviselik magukat a civil szervezetek, az ombudsman és munkatársai gyakran kapnak meghívást, felkérést *a civil szféra rendezvényein, konferenciáin* való részvételre.

Rendszeres meghívást kap az ombudsman az egyes nemzetiségi önkormányzatok, civil egyesületek (pl. Erdélyi Örmény Gyökerek Kulturális Egye-

sület) klubestjein, a Védegylet Egyesület és a Magyar Természetvédők Szövetsége rendezvényein, valamint fogyatékoság-ügyi (MEOSZ, SINOSZ) és hajléktalan-ellátásban tevékenykedő (Oltalom Egyesület, Hajléktalanokért Közalapítvány) civil szerveződések programjain való részvételre. Ezen felül rendszeres vendégei az ombudsman kollégái az Európa Ház és az Európa Pont által szervezett, uniós ügyekkel foglalkozó civil programoknak is.

A 2013. év legemlékezetesebb nemzetközi civil eseménye a moldovai civil szervezeti vezetők novemberi hivatali látogatása volt. A Nemzetközi Visegrádi Alap támogatásával megvalósult „CIVEX Moldova” nevű projektjének keretén belül a Demokratikus Átalakulásért Intézet 14 moldovai civil szervezeti vezetőt látott vendégül egy 4 napig tartó tanulmányi úton. A tanulmányútnak számos célja volt, így például a magyar civil szféra tapasztalatainak átadása, illetve a civil szférával szoros kapcsolatban álló intézmények megismerése.

A hazánkba látogatott civil szervezeti vezetők elsősorban hazájuk, Moldova női érdekképviselőiténél helyzetét kívánják javítani. Budapesti tanulmányútjuk során több hivatalt, szervezetet is felkerestek, köztük a magyar „ombudsmani hivatalt”, vagyis az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát.

A magyar AJBH-hoz hasonlóan Moldovában is funkcionál hasonló intézmény, hivatalos nevén „Moldovai Emberi Jogi Központ”, mely jelentős fejlődésen ment keresztül a közelmúltban. A magyar intézményben tett látogatás kifejezetten azzal a céllal valósult meg, hogy a hivatal munkatársainak előadásai, illetve a nekik feltett kérdések alapján alaposabban megismerjék a biztosi hivatalok működési mechanizmusát, és a megszerzett tapasztalatot Moldovában alkalmazni is tudják, szorosabbá tudják fogni együttműködésüket a moldovai hivatallal.

A kerekasztal-beszélgetés elején a moldovai delegációt dr. Szabó Marcel, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes üdvözölte, aki hangsúlyozta, hogy a magyar ombudsmani hivatal már egy ideje szoros együttműködésben áll a moldovai partnerintézménnyel, így egészen közelről követi a magyar hivatal a moldovai partner reformjait. A beszélgetésen jelen volt az AJBH civil kapcsolati koordinátora, a gyermekjogi projekt vezetője, illetve környezetvédelmi referense is, akik a vendégek kérdéseire válaszolva vázolták fel a Hivatal működési és eljárási rendjét. Kitértek egyes nőjogi kérdésekre (beérkező panaszok) hivatalon belüli kezelésének gyakorlatára; különös tekintettel a családon belüli erőszakkal kapcsolatos kormányzati intézkedésekre, jogszabályi változások és a felmerült kihívások értékelésére, majd kiemelték a civil szervezetek fontosságát és speciális helyzetét a jogérvényesítés terén, bátorítva a vendégeket a moldovai hivatallal való együttműködésre. Moldova területén belül a transznyszeri szakadár állam jelenlétével komoly politikai ellentét áll fenn, ami jelentősen hátráltatja a civil szervezetek munkáját, de az a tény, hogy bizonyos „apolitikus” témakörök mentén – pél-

dául a női esélyegyenlőségért, illetve erőszak ellen való küzdelem, továbbá az általános érdekvédelem – sikerült a szembenálló országrészekről érkező civil szervezeti vezetőket egy közös projekten belül együttműködésre ösztönözni, bizalomra adhat okot.

Az AJBH-ban tett látogatás kiemelkedő jelentőséggel bírt a tanulmányút programjában, hiszen a magyar hivatal nemzetközi megítélése is kiemelkedő, ráadásul Magyarország egy olyan demokratikus átalakuláson ment keresztül, mely a Moldovában még jelenleg is zajló átalakuláshoz és európai integrációhoz sok szempontból hasonló.

Hasonlóan *jelentős és nemzetközi jellegű momentuma a 2013. évnek az AJBH és az UNICEF Magyar Bizottsága között létrejött stratégiai megállapodás, illetve az ezzel járó, a két szervezet közötti, hosszú távú együttműködés.*

A gyermekek jogainak védelméhez kapcsolódó civil szervezeti tevékenység kiemelendő produktuma a *Civil jelentés a gyerekesélyekről, 2011* című kötet, melyet 2013 elején tett közzé a megszüntetett MTA Gyerekszegénység Elleni Programiroda munkatársaiból alakult Gyerekesély Közhasznú Egyesület. A jelentést készítő szociológusok azt elemezték, hogy az elmúlt két év jogszabály-változásai hogyan hathatnak a szegény családokra, illetve a gyerekekre. Az áttanulmányozott, gyermekes családokat érintő 29 jogszabály közül néhány kisebb könnyítéssel és a gyes meghosszabbításán kívül a családi gyermekkedvezménynek van jelentős pozitív hozadéka. Ebből azonban a szegények, főleg a sokgyerekes szegények kimaradnak. (60 százalékuk nem tudta kihasználni a kedvezményt.) A vizsgált rendelkezések közel kétharmada viszont egyértelműen kedvezőtlenül hat a szegénységben, különösen a mélyszegénységben élőkre. Az elmúlt két év tendenciáit vizsgálva a kutatók kiemelik: az ellehetetlenülés egyre nagyobb arányban éri el a jobb társadalmi helyzetű csoportok gyermekeit is.

Az alapvető jogok biztosának civil vonatkozású rendezvényei, illetve ilyen programokon való részvétele hosszú sorából a legjelentősebbeket kiemelve szólnunk kell a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Emberi Jogi Munkacsoportjának tagjaként végzett tevékenységéről.

A Kormány az 1039/2012. (II.22.) Kormányhatározattal javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenységet végző testületként létrehozta az *Emberi Jogi Munkacsoportot*, amelynek fő feladata, hogy figyelemmel kísérje az emberi jogok érvényesülését Magyarországon. Ennek érdekében konzultációt folytat különböző szervezetekkel, elősegíti az emberi jogok hazai érvényesülésével kapcsolatos szakmai kommunikációt.

A tárcaközi szervként működő Munkacsoportnak tagjai a minisztériumok emberi jogi tekintetben hangsúlyos területet képviselő államtitkárai, elnöke a KIM társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkára, alelnöke a KIM igazságügyért felelős államtitkára.

A Kormányhatározat kimondja, hogy a Munkacsoport *Emberi Jogi Kerekasz-*

talt működtet, amelynek célja, hogy a Munkacsoport konzultációt folytasson az emberi jogok magyarországi érvényesülését vizsgáló civil, érdekképviselői, szakmai és alkotmányos szervezetekkel, továbbá ajánlásokat fogalmazzon meg a Munkacsoport tevékenységével, feladataival összefüggésben. *A Kerekasztal tagjai között* a Munkacsoport fent említett tagjai mellett helyet kap az *alapvető jogok biztosa*, az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnöke, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke, valamint az elnök és az alelnök által részvételre és véleményalkotásra felkért alkotmányos és civil szervezetek tagjai.

A Kerekasztal civil tagjainak kiválasztására pályázatot írt ki a Munkacsoport, melyre összesen 92 szervezet nyújtott be pályázati anyagot. A Munkacsoport elnökéből és alelnökéből álló Bizottság döntése értelmében 44 szervezet kapott lehetőséget arra, hogy a Kerekasztal civil tagjaként részt vegyen a Munkacsoport tevékenységében. A Kerekasztal alakuló ülésére még 2012. december 13-án, a KIM Báthory utcai épületében került sor, majd 2013-ban *Tematikus munkacsoportokba szerveződve* tartotta rendszeres üléseit, melyek mindegyikén részt vettek az ombudsman munkatársai is.

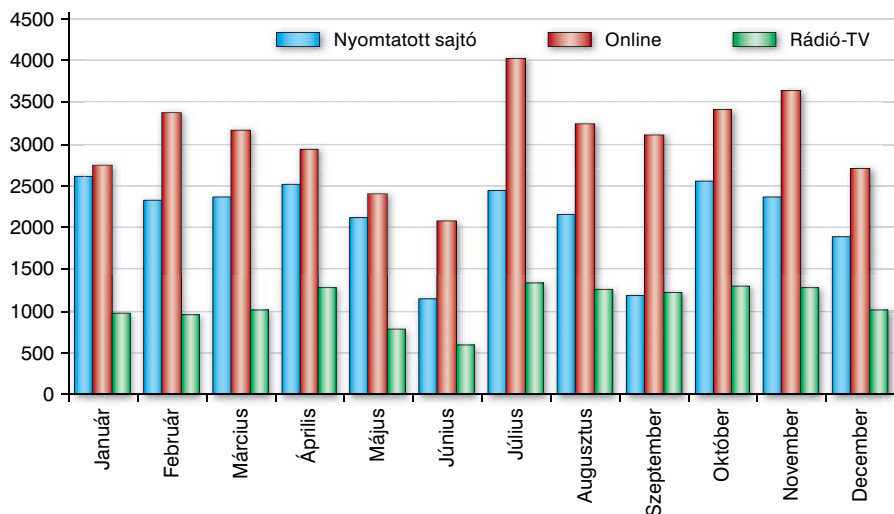
2. Sajtóvisszhang

Az alapvető jogok biztosa tevékenységének médiatükre 2013-ban

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. tv. 2012. január 1-jei hatálybalépése után 2013 volt az első olyan év, amelynek média-statisztikáját immár nem befolyásolta az egy ombudsmanos rendszer bevezetésével generált nagy sajtóérdeklődés. Az alapvető jogok biztosa a vizsgálati jelentéseinek hírügynökségi és sajtókommunikálásán túl megszólalásaival is alátámasztotta, hogy a törvényben megszabott feladatai mellett nagy figyelmet fordít az állampolgári jogtudatosság fejlesztésére, a jogérvényesítő képesség javítására, az alapvető jogokkal kapcsolatos társadalmi tudat formálására. Interjúk készültek, cikkek jelentek meg egyes aktuális és elvi jelentőségű témákban. A közlemények az ajbh.hu oldalon, az interjúk, cikkek az Interneten olvashatók.

Az alapvető jogok biztosának személyében történt változás következtében 2013 második felében a média már a távozó Szabó Máté hat éves megbízatásának összegzését kérte. Az új biztos, Székely László hivatalba lépését köve-

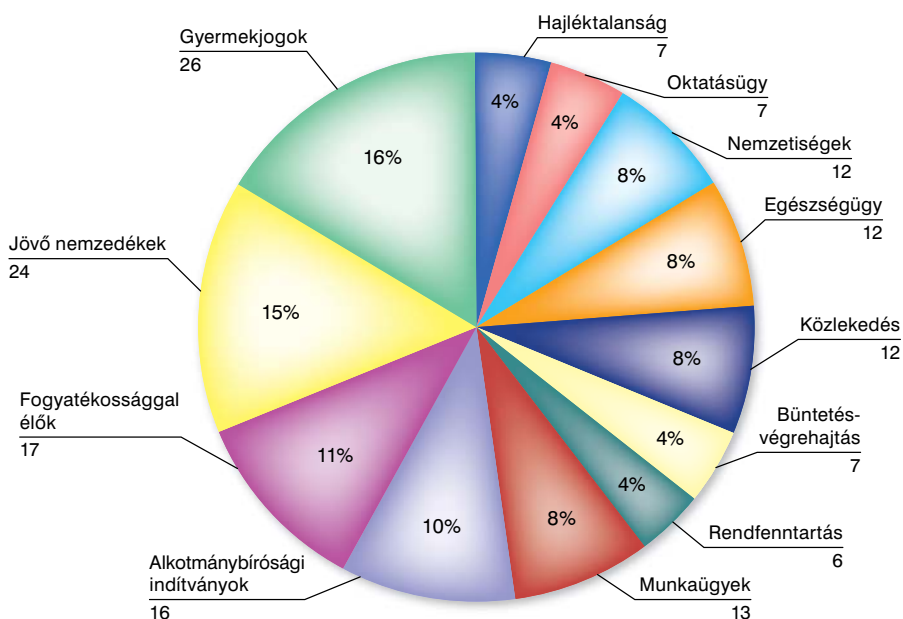
Az ombudsman témái a médiában (forrás: Observer)



tően néhány hétig az ombudsmeni szerepfelfogás és az előre tekintés határozta meg a média érdeklődését. Ez fokozatosan átment a biztosi tevékenység konkrét eseményeinek bemutatásába, 2013. október végén pedig rövid időre a nemzetiségek jogainak védelmét ellátó új biztoshelyettes, dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet bemutatása került előtérbe.

Az alapvető jogok biztosa és helyettesei 2013-ban összesen 185 közleményben tájékoztattak a vizsgálataik megállapításairól, a Hivatal működéséről, arról, miként alkalmazkodott a szervezet a társadalom változásai és a törvények által meghatározott új feladatokhoz.

A sajtóközlemények megoszlása



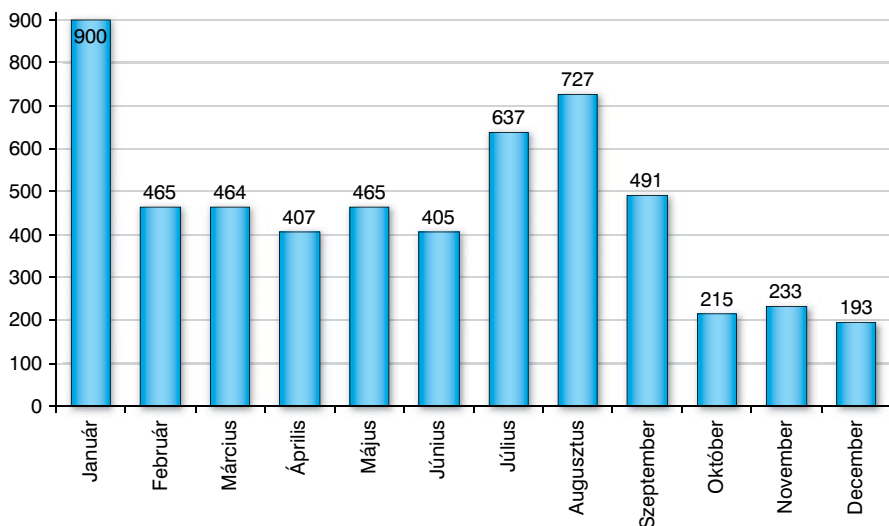
A média átlagon felüli figyelemmel fogadta a hajléktalanság kezelésének átfogó vizsgálatát, a 2013. téli hókáosz tanulságait feltáró vizsgálatot, a közfoglalkoztatás rendszerének, a valamilyen szempontból hátrányos helyzetű emberek munkához jutásának problémáit, azok ombudsmeni elemzését. A fogyatékossgal élők társadalmi és gazdasági szituációjának, foglalkoztatásának, ellátásának anomáliáit, a felsőoktatási felvételi rendszer változásával kapcsolatos ombudsmeni kritikai javaslatokat, az egészségügyi dolgozók helyzetének alapjogi szemléletű feltárását, a pénzügyi-gazdasági válság egyik súlyos következménye, az adósságkezeléssel, a vagyonvesztéssel járó, végrehajtási eljárással kapcsolatos projektet. Különösen nagy hangsúlyt kapott a médiában az alkotmánybírósági indítványok sora és a gyermekek jogainak alapjogi vizsgálatosorozata (az egészséges táplálkozástól az egészséges

életkezdésig, a speciális gyermekotthonok állapotainak felmérésétől a gyámhivatalok működéséig, az illegális gyermekmunkától a gyermekbarát igazságszolgáltatás követelményeinek és előre lépésének rögzítéséig).

A mai és a jövő nemzedékek sorsát is befolyásoló témák közül a média legnagyobb figyelmét az a közös jelentés váltotta ki, amelyet az alapvető jogok biztosa és helyettese az Ózdon, 2013 nyarán elrendelt vízkorlátozás miatt közösen adott ki, de amelynek nemzetiségi vonatkozásai is voltak. Ugyancsak jelentős sajtóvisszhangja volt annak a jelentésnek, amelyben – a kishantosi pályázatok elbírálása kapcsán – a biztos és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese szót emelt a nemzet közös örökségének számító termőföld védelméért.

A nemzetiségi léttel és lehetőségekkel kapcsolatos jelentések közleményeinek, így média megjelenéseinek is jelentős része a nemzetiségi önkormányzatok helyzetével – létrehozásuk problémáival, finanszírozásukkal, ellenőrzésükkel foglalkozott.

Az ombudsman említése a sajtóban (Forrás: Observer)



3.

Alkotmányos jogok helyzetének értékelése

3.1.

A törvényben kiemelt vizsgálati területek

Az alapvető jogok biztosa 2013-ban is az ombudsmantörvény vonatkozó rendelkezésével és szellemiségével összhangban folyamatos és fokozott figyelmet fordított az öt kiemelt vizsgálati területre. A következőkben a törvényi sorrendet híven követve a gyermekek jogait, a nemzetiségi jogokat, az egészséges környezet védelmét, a fogyatékosággal élő személyek, illetve a további leginkább veszélyeztetett csoportok jogainak védelmét érintő ügyek, jelentések, vizsgálatok, tendenciák elemző bemutatására kerül sor. A környezetvédelem és a nemzetiségi jogok védelme területén a fejezetrészek foglalkoznak a biztos és a biztoshelyettesek közös munkájának, vizsgálatainak és együttműködésének tapasztalataival. A több területet is érintő átfogó, komplex vizsgálatokkal – eltérő hangsúlyokkal – több fejezet rész is foglalkozik.

3.1.1.

A gyermekek jogainak védelme

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

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

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

A gyámhatóság eljárását érintő, gyermekvédelemmel összefüggő ügyek

A korábbi időszakhoz hasonlóan a 2013-as évben is az volt a jellemző, hogy a biztoshoz érkező beadványok a gyermekvédelmi, gyermekjóléti szervek mulasztásairól, késlekedéseiről számoltak be. A jelentéssel zárult ügyekben pedig e mulasztások nem csak a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljárás, a jogorvoslati jog sérelmét idézték elő, hanem – közvetve vagy közvetlenül – az érintett gyermekek alapvető jogainak védelme szempontjából is aggályosak voltak. A konkrét panaszügyek jelentős része egyedi jellegű ajánlással vagy kezdeményezéssel zárult, ugyanakkor a biztos – a hatósági eljárások kritikája mellett – a tárgyévben is rámutatott a rendszerszintű, szabályozásból adódó visszas elemekre is.

Az AJB-7024/2012. számú ügyben az alapvető jogok biztosához 2012 őszén érkezett bejelentés szerint az édesanya háztartásában nevelkedő gyermek veszélyeztetettségét az apa az elmúlt év nyarán jelezte a jegyzőnek, intézkedés azonban nem történt. A jegyző a biztos megkeresését követő közel öt hónap múlva beérkezett válasza szerint a gyermek elhelyezésének megváltoztatása tárgyában per van folyamatban, ezért a bíróság a hivataltól környezettanulmányt kért. A környezettanulmányt a jegyző 2012 októberében elkészítette, a védelembé vétellel kapcsolatos eljárási kötelezettségének azonban az ombudsmani felkérésre sem tett eleget. 2012 decemberében az apa – kapcsolattartási problémákat is jelezve – a gyerek ideiglenes hatályú elhelyezését kérte magához. A jegyző ekkor a közel két hónapos környezettanulmányra hivatkozva gyakorlatilag nem foglalkozott a kéréssel. A jelentés megállapítása szerint azáltal, hogy a jegyző a védelembé vételi, valamint az ideiglenes hatályú elhelyezésre vonatkozó kérelmet érdemben nem vizsgálta, mulasztást követett el, ami a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyével járt. A biztos az ügyben eljárásra illetékessé vált gyámhivatal vezetőjét a védelembé vételi eljárás lefolytatására, annak eredményéhez képest a szükséges intézkedések megtételére kérte. A hivatalvezető a kezdeményezésnek eleget tett.

Az AJB-8986/2012. számú jelentésében a biztos elvi élel emelte ki, hogy a gyámhivatalt nem csupán az eseti gondnok kirendelésekor, hanem irányítása és felügyelete során is fokozott felelősség terheli. Az apa gyermeke édesanyja ellen kiskorú veszélyeztetése miatt feljelentést tett. A panaszosnak tudomására jutott, hogy a rendőrség gyermeke jogai képviselőjére eseti gondnok kirendelését kérte. A felvetett probléma nem volt ismeretlen az ombudsman számára, egy korábbi jelentésében már felkérte a kormányhiva-

talok vezetőit, gondoskodjanak arról, hogy rendelkezésre álljon a hatóságok számára egy olyan nyilvántartás, amely tartalmazza a gyermeki jogok terén jártas, kirendelhető ügyvédek jegyzékét. A biztos a visszásság jövőbeli elkerülése érdekében a gyámhivatal vezetőjéhez fordult, aki intézkedett arról, hogy munkatársai a jövőben a gyermek veszélyeztetését vizsgáló rendőrségi, ügyészségi eljárások során gondoskodjanak az azokban jártas eseti gondnok kirendeléséről.

Az AJB-8592/2012. számú ügyben a panaszos 17 éves lánya ügyében kérte az alapvető jogok biztosa segítségét. Azt kifogásolta, hogy a jegyzői gyámhatóság 2012 októberében ideiglenes hatállyal kiemelte a családból a gyermekét, és a faluban élő nagyszülőnél helyezte el. A beadvány szerint a panaszosnak az elhelyezésről szóló határozatot nem küldték meg és az elhelyezés indokáról – kérése ellenére – sem kapott megfelelő információt. Az ombudsman a jelentésben feltárta, hogy az eljárásban az anyát meg kellett volna hallgatni, az idézés nélküli megjelenésén elhangzottakat jegyzőkönyvben kellett volna rögzíteni. A jegyzői gyámhatóság eljárási hibái visszásságot okoztak. A biztos a gyámhivatal vezetőjét arra kérte, hogy az illetékessége alá tartozó járási gyámhivatalok figyelmét hívja fel arra, hogy az érintettek jegyzőkönyvbe foglalt meghallgatására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségüknek minden esetben tegyenek eleget. A hivatalvezető a kezdeményezésnek eleget tett.

Az AJB-264/2013. számú jelentésben a biztos ismételtlen megállapította, hogy az átmeneti nevelésbe vételt megelőző eljárásokra vonatkozó jogszabályok bonyolultsága, az erre visszavezethető bürokratikus eljárás, illetve késedelmes döntések alapjogokat sértenek. A konkrét ügyben egy nevelőszülő hat gyermekvédelmi gondoskodásba vett kiskorú ügyében fordult az ombudsmanhoz. A panaszos sérelmezte a kiskorúak ideiglenes hatályú elhelyezése felülvizsgálata tárgyában folytatott eljárás elhúzódását, továbbá azt, hogy a gyermekeket úgy vitték el tőle, hogy az erről döntő határozatot a gyámhivatal nem küldte meg neki. A felügyeleti szerv vizsgálata igazolta a panaszost, és a feltárt jogszabálysértések kiküszöbölése érdekében megtette a szükséges intézkedéseket. A gyermekvédelmi központ elismerte a vizsgálat elhúzódását. A jelzett probléma nem volt ismeretlen az alapvető jogok biztosa számára, ugyanis a 0-3 éves korú, gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedők ellátását érintő átfogó vizsgálata során több gyermekotthonban tapasztalta, hogy a kicsik a jogszabályban előírtnál hosszabb időt töltenek ideiglenes gondozási helyen, ami a jobbiztonsághoz fűződő jogokat és a gyermeki jogokat egyaránt sérti. Az ombudsman arra a következtetésre jutott, hogy az átmeneti nevelésbe vételt megelőző eljárásra vonatkozó jogszabályok összessége indokolatlanul bonyolult, ugyanakkor a szabályozás az elhelyezési eljárásban közreműködő szervek bürokratikus eljárását helyezi a középpontba. Az átmeneti nevelésbe vételt megelőző eljárás résztvevői számára megállá-

pított eljárási rend rendkívül hosszadalmas eljárást tesz lehetővé. Mindebből következően megállapította, hogy az alapjelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok nem csak a gyámhivatalok mulasztására, hanem az eljárást meghatározó jogszabályok nem egyértelmű rendelkezésére is visszavezethetők. Az alapjogi biztos az akut probléma megfelelő kezelése érdekében jogszabály-módosítást javasolt. A szociális tárca vezetője egyetértett a felülvizsgálat szükségességével, a módosításra a gyermekvédelmi ellátórendszer 2013. januári állami átvételét követően látott lehetőséget. Miután a Gyvt. 2013. január 1-jén hatályba lépett módosított rendelkezései gyermekvédelmi szakértői bizottságokra vonatkozó módosításokat nem tartalmaznak, a biztos korábbi ajánlásait megismételte. A javasolt változtatásokat 2014. január 1-jétől a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló kormányrendelet tartalmazza.

Az AJB-2722/2013. számú ügyben egy panaszos apa három kiskorú gyermeke ügyében kérte a biztos segítségét. A beadvány szerint a panaszos felesége a családot 2010 májusában elhagyta és Ausztriába ment, ahol konzumnőként dolgozik, a válóper folyamatban van. A bíróság 2011 júniusában az anyát tartásdíj-fizetésre kötelezte, de a gyermekek ideiglenes elhelyezéséről nem hozott döntést. 2011 októberében a rendőrség arról tájékoztatta a jegyzői gyámhatóságot, hogy a panaszos lakására mentek, ahol őt a három kiskorú gyermek mellett alkoholos állapotban találták. A gyermekek anyja a kiskorúak ideiglenes hatályú elhelyezése tárgyában indított gyámhatósági eljárás során úgy nyilatkozott, hogy magához veszi gyermekeit. Ezt követően a bölcsődébe, illetve az óvodába ment és a két idősebb gyermeket magával vitte, a panaszos pedig nem találkozhatott velük. A gyámhatóság a gyermekeket 2011 novemberében ideiglenes hatállyal kiemelte a családból, a határozatban megállapította, hogy az idősebb gyermekek az anyával ismeretlen helyen tartózkodnak. A legkisebb fiú gyermekotthonba került, és átmeneti nevelésbe vétele tárgyában eljárást indítottak. A 2010-ben született kisfiú végül 2012. december 17-én visszakerült az apához. A panaszos sérelmezte az elhúzódo eljárást és kifogásolta, hogy a külföldre vitt gyermekek hazakerülése érdekében a gyámhivatal nem intézkedett. A 2011 novemberében folytatott eljárás idején hatályban lévő rendelkezés szerint a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésére a jegyzői gyámhatóság is jogosult volt, a gyámhatóság e jogszabályi felhatalmazás alapján döntött a gyermekek ideiglenes hatályú intézményi elhelyezéséről.

A jelentés rögzíti, hogy a jegyzői gyámhatóság az iratokat áttette az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatára illetékes gyámhivatalhoz. A Gyvt. pedig a gyámhivatalt a határozathozatalt követő záros határidőn belül döntéshozatalra kötelezi. A gyámhivatal azonban csak a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezését követő mintegy egy év múlva észlelte, hogy az ügyben felülvizsgálati eljárást nem indított. Az eljárást azonban ekkor is csak a leg-

kisebb gyermek tekintetében folytatta le. Az idősebb gyermekek ideiglenes elhelyezésére vonatkozó határozat visszavonásáról a gyermekjogi képviselő által kezdeményezett felügyeleti eljárásban a felettes szerv döntött. A biztos szerint a felülvizsgálati eljárás során a gyámhivatalnak kötelessége lett volna az anya tartózkodási helye felderítése érdekében eljárási cselekményeket végezni. Az eljárás során vizsgálnia kellett volna, hogy van-e olyan, a gyermekek nevelésére alkalmas hozzátartozó, akinél ideiglenes hatállyal elhelyezhető, illetve, hogy a legkisebb gyermek a védelemben vétel mellett hazaadható-e az apának. Miután felülvizsgálati eljárást a gyámhivatal nem folytatott, a fenti kérdések tisztázására sem kerülhetett sor. A mulasztás miatt a legkisebb gyermek egy évig gyermekotthonban élt. A jelentés kitér arra, hogy annak felderítésére, hogy idősebb testvérei milyen körülmények között élnek, fejlődésüket az anya veszélyezteti-e, a gyámhivatal 2013 tavaszáig kísérletet sem tett. A panaszos legkisebb gyermekének átmeneti nevelésbe vételéről a gyámhivatal az erre irányuló eljárás lefolytatása nélkül döntött. A biztos megállapította, hogy a felsorolt mulasztások súlyosan sértették az érintett gyermekek alapvető jogait, valamint a gyermek mindenek felett álló érdekét szolgáló eljárás elvét. A biztos a gyámhivatal vezetőjét felkérte, hogy a jövőben fordítson fokozott figyelmet arra, hogy az irányítása alatt álló hatóság a hatáskörébe és illetékességébe tartozó eljárásokat a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően és az eljárásra irányadó határidőben folytassa le. A kezdeményezéssel a hivatalvezető egyetértett.

Az ombudsman az AJB-5778/2013. számú vizsgálatában alapjogot sértőnek találta, hogy a távollattási törvény alapján a volt élettársak közötti bántalmazás esetén a rendőrség csak akkor jogosult a bántalmazó távollattásáról határozni, ha a bántalmazó és a bántalmazott korábban bejegyzett élettársi kapcsolatban élt. A panaszos anya 2007-ben született gyermeke édesapjának zaklató, bántalmazó magatartása miatt kérte az alapvető jogok biztosa segítségét. A beadvány szerint a panaszos 2013 januárjában elköltözött élettársától, februárban zaklatás miatt feljelentést tett ellene a rendőrségen. A férfival szemben 2013 márciusától kezdődően több rendőri intézkedés történt, ellene büntetőeljárás volt folyamatban. A panaszos megítélése szerint a rendőrség nem tett meg mindent az ő és a kiskorú gyermek védelme érdekében. A vizsgálat megállapította, hogy a rendőrség a panaszos volt élettársának távollattását egyéb jogszabályi feltételek fennállása esetén sem rendelhette volna el, ugyanis a távollattási törvény alkalmazásában a Polgári Törvénykönyvben meghatározott közeli hozzátartozókon és hozzátartozókon kívül hozzátartozónak a volt házastárs és a volt bejegyzett élettárs minősül. A biztos szerint alkalmatlan a hatályos szabályozás a bántalmazott szülő háztartásában élő, élettársi kapcsolatból született gyermekek védelmére, akiknek szülei között az életközösség megszűnt. A távollattási törvény a gyámhivatal számára lehetővé teszi, hogy a bántalmazót és a bántalmazottat személyes meghall-

gatásra hívja. Ezen jogszabályi lehetőséggel a gyámhivatal csak a gyermekjóléti szolgálattal együttműködő panaszos tekintetében élt. A bántalmazó apa meghallgatását, és a magatartásának esetleges gyámhivatali hatáskörébe tartozó intézkedést kiváltó hatásáról való tájékoztatását annak ellenére sem tartotta fontosnak, hogy a panaszos elmondta, hogy volt élettársa őt és gyermekét folyamatosan félelemben tartja. A biztos álláspontja szerint az eljárás formális és a gyermek védelmére alkalmatlan volt a szülők között fennálló konfliktushelyzet miatt. A biztos ez alapján felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, fontolja meg a távollattartási törvény hatályának kiterjesztését valamennyi volt élettársra.

Az AJB-1499/2013. számon folytatott vizsgálat alapja az volt, hogy hivatalos úton szerzett értesülés kapcsán jutott a biztos tudomására, hogy Csenyéte településen 2013. január 1-jétől nem működik a családsegítő és a gyermekvédelmi szolgálat. A megkeresést követően a rendelkezésére bocsátott adatokból kitűnt, hogy 2013. január 1-jétől március 10-éig Csenyétén valóban nem volt sem családsegítő, sem gyermekjóléti szolgálat. A biztos megállapította, hogy az önkormányzat, illetve a feladatot átvállaló intézményi társulás törvényes kötelezettségét megszegte, amellyel a gyermekek védelemhez és gondoskodásához való jogával összefüggésben visszásságot idézett elő. Korábban több vizsgálata során érintette a biztos azt a jelen ügyben is lényeges kérdést, hogy megfelel-e a vonatkozó NM rendelet mellékletében felsorolt szakmai létszám irányszámainak és létszámminimum normáinak az, hogy egy településen a családgondozó csak a hét egy napján érhető el, egyéb esetekben csak telefonos elérhetősége adott. A vizsgálattal érintett településen köztudottan magas a szegénységben élő, hátrányos helyzetű és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek és családjaik száma, akik számára a szociális alapú gondozási feladatok, a megalapozott, szakmai módszertani követelményeknek megfelelően felépített, tervezett és végrehajtott, minőségi szociális és gyermekvédelmi munka nem látható el egy fő szociális munkás heti egy napos jelenlétével. A biztos megállapította, hogy Csenyéte községben a családgondozói feladatok jogszabályi teljesítése önmagában a gyermeki jogok, illetve a gyermekekről való gondoskodási kötelezettség mind teljesebb körű érvényesítéséhez elégtelen. A feltárt visszásságok orvoslása érdekében felhívta Encs és Térsége Szociális Társulásának elnökét, hogy a jövőben folyamatosan gondoskodjon valamennyi, az illetékességi területe alá tartozó település gyermekvédelmi ellátásáról. Kérte továbbá azt is, hogy személyi erőforrásai átcsoportosításával érje el, hogy Csenyéte településen az ott lakó hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek létszámához igazodó óraszámokban legyen elérhető a családgondozó. Az ombudsman felkérte az ágazat szabályozásáért felelős emberi erőforrások miniszterét, hogy a szakemberlétszámra vonatkozó irányszámok áttekintésével, és a különösen hátrányos helyzetű térségekben élők kiegyensúlyozott ellátása érdekében fontolja meg

a vonatkozó jogszabályok módosításának lehetőségét. Válaszában Encs polgármestere arról tájékoztatta a biztost, hogy a többcélú társulás megszűnt, a szociális és gyermekjóléti alapellátást pedig Encs önkormányzata látja el a jogszabályban foglaltak szerint. Mivel a jövőben Csenyéte maga szeretné az ellátást végezni, engedélyezési eljárás van folyamatban. Válaszában a miniszter kifejtette, hogy a szakemberlétszáma vonatkozó irányszámok módosítását nem tartja indokoltnak, illetve beszámolt a TÁMOP 5.4.1. számú kiemelt projektről, amely lehetővé teszi a vázolt probléma hatékony kezelését.

Az ombudsman az AJB-4190/2013. számú jelentésben arra jutott, hogy alapjogot sértő, ha a gyámhivatal az eljárás formális megindítása nélkül folytat hatósági eljárást, de jogorvoslattal megtámadható döntést nem hoz. A panaszos, egy 14 éves gyermek édesanyja 2013 áprilisában egy hétre külföldre utazott, amiről volt férje az elutazást követő ötödik napon szerzett tudomást. A férfi az esti órákban meglátogatta a fiát, ekkor a gyermek felügyeletét ellátó házvezetőnővel is találkozott. Másnap a gyermek ellátása körülményeinek vizsgálatára kérte a gyámhivatalt, kérelmezve továbbá, hogy ha a gyermek nincs megfelelő felügyelet alatt, fiát helyezték el nála. A beadványt a gyámhivatal a következő napon iktatta. A panaszos anya sérelmezte, hogy a hatóság még a kérelem iktatása előtt telefonon érdeklődött a gyermek osztályfőnökénél. Kifogásolta, hogy az értesítése nélkül a gyámhivatal vezetője és ügyintézője a délutáni órákban lakóhelyén helyszíni szemlét tartott, és a gyermeket is meghallgatták. A gyámhivatal a gyermek veszélyeztetése hiányában ideiglenes elhelyezése tárgyában hatósági eljárást nem indított, az ügyet tájékoztató levéllel zárta le. Az ombudsman álláspontja szerint az apa beadványa alapján sem azonnali intézkedést igénylő helyzet, sem a gyermek veszélyeztetettsége nem merült fel, a gyermek ugyanis nem volt felügyelet nélkül, az apa csupán arról tájékoztatta a hatóságot, hogy a fia felügyeletét ellátó személyt nem ismeri. Az anya értesítésének mellőzését az alapvető jogok biztosa nem tartotta indokolhatónak. A vizsgálat feltárta, hogy a gyámhivatal hatósági eljárást ugyan nem indított, de egyértelműen hatósági eljárási cselekményeket végzett (helyszíni bejárás, környezettanulmány). Az ügyben jogorvoslattal megtámadható döntést nem hozott, eljárását tájékoztató levéllel zárta le. A visszasság megállapítása nyomán tett ajánlások keretében felhívták az érintett megye járási gyámhivatalainak figyelmét az eljárások döntéssel történő lezárásának jelentőségére.

A gyermekvédelmi hatóságok eljárásaival kapcsolatos panaszok között 2013-ban is jelentős szeletet képeztek a panaszosok által kifogásolt, a gyermekekkel való szülői–nagyszülői kapcsolattartással összefüggő ügyek. Az AJB-3549/2013. számú ügyben az anya 2012 szeptemberében kérte a gyámhivataltól a kapcsolattartás újraszabályozását, érdemi döntés azonban – beadványa 2013. májusi benyújtásáig – nem született. Az ügyben érintett gyermekjóléti szolgálatokat a gyámhivatal azonban csak 2013 januárjában kereste

meg. Megállapítható volt az is, hogy a gyámhivatal vezetője a panaszos késedelmes eljárást sérelmező beadványára adott nyilatkozatát a felettes szerv felhívására 2013 februárjában elkészítette, azt azonban csak hónapok múlva, 2013. május 3-án postázta. A gyámhivatal késedelmes eljárása visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. A jelentésben feltárt jogsértés jövőbeni lehetséges bekövetkezésének megelőzése érdekében a biztos a gyámhivatal vezetőjéhez fordult. A kezdeményezést a hivatalvezető elfogadta.

Az AJB-1837/2013. számú ügyben a panaszos nagyszülők ikerunokáikkal való kapcsolattartásuk anomáliái miatt fordultak a biztoshoz. A beadvány szerint a nagyszülők és a gyermekek édesanyja 2012 decemberében két hónapra szóló egyezséget kötöttek a kapcsolattartásról, a hatóság azonban ezt az egyezséget határozattal nem hagyta jóvá. A gyermekek anyja ezt követően módosítási kérelmet nyújtott be, ezért a gyámhivatal 2013 januárjában ismét tárgyalást tartott. A nagyszülők sérelmezték, hogy újabb egyezségüket a gyámhivatal 2013 márciusáig ismételten nem hagyta jóvá. A vizsgálat megállapította, hogy a gyámhivatal a nagyszülői kapcsolattartás ügyében tárgyalást tartott, a nagyszülők és az gyermekeket gondozó szülő közötti egyezséget azonban csak jelentős késedelemmel, az egyezségben meghatározott időpontok eltelte után 2013 júniusában hagyta jóvá. Tekintettel arra, hogy a gyámhivatal saját hatáskörében a szükséges intézkedést megtette, vagyis határozatban jóváhagyta a felek egyezségét, a biztos az ügyben – a visszásság megállapításán túl – külön intézkedést nem kezdeményezett.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer működési problémái

2013-ban ismét a gyermekvédelmi jelzőrendszer hiányosságát mutatta ki az AJB-1916/2013. számú jelentés. Az ombudsmanhoz érkezett beadvány szerint a panaszos édesanya gyermeke sokat mulasztott az iskolában, súlyos magatartási gondjai és pszichés problémái is voltak. Az anya munkája miatt nem tudta őt ellenőrizni. A panaszos szerette volna gyermekét kollégiumba helyezni, amelyhez kérte a fővárosi tartózkodási helye szerint illetékes gyámhivatal segítségét, a gyermeket védelembe vették, amelynek felülvizsgálata 2013 májusában vált esedékessé. Az alapvető jogok biztosa tájékoztatást kért az illetékes szervektől, a gyermekjóléti szolgálat csak a biztos többszöri megkeresésére válaszolt, iratokat nem csatolt. Dokumentumok hiányában nem volt megállapítható, hogy a vizsgált ügyben készült-e egyéni gondozási-nevelési terv, a gyermekjóléti szolgálat végzett-e családgondozást. A szolgálat vezetőjének azon tájékoztatásából, miszerint „a szolgálat korábbi családgondozója több alkalommal igyekezett felvenni a kapcsolatot a családdal, de nem találta őket otthon”, arra lehetett következtetni, hogy a gyermek veszélyezte-

tettségeinek megszüntetése érdekében családgondozás nem történt. A biztos álláspontja szerint a család elérhetetlensége miatt a gyermekjóléti szolgálatnak kötelessége lett volna a védelembe vétel rendkívüli felülvizsgálatának kezdeményezése. Ilyen jelzés a gyámhivatalhoz nem érkezett, így a hatóság – éves felülvizsgálati kötelezettségének eleget téve – csak 2013 májusában indította meg a felülvizsgálati eljárást. A gyámhivatal nem döntött határidőben a felülvizsgálatról és a biztos megkeresésére adott válaszában sem adott tájékoztatást a gyermek érdekében tervezett további eljárási cselekményeiről. A vizsgálat megállapította, hogy a gyermek védelmére hivatott és köteles hatóságok, illetve szervek csupán tudomásul vették a család együttműködésének hiányát, a gyermek látókörükből való kikerülését, ezzel visszásságot idéztek elő. A biztos a gyámhivatal vezetőjét az első fokon eljáró gyámhivatal, valamint gyermekjóléti szolgálat eljárásának vizsgálatára és a gyermek legjobb érdekét szolgáló szükséges intézkedések megtételére kérte. A kezdeményezésnek a hivatalvezető eleget tett.

Az AJB-1678/2013. számú ügyben ugyancsak arra derült fény egy panaszügy kapcsán, hogy hiányos a gyermekvédelmi jelzőrendszer együttműködése. A konkrét esetben a szakellátás nem tudott a 14 éves, speciális ellátást igénylő gyermek állapotának megfelelő ellátását nyújtani. Kiderült, hogy a gyermekjóléti szolgálat a családdal a gyermek által elkövetett szabálysértés miatt került kapcsolatba 2008 nyarán. A gyermek a tanítási órákat zavarta, tanulni nem akart, édesanyja engedélye nélkül napokig kimaradt otthonról, a rendőrség vitte haza őt. 2010 őszén a családgondozó – egyebek mellett az iskolától érkező jelzés hiányában – úgy vélte, hogy már a gyermek alapellátásban való gondozására sincs már szükség, ezért a fiú 2012 tavaszáig – az anya segítségkéréséig – gyakorlatilag kikerült a gyermekvédelmi alapellátás látóköréből. Történt ez annak ellenére, hogy a szülő ezt megelőzően már rendőri intézkedést is kért, mert fia bántalmazta őt, elcsavargott otthonról, iskolába nem járt. Ekkor már a családgondozó a fiú családból való kiemelésére tett javaslatot. A gyermekvédelmi szakellátás a gyermeket – tekintettel arra, hogy a gondozási helyéül kijelölt lakáson otthonban csak rövid ideig tartózkodott – nem tudta motiválni, terápiás ellátását nem lehetett megkezdeni, a számára szükséges ellátást nem kaphatta meg. A vizsgálat feltárta, hogy a gyermek – férőhely hiányában – akkor sem kerülhetett volna a lakóhelyéhez, valamint a gyermekpszichiátriai kezelését biztosító kórházhoz közeli intézménybe, ha nem szökik meg. A biztos szerint a gyermekkel kapcsolatban álló, védelmükre hivatott és köteles szolgáltatók és hatóságok (a vizsgált esetben az iskola, a gyermekjóléti szolgálat, a rendőrség) szakmai együttműködése – vélelmezhetően a módszertani ajánlások, szakmai protokollok ismeretének hiányára is visszavezethetően – nem valósult meg. Az ombudsman kiemelte, hogy összességében a gyermek – az ellátórendszer hiányosságaira is visszavezethetően – valós segítséget sem a gyermekjóléti alapellátásban, sem a gyermek-

védelmi szakellátásban nem kapott. A biztos a belügyminisztert kérte, hogy fontolja meg a szociális ellátások standardizálására vonatkozó program megismerésének és elsajátításának minél szélesebb körben való kötelezővé tételét, illetve biztosítását a rendőri állomány számára – akár kampányszerűen, térítésmentesen is. Az emberi erőforrások miniszterének a figyelmét pedig az ombudsman felhívta az ellátórendszer hiányosságaira is visszavezethető megállapításokra. A belügyminiszter a jelentésben foglaltakkal egyetértett. Az ORFK – a gyermekvédelmi jelzőrendszer működéssel kapcsolatban feltárt visszasságok megszüntetése érdekében – a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet által 2011 júniusában készített, a „Veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásának szakmai megalapozása” című módszertani ajánlást felvette a szakmai anyagok közé.

Az AJB-2595/2013. számú ügyben az ombudsman egy családon belüli erőszak miatt hozzá forduló elvált asszony panasza kapcsán indított vizsgálatot. A válást követően a panaszos anya gondozásába kerültek gyermekeik, a volt házastársak osztott lakáshasználatban egyeztek meg. A békés válás érdekében, valamint a közös lakáshasználatra tekintettel a panaszos beleegyezett abba, hogy az apa időkorlátok nélkül találkozhasson gyermekeivel. Ezt követően évekig úgy éltek, hogy gyakorlatilag a volt férj határozta meg, hogy az asszony mikor mit tehet, szülői felügyeleti jogát a nő valójában nem gyakorolhatta, s a férj bántalmazta is volt házastársát. Egy ilyen esetben a nő kihívta a rendőröket, a távollattartásról pedig egy hónap múlva a bíróság rendelkezett. A gyermekeket ekkorra az apa saját ingatlanába vitte és az azóta eltelt időben csak néhány alkalommal tette lehetővé, hogy találkozhassanak az édesanyjukkal. A gyermekek kiadatása tárgyában az anya 2012 júliusában pert indított, az apa pedig a gyermekelhelyezés megváltoztatását kérte. Az ügyben végrehajtható döntések azonban az ombudsmani vizsgálat lezárásáig nem születtek. A gyámhivatal, miután a gyermekek hivatalosan az anya gondozásában vannak, a kapcsolattartást nem szabályozhatta, védelembé vételüket nem rendelte el. Az apa együttműködése hiányában a gyermekjóléti szolgálat valós segítséget nem tud nyújtani. A vizsgálat összességében megállapította, hogy a gyermekek huzamosabb ideje súlyosan veszélyeztetett helyzetben vannak. Az ügy bonyolultságára tekintettel az eljáró hatóságok és szolgáltatók – szakmai lehetőségek, illetve jogi akadályok miatt – segíteni, dönteni nem tudtak, illetve döntéseik következményeit nem akarták felvállalni. A vizsgálatot lezáró jelentés hatásköri okokból az egyedi ügy vonatkozásában konkrét megállapításokat, illetve intézkedéseket nem tartalmazhatott, azt az ombudsman az ügyben eljáró bíróságnak és felettes szervének, valamint az Országos Bírói Hivatal (OBH) elnökének tájékoztatásul küldte meg. A jelentésből kitűnik, hogy a biztosnak a rendelkezésre álló jogi eszközökkel további segítségnyújtásra nem volt lehetősége. Az anyát csak tájékoztatni tudta arról, hogy a gyámhivatal jogszerűen járt el, ugyanis jogerős

és végrehajtható döntés hiányában az anyai kapcsolattartás végrehajtása tárgyában nem indíthat eljárást. A bíróságok vezetői az ombudsmani jelentésre nem reagáltak.

A 2013-as év egyik legnagyobb port kavaró gyermekjogi ügyében az ombudsman AJB-3039/2013. számon sajtóhírek alapján folytatott hivatalból vizsgálatot. A biztos ügyet lezáró jelentésében megállapította, hogy a gyermekorvos nem tett eleget a gyermekvédelmi törvényben foglalt jelzési kötelezettségének, az Agárdon – jó anyagi körülmények között, de a külvilágtól elszigetelten, a „fényevő” szülők mellett nevelkedő – éhen halt kisgyermek ügyében. Az ügyben a biztos vizsgálta a gyermekjóléti szolgálat, a védőnő és a házi gyermekorvos tevékenységét. Mivel a gyermekjóléti szolgálat tevékenységének vizsgálatára a szociális és gyámhivatal, az egészségügyi szolgáltatók tekintetében pedig a népegészségügyi szakigazgatási szerv is eljárást indított, az ombudsman vizsgálatuk eredményéről tájékoztatást kért. A védőnő és a családgondozó eljárása tekintetében sem a felettes szervek, sem az alapvető jogok biztosa nem tárt fel mulasztást. A vállalkozóként működő gyermekorvos a gyermeket annak 9 hónapos koráig ellátta, a védőoltásokat beadta neki. Az orvos ezt követően kétszer – telefonon – beszélt a gyermek nagypapjával, ezután a család nem kereste őt. A kapcsolat megszakadását a gyermekorvos aggályosnak tartotta ugyan, de a gyermekvédelmi törvényben foglalt jelzési kötelezettségének nem tett eleget. A konkrét súlyos következményekkel járó visszasság megállapítása mellett a biztos szerint az eset rámutatott arra is, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai találkoznak olyan, számukra eddig nem ismert jelenségekkel, problémákkal, amelyek megoldásához ez idáig módszertani ajánlás sem készült. A bekövetkezett tragédia kapcsán felmerült, hogy önmagában az a tény, hogy egy jó anyagi körülmények között élő család a társadalomtól elzárkózva kívánja nevelni gyermekét, felveti-e a gyermek veszélyeztetésének gyanúját, ezáltal megalapozza-e az állami beavatkozás indokoltságát. Kérdéses, hogy ilyen esetekben kötelezhető-e a szülők a gyermekvédelmi szervekkel és hatóságokkal való együttműködésre. A biztos álláspontja szerint ehhez szükséges a módszertani ajánlások körének bővítése, pontosítása, a vonatkozó jogszabályok felülvizsgálata. Az ombudsman az emberi erőforrások miniszterének módszertani útmutatók készítését, illetve kiegészítését, valamint a védőnői szolgáltatás igénybevétele általános, jogszabályi szintű kötelezővé tételének megfontolását javasolta. A házi gyermekorvos szakmai felügyeletét ellátó népegészségügyi intézet tisztifőorvosát a biztos a gyermekorvos tevékenységének vizsgálatára, az indokoltnak tartott intézkedések megtételére kérte. A miniszter a javaslatokkal egyetértett, álláspontja szerint is szükség van a veszélyeztetettség megítélésének szakmai megalapozását szolgáló módszertani ajánlás, az életkorhoz kötött szűrővizsgálatokról szóló jogszabály felülvizsgálatára, valamint a védőnői szolgáltatás kötelező igénybevételének

kidolgozására. A gyermekorvos választhatósága meghatározott földrajzi távolságra való korlátozásának jogszabályban való rögzítésével kapcsolatban a minisztérium további egyeztetéseket tart szükségesnek. A népegészségügyi intézet a gyermekorvosra 150 ezer forint egészségügyi bírságot szabott ki. Az ellenőrzésen feltárt hiányosság, valamint a szakfelügyelői véleményben megállapított, kisebb súlyú szakmai szabályszegések miatt 2013 decemberében az eljárás még folyamatban volt.

Egy másik panaszügy vizsgálata során ismét csak a gyermekvédelmi jelzőrendszer elégtelen kifogásolható működése derült ki. Az AJB-8291/2012. számú ügyben egy gyermek édesapja fordult azzal az ombudsmanhoz, hogy a családok átmeneti otthonában nem jól számolták ki és fizettették meg a családdal a térítési díjat. A panaszos szerint jogvita miatt a szerződésüket azonnali hatállyal felmondták, az otthonból való kiköltözésükhöz és új lakhely létesítéséhez pedig nem kaptak megfelelő segítséget. A vizsgálat során jutott a biztos tudomására, hogy a család ismeretlen helyre távozott, illetve hogy a szülőpár nem megfelelően bánik a gyermekkel. Előfordult az is, hogy a pszichiátriai kezelést visszautasító szülők lázcsillapítót adtak a gyermeküknek, azt várva, hogy attól majd megnyugszik. Az intézmény minderről tudott, azonban csak akkor jelezte a problémákat a gyermekvédelemnek, amikor a család ismeretlen helyre költözött, vagyis a gyermek nagy valószínűséggel hajléktalan lett. A biztos ezért vizsgálatát hivatalból kiterjesztette valamennyi gyermekvédelmi szervre, amellyel a család kapcsolatba került. Megtudta, hogy az intézmény a jogszerűtlenül beszedett térítési díjat visszajuttatta a panaszosnak, s a szerződés megszüntetéséhez a szülők összeférhetetlen magatartása vezetett. A szerződés felbontásáról ugyanakkor rendőri igazoltatás keretében tájékoztatták a családot, ami az ombudsman szerint – fenyegető jellege miatt – sértette a tisztességes eljáráshoz való jogot. A biztos megállapította, hogy a családok átmeneti otthona törvényi kötelezettségének nem tett eleget, a gyermek veszélyeztetettségét nem jelezte időben az illetékes szerveknek. Az illetékes gyámhivatal ideiglenes hatályú elhelyezést rendelt el, de azt végrehajtani már nem tudta, mert az ismeretlen helyre távozott szülőknek nem tudta kézbesíteni. Bár a gyermeket időközben egy másik illetékességi területéről szociális indokok alapján kórházba vitték, erről a gyámhivatal nem szerzett tudomást. A kórházban viszont rövid idő alatt nyilvánvalóvá vált a család rossz működése, a gyermek, illetve a várandós anya veszélyhelyzete, ezért a gyámhatóság az ott eljáró gyermekjóléti szolgálat közbeavatkozását kérte. E szolgálat – tudtán kívül – közreműködött abban, hogy a család az ideiglenes hatályú végzés végrehajtása elől újabb településre menekülhessen. Rövidesen itt is nyilvánvalóvá vált a szülők veszélyeztető magatartása, ezért az eljáró gyermekvédelmi szolgálat javaslatot tett a kiskorúak ideiglenes hatályú elhelyezésére. A gyámhivatalnak azonban csaknem két hónap kellett ahhoz, hogy elutasító döntést hozzon, így a gyermekeket az elhúzó döntés

alatt és után sem tudták kimenteni a veszélyeztető családi környezetből – továbbra is a fejlődésüket súlyosan veszélyeztető körülmények között élnek. Az ombudsman felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai számára egységes problémajelző, valamint adatlap kidolgozását, használatának kötelezővé tételét. A veszélyeztetettség törvényben szereplő fogalmának értelmezéséhez ugyanis a szakembereknek ismerni kellene a módszertani ajánlásokat, szakmai protokollokat, hiszen anélkül nem tudnak eleget tenni jelzési kötelezettségüknek. A biztos a felettes gyámhivatal vezetőjét arra kérte, hogy felügyeleti eljárás keretében vizsgálja meg az illetékes gyámhivatal eljárását. Az átmeneti otthon vezetőjének figyelmét pedig arra hívta fel, hogy a jövőben minden esetben teljesítsék a jogszabály alapján kötelező jelzési kötelezettségüket.

A gyermekek egészséghez való joga és a közétkeztetés problémái

Az alapvető jogok biztosa 2013-ban külön projektet szentelt a gyermekek egészséghez és egészséges környezethez való jogának érvényesülésével kapcsolatos jelenlegi helyzet átfogó vizsgálatának és elemzésének, az ebben a körben folytatott egyes vizsgálatokról a beszámoló projektfejezetében olvashatnak. A projekten túlmenően ugyanakkor a tárgyévben több, a gyermekek közétkeztetésével kapcsolatos ügyben folyt vizsgálat, amely ugyancsak érintette az egészséghez való jog védelmét és érvényesülését.

Az AJB-7657/2013. számú ügyben a panaszos speciális étkezési igényű gyermeke óvodai étkezésének ügyében fordult a biztoshoz. A panaszban foglaltak szerint mind a gyermeket ellátó óvoda, mind a helyi önkormányzat elzárkózott attól, hogy a gyermeknek megfelelő, napi háromszori étkezést biztosítson, és erre hivatkozással nem is járathatja gyermekét a teljes nyitvatartási időben az óvodába, csak napi 3 órában. Mindez a panaszos munkavállalását is ellehetetlenítette, kevés jövedelméből nem tud megfelelő étkezést biztosítani gyermekének. A biztos tájékoztatást kért az óvoda fenntartójától. A fenntartó válasza szerint a szülő 2013. szeptember végén szóban jelezte, hogy a gyermeknél ételallergiát állapítottak meg, de erről szóló igazolást nem adott át az óvónőnek. Az óvoda vezetője felajánlotta a szülőnek, hogy az igazolás behozataláig vigye be a gyermeknek az otthon főzött ételt, de ezt a szülő nem vállalta anyagi helyzetére való hivatkozással, így a gyermek nem tudta igénybe venni az egész napos óvodai ellátást. A szülő végül 2013. december elején bocsátotta az óvoda rendelkezésére az igazolást arról, hogy a gyermeknek glutén- és laktózmentes diéta tartása javasolt. A fenntartó tájékoztatása szerint az óvodának beszállító cég konyháján nincs olyan képesítésű szakember, aki a speciális étkezési igénynek megfelelő ételeket elkészíthetné, de folyamatban van egy szakács beiskolázása diabetikus képzésre. A biztos korábbi jelentésében is megállapította már, hogy a gyermek egészségügyi álla-

potának megfelelő étkezés biztosítása az óvoda, iskola feladata, a megfelelő megoldást a közoktatási intézménynek kell megtalálnia. A speciális igényű gyermekek étkeztetésének megoldása nem múlhat az intézmények jóindulatán, a megoldás megtalálása az intézmények számára nem fakultatív feladat.

A biztos szerint az óvoda azzal, hogy orvosi igazolás ellenére sem biztosította és jelenleg sem biztosítja a gyermek egészséges fejlődéséhez szükséges étkezést, amellyel egyben a gyermek egészségét is közvetlen veszélynek tette ki, alapjogi visszásságot okozott. Mivel az intézmény és a fenntartó is tisztában van a gyermek és családja nehéz szociális körülményeivel, a gyermek speciális étrendjének biztosítására átlag feletti erőfeszítéseket kellett volna tennie. Nem elvárható, hogy az – egyébként dietetikus végzettséggel szintén nem rendelkező – édesanya maga készítse el és vigye be az intézménybe a gyermek részére az ételeket. Emellett ez utóbbi megoldás jogszabályellenes; közegészségügyi okok, továbbá a fenntartót terhelő, korábban már hivatkozott ellátási kötelezettség miatt ilyen kérést közvetíteni, illetve lehetőségként a szülőnek felajánlani nem jogszerű magatartás. A szülő elmondása szerint a gyermek kirekesztve érzi magát, sokszor sír amiatt, hogy a többi gyermekkel nem étkezhetsz együtt, és a gyermekeknek biztosított étkezések alkalmával elültetik a többiektől. A biztos álláspontja szerint ez megalázó bánásmódnak minősül, amelynek elkerülése és megelőzése mind a fenntartónak, mind az intézménynek és alkalmazottainak kifejezett kötelezettsége. Az ombudsman felhívta a figyelmet, hogy addig is, amíg a beszállító cég speciális étrendű gyermekek ellátására is képessé és alkalmassá nem válik, a fenntartónak haladéktalanul gondoskodnia kell a különleges étrendi szükségletű gyermeknek a napi szintű háromszori ellátásáról, akár többletköltséget eredményező, más beszállító választásával, ideiglenes megbízásával vagy képesítéssel rendelkező alkalmazott felvételével. Hangsúlyozta, hogy a szociálisan hátrányos helyzetben lévő gyermek esetében, aki egyébként a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultsága miatt a teljes térítési díjból kedvezményre is jogosult, a probléma megoldása nem odázható és az önkormányzat számára kényelmi vagy pénzügyi okokból legkedvezőbb megoldás megtalálásáig nem hárítható a szülőre. A biztos ezért felkérte a fenntartót, hogy haladéktalanul szervezze meg a speciális étkezési igényű gyermekek számára szükséges étrend szállítást. Az intézmény vezetőjét arra kérte, hogy az étkezés biztosítása mellett az intézmény teljes nyitvatartási idejében tegye lehetővé a gyermek számára az intézmény látogatását, továbbá gondoskodjon arról, hogy az intézmény dolgozói a gyermeket ért kirekesztő bánásmódot megszüntessék.

A hasonló jellegű, AJB-4323/2013. számú ügyből az derült ki, hogy a beadványozó szülő személyesen gondoskodott arról, hogy egy közétkeztetési cég elkészítse lisztérzékeny kislánya számára a speciális, diétás ételeket, mivel az iskolában nem biztosított a speciális étkezési igényű tanulók közétkeztetésé-

nek a megoldása. A szülő kérte az önkormányzat segítségét a diétás ételek kiszállításának megoldásában, az önkormányzat azonban a szállítás magas költségére tekintettel megtagadta kérelme teljesítését. A polgármester tájékoztatta a képviselő-testületet a felmerült igényről, majd megvizsgálta annak a lehetőségét is, hogy hogyan lehet a kiszállítást gazdaságosan megoldani. A magas kiszállítási ár miatt az önkormányzat azonban nem tudta a szolgáltatást megrendelni. Az ombudsman jelentésében ismételt felhívta a figyelmet arra, hogy a gyermekvédelmi törvény 2013. januári módosításával az étkeztetést a települési önkormányzat köteles biztosítani az önkormányzat közigazgatási területén található nevelési-oktatási intézményekben. A jelentés rögzíti, hogy a közétkeztetés területén továbbra sincs jogszabályi akadály az állami feladat kiszervezésének, a települési önkormányzat továbbra is biztosíthatja vállalkozó útján is az iskolai közétkeztetést. Az ombudsman jelentésében külön kiemelte, hogy speciális étkezési igényű gyermekek ellátására vonatkozó feltételeket a pályázati kiírásban eleve nem határoztak meg. Minderre figyelemmel az esetlegesen több évre kötött polgári jogi jogügylet sem mentesítheti az önkormányzatot a jogszabályi kötelezettségének teljesítése alól. A biztos utalt itt is arra, hogy a megfelelő megoldást – a köznevelési intézmény bevonásával – az önkormányzatnak kell megtalálnia. A speciális igényű gyermekek étkeztetésének megoldása nem múlhat az intézmények jóindulatán. Ennek megfelelően az ombudsman felkérte az önkormányzatot, hogy tegyen eleget törvényi kötelezettségének, és biztosítsa a nevelési-oktatási intézményben a közétkeztetés lehetőségét a speciális étkezési igényű gyermekek számára is. Az önkormányzat az ombudsmani ajánlást elfogadta, és a jelentésre adott válaszában foglaltak szerint a minden szempontból – így a diétás étkeztetést is ellátó – megfelelő közétkeztetési szolgáltatóval kívának szerződést kötni a továbbiakban.

A biztoshoz az elmúlt időszakban több panasz érkezett, hogy jogosult gyermekek számára a köznevelési intézményekben nem biztosították a teljes körű kedvezményes étkeztetést. Az ombudsman – így az AJB-2028/2012. számú vizsgálatában – számos óvodában és iskolában tekintette át a kedvezményes étkeztetés körülményeit. Vizsgálata során megállapította, hogy az étkeztetés biztosítására kötelezettek – nem állami intézménynél a fenntartó, a települési önkormányzat az általa fenntartott óvodában és a közigazgatási területén az állami intézményfenntartó központ által fenntartott nevelési-oktatási intézményben – költségvetési okokra hivatkozással kedvezményesen az 1–8. évfolyamon tanuló gyermekek számára a déli fő étkezést, a vizsgált középiskolában a kedvezményes (50%-os) étkezést pedig a jogosultak nagy száma ellenére csak minimális létszámú gyermek számára biztosítják. Élve a jogszabály adta lehetőséggel a fenntartók, iskolavezetők a szülőket arra hívták fel, nyilatkozzanak úgy, hogy gyermekük számára csak az ebédet igényelik. E gyakorlat a hátrányos helyzetű településeken élő és szociálisan rászor-

róló gyermekek tekintetében különösen méltánytalan. A biztos álláspontja szerint a gyermekek egészséges fejlődését csak olyan szabályozás szolgálhatja, amely az arra szociálisan rászoruló gyermekeknél a gyermek érdekét szem előtt tartva biztosítja az élettanilag szükséges étkezéseket és nem csak az ebédet, hanem a kisétkezéseket is. E követelménnyel pedig – különösen, ha az a gyermek számára kedvezményesen, térítésmentesen, alanyi jogként vehető igénybe – ellentétes az a rendelkezés, hogy a szülő a gyermekének alanyi jogon járó szolgáltatásról lemondjon. Különösen, hogy a döntés ebben az esetben a feltárt körülmények szerint vélhetően nem a szülő önkéntes elhatározásán, hanem a közszolgáltatás nyújtására köteles szerv hatékony nyomásgyakorlásán alapul.

A biztos így a gyermekétkeztetés kapcsán a szülő eltérő rendelkezési lehetőségét csak abban az esetben tartja elfogadhatónak, ha a gyermek az étkeztetést térítési díj (vagy esetlegesen részleges térítési díj) megfizetése mellett veszi igénybe. Ugyanakkor azonos mértékű állami normatíva jár akkor is, ha a gyermek csak az ebédet veszi igénybe, mint amikor a gyermek számára háromszori étkezést nyújtanak, noha azoknak eltérő a költségvetési vonzata: az ebédnél többé kerül, ha a kötelezett még e mellé tízórait és uzsonnát is nyújt. A biztos álláspontja szerint a gyermekvédelmi törvény és a költségvetési törvény szabályozása közötti koherencia-zavar is előidézheti, hogy a feladatellátásra kötelezettek másként értelmezik a közszolgáltatás nyújtásának teljesítését. Az ombudsman jogalkotási javaslattal fordult az érintett szaktárcákhoz, és az iskolákat, fenntartóikat gyakorlatuk felülvizsgálatára kérte, annak érdekében, hogy a kedvezményes étkezésre jogosult gyermekek számára a napi háromszori étkezést biztosítsák. A szaktárca válasza szerint a kedvezményes étkeztetés gyakorlatával összefüggésben tájékoztatót készít a feladat ellátására köteles szervek felé, a koherencia-zavart a 2014. évi költségvetési törvényben kívánják rendezni.

A fogyatékossgal élő gyermekek jogai és a speciális gyermekotthonok helyzete

Az alapvető jogok biztosa minden évben kiemelt figyelmet fordít – fokozottan és kiemelten kiszolgáltatott helyzetük miatt – a fogyatékossgal élő gyermekek és szüleik jogainak érvényesülésére, panaszai vizsgálatára, illetve hivatalból is monitorozza a speciális – fogyatékossgal élő gyermekek számára ellátást nyújtó – otthonok működését.

Az AJB-7426/2012. számú ügyben a biztos vizsgálatot indított egy szülő autizmussal élő kisfia oktatási, nevelési intézményben való elhelyezése miatti panasza kapcsán. A beadvány szerint az intézmény, amely ellátta a fogyatékossgal élő gyermekét, a továbbiakban ezt nem vállalja, mert a gyermek heti négy alkalommal fejlesztő felkészítésre jár. A beadványozó érthetetlennek

tartotta a helyzetet előidéző jogszabályi rendelkezést, hiszen éppen azokat a gyermekeket zárja ki az intézményes ellátásból, akiknek arra a legnagyobb szükségük lenne. A panaszos gyermekét nem tudta elhelyezni, dolgozni pedig emiatt nem tudott. A problémát súlyosbítja, hogy az autizmussal élő gyermekeket sok esetben egyetlen szülő neveli. A panaszos állítása szerint a rendelkezés több száz, fogyatékossgal élő gyermeket érint hátrányosan. A biztos tudomása szerint emellett a szóban forgó jogszabályi rendelkezést – mivel az alapvetően minden, fogyatékossgal élő 5–7 éves korú gyermeket érint – több, a fogyatékossgal élők jogait védő civil szervezet is kifogásolhatónak tartotta. Az átfogó vizsgálat megindításakor a fogyatékos személyek nappali intézményére vonatkozó különös szabályokat miniszteri rendelet tartalmazta, majd a biztos eljárásának ideje alatt 2013. augusztus 1-jén lépett hatályba e rendelet módosítása. A vizsgálat elrendelésekor hatályos miniszteri rendelet a fogyatékos személyek nappali intézményére vonatkozó különös szabályok keretében szabályozta, hogy a fogyatékos személyek nappali intézményében három éven aluli gyermek nem gondozható. A korábbi rendelet szerint fogyatékos személyek nappali intézményében nem gondozható az a személy, aki veszélyeztető magatartást tanúsít, orvosi ellátást és állandó ápolást igényel. A fentiekben túl az a gyermek sem gondozható fogyatékosok nappali intézményében, aki gyógypedagógiai nevelésre, oktatásra alkalmas és felvétele, elhelyezése a korának, állapotának megfelelő nevelési, oktatási intézményben biztosítható.

A vizsgálat során az Autisták Országos Szövetsége (AOSZ) elnöke felhívta a figyelmet, hogy azokban az esetekben, amelyekben a sajátos nevelési igényű gyermeknek a fejlesztő felkészítése nem közösségben zajlik, de a gyermek közösségben való részvétele indokolt, akkor a közösségi részvételt biztosítani szükséges, melyre a nappali ellátás megfelelő alternatíva lehetne, ezt azonban a korábbi miniszteri rendelet nem tette lehetővé. Az Autizmus Alapítvány elnöke szerint a panaszban bemutatott eset több ezer, súlyosan, halmozottan sérült tanköteles gyermeket érinthet országosan. Az autizmus-specifikus nevelés egyik fontos alapja az egyéni felmérésen és fejlesztési terven alapuló fejlesztés, mely sokszor egyéni formában a leghatékonyabb. Az intézményes nevelésnek ugyanakkor nem csupán az ismeretelsajátítás és képességfejlesztés a célja, ugyanilyen fontos a közösségi részvétel is. Az autizmussal élő gyermekek alapvető érdeke, hogy akadálymentes, biztonságos és stressz-mentes környezetben, a lehető legteljesebb körű szociális részvétellel élhessék mindennapjaikat. A biztos megállapította, hogy a miniszteri rendelet korábbi rendelkezései súlyos visszásságot idéztek elő akkor, amikor az érintett, fogyatékossgal élő gyermekek egy részét kizárták a közösségben való részvétel lehetőségéből. Az államtitkár ígéretet tett a kifogásolt rendelkezés korrekciójára, amelynek eleget is tett. A módosítás következtében a miniszteri rendelet hatályos rendelkezései szerint az a gyermek, aki köznevelési

intézményben korai fejlesztésben és gondozásban vagy fejlesztő nevelésben részesül, gondozható fogyatékos személyek nappali intézményében is. Mivel a szaktárca a feltárt visszásságot saját hatáskörben orvosolta, a biztos külön intézkedést nem kezdeményezett, a folyamatos ombudsmani szerepvállalás keretében azonban ráirányította a figyelmet a fogyatékossgal élő gyermekek nappali intézményi ellátásának kiemelkedő szerepére.

Az AJB-2624/2012. számú ügyben egy panaszos édesanya értelmi fogyatékossgal és autizmus spektrumzavarral élő gyermeke integrált nevelése személyi és tárgyi feltételeinek hiányát, valamint a fegyelmezés módját kifogásolta. Ombudsmani megkeresésre a kerületi jegyző rendelkezésre bocsátotta a szakértői bizottság javaslatát az intézményváltásról, valamint a polgármesteri hivatal levelét, amelyben a szülőt tájékoztatja arról, hogy a bejelentése nyomán vizsgálatot indított. Figyelemmel arra, hogy a szülő a bejelentést követően, 2012. február 13-án átiratta a gyermekét a Bárczi Gusztáv Általános Iskolába, az irodavezető az eljárást nem folytatta. A jelentés hangsúlyozta, hogy a gyermek iskolaváltása a sérelmezett oktatási intézményben történtek kivizsgálásának nem lehet akadály. Az önkormányzat az ügy kivizsgálását megkezdte, tájékoztatást kért az iskola vezetőjétől, aki többek között azt is jelezte, hogy a panaszos a gyermekét időközben átiratta egy másik intézménybe. Az iskola igazgatójának tájékoztatása alapján az irodavezető a panaszt nem bírálta el, érdemben nem döntött az ügyben, a panaszos szülő kérdéseire sem adott választ, ezzel pedig visszásságot okozott. A biztos megállapította, hogy a szakértői bizottság jogszerűen járt el az iskola kijelölésekor. A jegyző az ombudsmani megállapítással egyetértett és jogszabályváltozásra tekintettel az ügyet áttette a KLIK illetékes tankerületi igazgatóságához. Felhívta egyúttal az Intézményfelügyeleti és Humánfőosztály mint az Oktatási, Művelődési, Ifjúsági és Sport Iroda jogutódja figyelmét a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak betartására.

Az AJB-8228/2012. számú ügyben ugyancsak egy panaszos szülő terjesztette elő az autizmussal élő gyermeke iskolai oktatásával kapcsolatos kifogásait. Beadványa szerint gyermeke 2010 szeptemberében kezdte meg általános iskolai tanulmányait, a szakértői bizottság 2011. január 10-én kelt szakvéleményében megállapította, hogy a gyermek sajátos nevelési igényű, integráltan nevelhető. A jegyző által adott jegyzékben azonban egyetlen olyan iskola sem volt, amelynek – alapító okirata szerint – feladatkörében szerepelt volna az autizmussal élő tanulók ellátása. Erre figyelemmel kérte a szakértői bizottság a jegyzőt arra, hogy teremtsen meg az autizmussal élő tanuló oktatásához szükséges feltételeket a gyermek részére kijelölt iskolában. Itt az alapító okirat módosítására 2011 októberében került sor, a panaszos szülő gyermeke azonban még ekkor sem járhatott közösségbe, tanulmányait továbbra is magántanulónként folytathatta. A biztos vizsgálata során megállapította, hogy a szakértői bizottság jelezte szakvéleményében, hogy nem volt lehető-

sége a gyermek állapotának megfelelő iskola kijelölésére, mert a kerületben nincs olyan iskola, amelynek pedagógusai rendelkeznek a gyermek neveléséhez szükséges szaktudással. Az édesanya – a szakértői bizottság javaslatára – megpróbált a jegyzői tájékoztatás alapján összeállított iskolai jegyzékből másik oktatási intézményt kiválasztani és gyermekét ott elhelyezni. Ez meg is történt, de két „próbanap” után az iskola elutasította a gyermek felvételét, arra hivatkozva, hogy a tananyagban annyira el volt maradva, hogy felzárkóztatását nem tudták vállalni. Az alapvető jogok biztosa ennek kapcsán rámutatott arra, hogy a szakértői bizottság egyik legfontosabb szerepe, hogy segítséget nyújt a sajátos nevelési igényű gyermekek nevelő szülőknél a megfelelő iskola kiválasztásában. Ha a jegyző nem ad kielégítő tájékoztatást a sajátos nevelési igényű gyermekek számára elérhető intézményekről, a szakértői bizottság nem tud segíteni a szülőknél abban, hogy a megfelelő oktatási intézményt megtalálják.

A biztos összességében arra a megállapításra jutott, hogy a jegyző azzal, hogy 2011 februárjától 2012 szeptemberéig nem biztosította a panaszos integráltan nevelhető, autizmussal élő gyermeke – állapotának megfelelő – iskolai ellátását, visszásságot okozott a gyermek megfelelő fejlődése biztosítását szolgáló állami gondoskodással és védelemmel kapcsolatban, mulasztása alkalmas az esélyegyenlőség előmozdítása követelménye sérelmének megállapítására is. A gyermek 2012 szeptembere óta képességeinek megfelelő iskolai ellátásban részesül egy másik intézményben. Erre, valamint arra figyelemmel, hogy a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló miniszteri rendelet értelmében 2013. március 1-jétől az intézményi jegyzék összeállítása a járási hivatal, míg az abban nem szereplő iskola kijelölése a tankerületi igazgató hatáskörébe került, az ombudsman nem tett intézkedést. A jegyző a jelentésre adott válaszában kifejtette, hogy a gyermek iskolai ellátása során az önkormányzat jogszabályt nem sértett, ezért érthetetlennek és megalapozatlannak tartotta a szülő panaszát. A biztos a jelentésben tett megállapításait változatlanul fenntartotta és egyúttal arra kérte a jegyzőt, hogy a jövőben kísérje nyomon az autizmus spektrumzavarral küzdő tanulók oktatási helyzetének alakulását, arra is tekintettel, hogy a kutatások szerint az autizmussal élő gyermekek száma folyamatosan és meredeken növekszik. Szakemberek egybehangzó véleménye szerint egy felkészületlen oktatási intézményben az egyébként integrálható és kiválóan fejleszhető tanulók állapota leromlik, és később, felnőttként, kevesebb az esélyük arra, hogy önálló életet tudjanak élni, a társadalom hasznos tagjaivá váljanak. A kevésbé integrálható gyermekek pedig megfelelő speciális nevelési-oktatási intézmény hiányában nem tudnak fejlődni, megalázó, emberi méltóságukat sértő helyzetekbe kerülhetnek, az értetlenségből fakadó elutasítás folytán még inkább ki lesznek taszítva környezetükből.

Az alapvető jogok biztosának AJB-545/2013. számú utóvizsgálata több,

alapvető joggal összefüggő visszásságot tárt fel, melyek megszüntetése érdekében az emberi erőforrások miniszteréhez és az érintett gyermekotthon vezetőjéhez fordult. Az elmúlt években a biztos egyedi ügyekben több súlyos pszichés, vagy disszociális tüneteket mutató, illetve pszichoaktív szerekkel küzdő gyermek számára speciális ellátást nyújtó gyermekvédelmi intézményben folytatott vizsgálatot, és ezen ellátórendszert átfogóan is vizsgálta. Korábbi ajánlásai teljesülésének ellenőrzésére a biztos négy, speciális ellátást nyújtó gyermekotthonban – Bezerédj Kastélyterápia Alapítvány Speciális Gyermekotthona (Szedres), Speciális Gyermekotthon (Szigetvár), Károlyi István Gyermekvédelmi Központ Speciális Gyermekotthona (Fót), Zita Speciális Gyermekotthon (Kaposvár) – utóvizsgálatot rendelt el, továbbá a gondozott gyermekek egészségügyi ellátását és étkeztetését is vizsgálta. A Gyvt. a speciális ellátási igényű gyermek önmagát vagy másokat súlyosan veszélyeztető magatartása esetén nevelési felügyelet elrendelésével lehetővé teszi a gyermek személyes szabadságának korlátozását. Erről a gyámhatóság határoz, annak fenntartásáról, vagy megszüntetéséről ugyanakkor a bíróság dönt. A vizsgálati tapasztalatok szerint a gyermekotthonok a hosszadalmas, jogilag bonyolult eljárás miatt a nevelési felügyelet elrendelését nem kérik. A vizsgálat feltárta azt is, hogy az intézmények gyakorlatilag maguk döntenek a gyermekek, illetve az intézmények környékének megfigyelésére alkalmas kamerás rendszerek használatáról, a rácsok felszereléséről, a szobák, a szakaszhatárok vagy az egész intézmény zárásáról, vagy mindezek mellőzéséről. Jogszabály rendelkezik arról, hogy a speciális gyermekotthonokban ki kell alakítani az ön-és közveszélyes magatartást tanúsító gyermek szeparálására alkalmas, ún. biztonsági elkülönítőt.

Az egyik vizsgált intézmény azonban úgy kapott határozatlan idejű működési engedélyt, hogy ez a helyiség nem készült el. Ugyanezen gyermekotthon szakmai programja és házirendje alapjogokat sértő rendelkezéseket is tartalmaz, a szakmai programban foglaltak és annak gyakorlati megvalósulása között is fedezett fel ellentmondásokat az ombudsman. Ez a gyermekotthon – azzal érvelve, hogy a pszichoaktív szerek használata miatt hozzájuk beutalt gyermekek az Interneten könnyen hozzájuthatnának a drogokhoz – nem engedélyezte az internethasználatot, a gondozottak még mp3 lejátszót sem tarthatnak maguknál. Az ombudsman szerint ma már rendelkezésre állnak a biztonságos internethasználatot elősegítő technikai feltételek, programok, így az intézkedést nem tartotta elfogadhatónak. A tapasztaltak szerint a speciális gyermekotthonok vezetői az oktatási feladatokat saját szakmai tapasztalataik alapján, az iskolák fogadókészségéhez is igazodva próbálják megoldani. Miután a speciális ellátást igénylő gyermekek esetében különös jelentősége van annak, hogy oktatásuk személyre szabott legyen, a biztos álláspontja szerint a gondozott gyermekek legjobb érdekét, valamint az oktatáshoz fűződő joguk érvényesülését szolgálná, ha – az e téren szerzett tapasztal-

talatok alapján – módszertani anyag készülne. A vizsgálat feltárta azt is, hogy két intézményben az engedélyezett férőhelyek figyelmen kívül hagyásával helyeztek el gyermekeket. Az érintett intézményekben az étkeztetés több helyen nem felel meg az egészséges táplálkozás követelményeinek. A gondozott gyermekek általános orvosi, illetve szakorvosi ellátása minden vizsgált intézményben biztosított. Az egyik gyermekotthon jelezte a gyermekek kórházi pszichiátriai ellátásának hiányát. A vizsgálat végül megállapította, hogy a gyermekvédelemben dolgozók anyagi megbecsülésének hiányára is visszavezethető fluktuáció, a szupervízió hiánya, a munkatársak szükség-szerűségéből, mintegy „maradékulva” való kiválasztása – különösen tekintettel a speciális ellátást igénylő gyermekek fokozott védelmére vonatkozó törvényi kötelezettségre – a gondozott gyermekek jogainak sérelmét idézték elő. A visszasságok megszüntetése érdekében a biztos az emberi erőforrások miniszteréhez és az érintett gyermekotthon vezetőjéhez fordult. A nevelési felügyeletre vonatkozó változásokat a Gyvt. 2014. július 1-jétől hatályos szabályai tartalmazzák.

A gyermekbarát igazságszolgáltatás kérdései

Az ombudsman az AJB-6373/2012. számú ügyben a javítóintézeti nevelés jelenlegi gyakorlatának feltérképezése érdekében 2013 első félévében átfogó utóvizsgálatot folytatott. A vizsgálat nem volt előzmény nélküli, a biztos munkatársai 2008-ban három javítóintézetben is jártak Debrecenben és Budapesten. A helyszíni vizsgálat pozitív tapasztalata, hogy a fiatalok előzetes letartóztatását foganatosító Budapesti Javítóintézetben kényszerítő eszközt nem alkalmaznak, kizárólag a pedagógia „eszközeit” használják a fiatalokkal való foglalkozás során. Az intézet munkatársainak fő hitvallása a kötődések, az emberi kapcsolatok megtartása, ápolása. A fiatalok többségét nagyon rossz egészségi állapotban fogadják be az intézetek, a higiénia hiánya miatt pedig sokszor az élőködöktől (rüh, hajtetű és ótvar) is meg kell szabadítani őket, elhelyezésük előtt a befogadó szoba zuhanyozójában fertőtlenítik a fiatalokat. A befogadott fiatalok között van olyan is, akit a WC használatára is meg kell tanítani. A javítóintézetbe kerülő fiatalok nehéz háttérrel rendelkeznek, több mint 50%-uk kipróbált már valamilyen kábítószer, 10%-uk pedig rendszeres szerhasználó. Az elterelésen való részvételt az intézet biztosítja. A növendékek egyéni terápia során tudnak e problémáikról is beszélni. Sok növendék, nagy többségében a szakellátásból érkezők közül, súlyos gyógyszerfüggő (nyugtató, pl. Rivotril), a bekerülést követően orvosi felügyelettel 1–2 hét alatt sikerül őket stabilizálni, és a legtöbb esetben el is hagyhatják a gyógyszereket.

Az intézetek teljes szakmai programja és ennek alapján működésük a korrekciós nevelésre, a személyiségfejlesztésre koncentrálnak, vannak kifejezetten

az agresszió kezelésére irányuló programok ezek, a teljesség igénye nélkül: a pszichológusok által vezetett egyéni terápiák, csoportos kognitív programok, kortárs mediáció, művészetterápia, állatterápia (kutya, lovas), színházterápia, kreatív kézműves foglalkozások, sporttevékenységek. Sajnálatos tény, hogy a javítóintézetekbe érkező fiatalok többsége elmaradt a tanulásban, jellemzően az általános iskola 4–5. osztályáig jutnak el. A növendékek mintegy 30 százaléka funkcionális analfabéta, de van olyan fiatal is, aki egyáltalán nem tud írni, olvasni. Vannak sajátos nevelési igényűek, tanulási problémával küzdők is. Előfordul, hogy a sajátos nevelési igény az intézetben elvégzett vizsgálatok alapján derül ki, korábban a gyermek a tanulási képességet vizsgáló szakértői bizottság látókörébe nem került. A javítóintézetben a fiatalok általános iskolai tanulmányokat folytatnak, és aki elvégezte a 8 osztályt, szakképzésben vesz részt.

A jelenleg működő négy javítóintézet összesen 218 előzetes letartóztatás foganatosítására alkalmas férőhelyet, valamint 188 javítóintézeti nevelés végrehajtására szolgáló férőhelyet biztosít. Az új Büntető Törvénykönyv 2013. július 1-jei hatálybalépésével, a büntethetőség alsó korhatárának csökkentésével várhatóan évente 100 fővel növekszik a büntetőeljárás alá vont fiatalok számának elkövetők száma. Ennek fényében 50 fővel több fiatal javítóintézeti ellátásának szükségessége prognosztizálható. Erre figyelemmel az ombudsman üdvözölte az intézményi fejlesztést: még 2012-ben megkezdődött az 50 új férőhely megteremtésére vonatkozó előkészületi munka. A kapacitásbővítésre az Aszódi Javítóintézetben kerül sor, emellett egy 108 férőhelyes új javítóintézet kialakítására is sor kerül Nagykanizsán, amely várhatóan 2014 utolsó negyedévében tudja fogadni az előzetes letartóztatásba helyezett és javítóintézeti nevelésre ítélt fiatalokat. Az adatokból kitűnik, hogy az életkorukhoz képest több osztályfokkal lemaradó, funkcionális analfabéta, illetve analfabéta, nem a tanulási képességüknek megfelelő intézménybe beíratott gyermekek veszélyeztetettsége több éven keresztül fennállt, a gyermekvédelmi segítség, beavatkozás vagy elmaradt, vagy elkésztett volt, ezáltal nem érvényesült a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás elve. A biztos ezért megállapította, hogy a legjobb érdeküknek megfelelő gyermekvédelmi segítség, beavatkozás hiányában sérült az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga.

A jelentés kiemeli, hogy a statisztikai adatok szerint a felfüggesztett szabadságvesztések száma évek óta növekszik. Ez az az elkövetői kör, ahol a büntetékiszabási gyakorlatra mind az ügyészségnek, mind a bíróságnak fokozott figyelmet kell fordítania a jövőben. Ismételt bűnelkövetés esetén ugyanis, amennyiben a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtása szükségessé válik, úgy a fiatalok már csak büntetés-végrehajtási intézetbe kerülhetnek, ahol a reszocializációs lehetőségek jóval szűkebbek.

Az ombudsman hiányosságokat tárt fel A/B-2731/2012. számú jelentésé-

ben a kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos szabályozásban. Az elmúlt évben jelentősen megnőtt a Magyarországra illegálisan, szülői vagy felnőtt kíséret nélkül bejutó külföldi gyermekek száma. Az Európai Uniót is foglalkoztatja az ombudsman jelentésében szereplő probléma. A biztos részt vett az Európai Parlament jogi bizottságának brüsszeli ülésén is, amelyen az uniós irányelvek előkészítése volt napirenden. A rendőrség csak 2012. január 1. és szeptember 30. között 700 kísérő nélküli kiskorút, vagyis olyan külföldi gyermeket fogott el, aki a szülei vagy más felnőtt kísérő nélkül, a határt illegálisan átlépve érkezett az országba. Közöttük 14 évnél fiatalabb gyermekek is voltak. Több fiatalot visszaküldtek Szerbiába, ahonnan érkeztek, másokat ugyan elhelyeztek az arra kijelölt gyermekotthonokban, ám minden három gyermek közül kettő kisvártatva nyomtalanul eltűnt – azóta se tudnak róluk. Az ombudsman hivatalból vizsgálta annak a tizenkét 5 és 15 év közötti életkorú, afgán gyermeknek az ügyét, akiket 2012 szeptemberében Rösztke térségében, a zöld határon fogtak el a rendőrök. A vizsgálat rávilágított a jogszabályok hiányosságaira. Lényeges elem például, hogy szakértői véleményt kell kérni, amennyiben kétségek merülnek fel az iratok nélkül érkező kiskorú életkorával kapcsolatban. Az életkor meghatározását rendőrorvos végzi. Aggályos azonban az, hogy a helyzetre irányadó egyik törvény előírja a törvényes képviselő vagy az ügygondnok hozzájárulását, a másik törvény viszont nem. A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény alapján az idegenrendészeti hatóság – a törvényben meghatározott kivétellel – kiutasíthatja az országból azt, aki jogellenesen lépte át a határt vagy aki az itt-tartózkodás feltételeit nem teljesíti. A fiatalok esetében erre csak akkor van lehetőség, ha a származási államukban vagy más befogadó államban megfelelően biztosított a család egyesítése, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás. A vizsgálat idején hatályos hazai jogszabályok azonban semmiféle előírást sem tartalmaztak arra, hogy az idegenrendészeti hatóság miként köteles meggyőződni a feltétel meglétéről.

Az ombudsman arra is rámutatott, hogy a Magyarországon is hatályos Gyermekjogi Egyezmény értelmében az állam különleges védelmére és segítségére jogosult minden gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől. Ezzel ellentétes, hogy az ideiglenes elhelyezésre kijelölt hazai gyermekotthonok a szabad férőhelyek ellenére – különféle, a jelentésben is részletezett indokokkal – nem voltak hajlandók befogadni a vizsgálatban szereplő, kísérő nélküli kiskorúak egyharmadát. A vizsgálat során meghallgatott rendőrtisztek szerint nem ritka, hogy illegális határátlépés közben ismét elfogják a szomszédos Szerbia hatóságainak korábban átadott kiskorút. Egy gyermekotthon nevelője elmondta, hogy a visszatérő, kísérő nélküli kiskorúak közül többen is állították: a fizetett embercsempész vállalta, hogy kudarc esetén három alkalommal kísérli meg őket a zöldhatá-

ron átjuttatni. Bár a határt illegálisan átlépő, kísérő nélküli kiskorúak kivétel nélkül azt állították, hogy embercsempészek közreműködésével jutottak Magyarországra, ezek kapcsán sem embercsempészet, sem emberkereskedelem, sem más bűncselekmény miatt nem indult büntetőeljárás. Nyilvánvaló, hogy a gyermekek kiszolgáltatott helyzete, az abból eredő sérelmeik bűncselekményekkel is összefüggésbe hozhatóak, viszont a hatályos szabályozás az idegenrendészeti hatóságokat nem kötelezi, hogy erről az áldozatsegítésért felelős hatóságot értesítsék – mutatott rá az ombudsman.

Az alapvető jogok biztosa az országos rendőrfőkapitányt, az emberi erőforrás minisztert és a közigazgatási és igazságügyi minisztert kérte a hatáskörükbe eső intézkedésekre, törvények módosításra, illetve kiegészítésére. A törvény alapján kísérő nélküli kiskorú csak akkor utasítható ki, ha a származási államában vagy más befogadó államban a család egyesítése, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás megfelelően biztosított. Az idézett törvényi rendelkezéshez kapcsolódó végrehajtási szabályt a kormányrendelet módosítását a jogalkotó – az ombudsmani ajánlásra – 2013. július 1-jén léptette hatályba.

Az AJB-329/2012. számú jelentésében az ombudsman kiemelte, hogy a korai anya–gyermek kapcsolat, a szoptatás alapvető jelentőségű mind a gyermek, mind az édesanya számára – egy fogvatartási intézményben is. Mindkettőjük érdeke az, hogy minél hosszabb ideig együtt maradhassanak. Ennek megfontolásával fordult az ombudsman a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez azt javasolva, hogy a gyermeket egyéves koráig a büntetés-végrehajtási intézetben az édesanyjával együtt helyezték el akkor is, ha a gyermek a fogvatartás megkezdése előtt született. A szabályozás biztosítja a fogvatartás ideje alatt született gyermekek és édesanyjuk közös elhelyezését a büntetés-végrehajtás intézeteiben. Ez a lehetőség azonban nem adatik meg, ha a gyermek még a fogvatartást megelőzően jött világra. A konkrét ügyben a panaszos gyermeke három hónapos volt akkor, amikor édesanyját előzetes letartóztatásba helyezték. A biztos hangsúlyozta, hogy mind az édesanya, mind a gyermek érdeke az, hogy minél hosszabb ideig együtt maradhassanak, a korai anya–gyermek kapcsolat, a szoptatás alapvető jelentőségű mindkettejük szempontjából. A kötődés kialakulása, a kisgyermek személyiségfejlődése szempontjából nagyon fontos, hogy édesanyja – természetesen kellően vizsgált alkalmassága esetén – legalább egyéves koráig gondozhassa, nevelhesse a gyermekét. A biztos a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez fordult, hogy készítse elő a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló törvényerejű rendelet olyan módon történő módosítását, amely – hasonlóan más európai országok jogszabályaihoz – lehetővé teszi az anyák és gyermekeik büntetés-végrehajtási intézetben való együttes elhelyezését a gyermek egyéves koráig abban az esetben is, ha a gyermek még a fogvatartás előtt született. A jelentés elfogadását követően nem sok-

kal született meg az új Bv. kódex tervezete, amely kapcsán az ombudsman ismételten javasolta az anya–gyermek közös elhelyezése feltételrendszerének átgondolását, végül azonban erre nem került sor, így sem a jelenleg hatályos Bv.tvr., sem pedig a 2015-ben hatályba lépő Bv. kódex nem teszi lehetővé a fogvatartást megelőzően született gyermek édesanyjával való elhelyezhetőségét.

A gyermekek jogainak sérelme a közoktatás területén

A gyermekek jogaival kapcsolatos ügyek és panaszok egyik jellemző területe a közoktatás: az oktatási intézmények eljárásával, mulasztásaival kapcsolatban rendszeresen érkeznek a szülőktől, kivételesen pedig maguktól a gyermekektől, tanulóktól beadványok. Az oktatási intézményrendszerrel, illetve az egyes közoktatási, köznevelési intézményeknek az oktatáshoz való jog biztosításával kapcsolatos eljárásával foglalkozó ügyeket a beszámoló szociális jogokat érintő része tárgyalja kiemelten. A következőkben így csak azon vizsgálatokról, jelentésekről esik majd szó részletesebben, amelyek kifejezetten és elsődlegesen a gyermekek, tanulók alapvető jogainak sérelmét mutatták ki az oktatás területén.

Az egyik ilyen esetben az AJB-4199/2013. számú ügyben a panaszos szülő középiskolai végzős lánya ügyében kérte a biztos segítségét, mivel gyermekének nem sikerült a matematika tantárgy év végi követelményeit teljesíteni; véleménye szerint ennek oka a lányát tanító matematikatanár tanulók által elviselhetetlen magatartása. A panasz szerint a matematikatanár obszcén megjegyzéseket tett a diákokra, lelkiileg terrorizálta őket, a tantárgy követelményei nem feleltek meg a középiskola adott évfolyama követelményének, a tanár nem adott tájékoztatást a dolgozat értékelésével összefüggésben.

A biztos megállapította, hogy a sérelmek az iskolában valósultak meg, a sérelmezett események egy, az iskolában tanító tanár intézkedései vagy mulasztásai nyomán merültek fel. Felhívta a figyelmet, hogy a szülőnek nem kell tudnia – és nem is várható el tőle –, hogy a sérelmezett intézkedés jogszabályba ütközik-e, vagy annak pontosan melyik szakaszát sérti. E tényt a kérelem elbírálására jogosult szervnek a kérelemben foglalt sérelmezett intézkedések alapján, annak tartalma szerint kell elbírálnia, ugyanis a kérelem elbírálására jogosult szerv tisztában van a köznevelésre vonatkozó jogszabályokkal, illetve rendelkezésére áll az iskola házirendje és pedagógiai programja is. Hangsúlyozta azt is, hogy egyebek mellett az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye és az Nkt. hivatkozott szakaszai értelmében a gyermek nem vethető alá megalázó bánásmódnak, a pedagógus kötelessége a kerettantervben előírt tananyag átadása, ellenőrzése. A szülőnek és a tanulónak pedig joga van a tanulmányok értékelésével kapcsolatos tájékoztatáshoz, a minősítés körülményei-

nek megismeréséhez. A biztos álláspontja szerint a panaszt tartalma alapján jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott eljárás-megindító kérelemnek kellett volna minősíteni. A fenntartónak pedig eljárásában a közigazgatási eljárási törvény rendelkezéseit kellett volna alkalmaznia. Így a fenntartó eljárása akadályozta a tanulói és a szülői jogok érvényesülését. A biztos felkérte a fenntartót, hogy az egyedi ügyet a vonatkozó szabályok szerint vizsgálja ki, és eljárását alakszerű határozattal zárja. A fenntartó a jelentést követően alakszerű döntést hozott.

Az alapvető jogok biztosa még 2012. december közepén, AJB-8967/2012. számon rendelt el vizsgálatot annak az értesülésnek az alapján, hogy a balatonalmádi Magyar–Angol Kéttannyelvű Gimnáziumban a diákokat és a tanárokat az igazgatói irodában kikérdezték, szóba kerültek-e az iskolában a felsőoktatással kapcsolatos tüntetések, sztrájkok, a beszélgetésekről pedig jegyzőkönyv készült. Az igazgató eljárása kapcsán az ombudsman több, komoly súlyú alapjogi problémát is megállapított. Az ügy azzal kezdődött, hogy egy névtelen – és mint kiderült, megalapozatlan – szülői panasz „politizálással” vádolta meg az egyik tanárt. Az igazgató a megyei intézményfenntartó központtól e névtelen panasz nyomán kapott utasítást, és formalizált külsőségek közepette, de megfelelő előzetes tájékoztatás nélkül, szűrőpróbaszerűen hallgatott ki tanárokat és diákokat, a válaszaik tartalmát pedig rögzítette. Az ombudsman arra jutott, hogy a vizsgálat módszere és a végrehajtás módja sértette az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogát. Az is kiderült a vizsgálat során, hogy az igazgató a pedagógusok és a végzősök politikai véleményéről is meg kívánt győződni, ami aggályos a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülésével kapcsolatban.

A biztos szerint a megyei intézményfenntartó központ általános jellegű problémafelvetést tartalmazó, de a jogi kereteket mellőző utasítása nem felelt meg a jobbiztonság elemi követelményeinek. A gyermeki jogok védelméért kiemelten felelős ombudsman rámutatott, hogy a tanulók az iskolai közösségekben különösen kiszolgáltatottak, az őket érintő bármely eljárás során fokozottan kell ügyelni valamennyi alapvető garancia betartására. Hangsúlyozta, hogy egyértelműen aggályos az a gyakorlat, amely a nemzeti köznevelési törvény iskolai pártpolitizálásra vonatkozó, indokolt tilalmát kiterjesztve a közéleti kérdésekben való megnyilvánulást is vizsgálandónak minősíti. A biztos rámutatott: egyaránt veszélyes az, ha magát a közéletet zárják ki az iskolából (ez se nem lehetséges, se nem kívánatos), és az is, ha közvetve vagy közvetlenül pártpolitikai színvallásra készítetik a diákot vagy a pedagógust. Az ombudsman úgy látja, hogy átgondolásra érdemes az iskolai pártpolitizálás tilalmához kapcsolódó olyan szakmai állásfoglalás kialakítása, amely figyelembe veszi az érintettek véleménynyilvánítási szabadságát és a világnézetiileg semleges állami iskola funkcióját. A köznevelésért felelős államtitkár az ombudsman megállapításaival nem értett egyet.

Az egyéb, gyermekek jogait érintő vizsgálatok

Az ombudsman AJB-5863/2012. számon 2013-ban ismét foglalkozott a betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi képviseleti rendszer működésével. A biztos szerint komoly előrelépés az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (OBDK) létrehozása, de további intézkedések szükségesek az OBDK, illetve az irányítása alá tartozó jogvédelmi képviselői rendszer működésével és jogállásával kapcsolatban. Ezek elmaradása a kiszolgáltatottak, a gyermekek és betegek jogainak védelmét veszélyezteti. A beérkezett panaszok és más jelzések nyomán az ombudsman megvizsgálta, hogy az OBDK felállításával megvalósultak-e a betegek jogainak védelmével kapcsolatos azon ajánlásai, amelyeket még 2011-ben fogalmazott meg. A vizsgálatot megelőzően több olyan jelzés is érkezett a biztoshoz, hogy egyes megyékben 2012-ben egyáltalán nem volt elérhető gyermekjogi képviselő. A biztos a jogvédelmi képviselők fontosságának hangsúlyozása mellett emlékeztetett rá: alapkövetelmény, hogy az intézmény független legyen az általa ellenőrzött szakigazgatási rendszertől. Ezt jogi és anyagi garanciákkal kell alátámasztani, és meg kell követelni a feladatellátáshoz szükséges kompetenciák meglétét. Az alapvető jogok biztosa előrelépésként értékeli, hogy a jogvédelmi képviselők munkájának koordinálása az OBDK-hoz került. Hiányosság viszont, hogy a szabályozás nem rögzíti alapvetésként, hogy a képviselőnek mindig az érintett jogait és érdekeit kell szem előtt tartania és ennek figyelembe vételével kell megegyezésre törekednie a panaszos és a vizsgált intézmények közötti vitában. Az alapjogi biztos kifogásolta azt is, hogy az új szabályozás szerint a gyermekjogi képviselőknek már nem kötelező intézményi fogadóórát tartaniuk, holott az amúgy is igen kis létszámú képviselő munkájának legfőbb feladata éppen a helyi tájékoztatás, panaszfelvétel volna. A betegjogi képviselők esetében a helyben nyújtott jogvédelem „visszafogása” ugyancsak a panaszmechanizmus hatékonyságának romlását vetíti előre, és visszalépést jelent. A jelentés kitér arra, hogy a panasztörvény rendelkezésein alapuló, három éve „átmeneti” betegjogi jogérvényesítési megoldás nem tartható fent, sürgős reformra szorul. A biztos szerint érdemes lenne bevonni az OBDK-t a hatósági jogvédelem mechanizmusába, ezzel együtt a kormányrendeletben egyértelművé tenni a hivatal vizsgálati feladatait, illetve az OBDK-hoz fordulás módját, a panasztétel rendszerét. Mindezek alapján az ombudsman felkérte a szaktárcát, hogy kezdeményezze a szükséges módosításokat. A jelentésben a biztos arra is felhívta a figyelmet, hogy szükséges volna mielőbb megkezdeni a koordinációs és előkészítő munkát a jogvédelmi képviselők egységes képzési tervéről, és ebbe a munkába be kellene vonni a szakmai, civil szervezeteket. Az OBDK főigazgatója válaszában egyetértéséről és együttműködéséről biztosította az ombudsmant, tájékoztatva őt az addig megtett intézkedésekről. Az egészségügyért felelős államtitkár azonban

csak részben fogadta el a biztosi kezdeményezéseket; mind az OBDK hatáskörére vonatkozó átalakítás, mind a fogadóórák biztosítása kapcsán a visszasság hiánya mellett foglalt állást, ugyanakkor hosszú távon nem zárkózott el a tapasztalatok értékelésétől sem.

Az ombudsman AJB-5441/2012. számon hivatalból indított vizsgálatot az inkubátorprogram hatékonyságának, a válságszituációba került nők helyzetének megismerése érdekében. A vizsgálat alapja az volt, hogy sajtóhírek szerint nem csökkent a számuk azoknak az újszülötteknek, akiket kórházak előtt elhelyezett inkubátorokban hagynak. A biztos áttekintette az újszülöttgyilkosságok és a gyermekelhagyás megelőzésére hivatott mechanizmusokat. Az Európai Unió egy átfogó kutatási jelentése és az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának hivatalos álláspontja megerősítette: a kihelyezett inkubátorok nem csökkentik a gyermekelhagyást, viszont gyermek- és nőellenesek. Az ombudsmani vizsgálat a többi között megállapította, hogy a jogszabályok megteremtették az állam által fenntartott támogató rendszer alapjait, megszabták a krízishelyzetben igénybe vehető támogatási formákat, az oktatási, ismeretterjesztési feladatokat. A statisztikai adatok szerint ugyanakkor a nem kívánt terhességek, abortuszok száma még mindig magas, az újszülöttgyilkosság és a gyermekelhagyás is létező probléma. A megelőzés érdekében nagy hangsúlyt kell fektetni a felvilágosító nevelésre – hangsúlyozta az ombudsman. A családvédelmi szolgálatok tevékenysége hozzájárul ugyan a felelős életvezetési és családtervezési ismeretek terjesztéséhez, a válságban levő terhesek és családjaik helyzetének megoldásához, azonban a védőnők lehetőségei korlátozottak és nem elegendőek a kedvezőtlen társadalmi-gazdasági, életviteli, szemléleti hatások ellensúlyozásához, kiküszöböléséhez. Az inkubátorokat nagyvárosi kórházak előtt helyezték el, de létezésükről, elérhetőségükről csak véletlenszerűen vagy alapos keresés után szerezhettek tudomást az érintettek. A vizsgálat megállapította, hogy az anonim módon elérhető információk hiányosak, ez pedig veszélyezteti az élethez, emberi méltósághoz, egészséghez való jog érvényesülését.

A biztos szerint már a problémafelvetés is segítheti az inkubátorokkal, illetve az anya kilétét titokban tartó, a gyermek örökbefogadását támogató, úgynevezett anonim szüléssel kapcsolatos eltérő szakmai álláspontok feloldását, ezért az emberi erőforrások miniszterét munkacsoport létrehozására kérte fel. Ebben a szakminisztériumok és civil szervezetek rendszeresen áttekintnék a válságszituációba került nők helyzetét, az inkubátorprogram, valamint az újszülöttgyilkosságok és a gyermekelhagyást megelőző mechanizmusok alakulását, tapasztalatait és megoldási javaslatokat fogalmaznának meg. Megvizsgálhatnák az ismeretterjesztő programok bővítésének, a köznevelési programok kiegészítésének és bővítésének módját, a mozgó szociális szolgálatok, illetve a 24 órán keresztül ingyenesen hívható tanácsadó szolgálat és segélyhívószám létrehozásának lehetőségét. Az ombudsman azt is kérte, hogy a szak-

miniszter a szakmai és civil szervezetekkel együttműködve tegyen intézkedéseket az anonim szülés bevezetésére, szakmai szabályainak kidolgozására. Az egészségügyért felelős államtitkár arról tájékoztatta a biztost, hogy kiemelten fontosnak tartja a megelőző programokat, stratégiákat és protokollokat a gyermekelhagyás és a hozzá kapcsolódó krízishelyzetek megoldása érdekében. Egyetértett azzal is, hogy kiemelendő az oktatás, képzés jelentősége. A tárcaközi és szakmai együttműködést indítványozó javaslatok alapján pedig megígérte, hogy mielőbb intézkedik a megvalósítás érdekében.

Az ombudsman 2013-ban külön utóvizsgálatot folytatott AJB-4152/2012. számon a hazai gyermekmunka helyzete vonatkozásában. Az ombudsman 2010-ben is folytatott vizsgálatot a gyermekmunka hazai jelenségével, az annak feltárása és visszaszorítása érdekében tett hatósági intézkedésekkel kapcsolatban. Utóvizsgálata során a biztos azt kívánta áttekinteni, hogy a munkaügyi ellenőrzés terén megvalósultak-e a korábbi jelentésében megfogalmazott ajánlások, változott-e a gyermekek jogait sértő visszas ellenőrzési gyakorlat, növekvő vagy csökkenő tendenciát mutat-e a gyermekek illegális foglalkoztatása. A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójának tájékoztatása szerint 2010–2011-ben mindössze 2–2 ilyen esetet tárt fel a munkaügyi hatóság, a 2012-es évben már 6 ízben regisztráltak illegális gyermekmunkát, elsősorban a mezőgazdasági idénymunkák, a vendéglátás, illetve az építőipar területén.

A vizsgálat azonban feltárta azt is, hogy a gyermekek éjszakai munkáltatása mellett a kockázatos, a gyermek fizikai fejlődésére veszélyes munkavégzések is jelen vannak, sőt a hatóság már több ízben találkozott olyan esettel, amikor külföldi állampolgárságú gyermekeket foglalkoztattak illegálisan. Előfordult, hogy maga a gyermek fordult segítségért a lakóhelye szerint illetékes önkormányzathoz, mivel munkáltatója nem fizette ki a munkabéretét. A 14 éves fiatal, elmondása szerint, 16 éves testvérével együtt – tanítási időszakban is – több alkalommal vállalt munkát egy fakitermeléssel foglalkozó vállalkozónál. Szóbeli megállapodásuk szerint 5 m³ kitermelt fa után 4000–4000 forintot kaptak volna, a vállalkozó azonban nem fizette ki őket. A bejelentés kapcsán az is kiderült, hogy aznap a fakitermelés során egy harmadik, ott dolgozó gyermek meg is sérült, feje berepedt. Vizsgálata eredményeként a biztos megállapította, hogy a munkaügyi hatóság a 16 éven aluliak esetében értesítette a szülőket a gyermek munkavállalásáról és lehetőség szerint jelenlétükben hallgatta meg őket, azonban a gyermekjóléti szolgálatot az érintett 19 gyermek közül mindössze egyetlen esetben értesítette. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy a munkaügyi szerv köteles eleget tenni a jogszabályi előírásoknak, és a 18 éven aluli gyermekek munkáltatását minden esetben jeleznie kell a gyermekjóléti szolgálat felé, hiszen annak csak e jelzés ismeretében van lehetősége eldönteni, hogy szükséges-e intézkedéseket hoznia a gyermek védelme érdekében vagy sem. Tapasztalatai szerint ugyanis a 15–18

év közötti, még igen sérülékeny és védelemre szoruló korosztályt – annak ellenére, hogy életkoruknál fogva csak korlátozottan rendelkeznek az ügyek viteléhez szükséges belátási képességgel – az állami szervek és sokszor maguk a gyermek védelmére hivatott szakemberek is felnőttként kezelik és felnőtt magatartást várnak el tőlük. A tankötelezettség 16 éves korra történő leszállítása miatt ugyanakkor lehetséges, hogy a korábbinál nagyobb számban jelenik meg a munkaerőpiacon ez a korosztály, akikre azonban speciális munkajogi szabályok vonatkoznak, amelyeket a foglalkoztatásuk során meg kell tartani. A biztos felhívta a figyelmet, hogy a munkaügyi hatóság jelzési kötelezettsége abban az esetben is fennáll, ha a munkavégzésen talált gyermek nem magyar állampolgár. A gyermekek jogai ugyanis nem az állampolgársághoz kötődnek, hanem önmagukban azért illetik meg a gyermekeket, mert gyermekek. Külföldi gyermekek esetén a hatóságnak gondoskodnia kell arról is, hogy a gyermeket megilleti az anyanyelv használatának a joga, így az eljárás során számára tolmácsot kell biztosítani. A biztos kezdeményezte a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójánál, hogy az ellenőrzés során feltárt illegális gyermekmunka esetén minden esetben tegyenek eleget a jelzési kötelezettségüknek. Kezdeményezte emellett azt is, hogy egészítsék ki a munkaügyi ellenőrzésre irányadó útmutatót, arra vonatkozóan, hogy a felügyelőségeknek milyen eljárásrendet, szakmai protokollt kell követniük abban az esetben, amennyiben nem magyar állampolgárságú gyermek illegális foglalkoztatását észlelik.

3.1.2.

A nemzetiségi jogok védelme

Az Ajb-t. alapján az alapvető jogok biztosának egyik kiemelt feladata az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott nemzetiségi jogok védelme, aminek a terület átfogó jellegű monitorozása mellett hivatalból indított eljárások lefolytatásával is köteles eleget tenni. A feladat a jogterület jellegéből fakadóan a kiemelt feladatok között is hangsúlyos szerepet kap, hiszen a többi kiemelt feladathoz is kapcsolódik, így a gyermekek jogainak kiemelt védelme és a roma gyermekeket érő jogsérelmek elleni fellépés kötelezettsége jelentős átfedést mutat.

Vizsgálatok tanúsága szerint a cigányság életkori összetétele lényegesen fiatalabb népességet mutat, mint a nem cigány népességé. 2003-as adatok szerint a romák között a 0–14 évesek aránya 36,8%, míg a nem roma népességben belül ez az arány 15,4%. Az Ajb-2050/2013. számú jelentése szerint a vizsgálattal érintett, szegregátumokban élő roma népesség korösszetétele még a cigány népesség egészéhez viszonyítva is nagyon fiatalnak számít, a 18 éven aluliak aránya átlagosan több mint 55 százalék volt.

Ezzel összefüggésben megjegyzést érdemel az is, hogy Havas Gábor és Zolnay János 2010-ben megjelent kutatási eredményei szerint a romák több mint 60%-a vidéken, falusias környezetben, többnyire szegregátumokban, igen rossz lakáskörülmények között él, s nagyjából száz olyan település van az országban, amely végérvényesen szegény-cigány gettóvá vált, további kettőszáz településen látszólag megállíthatatlan folyamatok nyomán minden valószínűséggel a közeljövőben fog kialakulni ez a helyzet.

A gyermekek jogain belül a tanuláshoz való jogok és a nemzetiségi nyelvhez és oktatáshoz való jogok védelmének is van közös felülete.

A NEK-368/2010. számú ombudsmani jelentés a 2009–2010-es tanév adatai alapján azt állapította meg, hogy az óvodás gyermekek 12,5 százaléka vett részt nemzeti, etnikai kisebbségi nevelésben, amelyen belül 6,5 százalékot a cigány kisebbségi nevelés, 4,5 százalékot a német nemzetiségi nevelés tett ki. A NEK-411/2011. számú ombudsmani jelentés szerint a százalékos arányokat tekintve Magyarországon 2011-ben az összes oktatási intézmény 27%-ának tevékenységében kapott szerepet a nemzetiségi nevelés-oktatás, és az össztanulói létszám 14%-a járt ilyen oktatási programú iskolákba, osztályokba.

A TÁRKI 2010-es háztartás monitor-adatfelvétele szerint a roma népesség körében 2009-ben a szegénységi arány elérte a 70%-ot. A nemzeti felzárkózási stratégia kutatási eredményekre hivatkozva állapítja meg, hogy a szegénységben élő cigányok még a halmozottan hátrányos helyzetű csoportokon belül is a legkedvezőtlenebb helyzetben lévőkhöz tartoznak.

Az alapjogi biztos a nemzetiségi jogok védelmére vonatkozó kiemelt feladatának célzottan és kifejezetten nemzetiségi jogi vizsgálatokkal tett eleget, de a jogterület védelme hangsúlyozottan kapott helyet a hivatalból indított egyéb vizsgálataiban is.

A nemzetiségi jog nemcsak az ombudsman kiemelt feladatai között, hanem egyébként, alapvető jellege miatt is „keresztül fekvő” jogterületnek minősül, miközben a lakosság kb. 10%-a nemzetiségi hovatartozásúnak számít, az ombudsman mégis viszonylag kevés számú nemzetiségi panaszügyet vizsgált 2013-ban is. Ennek legalább öt okát lehet említeni:

A hagyományos értelemben vett nemzetiségek jogérvényesítő képessége (a társadalmi beágyazottságuk, elfogadottságuk miatt) erőteljesebb; az ombudsman segítségére ritkán szorulnak. Ha mégis keresik az ombudsmani hivatalt, azt kifejezetten a nemzetiségi kulturális és önkormányzati jogok körén belül, s gyakran csak állásfoglalás iránti kérelemben teszik.

Ezzel szemben a cigány származású és többnyire hátrányos helyzetű ügyfelek által benyújtott panaszok zömmel nem is minősülnek az Njt. hatálya alá tartozó nemzetiségi jogot érintőnek.

A panaszosok ebben a körben jellemzően más típusú alapjogi jogsérelemmel fordulnak az alapjogi biztoshoz, amelyek zöme kívül esik az ombuds-

mani hatáskörön, mert szociális segílyt, lakhatási támogatást, tűzifát, stb., tipikusan „kijáró-közbenjáró”, támogató típusú segílyt kérnék. A panaszok csekély jogismeretről tanúskodnak, a panaszosok gyakorta nem mérítik ki a közigazgatási jogorvoslati lehetőségeiket, a fellebbezés lehetőségéről nem tudnak vagy azt lekésik, a cigány származású emberek a hivatalokban sokszor szóban fogalmazzák meg kéréseiket, panaszaikat, aminek utólagos bizonyítása szinte lehetetlen. Így az ombudsmani jogvédelem jellemzően a tájékoztatásra szűkül ebben a körben.

A nemzetiségi jogérvényesítés „motorjai” jobbára a nemzetiségi önkormányzatok. Ez a hagyományos értelemben vett nemzetiségek esetében jól működő mechanizmus, míg a cigányság esetében nem. Ennek egyik legfontosabb oka – a jogismeret hiányosságain túl – az, hogy a roma nemzetiségi önkormányzatok képviselőinek jelentős hányada személyes függőségbe került az önkormányzat vezetésével. Nincs és nem is lehet megfelelő tárgyalási pozíciója annak az elnöknek, akinek közfoglalkoztatottként a munkáltatója a polgármester.

A roma nemzetiségi önkormányzatot ráadásul gyakran teljesíthetetlen (nem nemzetiségi jogi) kérésekkel keresik a közösség tagjai; szociális és egyéb hatósági hatáskör, valamint pénzforrások hiányában a roma önkormányzat nem tud segíteni. Itt kell megjegyezni, hogy a nemzetiségi önkormányzatok valódi aktivitásához elengedhetetlen a helyi önkormányzat (mérlegelési jogkörben adható) támogatása – a saját források hiánya pedig leginkább a roma önkormányzatokra jellemző. A nemzetiségi önkormányzat az önkormányzati működés személyi-szakmai, tárgyi infrastruktúráját is a helyi önkormányzattól kapja. Mindezek miatt a roma nemzetiségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok viszonya leginkább a többszörös függőséggel jellemezhető; ennek köszönhető, hogy a roma nemzetiségi önkormányzatok is csak ritkán, elsődlegesen akkor fordulnak az ombudsmanhoz, ha a helyi önkormányzattal való viszonyuk végletesen elmérgesedett, teljesen ellehetetlenült.

Míg a cigányság töredékrészére jellemző sajátos élő kultúra – a többi nemzetiség kultúrájával azonos rangban – jogilag és társadalmilag is „támogatott másság”, addig a hazai cigányság elsöprő többségét érintő státuszbeli másság a hátrányok kiegyenlítése révén nem vagy nem kellően támogatott, amit a társadalmi előítéletesség is súlyosbít. A társadalmi előítéletesség, s annak egyik, részben „tevékeny” módja, a diszkrimináció azonban javarészt látens marad. A roma lakosság rendkívül alacsony szintű jogtudatossága nem meglepő, hiszen a magyar népesség más része sem lép fel az őt érő diszkrimináció miatt.

A diszkrimináció elleni küzdelem – a társadalmi szemléletformálás és hatósági munka erősítése, az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogtudatosság növekedésének mértéke – „Fókuszban a nők, a romák, a fogyatékos és az LMBT emberek” kutatási program erről a következőket írja. „A diszkri-

minációs történetek többnyire rejtve maradnak, válaszolóinknak mintegy kétharmada-háromnegyede legfeljebb a családi, szűk ismeretségi körben számolt be arról, milyen hátrányos megkülönböztetés érte. A teljes minta 24 százaléka senkinek sem beszélt diszkriminációs tapasztalatáról. Sérelmük esetén a teljes minta 8 százaléka fordult hatóságokhoz, és szinte senki nem fordult valamelyik illetékes hatósághoz.”

Ha egy panaszos mégis diszkriminációt panaszol, a nemzetiségi alapú megkülönböztetés csak közvetett bizonyítékok rendszerével, extrém mennyiségű munkával, szociológiai jellegű mélyelemzéssel igazolható, miközben az ehhez szükséges személyi feltételek, ügyintéző létszám, önálló szervezeti keret 2013-ban (még) nem állt rendelkezésre. A hazai nemzetiségek alkotmányos jogai az állampolgárok egy részének alkotmányos jogai, melyek az egyéni és közösségi nemzetiségi identitás, a nemzetiségi kultúra, hagyomány, anyanyelv tényleges megélhetőségét, a nemzetiségek kulturális közösségként való fennmaradását teszik lehetővé.

Az ombudsmani jogvédelemnek elvileg ezek a kulturális autonómia körébe tartozó, a nemzetiségi jogokról szóló törvényben (Njt.) kibontott „különjogok” adják az alapvető tartalmát, de az erre irányuló jogvédelmi igény – amint az az előzőekből is kiderült – viszonylag csekély. Az Alaptörvény a faj, szín és társadalmi származás szerinti különbségtételt is tiltja. Az Njt. ezt az általános szabályt kifejezetten nemzetiségi jogként is nevesíti, ami lehetővé teszi, hogy az ombudsman nemzetiségi jogsérelemként vizsgálja ki a – hazai nemzetiségek közül szinte kizárólag a romákat érintő – nemzetiségi alapú megkülönböztetést is. Az ilyen típusú panaszbeadványok száma viszont azért kevés, mert az érintett kör a magyar társadalom érdekérvényesítésre legkevésbé képes rétegéhez tartozik.

Az alkotmányos jogok különjogi jellege az alapvető jogok biztosának munkájában csak akkor jelenik meg, ha a beadványozó a nemzetiségi törvényben részletezett jogainak sérelmére kifejezetten hivatkozik, vagy a feltárt tényállás alapján nem zárható ki, hogy az adott esetben vélt vagy valós nemzetiségi származáson alapuló megkülönböztetésről van szó.

Fontos megjegyezni, hogy az alapjogi biztos alapjogi visszássággként értékeli, ha a jogaik érvényesítésében strukturálisan gátolt csoportok esélyegyenlőségét (és ezen keresztül az egyenlő bánásmódhoz való jogot) szolgáló állami intézkedések hiányoznak vagy nem hatékonyak. Az ombudsman a hivatalból indított eljárásai során a jellemzően cigány közösséget érő, rendszerszintű esélyegyenlőségi hátrányokat is nemzetiségi jogi kérdésként kezeli. A nemzetiségi jogok alapjogi védelmének egyik sajátossága a megkettőzött jogintézményi felelősség is. Az Alaptörvény az alapjogok ombudsmani típusú védelmét általánosságban az alapvető jogok biztosára bízta, miközben két részterületen, a nemzetiségi és a környezetvédelmi alapjogok vonatkozásában biztoshelyetteseket is nevesít.

A jogi szabályozás változásai, a nemzetiségi jogok védelmének keretei

A nemzetiségi jogok szabályozásában a 2013-as év is több jelentős változást hozott. Az Njt.-t 2013-ban háromszor módosította az Országgyűlés, míg a nemzetiségi jogok legfontosabb ágazati szabálya (részben nemzetiségi jogot is érintve), a köznevelési törvény négyszer, a köznevelési törvény végrehajtásáról szóló kormányrendelet pedig szintén négyszer módosult. 2013-ban átfogóan módosult a nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszere, a nevelési-oktatási intézmények működésének és a köznevelési intézmények névhasználatának a szabályozása. 2013. szeptember 1-jén felmenő rendszerben hatályba lépett a nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló miniszteri rendelet, azaz az új irányelv.

Az új irányelv számos ponton eleget tett korábbi ombudsmani jogalkotási javaslatoknak. A régi irányelv a cigány kisebbségi nevelés speciális feladatként fogalmazta meg a sikeres iskolai előmenetelre való felkészítést. A kisebbségi ombudsman ezzel kapcsolatos korábbi álláspontja szerint ez a megfogalmazás nagyban hozzájárult ahhoz, hogy cigány kulturális nevelés címén a nemzetiségi kultúra elemeinek átadása helyett jellemzően „felzárkóztató”, szociokulturális hátrányokat kompenzáló programok valósultak meg. A kisebbségi biztos e speciális feladat szükségességének felülvizsgálatát is kérte a NEK-368/2010. számú jelentésében, amit a miniszter elfogadott: az új irányelv szerint a többi nemzetiséghez hasonlóan a roma/cigány nemzetiségi nevelés, oktatás célja is a kulturális értékek átadása lett.

A kisebbségi ombudsman ugyanebben a jelentésében mutatott rá arra, hogy a cigány kulturális nevelés keretében az anyanyelvű és a kétnyelvű óvodai nevelést a többi nemzetiség anyanyelvű és kétnyelvű nevelésétől – elfogadható indok nélkül – eltérően, külön típusként szabályozza. A biztos jogalkotási javaslatban kérte a szabályozási párhuzamosság megszüntetését. Az új irányelv megvalósította a javaslatot: csupán a magyar nyelvű roma/cigány nemzetiségi nevelés-oktatás formáját szabályozza külön.

A nemzetiségi népismeret tantárgy kulcsfontosságú a nemzetiség kultúrájának, történelmének, hagyományának átadásában, a tapasztalat szerint ugyanakkor a különböző tantárgyakban integráltan oktatott ismeret „felolvadt”, elveszett, ezért a kisebbségi ombudsman indokoltan tartotta önálló tantárgyként történő szabályozását a NEK-411/2011. számú jelentésében. Az új irányelv eleget tett e jogalkotási javaslatnak is: a népismeret integrált oktatását a jövőben kizárja, önálló tantárgy keretében kell oktatni.

A kisebbségi ombudsman a NEK-368/2010. és a NEK-411/2011. számú jelentésében is rámutatott arra, hogy a nemzetiségi nevelés-oktatás iránti igények bejelentésére szolgáló szülői nyilatkozatok formai és tartalmi elemeit, az

igények felmérése során átadandó információk körét, valamint az igényfelmérésre kötelezettek együttműködését jogszabályban szükséges rögzíteni. A miniszter elfogadta a jogalkotási javaslatot; a hatályos új irányelv részletezi a szülők számára készítendő tájékoztató tartalmát. Az új irányelv iratmintát tartalmaz a nemzetiségi nevelés-oktatás megszervezéséhez szükséges kérelemről, a nemzetiségi nevelésben-oktatásban való részvételtől, a nemzetiségi hovatartozásról teendő nyilatkozatról is. Az igényfelmérésre több jogszabály is tartalmaz szabályokat. Az új irányelv szerint a nemzetiségi óvodai nevelésben és iskolai nevelésben-oktatásban való részvétel iránti igényt a feladatellátás kötelezettje az érintett helyi nemzetiségi önkormányzattal együttműködve méri fel. Az igényfelmérés során a feladatellátás kötelezettje az érdekelt települési, területi vagy országos nemzetiségi önkormányzat véleményének kikérésével tájékoztatót készít a szülők számára.

Megjegyzést érdemel, hogy a nemzetiségi óvodai nevelésben és iskolai nevelésben-oktatásban való részvétel iránti igények felmérésére kötelezettek és az érintett nemzetiségi önkormányzatok közreműködésének tartalma továbbra sem teljesen világos. A nemzeti köznevelési törvény (Nkt.) ugyanis tartalmi kifejtés, így egyúttal korlátozás nélkül beszél az igényfelmérésbe való „bevonásról”, az Njt. pedig az „együttműködési” kötelezettséget a nemzetiségi nevelésre-oktatásra irányuló igények felmérésére és megszervezésére is vonatkoztatja. Az új irányelv is az „együttműködés” fogalmát használja, ennek tartalmi elemeként viszont csak az igényfelmérést megalapozó tájékoztató elkészítésével kapcsolatban biztosít véleményezési jogot; vagyis a nemzetiségi önkormányzat „igényszervezési” feladatot/lehetőséget nem kap. Az új irányelv súlyos hiányossága, hogy nem minden nemzetiség és a szabályozott körben sem minden oktatási forma vonatkozásában állapít meg részletes fejlesztési feladatokat.

2013-ban a nemzetiségi jogot érintően is módosult az Nkt. 2012. szeptember 1-jétől a települési önkormányzat, az állami fenntartó az alapító okirata szerint nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai nevelés-oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával összefüggő véleményéhez beszerzi az érintett települési nemzetiségi önkormányzat egyetértését. Az ombudsman az AJB-7359/2012. számú jelentésében jelezte az emberi erőforrások miniszterének, hogy álláspontja szerint a szabályozás a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot idéz elő. Az Nkt. vizsgált pontja ugyanis értelmezhetetlen volt, hiszen az intézményfenntartó véleménye egyetértési joggal – a logika szabályai szerint, értelem szerűen – nem terhelhető. Egy véleménynek ugyanis immanens része, hogy önálló álláspontot, értékítéletet tartalmaz. Másfelől, mivel a „véleményhez kapcsolódó” egyetértő nyilatkozat tulajdonképpen „vélemény” válik, kiüresedik az egyetértési jog tartalma is.

Az alapjogi biztos felhívta a figyelmet arra is, hogy az idézett szabály nincs összhangban az Njt.-vel sem. Az Njt. ugyanis nem minden, nemzetiségi köznevelésben részt vevő intézmény, hanem szűkebb körben, csak a nemzetiségi intézménynek minősülő intézmény vezetőjének a kinevezésével kapcsolatban biztosít egyetértési jogot. A miniszter válasza szerint a szabályozás a közoktatási rendszerben végbement struktúraváltás következménye: az állami fenntartású intézmények vezetőit az oktatásért felelős miniszter nevezi ki, ezért a nemzetiségi önkormányzatnak az állami fenntartó véleményével kapcsolatban van egyetértési joga.

Az Nkt.-t 2013. május 10-i hatállyal módosító törvény szerint – amelynek megalkotása feltehetően nem független az említett ombudsmani jogalkotási javaslattól – nem csupán a vezető megbízásával, illetve megbízása visszavonásával összefüggő *véleményhez*, hanem az azzal összefüggő *döntéshez* is be kell szerezni a települési nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

Ez a pontosítás a továbbra is a helyi önkormányzatok fenntartásában működő nemzetiségi óvodák tekintetében értelmezhetővé tette az egyetértési jog szabályozását, hiszen ezekben az esetekben a fenntartó helyi önkormányzat dönt (és nem csupán véleményez) a vezető megbízása és a megbízás visszavonása kérdésében. Az új szabály azonban az iskolák esetében továbbra sem jelent változást az ombudsman által is észrevételezett korábbi szabályozáshoz képest, hiszen az iskolaigazgatók megbízása a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól (KLIK) szóló kormányrendelet szerint a miniszter hatáskörében maradt, vagyis az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértési nyilatkozata továbbra is a KLIK által döntésre előkészített dokumentumokhoz kapcsolódik.

A módosítás nyomán megszűnt a nemzetiségi önkormányzatoknak a köznevelési intézmény SZMSZ-ének, valamint pedagógiai programjának jóváhagyásához kapcsolódó egyetértési joga is. E dokumentumok elfogadása átkerült ugyanis a fenntartó hatásköréből az iskola (szakmai) döntései közé. A köznevelési intézmény SZMSZ-ét és pedagógiai programját a nevelőtestület fogadja el, a pedagógiai programot pedig a köznevelési intézmény vezetője hagyja jóvá. Kikerült az egyetértés-köteles kérdések köréből a pedagógiai program végrehajtása és az intézményben folyó szakmai munka értékelése is, miközben az ezekről való döntés a fenntartó (adott esetben a KLIK) hatáskörében maradt. Az Nkt. vonatkozó szabálya szerint a fenntartó értékeli a nevelési-oktatási intézmény pedagógiai programjában meghatározott feladatok végrehajtását, a pedagógiai-szakmai munka eredményességét. *Ebben a kérdésben tehát nem volt indokolt a döntés szakmaiságára hivatkozva megszüntetni a települési nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogát.*

A nemzetiségi önkormányzati rendszerrel kapcsolatos vizsgálatok

Az Alaptörvény XXIX. cikke alapjogként értelmezi a nemzetiségek önkormányzáshoz való jogát is. Az ombudsman álláspontja szerint az önkormányzati jogok akkor gyakorolhatóak ténylegesen, ha az állam a szervezeti, a funkcionális és a költségvetési autonómia érvényesülését intézményes garanciákkal biztosítja. 2013-ban az alapjogi biztos nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatos vizsgálatai főként a nemzetiségi önkormányzatok belső ellenőrzéseinek kérdéseivel, a jogi szabályozás változásaival, a helyi és a települési nemzetiségi önkormányzatok együttműködésével álltak kapcsolatban.

Az ombudsman az AJB-6683/2012. számú, a nemzetiségi önkormányzatok belső ellenőrzését érintő ügyben megállapította, hogy a helyi önkormányzat a települési roma önkormányzat jogait megsértette, amikor az együttműködési megállapodás kereteit meghaladó, azt nyilvánvalóan sértő belső ellenőrzés lefolytatása mellett döntött. A gazdasági szervezettel nem rendelkező nemzetiségi önkormányzat autonómiáját ugyanis nemcsak behatárolja, de védi is a helyi önkormányzattal megkötött együttműködési megállapodása.

A helyi önkormányzat és a települési nemzetiségi önkormányzat közjogi kapcsolata mellérendelt. A jogszabályok a két önkormányzat közötti kapcsolatok rendezése érdekében kötelezővé teszik az általános jogi szabályzás helyi viszonyokra alkalmazását és részletezését egy együttműködési megállapodásban. A helyi önkormányzat – az önkormányzati hivatal útján, a jogszabályok és az együttműködési megállapodás keretei között – a gazdálkodás belső ellenőrzési mechanizmusait nemcsak saját maga és költségvetési szervei, de a települési nemzetiségi önkormányzat számára is köteles kiépíteni és működtetni. A helyi önkormányzat az együttműködési megállapodás részletszabályai nélkül azonban – azok pótlásáig – jogszerűen nem folytathat le a nemzetiségi önkormányzat gazdálkodását érintő belső ellenőrzést. Az adott esetben közvetlen kommunikáció, egyeztetés nem folyt a két önkormányzat között a belső ellenőrzésről való döntés, a belső ellenőrzés megtervezése, a belső ellenőrzési terv jóváhagyása és a belső ellenőrzés során felvetődő kérdések megoldása kapcsán. A két önkormányzat együttműködési megállapodása nem is tartalmazott megfelelő szabályokat a belső ellenőrzés vonatkozásában.

Az ombudsman ennek nyomán ajánlásokkal fordult a nemzetgazdasági miniszterhez, az illetékes kormányhivatalhoz és a helyi önkormányzathoz a belső ellenőrzésre vonatkozó szabályozás pontosítása, a törvényességi felügyeleti eljárás hatékonyabbá tétele és az együttműködési megállapodás felülvizsgálata érdekében. A megkeresett hatóságok az ajánlásokat elfogadták. Megjegyzést érdemel, hogy míg az érintett kormányhivatal az ombudsman által kért konkrét vizsgálatot a megye valamennyi nemzetiségi és helyi önkormányzata közötti együttműködési megállapodásra kiterjesztette, addig a

nemzetgazdasági miniszter ígéretet tett ugyan az Njt. és az államháztartási törvény (Áht.) összhangjának megteremtésére, érdemi intézkedésére, a szabályozás pontosítására mégsem került sor.

2014-től csak azokon a településeken lesz kitűzhető a nemzetiségi önkormányzati választás, ahol az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma a legutolsó népszámlálás összesített nemzetiségi adatai szerint eléri a harminc főt. A jogalkotó szándéka az volt, hogy így a közösség tagjainak egyénenkénti azonosítása, „felkutatása” nélkül is meg lehessen ítélni egy adott nemzetiség jelenlétét vagy annak hiányát a településeken.

A népszámlálás alkalmával önkéntesen lehetett nyilatkozni a nemzetiséghez tartozásról, és az adatfelvétel idején még nem volt közismert, hogy ezeket az adatokat választási célra is fel fogják használni. A felmerülő alkotmányossági aggályok miatt az alapvető jogok biztosa 2012-ben az Alkotmánybírósághoz fordult, azonban a testület úgy ítélte meg, hogy ez a szabályozás nem alaptörvény-ellenes.

Az Alkotmánybíróság kötelező érvényű határozatát tiszteletben tartva 2013-ban egy újabb ombudsmani vizsgálat folyt, amely azt igazolta, hogy *a népszámlálási adatok felhasználása önmagában nem képes kizárni a választási visszavétel lehetőségét*. Számos településen a népszámlálási adatok szerint viszonylag nagy létszámú – de legalább a nemzetiségi önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges 30 fős – nemzetiségi közösség él, miközben ennek tényszerűségét maguk az érintett országos nemzetiségi önkormányzatok is vitatják.

A vizsgálat bizonyította ugyanakkor azt is, hogy több olyan településen, ahol a roma, szlovák, szlovén vagy más nemzetiségi közösség képviselőitellének ellátása indokolná a nemzetiségi önkormányzat létrehozását, erre nem lesz lehetőség. Az alapvető jogok biztosa ezért – a Velencei Bizottság javaslatával összhangban – azt javasolta, hogy ha a tapasztalati tények ellentmondanak a népszámlálási adatoknak, akkor kiegészítő megoldást is alkalmazzanak. Ez történhetne például úgy, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok közreműködésével határozzák meg a „történelmi települések” katalógusát, ahol egyes nemzetiségi jogok a törvény erejénél fogva biztosíthatók lennének, így a nemzetiségi önkormányzati választást a népszámlálási adatoktól függetlenül ki kellene írni. A miniszter a jogalkotási javaslattal nem értett egyet, így ha a javasolt törvénymódosításra nem kerül sor, egyes nemzetiségi közösségek akár több cikluson átívelően eleshetnek a helyi szintű nemzetiségi képviselőtől.

Számos olyan panaszbeadvány érkezett az ombudsman hivatalába, amelyek a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok együttműködésének hiányosságait, több esetben pedig annak teljes hiányát panaszolták. E panaszbeadványokban jellemzően több, egymáshoz csak részben kapcsolódó, egymástól nagy időtávolságban megtörtént (vélt vagy valós) sérelem olvasható, ami azt jelzi, hogy a nemzetiségi önkormányzatok (ezen belül főként a roma önkor-

mányzatok) csak akkor fordulnak a biztoshoz, csak akkor hivatkoznak az Njt.-ben szabályozott jogaikra, illetve a helyi önkormányzat kötelezettségeire, ha a két önkormányzat viszonya szélsőségesen megromlott. Ilyen jellegű például az AJB-1315/2013. számú ügy is.

A biztos az ilyen típusú ügyekben különös óvatossággal jár el. Ha a vizsgálat során a helyi és a települési nemzetiségi önkormányzat közötti együttműködési készség „feléleszthető”, a biztos az esetleges jogsértések kimutatásánál fontosabbnak tartja az együttműködés (akárcsak) minimális szintű megteremtését is.

Az ombudsman munkájának sajátos színteljait a nemzetiségi önkormányzatok működésével kapcsolatos ügyek. Ezek jellemzően két részre oszthatóak: a roma önkormányzatokkal szemben megfogalmazott (nem önkormányzati jogi) panaszokra és a nemzetiségi önkormányzatok jogszerű igényeinek a „korlátok közé szorítására” vonatkozó állásfoglalás iránti kérésekre. Az AJB-1809/2013. számú ügyben például egy roma nemzetiségi önkormányzat közmeghallgatásának korlátozott nyilvánossága csak azért merült fel, mert a panaszos ott akarta szóvá tenni, hogy a tűzifa-, illetve a vetőmagosztásból kimaradt. Az eset két okból is emblematicus. Egyfelől jól példázza, hogy a hazai roma közösség tagjait nem a kulturális autonómia és az ahhoz kapcsolódó önkormányzatiság érdekli elsődlegesen, hanem a szociális gondok, másfelől rámutat arra is, hogy a közösség nyomása miatt a roma önkormányzatok kényszerpályán mozognak: sokszor olyan ügyekben járnak el, amelyekre nincs is hatáskörük.

Nemzetiségi oktatással kapcsolatos vizsgálatok

A nemzetiségi oktatáshoz való jog érvényesülése a nemzetiségi közösség megmaradása szempontjából kulcsfontosságú kérdés, mert az asszimiláció előrehaladottsága miatt a nemzetiségi lét jövője egyre inkább a nemzetiségi nevelés, oktatás hatékonyságától függ. Az ombudsman – a jogi kötelezettség mellett – emiatt tartotta fontosnak, hogy a nemzetiségi közoktatás teljes spektrumát bemutató vizsgálat során még hiányzó elemét pótolja, a nemzetiségi középiskolák helyzetének elemzését hivatalból indított eljárás során elvégezze. A 2013-ban folytatott, de átfogó jellege és a felhasznált adatbázis mérete miatt le nem zárt vizsgálat célja, hogy kivizsgálja a nemzetiségi oktatáshoz és nyelvhez való jog érvényesülését a nemzetiségi középiskolai nevelés vonatkozásában, illetve azt, hogy a jogi elvárások mennyiben alkalmazhatóak a gyakorlatban.

Az ombudsman – a nemzetiségi biztoshelyettes kezdeményezésére – hivatalból vizsgálta ki a bolgár kiegészítő nemzetiségi oktatás jelenlegi helyzetét is. Tekintettel arra, hogy az érintett országos önkormányzat keresi azt a megoldást, amellyel a kiegészítő bolgár nyelvoktatás mellett megteremthetné az

önálló nemzetiségi oktatás feltételeit is, a biztos azt kérte az oktatásért felelős államtitkártól, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel támogassa a bolgár közösség iskolaalapítással kapcsolatos törekvéseit. Az oktatási kormányzat a támogatásról biztosította az ombudsmant – amennyiben érdemi, konkrét igényeket tartalmazó beadványt kap a bolgár nemzetiség képviselőitől.

A biztos hivatalból indított vizsgálatot a telepeken élő gyermekek jogainak az érvényesülésével kapcsolatban is, amelynek kiemelt – s ennek megfelelően a legrészletesebben tárgyalt – szempontja volt a roma gyermekek iskolai elkülönítésének a kérdése. A vizsgálat tapasztalatai szerint a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek bizonyos fokú koncentrációja esetén a jó technikai feltételek, az integrációs pedagógiai módszertan, a tantestület igyekezete és a jelenleg elérhető, esélyegyenlőségi célokat szolgáló (de csak a legjobbakat elérő) ösztöndíj együtt sem alkalmas arra, hogy a tanulók számára valódi karrier- és életésélyt adjon. Az ombudsman emiatt az oktatást érintően komplex, minden kis sikert, apró előrehaladást jutalmazó, a tantestületekre, a szülőkre és a tanulókra egyaránt kiterjedő motivációs rendszer kiépítésére tett javaslatot. Az ajánlást az illetékes minisztérium nem fogadta el.

A nemzetiségi nyelvi jogok érvényesülése

A nemzetiségi anyanyelvhasználat – az asszimiláció következtében – visszaszorulóban van. A nyelvi jogok védelme lehetővé teheti a nyelvi revitalizációt, ezért kiemelkedően fontos feladat. Az ombudsman e feladatnak két, hivatalból indított vizsgálatot tett eleget.

Az AJB-3924/2012. számú ügyben kiadott jelentés a nemzetiségi pedagógusképzés hiányterületeire és a vendégtanárok nyújtotta támogatás korlátozott voltára is figyelemmel megállapította, hogy a nemzetiségi nyelvi jogok biztosítása körében az állam kötelezettsége, hogy a bolgár, a lengyel, az örmény, a ruszin és az ukrán nyelvekből is megteremtse a hazai, államilag elismert, korlátozásoktól mentes, akkreditált nyelvvizsga objektív lehetőségét, illetve az egyéb nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsgákat is támogassa. A biztos a jelentésében egyebek mellett azt javasolta, hogy az oktatási kormányzat az államtól független nyelvvizsgaközpontok érdekeltiségét a jelzett nyelvek hiányzó nyelvvizsga-akkreditációjának az átvállalásával biztosítsa. Az állam a nyelvvizsgatétel folyamatosságát úgy érheti el a már akkreditált nemzetiségi nyelvekből, ha minimum a vizsgáztatással együtt járó, igazolt pluszköltségeket finanszírozza.

Az ombudsmani intézkedések alapján az EMMI szerződést kötött az ELTE Idegennyelvi Továbbképző Központtal (ITK) a beszámolási időszakban. A megállapodás értelmében az intézmény 2014. márciusi határidővel vállalta, hogy a bolgár, a lengyel, az örmény, a ruszin és az ukrán nyelvekből az akkreditációt előkészíti s az akkreditációs kérelmeket benyújtja a Nyelv-

vizsgáztatási Akkreditációs Központnak (NYAK), illetve az akkreditációt követően évente legalább egyszer a nyelvvizsgálási lehetőséget meghirdeti, a nyelvvizsgáztatást lefolytatja. Az ukrán nyelv vonatkozásában az előkészítő szakanyagok elkészültek, de a többi nyelvből is (az örményt leszámítva) tartani tudják a vállalt határidőt. A NYAK 60 napos ügyintézési határidejére tekintettel tehát az említett nemzetiségi nyelvek akkreditációja 2014 júniusáig megtörténhet. Az ELTE ITK tájékoztatása szerint az említett megállapodás nem tartalmaz további támogatást a vizsgáztatási – az e nyelvekből nyelvvizsgára jelentkezők várhatóan alacsony létszámából fakadó – többletköltségek vonatkozásában. Az ombudsmani hivatalnak továbbra sincs tudomása arról, hogy az oktatási kormányzat az egyéb nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsgák támogatása ügyében milyen érdemi intézkedéseket tett.

Az ombudsman a nemzetiségi nyelvhasználati jogok érvényesülését áttekintő, átfogó vizsgálatot is indított AJB-5577/2012. számon 2012-ben, melyet 2013-ban zárt le. A hivatalból indított vizsgálat célja annak feltárása volt, hogy a nemzetiségi önkormányzatok hogyan tudnak élni a törvényekben biztosított nyelvi jogaikkal, vannak-e olyan tényezők, amelyek nehezítik a jogalkalmazást. Az ombudsman azt is vizsgálta, hogy a nemzetiséghez tartozók hogyan tudják érvényesíteni a polgári és büntetőeljárások során, valamint a közigazgatási hatósági eljárásokban a külön törvényekben biztosított nyelvhasználati jogaikat.

A vizsgálat tapasztalatai szerint napjainkban a nemzetiségi nyelvtudás szintje jellemzően a napi érintkezéshez elegendő, azonban kevés a szaknyelvi ismereteket is igénylő hivatali ügyintézéshez. Ez az általánosító jellegű megállapítás természetesen különböző fokban vonatkoztatható a nemzetiségi nyelvekre.

Az országos önkormányzatok többsége magyar nyelven készíti el a jegyzőkönyveit, bár lehetőségük volna nemzetiségi nyelvű jegyzőkönyvezésre is. Figyelemmel vannak ugyanis arra, hogy a kormányhivatalok számára gondot jelentene a fordítás, illetve saját közösségük tagjai is a magyar nyelvű jegyzőkönyvezést igénylik.

A területi és települési nemzetiségi önkormányzatok – néhány kivételtől eltekintve – magyar nyelven tartják üléseiket, hozzák meg határozataikat és vezetik jegyzőkönyveiket. Egyes kormányhivatalok a közösség hiányos nyelvtudásával hozzák összefüggésbe ezt a tényt. Ez a megfigyelés alapvetően helytálló lehet, de a vizsgálat azt is igazolta, hogy azon testületek esetében is a magyar nyelv használata a domináns, ahol a képviselők egyébként beszélnek a nemzetiségi nyelvet. Ennek oka, hogy a nemzetiségi önkormányzatok jegyzőkönyveinek elkészítéséről a helyi önkormányzatok kötelesek gondoskodni, illetve az, hogy a jegyző (illetve megbízottja) a testületi üléseken köteles jelen lenni.

Az Njt. értelmében a nemzetiségek által legalább 20 százalékos arányban

lakott településeken biztosítani kell a nemzetiségi nyelvet ismerő köztisztviselők alkalmazását. Kérdéses azonban, hogy e kötelezettség teljesítésére lesz-e lehetősége a helyi önkormányzatoknak, hiszen gyakran még az országos nemzetiségi önkormányzatok sem tudnak nemzetiségi nyelvet beszélő munkatársakat felvenni a hivatalukba.

A vizsgálat adatai szerint nem jellemző a nemzetiségi nyelvű nyomtatványok használata a közigazgatási eljárás során. Erre még azokon a településeken sincs lehetőség, ahol számottevő nemzetiségi lakosság él. A helyi önkormányzatoktól kapott válaszokból kitűnik, hogy helyi szinten jelenleg nem biztosítottak a nemzetiségi nyelvű ügyintézés feltételei sem. A bírósági eljárásokban általában nem a kisebbségi, regionális nyelv használata, hanem a külföldi állampolgárságú felek anyanyelvhasználata a jellemző. A kapott válasz értelmében a bírósági ügyforgalom adataihoz képest elenyésző a nemzetiségi nyelv használatát igénylő felek száma.

Az Njt. szerint az Országgyűlésben a nemzetiséghez tartozó képviselő és a nemzetiségi szószóló az anyanyelvét is használhatja. Az Országgyűlésről szóló törvény azonban nem rendelkezik a nyelvhasználat kérdéseiről. A Házszabály előírja ugyan, hogy a nem magyar anyanyelvű képviselő anyanyelvén is felszólalhat, e szándékát azonban a felszólalással érintett ülésnapot megelőzően egy nappal jeleznie kell, és ez esetben az Országgyűlés Hivatala biztosítja a folyamatos tolmácsolást.

Az ombudsman a vizsgálati tapasztalatai alapján – a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, az emberi erőforrások miniszterének és az Országgyűlésnek címezve – összességében hét jogalkotási javaslatot, illetve – a közigazgatási és igazságügyi, az emberi erőforrások, a belügy- és a nemzetgazdasági miniszterhez fordulva – négy kezdeményezést fogalmazott meg. Az ombudsman javaslatait a címzettek zömmel elfogadták. Megjegyzést érdemel azonban, hogy a biztos intézkedéseire a jelentés 2013. júliusi megküldése és a válasz sürgetése ellenére sem reagált a közigazgatási és igazságügyi, illetve a nemzetgazdasági tárca.

A roma közösséget érintő ügyekről

A hazai nemzetiségek között a gyűlöletcselekményekkel szinte kizárólag a romák érintettek. A jogosulatlan járőrözések is ebbe a körbe tartoznak. A tiltott járőrözés szabályozására két okból volt szükség. Egyfelől demokratikus jogállamban a rendfenntartás monopóliuma az államot illeti meg, kivételt is csak jogszabály állapíthat meg. Az ezzel ellentétes, állami kontroll nélküli fellépés büntetendővé nyilvánítása ezt az értéket hivatott védeni. Másfelől arra is szükség volt, hogy a büntetőjog eszközeinek alkalmazását is kilátásba helyezték a hazai roma közösség megfélemlítését, kollektív megbélyegzését, méltóságának a megsértését célzó tevékenységekkel szemben.

Az önvédelem jogára hivatkozó, de jogosulatlanul végzett, „megfigyelésnek”, „figyelőszolgálatnak”, „városnézésnek” feltüntetett „járőrözések” kétségbe vonják a közbiztonság fenntartásának állami monopóliumát, súlyosan sértik az igazságszolgáltató szervezetbe vetett közbizalmat, így végső soron veszélyeztetik a jogállamiságot. Ezek a tevékenységek megfélemlítő és a biztonságérzetet romboló jellegüknél fogva sértik az emberi méltóságot is. A probléma ráadásul összekapcsolódik szélsőséges szervezetek kifejezetten rasszista, gyűlöletkeltő propagandájával, miközben a hazai viszonyok között az egyik legsúlyosabb társadalmi probléma az intolerancia és az előítéleteség terjedése.

Az ombudsman és helyettese hivatalból indított eljárás során vizsgálta meg a jogosulatlan közbiztonsági tevékenység szervezését és végzését tiltó jogszabályok érvényesülését. Az ombudsmant a nyomozóhatóságok, illetve a Legfőbb Ügyészség arról tájékoztatta, hogy a vizsgált egyéves időszakban ilyen ügyekben csekély számú eljárást folytattak le. A járőrözés szervezése vétség gyanúja miatt hét büntetőeljárás indult, s eddig egy sem végződött bírósági büntetéssel. A tiltott járőrözés szabálysértési alakzata miatt indult tizenkét eljárásban pedig mindössze három személyt ítélt el a bíróság jogerősen, de ezekben az esetekben sem szabott ki büntetést, csak figyelmeztetéssel élt.

A jelenlegi helyzet – az ombudsman és a helyettese véleménye szerint – megerősítheti az állami szervezetbe vetett bizalom megingatásában érdekelt, jogsértő szervezeteket és személyeket abban, hogy amit tesznek, helyes, illetve nem jár következményekkel. A jelentés szerint a jogérvényesítést elsődlegesen az alapjául szolgáló, a jogsértés bizonyítását szinte lehetetlenné tevő szabályozás akadályozza, ezért a biztos és a helyettese a jogszabály módosítását javasolta a közigazgatási és igazságügyi miniszternek.

A magyar társadalom jelentős hányada szegénynek minősül, de a hazai nemzetiségek közül speciálisan csak a roma közösség szorul foglalkoztatási, szociális, oktatási helyzete és egyéb mobilizációs viszonyai miatt társadalmi esélyegyenlőségi intézkedésekre. A leszakadt, már-már kilátástalan élethelyzetben lévő társadalmi rétegekben a magyar társadalom egészéhez viszonyított számarányukat meghaladó arányban vannak roma nemzetiségű állampolgárok. A periférikus társadalmi helyzetű és előítéleteségtől is sújtott cigány emberek egy része gyakorta az elvileg rendelkezésre álló esélyegyenlőségi rendszer nyújtotta lehetőségekkel sem képes élni, integrációjuk szinte kilátástalannak tűnik, miközben a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére fordított támogatások megsokszorozódtak a rendszerváltás óta, illetve a támogatási rendszer és a támogatási programok is egyre komplexebbé váltak.

Az ombudsman a későbbiekben bemutatandó gyermekjogi projektje keretében, annak önálló vizsgálati részeként a szegregált településrészen vagy településrész lakókörnyezetben élő gyermekek esélyegyenlőséghez, védelemhez

és gondoskodáshoz, testi és lelki egészséghez, valamint egészséges környezethez való jogai érvényesülését elemezte. A vizsgálat annak kimutatására irányult, hogy az e jogok érvényesítéséért felelős hatóságok milyen hatékonysággal látják el feladataikat az adott szegregátumokban.

A komplex spektrumú vizsgálat elsődlegesen a gyermeki jogok érvényesülésének elemzésére irányult, de a telepek jellemző társadalmi-etnikai bázisa miatt nemzetiségi jogi vonatkozásai is voltak. A telepvizsgálat a gyermekvédelem, a gyermekjólét, a köznevelés, az egészségügyi ellátás, a foglalkoztatás, a közfoglalkoztatás, a telep-rehabilitációs program, az úthálózat, az ivóvíz- és szennyvízhálózat, a hulladékszállítás, a közegészségügyi, járványügyi helyzet kérdéseire egyaránt kiterjedt.

Az alapjogi biztos a vizsgálat széles adatbázisa alapján felhívta a figyelmet arra, hogy a mélyszegénységben és kirekesztettségben élők rendkívül összetett problémáik miatt önjelőlésükkel nem tudják megváltoztatni az életkörülményeiket. Az államnak tehát plusz kötelezettségei vannak – az emberi élet és méltóság védelme, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében – a szegregátumokban élők helyzetének javításával összefüggésben.

Az ombudsman a vizsgálat során megállapította, hogy a szegregátumokban tapasztalt lakhatási, foglalkoztatási, oktatási feltételek és életkörülmények miatt súlyosan sérül az ott élő roma lakosság emberi méltósághoz való joga, továbbá a gyermek legfőbb érdekének alkotmányos alapelve és ebből következően a megfelelő gondoskodáshoz, neveléshez fűződő joga, valamint a szociális biztonsághoz és a testi és lelki egészséghez fűződő alapjogai. A biztos 12 intézkedést fogalmazott meg, melyet a címzettek (a komplex motívációs rendszerre vonatkozó kivétellel) elfogadtak.

A hazai nemzetiségek közül a társadalmi előítéletesség, illetve az ebből következő diszkrimináció szinte kizárólag a romákat érinti. Sértette az egészséghez és az egészséges ivóvízhez való jogot, illetve roma származáson alapuló hátrányos megkülönböztetésre vezetett egy helyi önkormányzat júniusi, a közutak használatát korlátozó rendelkezése – állapította meg az a közös vizsgálati jelentés, amelyet az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes közösen írt alá. (A jelentést a nemzetiségi jogi biztoshelyettes csak azért nem írta alá, mert a vizsgálat lezárásakor aktuálisan nem volt betöltve ez a tisztség.)

A településen a képviselő-testület június végi döntése alapján július elejétől korlátozták 62 közkifolyó vízhozamát, illetve 27-et elzártak. Mivel a városban közel ezer háztartás nem rendelkezik vezetékes ivóvízzel, számos olyan sajtótudósítás is napvilágot látott, amelyben azt hangsúlyozták, hogy vízkorlátozás következtében hosszú sorok alakultak ki a közutaknál. Arról is a sajtó adott hírt, hogy ez az intézkedés elsődlegesen és különösen hátrányosan az egyes teletszerű lakókörnyezetben élő, szociálisan hátrányos helyzetűnek tekinthető és többségükben cigány származású lakosságot érintette. A víz-

korlátozás indoka a lakosság takarékosabb vízfogyasztásra ösztönzése, valamint a jogellenes használat visszaszorítása volt.

Az alapvető jogok biztosa és a környezetvédelmi jogterületért felelős biztoshelyettes széleskörű tájékozódás és adatelemzés alapján a jelentésben megállapította, hogy az önkormányzat megalapozatlanul hivatkozott takarékosági okokra akkor, amikor 27 közkifolyó lezárásáról és 62 közkifolyó víznyomásának a csökkentéséről döntött. A lezárt közkutakon mért fogyasztás ugyanis nem haladta meg az önkormányzat kapcsolódó rendeletében meghatározott átalánymennyiséget, míg a nyomáscsökkentett kutak használói kevesebb ivóvizet vételeztek, mint amit a jogszabály a létfenntartási és közegészségügyi vízmennyiségként (minimumként) meghatározott. A biztoshelyettes a konkrét üggyől függetlenül is emlékeztetett arra, hogy mivel az ivóvíz az élet nélkülözhetetlen feltétele, az ivóvízhez való jog elválaszthatatlan az élethez való alapjogtól.

A közös jelentés megállapította, hogy az önkormányzat közkifolyó-használatot korlátozó döntése látszólag valamennyi jogalanyra egyaránt vonatkozott, de az intézkedés a lakosság egy jól behatárolható, cigány nemzetiségi származással jellemezhető csoportját lényegesen nagyobb arányban érintette, mint a népesség más csoportjait. Az egyenlő bánásmód sérelme alóli kimentési okként ugyanakkor nem fogadható el önmagában az a tény, hogy a közkifolyók nagyobb hányada a cigány származású lakosság által legsűrűbben lakott szegregátumok területén található. Az Alkotmánybíróság iránymutatása és a hatályos szabályok szerint megvizsgálva ugyanis a kimentés kérdését, az alapjogot korlátozó döntés önkényes indokokon alapult, a döntés és annak végrehajtása nem volt elkerülhetetlen, illetve (a kollektív büntetési jellege miatt) a korlátozással elérni kívánt céllal való arányosság sem volt igazolható. Mindezek miatt a biztos és a biztoshelyettes az emberi méltóság sérelmét, illetve nemzetiségi származáson alapuló közvetett diszkriminációt is megállapított.

Mivel az önkormányzat a vízkorlátozó döntését előbb felfüggesztette, majd visszavonta, az ombudsman és helyettese a jövőre nézve, a hasonló jog sértések elkerülése érdekében fogalmazott meg ajánlásokat az önkormányzat, illetve a nemzetgazdasági miniszter, az illetékes kormányhivatal, valamint az Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal számára. A megkeresett szervek az ombudsman intézkedéseit elfogadták.

A biztos és a nemzetiségi jogokért felelős biztoshelyettes együttműködése

Az Alaptörvény szerint a nemzetiségi jogi biztoshelyettes látja el a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét. A biztoshelyettes a feladatát – az Alaptörvény és az Ajbt. szerint – csak az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságok kivizsgálására általános jogosítványokkal rendelkező

alapjogi biztoson „keresztül” tudja ellátni. Ebből következőleg a biztos és a biztoshelyettes számára egyaránt kötelezettség a szoros együttműködés. A közös felelősség és a jogi kötelezettség azonban akkor válik a hatékonyabb munkavégzés lehetőségévé, ha az érintett személyek között kölcsönös szakmai bizalom van.

A 2013-as év ebből a szempontból is jelentős változást hozott a nemzetiségi jogi jogterületen. A jogintézmény 2012-es megreformálására, az egyombudsmanos modell bevezetésére az „általános” és a szakosított ombudsmanok mandátumának lejárta előtt került sor, ezért a jogalkotó nem választott új személyeket az alapjogi biztos, illetve két helyettese feladatainak az ellátására. Az ideiglenes állapot 2013-ra szűnt meg; az Országgyűlés 2012 szeptemberében új környezetvédelmi jogterületért felelős biztoshelyettest, 2013 szeptemberében új ombudsmant, majd 2013. október 21-én – immár az új biztos jelölése alapján – új nemzetiségi biztoshelyettest választott.

A nemzetiségi jogi helyettes a biztos nemzetiségi jogterületet érintő munkáját negyedéves általános helyzetelemző tájékoztatásokkal, figyelemfelhívásokkal, vizsgálati javaslatokkal, a tárgykört érintő előterjesztések véleményezésével segítette. Ezen túl, a helyettes állandó meghívottja volt a nemzetiségi jogi munkacsoport üléseinek. A biztos több esetben kérte rendezvényeken való közreműködésre a nemzetiségi jogterületért felelős biztoshelyettest, illetve őt delegálta tagként a Roma Koordinációs Tanácsba.

A biztoshelyettes 2013-ban nyolc ügyben a figyelemfelhívás eszközével, három esetben a vizsgálati javaslatlétellel lehetőségével élt. A biztos valamilyen kezdeményezést érdemben átgondolt, s nemcsak a vizsgálati javaslatok esetén, hanem (két kivétellel) a figyelemfelhívások alapján is vizsgálatot indított. A biztos és helyettese közötti szakmai munkakapcsolat további formája volt a nemzetiségi jogot érintő munkaanyagok előzetes véleményeztetése, véleményezése. A főosztályok vezetői, illetve munkatársai a nemzetiségi jogot érintő panaszokról, a nemzetiségi ügyek megindításáról, fejleményeiről a biztoshelyettest elektronikus úton tájékoztatták, és lehetőséget biztosítottak számára a kiadmányozás előtti észrevételezésre.

A nemzetiségi jogok védelme az ombudsman egyik kiemelt feladata, amelynek sajátosságát a hazai cigányság és a többi nemzetiségi közösség markánsan eltérő társadalmi helyzete, illetve radikálisan különböző szintű érdekérvényesítő képessége, a diszkriminációs esetekre jellemző látencia, valamint a megkettőződött, a biztoshelyetttel közös feladatellátási felelősség adja. Az ombudsman a hivatalból indított vizsgálatok kezdeményezését nemcsak a jogi kötelezettség, hanem – a jogterület jellegzetességei miatt – a hatékony feladatellátás miatt is szükségesnek tartja.

A nemzetiségi jogterület szabályozását is a rendkívül gyors változás jellemzi. Az új irányelv és az Nkt. módosítása több ponton eleget tett az ombudsman korábbi jogalkotási javaslatainak, a szabályozás számos más

pontja azonban továbbra is hiányos, pontatlan, illetve ellentmondó tartalmú.

Az önkormányzatiságot érintő vizsgálatok szerint a nemzetiségi önkormányzatok belső ellenőrzéséhez kapcsolódó jogi szabályozás pontosítása szükséges, újra kell gondolni az önkormányzatok létrejöttére kiható népszámlálási adatok felhasználhatóságát is. Az ombudsman tapasztalatai szerint a helyi és a települési nemzetiségi önkormányzatok együttműködését a függőség, a személyes viszonyok hatják át.

Az ombudsmani munkában az oktatási jogérvényesítő jellegű panaszbeadványokkal és hivatalból indított vizsgálatokkal azonos súlyú feladatot jelentenek az iskolai diszkriminációt, szegregációt, illetve a tanulók méltóságának sérelmét jelző panaszbeadványok, e panaszok közös jellemzője, hogy roma tanulókat érintenek.

Az ombudsman a nemzetiségi nyelvhasználati jogok érvényesítése terén jelentős sikerként értékeli, hogy ajánlásai alapján a bolgár, a lengyel, az örmény, a ruszin és az ukrán nyelvekből (az akkreditációt követően) elérhetővé válik a hazai, államilag elismert, korlátozásoktól mentes akkreditált nyelvvizsga-tétel. Az ombudsman jogalkotási javaslatának az elfogadásával a nemzetiségi önkormányzatok és a nemzetiséghez tartozók nyelvhasználati lehetőségei bővülni fognak. Társadalmi-szociális helyzete és az előítéletesség miatt a hazai roma közösség hatékony esélyegyenlőségi intézkedésekre, illetve védelemre szorul.

A nemzetiségi biztoshelyettes belső tanácsadói és ellenőrzési feladatok ellátása útján közreműködött a biztos döntéseinek szakmai megalapozásában, illetve a hivatalból indított vizsgálatokra tett javaslataival hozzájárult ahhoz, hogy a biztos a törvényben foglalt kiemelt feladatának eleget tudjon tenni.

3.1.3.

A környezetvédelem és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme

Az Alaptörvényen belül az Alapvetések között kapott helyet a nemzet közös örökségének fogalma: a P cikk szerint a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik. Az Alkotmány ezek védelmét, fenntartását, a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki kötelességévé teszi. Az Alaptörvény XXI. cikke az egészséges környezethez való jogot deklarálja, ami megfogalmazásában nem tér el a korábbi Alkotmányban foglaltaktól, újdonság ugyanakkor a „szennyező fizet”-elv, továbbá a szennyező hulladék elhelyezés céljából történő behozatalára vonatkozó tilalom megjelenése. A környezet védelme az

Alaptörvény XX. cikkében is tetten érhető: a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését Magyarország egyebek mellett genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférésnek, valamint a környezet védelmének a biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság 1994-es alaphatározata megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A biztos vizsgálatai során különös figyelmet fordít az *intézményvédelmi kötelezettség tényleges érvényesülésére*, ami kiterjed nemcsak a jogalkotásra, hanem a szervezési garanciákra is. Az intézményvédelem mellett a biztos vizsgálatok nagy jelentőséget tulajdonítanak a *környezet védelmének alapelveire*. Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a természeti környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között – ebből a megfontolásból eredően – a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége és kiemelt szerepe van.

Az ombudsman a korábbi évekhez hasonlóan 2013-ban is folytatott átfogó vizsgálatokat, de munkája zömét természetesen az egyedi ügyek vizsgálata jelentette. Eljárásai során pedig a hagyományos módszeren, azaz az érintett hatóságok megkeresésén kívül gyakran élt az Ajbt. által megteremtett új lehetőséggel, és a vizsgálatok eredményes lefolytatása érdekében a hatóságnak nem minősülő szervezetek vagy az adott vizsgálattal nem érintett hatóságok közreműködését is igénybe vette. Gyakran része volt egy-egy vizsgálati jelentésnek az uniós jogi kötelezettségeinkre való hivatkozás, továbbá a bírósági gyakorlattól sem lehet eltekinteni, mert bár a biztos vizsgálati hatásköre nem terjed ki azokra az ügyekre, amelyekben bírósági eljárás van vagy volt folyamatban, e döntések iránymutatásként szolgálhatnak arra vonatkozóan, hogy mi várható el a hatóságoktól a közigazgatási eljárásban. A biztos és a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős helyettese együttműködésének eredményeként a beszámolási időszakban két közösen aláírt jelentés is született.

A zajpanaszokkal kapcsolatos vizsgálatok

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotása érdekében kiadott állásfoglalásában kifejtette, hogy a zaj elleni védelem jogi szabályozásának célja a jelen és a jövő nemzedékek egészségének megőrzése, a zajártalmak elleni védelem. Ebből következően a teljes jogalkotást annak a megfontolás-

nak kell áthatnia, hogy a csendes, nyugalmas környezetet megőrizze, illetve az embert ne érje olyan zajterhelés, amely aktuális tevékenységét (alvását, pihenését, munkáját, gyógyulását stb.) akadályozza, és így az egészségét veszélyezteti. Az ezt biztosítani hivatott határértékek túllépése az egészséges környezethez való jog sérelmét jelenti, ezért arra csak a legkritkább, elkerülhetetlenül szükséges esetben és csak a legkisebb mértékben kerülhet sor.

A korábbi évekhez hasonlóan 2013-ban is jelentős számban érkeztek környezeti zajjal kapcsolatos állampolgári panaszok. A zaj a környezeti ártalmak között kiemelt helyet foglal el, a lakosság számottevő része él a közlekedésből, az ipari vagy a szabadidős tevékenységekből származó zajtól terhelt területeken.

Súlyos konfliktusok forrása lehet a vendéglátóhelyek működése: a hangos zeneszolgáltatás mellett az érkező és távozó vendégek utcai hangoskodása, kulturálatlan viselkedése és a megnövekedett gépjárműforgalom is zavarhatja a környéken lakókat. Az AJB-7629/2013. számú ügyben a társasházakban kialakított üzletek működésével kapcsolatban az alapvető jogok biztosa a társasházakról szóló törvény hiányosságaira mutatott rá, kiemelve az ott élők nyugodt lakhatásának fontosságát. A biztos felhívta a figyelmet, hogy az esetek többségében a társasházak fő funkciója a lakás, az otthon biztosítása. A panaszok azt mutatják, hogy amennyiben az elsősorban lakhatás céljára szolgáló épületben a lakófunkcióval vegyítve termelő, szolgáltató funkció is megjelenik, az az esetek többségében konfliktus kialakulását eredményezi. Álláspontja szerint a törvénynek elsősorban a konfliktusok megelőzésére kellene törekednie, illetve a társasházak lakóit kellene védenie az otthonok nyugalmit zavaró hatásokkal szemben.

Sokak nyugalmit zavarhatják az egyes közterületi rendezvények is. Az AJB-6758/2012. számú ügyben lefolytatott átfogó ombudsmani vizsgálat leglényegesebb megállapítása, hogy indokolt egy olyan, keret jellegű központi jogszabály kidolgozása, amely megteremti a közterületi rendezvények vonatkozásában a hiányzó, egységes közigazgatási engedélyezési, ellenőrzési és szankciós szabályrendszert és egyben fenntartja az önkormányzatok számára a helyi érdekeknek megfelelő rendelet kidolgozásának szabadságát. A biztos jelentésében emlékeztetett arra, hogy a 2009–2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) célja – egyebek mellett – a zaj és rezgésterhelés mértékének, az emberi egészséget károsító, veszélyeztető hatásának, egészségkárosító kockázatának csökkentése. A célok elérése érdekében a program szerint szükséges a települési önkormányzatok eddiginél nagyobb mértékű szakmai támogatása. Az NKP az önkormányzatok vonatkozásában a szükséges intézkedések körében kiemeli a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megállapításának fontosságát. A vizsgálat egyebek mellett feltárta azt is, hogy kevés önkormányzat alkot helyi zajvédelmi rendeletet.

A közúti közlekedéssel összefüggő beadványok között több olyan is volt,

amelyben a panaszosok a közösségi közlekedés zavaró hatásait, elsősorban az autóbussmegállók helyét sérelmezték. Az egyik vizsgált ügyben a lakóház homlokzati fala és az úttest (megálló) közötti távolság nagyjából egy méter. Az autóbussok megállásával járó hatások és a várakozó utasok által okozott zavarás fokozottan érvényesül a lakóházban, amelynek túrására a panaszos már nem köteles. Az AJB-2739/2012. számú ügyben a biztos fellépésének hatására a megállót áthelyezték. Az AJB-2970/2013. számú, szintén egy megálló helyével kapcsolatos ügyben viszont a körülmények ismeretében – különös tekintettel a lakóház kedvezőbb fekvésére – nem merült fel alapjoggal összefüggő visszásság.

Egy autóbuss-pályaudvar zaj- és légszennyezési hatásait sérelmező beadvány alapján AJB-673/2012. számon indult vizsgálat feltárta, hogy az elvégzett zajmérések eredményei között – különösen az éjszakai időszakra vonatkozóan – annak ellenére jelentős különbség mutatkozott, hogy a két mérés látszólag ugyanarról az üzemállapotról és helyzetről készült, ezért az ombudsman ismételt zajmérés elvégzésére tett javaslatot. Ezen túl megállapította azt is, hogy egy autóbuss-pályaudvar által keltett zajhatások nem írhatóak le kizárólag közlekedési zajforrásként, ott a telephely üzemeltetéséből adódóan üzemi jellegű zajhatások is érvényesülnek. A biztos felkérte a vidékfejlesztési minisztert, hogy tegyen intézkedéseket a szabályozás módosítása érdekében, hogy a közlekedési zajforrások körébe a telephelyi tevékenységhez köthető zajforrások ne tartozzanak bele, ezáltal e tevékenységekre az üzemi zajforrásokra alkalmazandó szabályok vonatkozzanak. Az illetékes környezetvédelmi hatóság vezetője arról tájékoztatta a biztost, hogy a kezdeményezésnek megfelelően ismételten zajmérést fognak végezni, míg a vidékfejlesztési miniszter nem értett egyet a javaslattal.

Az AJB-2702/2012. szám ügyben készült jelentésben az ombudsman szintén arra a megállapításra jutott, hogy ellenőrző mérés elvégzése indokolt, ezért a beépített rezgéscsillapító elem hatékonyságának objektív feltárása érdekében, az üzemeltető tudta nélkül lefolytatott rezgésmérést javasolt, amivel a környezetvédelmi hatóság vezetője egyetértett és intézkedett annak előkészítése iránt.

A tényállás tisztázásának nehézsége merült fel az AJB-4279/2012. számú, egy ipari telep zajos működését sérelmező panasz vizsgálata során, ami abból adódott, hogy a lakóövezet környezetében több, zajos tevékenységet végző vállalkozás is működik.

Egy élelmiszer-áruház szellőző berendezésének zajos működését sérelmező beadvány vizsgálatakor a biztos megállapította, hogy a sorozatos határidő-hosszabbítások ellenére nem történt meg az éjszakai zajszint mérése, ezért az AJB-5795/2012. számon készült jelentésében felkérte a jegyzőt, hogy szakvélemény benyújtásával igazoltassa az üzemeltetővel az éjjeli időszakra meghatározott zajkibocsátási határérték teljesülését. A jegyző a kezdeménye-

zést tudomásul vette, és kötelezte az üzemeltetőt az éjszakai zajmérésre. Időközben a panaszos úgy nyilatkozott, hogy a gépészeti egységek már csendben működnek, ezért az éjszakai zajmérés elvégzésére nem tart igényt.

Egy áruházba történő szállítás, rakodás is zavarhatja a közelben élőket, különösen akkor, ha már hajnalban elkezdődik. A jegyző kötelessége, hogy az étel- és ital-áruház környékén lakók nyugalmanak tiszteletben tartása érdekében intézkedjen. A biztos az AJB-5824/2012. számú ügyben a szükséges eljárások lefolytatásáról kapott tájékoztatást a jegyzőtől.

A hulladékgazdálkodás területét érintő vizsgálatok

2013-ban ugyancsak jellemző vizsgálati terület volt és számos egyedi panasz érintette a hulladékszállítási közszolgáltatást. Ezen a területen lényeges változást generált a 2013. január 1-jén hatályba lépett új hulladéktörvény, emellett ugyanakkor a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet továbbra is hatályban maradt. Az önkormányzatoknak a kötelező hulladékkezelési közszolgáltatáshoz kapcsolódó jogalkotási hatáskörét a törvény részletesen szabályozza.

Az alapvető jogok biztosa több önkormányzat rendeletével kapcsolatban is megállapította, hogy visszásságot idéz elő, ha nem biztosított a 110–120 literesnél kisebb gyűjtőedény a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára. Szintén visszásságot jelent, ha a helyi rendelet nem tartalmazza az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást. Önkormányzati rendelet felülvizsgálatát három esetben kezdeményezte a biztos a Kúriánál. Az AJB-6750/2013. és az AJB-7585/2013. számú ügyben az önkormányzat időközben hatályon kívül helyezte a támadott rendelkezéseket, míg az AJB-7643/2013. számú ügyben egyelőre nincs fejlemény.

Az AJB-7201/2013. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa felkérte a vidékfejlesztési minisztert, hogy készítse elő és – megfelelő társadalmi egyeztetést követően – a Kormánynak nyújtsa be a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék kezelésével kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló kormányrendelet tervezetét. A miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy 2014 első felében várható a kormányrendelet tervezetének közigazgatási egyeztetésre bocsátása.

Az AJB-6865/2012. számú ügyben egy társasház két lakója azt sérelmezte, hogy az egyik szomszédjuk évek óta jelentős mennyiségű lomot tárol a lakásában és az erkélyén, emiatt bűz terjeng a házban, a lakásokban elszaporodtak a csótányok. Bár a sérelmezett állapot a hatóságok közreműködé-

sével időközben megszűnt, az alapvető jogok biztosa felhívta az érintettek figyelmét a jogszabályban rögzített intézkedési kötelezettségre, amely szerint amennyiben alaposan feltételezhető, hogy magánlakásban vagy a hozzá tartozó ingatlanon a hulladékgyűjtés közegészségügyi szempontból súlyosan kifogásolható, a járási népegészségügyi intézet helyszíni ellenőrzést végez és intézkedést kezdeményez.

Az ivóvízhez való hozzáférés jogát érintő vizsgálatok

Az 1989-ben elfogadott ENSZ Gyermekjogi Egyezmény alapján a részes államok erőfeszítéseket tesznek a gyermekek lehető legjobb egészségi állapothoz való jogának teljes körű megvalósítása biztosítására, és intézkedéseket tesznek – többek között – az ivóvíz szolgáltatással összefüggésben is. A gyermekek jogainak védelmére vonatkozó fokozott állami felelősségvállalásra tekintettel *„Tud-e inni a gyerek csapvizet, ha szomjas?”* címmel AJB-677/2013. számon átfogó vizsgálat indult. Az egészséges ivóvízhez való jog biztosítása azt jelenti, hogy a vízkészletet mint véges természeti erőforrást horizontális védelemben kell részesíteni, és az állampolgárokhoz megfelelő minőségű és mennyiségű ivóvizet kell eljuttatni. A vizsgálat címéből kiindulva a biztos azt a következtetést vonta le, hogy nem minden esetben *„tud inni a gyerek csapvizet, ha szomjas”,* vagyis sérülhetnek a gyermek jogai. Ennek oka lehet az, hogy az átmeneti ivóvízzel ellátott településeken a jogi szabályozásban megállapított határértéket meghaladó az arzén, a bór és a fluorid koncentráció. Az átmeneti ivóvízellátásra azért került sor, mert az EU a továbbiakban nem engedi hazánkban a 98/83/EK Irányelvben meghatározott határértékektől való eltérést, és az ivóvízminőség javító program egyes érintett településeken még nem fejeződött be. Ebben a helyzetben a családok döntésén múlik, hogy az ivóvízminőség javító programban elkészülő beruházások befejezéséig – várhatóan legkésőbb 2015-ig – továbbra is fogyasztják-e azt a csapvizet, ami a jogszabályok alapján nem minősül egészségesnek, vagy a nagyobb időráfordítással és fáradozással elérhető átmeneti vízellátást veszik igénybe. Az egészséghez és az ivóvíz biztosításához való jog akkor tud érvényesülni, ha az érintett településeken a teljes lakosság megfelelő és tárgyilagos tájékoztatásban részesül az átmeneti ivóvízellátással kapcsolatban. A jogállamiság és jogbiztonság követelményére tekintettel megfontolandó, hogy a jogszabály tartalmazza: ha a fogyasztói csapnál a határértékekre nem teljesül a jogszabályi követelmény, a vízmű üzemeltetője a felelősség alól akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy a vízminőség romlása a házi ivóvízhálózatra vezethető vissza, vagyis a szolgáltatási pontnál a jogszabálynak megfelelő minőségű vizet biztosított. A jogszabályok nem egyértelműek abban a tekintetben, hogy a helyi képviselő-testület a közkifolyón vételezett vízért felszámíthat-e használati díjat a fogyasztó terhére vagy sem. Az ombudsman álláspontja szerint a szabályozást

pontosítani kell. A biztos arra is rámutatott, hogy indokolt lehet egy speciálisan a vízdíjra vonatkozó szociális alapú támogatási rendszer kidolgozása is.

A településfejlesztés, az ivóvízhez való jog intézményvédelmi kérdései, az építésiügyi eljárások és a testi, lelki egészséghez való jog közötti kapcsolat összefüggései jelentek meg az AJB-1314/2013. számú ügyben. A belterületi, de közművel nem ellátott ingatlanon élő panaszos azt sérelmezte, hogy az önkormányzat nem teszi meg a szükséges intézkedéseket az ivóvíz biztosítása érdekében. Bár az önkormányzat intézkedett annak érdekében, hogy valamilyen módon biztosítsa a vízvételi lehetőséget, ezek az intézkedések nem feleltek meg a hatályos jogszabályoknak. Lényeges körülmény ugyanakkor, hogy a csekély lélekszámban érintett lakosok részére az ivóvízhez való hozzáférés biztosításának elmulasztása régebben fennálló probléma, amely azért került felszínre, mert a lakosok által addig szívességi alapon használt vízvételzési lehetőség megszűnt. Az ombudsman felkérte a polgármestert, hogy az önkormányzat költségvetését figyelembe véve vizsgálják meg, az ivóvízhez való hozzáférés biztosításának melyik formájáról tudnak gondoskodni a jogszabályok által meghatározott módon, és tegyék meg az ehhez szükséges intézkedéseket.

Ombudsmani vizsgálatok a levegőtisztaság-védelem területén

Az egyik fővárosi kerület jegyzője azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert álláspontja szerint a környezetvédelmi hatóság úgy adott egységes környezethasználati engedélyt egy kombinált ciklusú gázturbinás erőmű létesítésére és üzemeltetésére, hogy a szakhatósági állásfoglalást nem vette figyelembe. Ennek következtében az erőmű légszennyezőanyag-kibocsátása veszélyeztetheti a kerületben élők egészséghez és egészséges környezethez való jogát. Bár a környezetvédelmi hatóság eljárásával összefüggésben visszásság nem merült fel, az alapvető jogok biztosja az AJB-1260/2012. számon készült jelentésében fenntartotta a jövő nemzedékek biztosának a levegő védelméről szóló kormányrendelettel kapcsolatos korábbi álláspontját, amely szerint a jogszabályból hiányzik a hatásterület általános fogalmának meghatározása, és ennek következtében a további rendelkezései nehezen értelmezhetők.

Az állam az egészséges környezethez való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettségének akkor tesz eleget, ha gondoskodik a levegőterheltségi szint mérésére szolgáló Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat működtetéséről. Az egészséges környezethez, valamint a közérdekű adatok hozzáférésehez való joggal összefüggő visszásságot okoz, ha az állam a hálózatrendszer egyes pontjain a mintavételt megszünteti vagy hosszabb ideig szünetelteti és a naprakész környezeti információk közzétételét elmulasztja. A biztos az AJB-7524/2012. számú jelentésében felkérte a Kormányt, hogy a szükséges források biztosításával gondoskodjon a panasszal érintett mérőállomás mi-

előbbi rendeltetészerű működtetéséről. A miniszterelnökséget vezető államtitkár arról számolt be, hogy tervezik az állomás műszereinek korszerűsítését, ezért a biztos további intézkedést nem tett.

Több panasz is érkezett azzal kapcsolatban, hogy a vendéglátó-ipari egységek – eleget téve a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló törvényben foglalt előírásnak – kijelölték a dohányzó helyet, ugyanakkor ezzel a szomszédos lakóházban élők életét keserítették meg. Az alapvető jogok biztosa az AJB-556/2013. számon készült jelentésében fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy a dohányfüst minden esetben mérgező, annak nincs biztonságos egészségügyi határértéke. Megállapította, hogy az egészséghöz és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz, hogy a törvény nem biztosítja a hatóság számára a fellépés lehetőségét annak érdekében, hogy a szórakoztató, vendéglátó szolgáltatást nyújtó közforgalmú intézmények közelében élőknek ne kelljen a nem zárt légtérben kijelölt dohányzó helyen történő dohányzásból származó egészségkárosodást elszenvedniük. Az egészségügyért felelős államtitkár válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy megvizsgálják a törvény módosításának lehetőségét.

A közúti közlekedés káros hatásai miatt a hivatalhoz forduló panaszosok a zaj és rezgés mellett minden esetben a légszennyezést is sérelmezték.

A közös vizsgálatok tapasztalatai 2013-ban

Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes két ügyben közös jelentésben összegezte megállapításait. Az AJB-5527/2013. számú ügyben egy önkormányzat közkifolyó-használatot korlátozó döntését vizsgálva megállapították, hogy a létfenntartási és közegészségügyi vízmennyiség korlátozása – a jogellenes vízvételezés megakadályozására irányuló szándék ellenére is – az egészséghöz való alapjoggal összefüggő visszásságot okozott. Mivel a vízfogyasztást korlátozó határozat végrehajtását az önkormányzat felfüggesztette, majd a korlátozás alapjául szolgáló határozatát visszavonta, a hasonló jogsértések elkerülése érdekében foglalmaztak meg ajánlásokat.

Szintén közös vizsgálat folyt az AJB-4151/2013. számú ügyben. Az indítványozó a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) által kiírt pályázatokkal kapcsolatos eljárást és ezzel összefüggésben a Nemzeti Földalapról szóló törvény, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrésztelkek hasznosításának részletes szabályairól szóló Korm. rendelet egyes előírásait sérelmezte. A vizsgálat ideje alatt egy országgyűlési képviselő is megkereste a biztost: a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős biztoshelyetteshez címzett levelében arra hívta fel a figyelmet, hogy mind az Országgyűlés által elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégia, mind a Kormány Nemzeti Vidékfejlesztési Stra-

tégiája kiemelten kezeli az ökológiai gazdálkodásba bevont termőföldterületek nagyságának növelését. A biztos és helyettese leszögezte, hogy az elmúlt évtizedekben a biogazdálkodás eredményeként létrejött környezeti értékek méltók az alkotmányos szintű védelemre. Hangsúlyozták azt is, hogy az ésszerűség és a nemzeti közös örökség alkotmányos értéke megkívánja, hogy a Nemzeti Földalappal kapcsolatos polgári jogviszonyokban az állam intézményvédelmi kötelezettsége maradéktalanul érvényesüljön. Az állami tulajdonban lévő termőföldek haszonbérbe adásával kapcsolatos jogi szabályozásnak biztosítania kell a P cikkben foglalt, a nemzet közös örökségével kapcsolatos követelmények maradéktalan érvényesítését, a biogazdálkodás eredményeként létrejövő környezeti értékek figyelembe vételét. Közös jelentésükben egyebek mellett arra kérték a vidékfejlesztési minisztert, hogy dolgozzon ki olyan stratégiát, intézkedési tervet, amely teljes mértékben biztosítja az Alaptörvény P cikkében nevesített nemzeti közös örökség megóvásához és fenntartásához szükséges intézményvédelmet az NFA földhasznosítási tevékenységében.

A környezethez való jog területét érintő egyéb vizsgálatok

Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségen, valamint a felügyelőségeken bevezetett konzultációs díjjal kapcsolatos AJB-1772/2013. számú ügyben a biztos arra a kérdésre kereste a választ, hogy miként egyeztethető össze a konzultációs eljárás, illetve az eljárás során bevezetett konzultációs díj a közigazgatási hatóság számára jogszabályban előírt együttműködési és tájékoztatási kötelezettséggel. A jelentés arra mutatott rá, hogy a környezetvédelmi hatóságok jogszabályi felhatalmazás hiányában vették be a konzultációs eljárást, önkényesen állapították meg és szabták ki a konzultációs díjat, alakították ki az eljárás lefolytatásának szabályait. A biztos felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a vidékfejlesztési miniszterrel együttműködve határozza meg a felügyelőségeken bevezetett konzultációs szolgáltatás tartalmát, vizsgálja felül a konzultációs díj szükségességét és annak mértékét, a konzultációs eljárás és a hatósági munka összeegyeztethetőségének lehetőségét, állapítsa meg a konzultációs eljárás létszám- és költség-igényét és a vizsgálatok eredményének tükrében kezdeményezze a konzultációs eljárás szabályainak rendeleti szinten való rögzítését.

A parlagrafűvel kapcsolatos kormányzati cselekvések hiányát, illetve elégtelenségét sérelmező AJB-4061/2012. számú beadvány alapján indult vizsgálat során a biztos alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapított meg, azonban a parlagrafű elleni védekezés hatékonyabbá és eredményesebbé tétele érdekében javasolta a Kormánynak, hogy tárcaközi bizottság felállításával segítse az érintett minisztériumok zavartalan együttműködésének lehetőségét, valamint kezdeményezze a parlagrafű elleni védekezésről önálló, egységes, átfogó törvény kidolgozását. A belügyminisztert a lehető leghatékonyabb tájé-

koztatás és a szakmai ismeretek terjesztése érdekében a szakmai szervezetek bevonásával előkészített – önkormányzati szintű – stratégia kidolgozásának megfontolására kérte. A miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy a szakmai szervezetek bevonásával megkezdődött az önkormányzati szintű stratégia kidolgozása.

Egy másik panaszos arra kérte az alapvető jogok biztosát, hogy hívja fel az érintettek figyelmét a kullancsok elleni védekezés fontosságára. Bár az AJB-4831/2013. számú jelentésben a biztos nem állapított meg visszásságot, felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy tekintse át az Országos Epidemiológiai Központ által javasolt komplex kampány elindításának lehetőségét. A lakosság lehető legszélesebb körű felvilágosítása érdekében javasolta, hogy a tárca gondoskodjon a szórólapok, plakátok minél nagyobb számban történő elkészítéséről, majd azoknak az egészségügyi és oktatási intézményekbe, valamint a települési önkormányzatok polgármesteri hivatalaiba történő eljuttatásáról.

A kármentesítési eljárásokat vizsgálva az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy bár egy kármentesítési eljárás lefolytatása önmagában is hosszabb időt vesz igénybe, a panaszbeadványokhoz mellékelte dokumentumokból az derült ki, hogy a kifogásolt ügyekben esetleg több évtizeden keresztül sem került sor a műszaki beavatkozás elvégzésére. Az AJB-813/2012. számú jelentés szerint az indokolatlanul elhúzódó kármentesítési eljárások visszásságot okozhatnak az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.

Az Ipoly folyó árterében lévő, rendszeresen elöntött 8 ipolytarnóci lakóház egyik tulajdonosa azért kérte a biztos segítségét, mert az ártéri lakóingatlanok kiváltására nem került sor. Az AJB-8288/2012. számú ügyben a biztos megállapította, hogy miközben a folyó szabályozása előtt létesült lakóházak emelkedő számú elöntései veszélyeztethetik az ott élők életét, egészségét, létbiztonságát és tulajdonát, valamint az egészséges környezetet, az állam nem tesz eleget az érintettek alapvető jogainak védelmével kapcsolatos kötelezettségének. A biztos rámutatott, hogy az állam alapjogvédelmi kötelezettségéből eredő feladatoknak az árvízi védekezés kapcsán a megelőzés elvét kell követniük, különösen olyan helyzetekben, ahol jól látható, hogy ismétlődő, visszatérő módon sor kerül az árvízi kártételekre. Az állami segítség és támogatás konkrét formája és végrehajtási módja ugyan nem alkotmányossági kérdés, de azok finanszírozási, adminisztratív vagy hatáskör-megosztással kapcsolatos okokból történő ismételt elmulasztása esetén az érintettek jogsérelme állapítható meg. A biztos így felkérte a Kormányt, hogy vizsgálja meg az elöntéssel fenyegetett ipolytarnóci lakóházak kiváltásához szükséges források biztosításnak lehetőségét, a vidékfejlesztési minisztert pedig arra kérte, hogy tekintse át a vízgazdálkodásról szóló törvény feladatmegosztásra vonatkozó előírásait és részletesen szabályozza a határvíznek minősülő vízfolyások árvízi védekezésének sajátos körülményeit. A Kormány az állam és az

önkormányzatok védekezési kötelezettségét rögzítő szabályok felülvizsgálata-ról adott tájékoztatást.

Több panaszos is sérelmezte a védetté nyilvánított földek kisajátításának elmaradását. Az alapvető jogok biztosa az AJB-3633/2012. számú jelentésében megállapította, hogy a 2005–2012 közötti éves költségvetések a védettségi szint helyreállításához szükséges forrásokat nem biztosították megfelelő mértékben. Ennek következtében az érintett területek állami tulajdonba vétele és a védettségi szint helyreállítása a mai napig nem fejeződött be, miközben a jogalkotó a feladat befejezésének határidejét folyamatosan módosította. A vidékfejlesztési miniszter egyetértett a jogosulti körbe tartozó személyek mielőbbi kártalanításának fontosságával, azonban leszögezte, hogy a kártalanításokat kizárólag a szükséges költségvetési források rendelkezésre állása esetén tudják megvalósítani. A javasolt további intézkedések megvalósítása is a kártalanításokhoz elengedhetetlen költségvetési fedezet rendelkezésre állása esetén történhet meg.

A locsolási kedvezmény igénybevételével kapcsolatban a biztos az AJB-8497/2012. számú jelentésében megállapította, hogy amennyiben a közszolgáltató a helyi rendelet gyakorlati alkalmazása során azt tapasztalja, hogy annak szabályai nem eléggé részletesek vagy kevésbé differenciáltak, úgy a gyakorlatban nem „pótolhatja ki” a hiányzó szabályozást az eljárása során, hanem jelezheti a jogalkotó felé a szabályozás megalkotása iránt felmerült igényét. A locsolási kedvezmény esetében a közszolgáltatási díj arányossá tétele valósul meg, ezért van jelentősége annak, hogy a helyi rendelet milyen szabályozást tartalmaz (vagy nem tartalmaz), illetve, hogy a közszolgáltató kérelem-elbírálási gyakorlata megfelel-e a szabályozásnak.

Az alapvető jogok biztosa vizsgálatait a fenntarthatóság követelményrendszerének középpontba állításával végzi. Megállapításainak, javaslatainak célja a társadalom és a környezet harmonikus kapcsolatának kialakítása. Tudomásul veszi az ipari fejlődés tényét, a különféle beruházások iránti igényt, de hangsúlyozza, hogy a környezetvédelem hosszú távú érdekei semmi esetre sem hagyhatók figyelmen kívül.

3.1.4.

A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme

Az ombudsmannak a rászoruló, a kiszolgáltatott emberek jogvédelmével összefüggésben az az alapvető feladata, hogy az Alaptörvényből kiindulva, az alkotmánybírósági gyakorlat felhasználásával felvázoljon egy logikus, következetes szempontrendszert. A szociális szempontú megközelítés mellett a hangsúly a tisztán alapjogi érvelésen van, úgy, hogy ebben a szférában az ombudsman gyakran koordináló, olykor pedig közvetítő, mediáló szerepe

kerül előtérbe. Az ombudsmantörvény maga is *megkülönböztetett figyelmet vár el a mindenkori biztostól minden rászoruló és veszélyeztetett társadalmi csoport tekintetében, külön is kiemelve a fogyatékossgal élő emberek védelmét*. A vizsgálatok során olykor nehéz pontosan érzékeltetni a rászorultság dimenzióit, azonban a szűkös anyagi lét szinte valamennyi társadalmi csoport problémája tekintetében megjelenik.

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

Nemcsak a 2013-as vizsgálatok szempontjából, hanem elvi megfontolásból is lényeges arra rámutatni, hogy a *hajléktalanság* társadalmi, jogi megítélése vegyes, az el- és befogadás területi szinten érzékelhető, az elemzés fókuszsa a kiszolgáltatott lét. A hajléktalanság tekintetében a történeti aspektus a rendszerváltás időszakáig nyúlik vissza, de a megoldás egyelőre az európai szinten is változó. A hajléktalanság kérdése az utca vonalától az ellátó rendszer monitorozásán át a jogszabályi háttér teljes áttekintésén és kritikai elemzésén alapult. A *fogyatékossgal élő személyek jogainak fokozott védelmével* erőteljesen a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (ENSZ Egyezmény) ratifikálása után lehetett foglalkozni, ombudsmani eszközökkel, alkotmányos érvekkel az új alapjogi teret világossá tenni. A *beteg*, a páciensek állapota lehet átmeneti, illetve tartós. Történetiségét tekintve a 20. század második felének emberi jogi diskurzusa segítette a speciális, páciens szempontú jogi gondolkodás változását. A betegjogok fejlődéstörténete klasszikus ívet rajzol az európai dimenzióban, lassú alkalmazkodást jelent azonban a hazai ellátás tekintetében. A szakirodalom általában nem tekinti rászoruló csoportnak a betegeket, tekintettel arra, hogy az egészségügyi rendszerek épp azért működnek, hogy a beteg a lehető legrövidebb időn belül felépüljön. Az *idős kor* mint rászorultságot, kiszolgáltatott helyzetet előidéző státusz, sajátos kelet-európai jelenség. Mivel a téma nem tisztán alapjogi, hanem elsősorban társadalomtudományi kérdés, vizsgálataink, kutatásaink olykor sokkal tágabb képet igyekeztek befogni, mint ami

az ombudsman szerepétől egyáltalán elvárható. Azok a konkrét jelentések, melyekkel ez a fejezetrész foglalkozik, elsősorban a bentlakásos intézmények működésén keresztül érzékeltethetik az idős emberek életének egyik aspektusát. Kiemelt figyelmet fordított továbbá az alapjogi biztos a – természetesen életkortól függetlenül fennálló – megváltozott munkaképességű személyek ellátási rendszerére vonatkozó – ami persze nem korfüggő – ellátási rendszer okozta anomáliákra.

A fogyatékossgal élő személyek alapjogainak védelme

Az ENSZ Egyezmény ratifikálása után a fogyatékossgal élők helyzetével még erőteljesebben lehet és kell foglalkozni, ombudsmani eszközökkel, alkotmányos érvekkel szükséges az alapjogi teret világossá tenni. Az elmúlt években szinte valamennyi fogyatékossgai csoport megjelent a biztos látókörében és vagy célzott tematikájú projekt, vagy konkrét egyedi panasz alapján, de a legszélesebb spektrumban monitorozta a hivatal ezt a – családjukkal együtt – közel egymillió társadalmi csoportot, az oktatástól a teljes támogató rendszerig.

Speciális területet alkotnak a fogyatékossgal élő személyek körén belül a fogyatékossgal élő gyermekek, illetve *pszicho-szociális fogyatékossgal élő személynek minősülő* pszichiátriai betegek, az őket érintő vizsgálati jelentések megállapításairól a beszámoló gyermekjogi fejezetrésztében, illetve a leginkább veszélyeztetett csoportok tagjainak jogairól szóló fejezetrésztben olvashatnak. A 2013-as évben a biztos kiemelt monitoring feladatának ellátása során a fogyatékossgal élők jogainak védelme kapcsán a munka világában való elhelyezkedés kérdését, illetve a támogatási rendszer anomáliáit tekintette át.

A még 2012-ben indított, „Munka Méltósága” elnevezésű munkajogi projekt keretében a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatási körülményeit vizsgálta az ombudsman, különös tekintettel a munkavédelmi ellenőrzésre. Jelen beszámolási időszakban a jelentés kapcsán kialakult diskurzus számos kérdésben határozott állásfoglalásra készítette a biztost az AJB-1086/2013. számú ügyben kiadott jelentésében. A nemzetgazdasági miniszter, valamint a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója a jelentésre adott válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy indokoltnak tartják a munkavédelmi hatóság ellenőrzési stratégiájának részeként egy központilag kidogozott, egységes, valamennyi fogyatékossgai csoportba tartozó munkavállaló munkakörülményeihez igazodó vizsgálati szempontrendszer (ellenőrzés-protokoll) kidolgozását és alkalmazását. Arra is kitértek, hogy a munkavédelmi felügyelők az ellenőrzéseik során több problémával találkoztak a fogyatékossgal élő munkavállalók foglalkoztatási körülményeinek vizsgálatakor. A felmerülő problémák elsősorban a jogszabályi környezettel hozhatók kapcsolatba. A

miniszter és a főigazgató jelentésre adott válaszukban arra hivatkoztak, hogy a fogyatékossgal élő, megváltozott munkaképességű munkavállalók nem tartoznak bele a végrehajtási rendeletben felsorolt, kiemelt gondoskodást igénylő munkavállalók csoportjába. A végrehajtási rendelet a munkavédelemről szóló törvény „sérülékeny csoport” fogalmát – amely magában foglalja a megváltozott munkaképességű személyeket is – hiányosan, szűkebb alanyi körrel vette át, amelynek értelmében a rendelet hatálya nem terjed ki a megváltozott munkaképességű személyekre, ideértve a fogyatékossgal élő személyeket is. A két jogszabály vonatkozó rendelkezései nincsenek összhangban, s ez jogsértő jogalkalmazáshoz vezethet: a fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában nem biztosított a munkavédelmi garanciák érvényesülése.

Az ombudsman megállapította, hogy a jogalkotó azzal, hogy nem gondoskodott a munkavédelemről szóló törvény és a végrehajtási rendelet összhangjáról, természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportja – jellemzően a fogyatékossgal élők – tekintetében a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézett elő. A biztos intézkedésként az emberi erőforrások miniszterét a jogszabály módosítására kérte fel. A nemzetgazdasági miniszter álláspontja szerint a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló miniszteri rendelet és a munkavédelmi törvény szerinti „sérülékeny csoport” fogalom eltérő meghatározása olyan jogtechnikai megoldás, amely a munkavédelmi felügyelők számára eddig nem okozott gondot. Kitért arra is, hogy a jogalkotó direkt módon határozta meg különbözőképpen az érintett definíció tartalmát a fenti jogszabályokban, így a tárgykörben a biztos részére megküldött válaszelei – álláspontja szerint – nem tartalmaznak ellentmondást. Az alapvető jogok biztosa a tárca álláspontját elfogadta.

Az AJB-1431/2013. számú ügyben kiadott jelentésében az alapvető jogok biztosához forduló panaszos a Magyar Államkincstár (MÁK) elhúzódo eljárását sérelmezte, ugyanis fogyatékossgai támogatás iránti kérelmét illetően öt hónap után sem született végső határozat. A fogyatékossgai támogatás a súlyosan fogyatékos személy részére az esélyegyenlőséget elősegítő, havi rendszerességgel járó pénzbeli juttatás. A támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez. A fogyatékossgai támogatás folyósításáról a MÁK határoz, a súlyosan fogyatékos állapot kérdésében pedig az orvos-szakértői szervként a rehabilitációs szakigazgatási szerv szakhatósági állásfoglalást ad ki. A panaszos ügyében az illetékes rehabilitációs szakigazgatási szerv az ügyintézési határidőt többszörösen túllépve, több mint 5 hónap alatt állította ki a fogyatékossgai támogatás iránti kérelem elbírálásához szükséges szakhatósági ál-

lásfoglalást. A MÁK elnöke és a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) főigazgatója arról tájékoztatták a biztost, hogy az ügyben érintett rehabilitációs szakigazgatási szervek illetékességi területén – az elégtelen ügyintézői létszám, valamint a tárgyi feltételek hiánya következtében – jellemző az ügyhátralék.

A szakhatóságoknál fellépő humánerőforrás hiányában és az ügyintézéshez szükséges technikai eszközök híján tehát az eljárás rendkívüli mértékben elhúzódott, és a súlyos fogyatékosággal élő panaszos számára méltatlan helyzetet idézett elő, hiszen ez idő alatt a részére utóbb meghatározott támogatást nélkülözni kényszerült, ami nehéz élethelyzetét tovább nehezítette. A szakigazgatási szerv elhúzódó eljárása hátráltatta őt továbbá egyéb hivatalos ügyeinek intézésében is, ugyanis szakhatósági állásfoglalás hiányában az ápolási díjjal kapcsolatos ügyében sem tudott eljárást kezdeményezni. A fogyatékosági támogatással összefüggésben korábbi jelentéseiben az ombudsman már felhívta a figyelmet arra, hogy a támogatás iránti igény elbírálási eljárásának minden nemű elhúzódása egyúttal az emberi méltósághoz való joggal és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő sérelem lehetőségét hordozza magában, tekintettel a támogatás céljára. A Fot. értelmében a támogatás célja, hogy – a súlyosan fogyatékos személy jövedelmétől függetlenül – anyagi segítséggel járuljon hozzá a súlyosan fogyatékos állapotból eredő társadalmi hátrányok mérsékléséhez. Különösen fontos, hogy az eljárásnak a jogosultság feltételeinek korrekt vizsgálata mellett a lehető legrövidebb idő alatt történő elbírálást is tartalmaznia kell.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a szakhatóság – elhúzódó eljárásával – a panaszos ügyében az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben is visszásságot idézett elő. Intézkedésként a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve vizsgálja meg és intézkedjen a rehabilitációs szakigazgatási szerveknek az eljárási határidők megtartásához szükséges (személyi, tárgyi) feltételek biztosításáról. Az illetékes tárcák arról tájékoztatták az alapvető jogok biztosát, hogy a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet módosításával, a nyugdíjas egészségügyi dolgozók kompenzációjára vonatkozó intézkedésekkel, illetve további többletforrások bevonásával a rehabilitációs szakigazgatási szervek működésének személyi feltételeit tervezik biztosítani.

2013 elején kiemelt fontosságú megállapításokat rögzített az AJB-1152/2012. számú ügyben kiadott jelentés. A vizsgálat alapja ugyancsak a fogyatékosági támogatás, illetve a támogatás megítélésének hiánya volt, de az ombudsmani vizsgálódás kapcsán gyorsan a fogyatékoság definíciója került fókuszba. Az AFÁZIA Egyesület elnöke azt sérelmezte, hogy jogszabályi rendelkezés hiányában nem megoldott az afáziával (olyan kommunikációs zavar, amely

elfedi az egyén kompetenciáját) élő személyek megfelelő támogatása, ellátása, ezzel összefüggésben a mindenkori állapotukhoz és szükségleteikhez igazított rehabilitációjuk elősegítése. A Magyar Szervátültetettek Szövetsége pedig egy szervhiánnyal élő panaszos problémáját tolmácsolta, aki a jelenleg hatályos jogszabályok szerint nem minősül fogyatékosnak, nem részesülhet fogyatékosági támogatásban.

A vizsgálat során a biztos megkereste az emberi erőforrások miniszterét, az NRSZH-t és elődjét, az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézetet, valamint a jogvédelemmel foglalkozó civil szervezeteket. Ezen túlmenően a fogyatékoság fogalmának meghatározása tekintetében tájékozódott az ombudsmani hálózaton keresztül a környező országok gyakorlatával kapcsolatban. A biztos vizsgálata során most is szem előtt tartotta azt az – ombudsmani típusú jogvédelem szempontjából is releváns – általános érvényű alkotmánybírói megállapítást, miszerint a tudományos igazságokkal kapcsolatos állásfoglalásban csak maga a tudomány lehet kompetens, a tudományos igazságok, szakkérdések eldöntésére a tudomány és nem a jogvédelem képviselői hivatottak. Így abban a kérdésben állást foglalni, hogy az afáziával és szervhiánnyal élő, illetve szervátültetett emberek fogyatékosággal élő személyé minősíthetők-e, nem állt módjában.

Az ombudsman már korábbi jelentéseiben is rámutatott, hogy problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik egységes definíció a „fogyatékosággal élő személy” meghatározására, a fogalmak sokfélesége az egyes jog- és szakterületek különbözőségéből fakad. Így vizsgálatát kiterjesztette a hazai joggyakorlatban használatos fogyatékosági fogalom felülvizsgálatára, tekintettel arra, hogy mindkét panasz alapproblémája a hazai joggyakorlatban alkalmazott fogyatékosági kör ENSZ Egyezménytől eltérő, szűkebb értelmezéséből fakad. Az ombudsmani jelentéseken túl a Magyar Fogyatékosügyi Civil Caucus ENSZ Egyezményről készített – „Fogyatékos személyek vagy fogyatékos jogok?” című – párhuzamos jelentésében kifejtettek is megerősítik a vizsgálat tapasztalatait. A párhuzamos jelentés hangsúlyozza, hogy a magyar jogszabályi környezetben a fogyatékoság, illetve a fogyatékosággal élő ember egységes meghatározása hiányzik, különböző jogszabályok eltérő definíciókat alkalmaznak. A Fot.-ban használt definíció a párhuzamos jelentésben foglaltak szerint több szempontból nem felel meg az ENSZ Egyezmény rendelkezéseinek.

Egyrészt a törvény taxatív felsorolást ad, ellentétben az Egyezménnyel, amelyik példálózó felsorolással él, megfelelve a fogyatékoság fejlődésben lévő értelmezésének. Másodszer a magyar jogszabály alapján nem minősülnek fogyatékosággal élő személyeknek a (tartós) mentális károsodással élő pszichiátriai betegek, harmadszor a Fot. a fogyatékoság medikális modelljét veszi alapul, amennyiben a fogyatékoság és a társadalmi részvétel hátrányosságát a személy hiányzó képességeiben gyökerezteti. Végül pedig

küszöbfeltételt ír elő, amennyiben a képességhiánynak jelentős mértékűnek vagy teljesnek kell lennie ahhoz, hogy a törvény hatálya alá essen. Az egyezmény ilyen küszöböt nem ismer, a non-diszkrimináció tekintetében nem tesz különbséget az „enyhe” és „súlyos” fogyatékoságok között.

A jelentés kitér arra, hogy az ENSZ Egyezmény preambulumban foglaltak szerint a részes államok elismerik, hogy a fogyatékoság *változó fogalom*, továbbá, hogy a fogyatékoság a fogyatékosággal élő személyek és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következménye, amely gátolja őket a társadalomban való teljes és hatékony, másokkal azonos alapon történő részvételben. Épp ezért a társadalmi integráció előmozdítása érdekében elsődleges fontosságú, hogy a fogalom-meghatározás követni tudja a felmerülő igényeket, változásokat és ennek érdekében a jogalkotó köteles megteremteni a feltételeket a felülvizsgálat megfelelő szakmai lefolytatásához. A magyar fogyatékosügyi szabályozás a képességek hiánya alapján differenciál, és így tesz különbséget a látás-, hallás-, mozgássérült, autista, értelmi vagy halmozottan fogyatékos személyek között. Az ENSZ Egyezmény ezzel szemben a társadalmi szerepvállalás korlátozottságát emeli ki és ez alapján határozza meg a fogyatékosággal élő személy fogalmát.

A biztos jelentésében megállapította, hogy az ENSZ Egyezményhez történő igazítás alapvető és elvi kiinduló feltétel, mely Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségéből is fakad. A támogatási rendszer kialakítása csak ezt követően és ennek figyelembevételével, ennek keretei között történhet, mely során a jogalkotónak kiterjedt, több szempontú szakmai egyeztetéseken alapuló mérlegelési lehetősége van, ám a társadalmi részvételhez szükséges kiegyenlítés – mint fő szempont – figyelembevétele miatt bizonyos csoportok (mint a – panaszokban is jelzett – afáziával és szervhiánnyal élők) elvi kizárása ellentétes az alkotmányos követelményekkel.

A biztos jelentésében kiemelte, hogy a vizsgálat idején hatályos jogszabályi környezet nem felelt meg az ENSZ Egyezményben rögzített jogelvi és fogalom meghatározásnak, a hazai fogyatékos fogalom és az ENSZ Egyezmény fogyatékos fogalmának jogszabályi összehangolása elmaradt, e mulasztás pedig a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és az esélyegyenlőség biztosításának követelményével összefüggő visszásságot idéz elő és tart fenn az érintettek vonatkozásában. Az alapvető jogok biztosa ezért felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy az Egyezménynek történő megfelelés érdekében kezdeményezze a Fot. módosítását, majd ezt követően a támogatási rendszer felülvizsgálatát, melynek során fordítson kiemelt figyelmet a jelentésben foglalt megállapításokra. A miniszternek a jelentésre adott válasza szerint a Fot. időközbeni módosításában foglaltak – nevezetesen, hogy a jelentésben foglalt megállapításokra is figyelemmel új definíciót alkalmaztak a fogyatékos személyre – az ENSZ Egyezményben alkalmazott fogyatékosággal élő személy-fogalommal történő összhang megteremtését célozzák.

A hajléktalanság problematikája 2013-ban

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

Figyelemfelhívásnak is tekinthető a 2013-ban, harmadízben, AJB-646/2013. számon kiadott *gyorsjelentés*, amely a fagyok elmúltával összegezte a budapesti hajléktalan-ellátórendszer működését a krízisidőszakban. Az alapvető jogok biztosa súlyos jogbizonytalanságra figyelmeztetett jelentésében. Az ombudsman munkatársai heteken át – aluljárókban, köztereken, ellátó intézményekben, kerületi hivatalokban járva – személyesen győződtek meg a hajléktalanok ellátásának helyzetéről. Tapasztalataik és az érintett intézményektől kapott adatok, szakvélemények nyomán a gyorsjelentés megállapította, hogy a sajtóban megjelent egyes állításokkal ellentétben nem azért növekedett meg az utcán élő hajléktalanok száma, mert az Alkotmánybíróság tavaly novemberben megsemmisítette a közterületen élés szankcionálását lehetővé tevő, alaptörvény-ellenes jogszabályt. A vizsgálat azt mutatta ki, hogy megfelelő szabályozás hiányában az ellátórendszer intézményei és a hajléktalanok is eltérően értelmezik a nappali melegedők igénybevételének lehetőségét. Ennek következtében a hajléktalanok napközben hosszasan tartózkodnak a közterületeken, abban a hitben, hogy naponta csak egy – vagy nappali, vagy éjszakai – szolgáltatást vehetnek igénybe. A sajtóhírekkel ellentétben az ombudsman arra is felhívta a figyelmet, hogy miközben az utcán élés tényét önmagában nem lehet szankcionálni, a hatóságoknak más jogszabályok alapján, például a közrend, a közbiztonság, a közegészségügy biztosítása érdekében van módjuk fellépni a problémás magatartást tanúsítókkal szemben. A gyorsjelentés kitér arra is, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma jelentős forrásokkal segíti a hajléktalan emberek krízisellátását, viszont az om-

budspan arra is felhívta a figyelmet, hogy a pályázati forrásokat tervezhetőbbé, a téli hónapokban inkább elérhetővé kellene tenni. Ezért jelentésében a biztos javasolta, hogy az ellátásra kötelezett valamennyi önkormányzat a téli krízisidőszak előtt készítsen ellátási tervet, az emberi erőforrások miniszterénél pedig kezdeményezte, hogy gondoskodjon az ellátás jogbizonytalanságainak a megszüntetéséről. A megkeresett szervek együttműködők voltak, a jelentés megállapításaival, az ügy jelentőségével egyetértettek.

A hajléktalan-ellátás fővárosi helyzetének vizsgálatával egyidejűleg két vidéki nagyváros helyzetét is felmérte a biztos. Az AJB-596/2013. számú ombudsmani jelentés szerint az éjjeli menedékhelyek Budapesten és több régióban zsúfoltak, a személyzet sokszor erőn felül teljesít, de nem tudja teljes mértékben ellensúlyozni az ellátórendszer finanszírozási problémáiból eredő hiányosságokat. A budapesti helyzet feltérképezése mellett két megyeszékhelyen – Győrben és Kaposváron – folytatott helyszíni vizsgálatokat a biztos. A tapasztalatokat összegző jelentésben az intézményrendszer működése mellett a közterületen alkalmazható hatósági szankcionálási gyakorlatot is elemezte. A jelentésében megállapította, hogy az éjjeli menedékhelyek átlagos kihasználtsága Budapesten és országosan több régióban is meghaladja a 100 százalékot. Az egészségügyi és mentális állapotuk miatt kritikus helyzetben lévő hajléktalanok ellátása továbbra is megoldatlan, mivel nem kidolgozott az őket gondozó intézménytípus, az úgynevezett „lábadozó” jogszabályi háttere, speciális finanszírozása. A győri és kaposvári helyszíni vizsgálatok tapasztalatai is alátámasztják a biztos korábbi álláspontját, mely szerint a hajléktalanok társadalomba való visszailleszkedésében nagy jelentősége van az egyénre szabott gondozásnak és szociális ellátásnak. Ennek a feladatnak az ellátórendszerben dolgozó szak személyzet sokszor erőn felül is eleget próbál tenni. A személyes gondozás azonban nem tudja teljes mértékben ellensúlyozni az ellátórendszer finanszírozási problémákból eredő hiányosságait. Az alapjogi biztos jelentésében ismételten hangsúlyozta, hogy a hatóságok eszközei – például a szankció-rendszer – végesek és egyben alkalmatlanok a kérdés kezelésére, és csak hatékonyan működtetett szociális ellátórendszer tehet kísérletet a hajléktalan emberek sorsának megváltoztatására, társadalmi integrációjukra. A biztos álláspontja szerint sem a hatósági fellépés, sem a közterületek használatát, az egyes magatartástípusokat meghatározó normák nem képesek önmagukban kezelni a hajléktalanság és a vele járó közrendi, közegészségügyi, közérzeti problémák látható tüneteit és rejtett okait. A szociális kérdésekre csak társadalmi szolidaritáson alapuló szociális válaszokat lehet adni. Ez a jogállami politikai közösség egyetemes kötelezettsége, a mindenkori kormány, valamint a települések vezetőinek a feladata. A jelentés megállapításaival részben értett egyet az EMMI, ugyanakkor a finanszírozási problémák létét elutasította, a KENYSZI rendszer (Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatásokat Igénybevevőkről) működési nehézsége-

inek megoldását pedig a gyakorlati alkalmazás rutinjától várja.

A közösségi együttélés reguláit, a helyi rendszabályokat meglehetősen szélesen értelmező önkormányzatok, felhatalmazásukat tekintve 2013. január elsejétől a közösségi együttélés helyes és követendő mikéntjét is jogi keretek között szabályozhatják. Változást jelentett, hogy az Alkotmánybíróság még 2012 novemberében megsemmisítette azt a törvényi rendelkezést, amely szerint az önkormányzatok maguk határozhatják meg, melyek a helyben szankcionálható közösségellenes magatartások. Az alapjogi biztos egy panaszügy kapcsán a jogbiztonság követelményére emlékeztetett. 2012. november közepéig több mint hatszáz település önkormányzata alkotott rendeletet a közösségellenesnek nyilvánított magatartások szankcionálásáról. A települési önkormányzatok többsége 2012 végéig hatályon kívül helyezte a kifogásolt törvény alapján hozott rendeletét. A biztos szerint azonban az Alkotmánybíróság határozatának kihirdetésekor folyamatban levő, jogerősen elbírált ügyekben – a kormányhivatalok egységes iránymutatása hiányában – fennáll az alapjogsérelem lehetősége.

Az AJB-7704/2012. számú ügyben egy debreceni lakos sérelmezte, hogy a városi közterület-felügyelet munkatársai tiltott közösségellenes magatartás címén eljárást indítottak vele szemben. A közterületen virágot szedő idősebb hölgyet tízezer forintra bírságolták, később pedig ötezer forintra módosították a bírságösszeget, amelyet a panaszos nem fizetett be és a jogszabályi háttér változása miatt ezt már behajtani sem lehetett rajta. Az ombudsman megállapította, hogy a panaszost nem érte vagyoni hátrány, ugyanakkor továbbra is fennáll az alapjogi visszásság veszélyének lehetősége. 2013. január elsejétől ugyanis az önkormányzatok rendeletbe foglalhatják a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek megsértésének jogkövetkezményeit. Ez azt jelenti, hogy továbbra is fennáll az aggályos jogi helyzet, mert az új szabályok a helyi rendeletalkotás kereteit még azoknál is tágabb körben vonják meg, amelyeket az Alkotmánybíróság a jogbiztonság súlyos sérelme miatt korábban megsemmisített. Az alapvető jogok biztosja ezért felhívta a város jegyzőjét, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályairól és azok elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló helyi rendelet megalkotása során kiemelt figyelmet fordítsanak a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének megtartására.

A hajléktalanná válás egyik oka a lakás „fondorlatos” úton való elvesztése. Az AJB-6795/2013. számú ügyben vélhetően a lakásmaffia áldozatává vált panaszos lett hajléktalan. A panaszos személyesen kért segítséget az alapvető jogok biztosától, hogy a lakásmaffia által a sérelmére elkövetett bűncselekmények miatt indult és számára végül kedvező eredménnyel zárult polgári és büntetőeljárások lefolytatását követően – a lakcímnnyilvántartóban is regisztrált módon – visszatérhessen az otthonába. A panaszos egy házrészt örökölt, amelybe befogadott egy családot azzal a megállapodással, hogy később

eladja nekik az ingatlant. Az új lakók sorozatos bántalmazása, megfélemlítése miatt a lakásban nem tudott maradni, ingóságait hátrahagyva elköltözött, míg végül az új lakók fiktívtátták a lakcímét is. A panaszos az ügyészség segítségét kérte, és panaszra nyomán büntetőeljárás indult, amelynek során a házába beköltöző személyek közül több főt jogerős szabadságvesztés-büntetésre ítélték. A büntetőügy lezárását követően kártérítési per indult, amelyben végül nem állapították meg az adásvételi szerződés semmisségét, de a bíróság több mint tízmillió forint kártérítést ítélt meg a panaszosnak. Az évek óta hajléktalanszállón élő panaszos azonban ehhez az összeghez sem férhet hozzá, mivel a házába jogtalanul beköltöző személyek oly mértékű közműtartozást halmoztak fel, hogy az ingatlant árverésre bocsátották, és az esetleges adásvételből befolyó vételár a panaszost megelőző ranghelyen álló közmu­szolgáltatók követelésének kielégítése után nem fedezné a számára meg­ítélt és végrehajthatónak minősített kártérítési összeget.

A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH) adatbázisa alapján a panaszos évekig úgy élt, hogy nem rendelkezett bejelentett lakóhellyel és tartózkodási hellyel sem, miközben nem kívánta elhagyni az eredeti otthonát. A lakcím fiktíválására lehetőséget adó jogszabályi rendelkezés célja, hogy mind az állampolgári okiratok, mind a népeségnyilvántartás adatbázisa valós adatokat tartalmazzon. A jogszabályok azonban nem írják elő kellő részletességgel, hogy a hatóságok milyen körülmények figyelembevételével minősíthetnek valótlanul egy bejelentett lakcímet és rendelkezhetnek a törléséről. Mindezek alapján a biztos felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a belügyminiszterrel és a megyei és fővárosi kormány megbízottakkal egyeztetve kezdeményezze azon jogszabályi környezet megteremtését, amely lehetővé teszi, hogy a helyi lakcímnyilvántartások vezetéséért felelős hatóságok a lakcím-fiktíválási eljárások során – a nyilvántartásokban foglalt tények valós tartalmának rögzítése érdekében – teljeskörűen megismerhessék és értékelhessék a lakcím-nyilvántartási eljárás alapjául szolgáló okiratok és nyilatkozatok jogszerűségének kritériumait.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter tájékoztatása szerint a jogalkotó szándéka az volt, hogy – a valós adatok nyilvántartása érdekében – egyéb feltételek előírása mellett az otlakás tényéhez kösse a lakcím létesítését. A miniszter álláspontja szerint sem vitatható, hogy a lakcím fiktíválása során két, egymással szemben álló érdeket, vagyis a bejelentett személy és a szállásadó érdekét kell egyidejűleg elbírálni. Az eljáró hatóságnak erre tekintettel teljes körű tényállás-tisztázási kötelezettsége áll fenn, ugyanakkor a szabad bizonyítási rendszerrel összhangban nem jogellenes az, ha az otlakás tényét az eljáró hatóság által választott konkrét bizonyítási eszközök segítségével ellenőrzik. A miniszter azt is hangsúlyozta, hogy a fentiek alapján a jegyzőknek továbbra is lehetőségük van helyszíni szemle keretében meggyőződni az ingatlan használatának körülményeiről, és kifejezte a kapcsolatos

szándékát, hogy a jogalkotási munka során a jövőben is törekedni kívánnak az esetleges ellentétes érdekek összebékítésére a visszaélések kiküszöbölése érdekében. A kormányhivatal vezetője a biztosi megkeresésnek eleget téve felhívta az ügyben érintett jegyzőt az iratanyag felterjesztésére. A jegyző azonban arról informálta a kormányhivatalt, hogy az iktatóprogramban nem találták a kérdéses ügyiratot, így a megkeresésnek sem tudott eleget tenni. Tekintettel arra, hogy a KEKKH által kezelt 1998-as keltezésű lakcímjelentő lapon kívül az ügyben semelyik más hatóság nem tudott semmilyen egyéb iratot beszerezni, a kormányhivatal a lakcím megszüntetésének körülményeit, az eljárás jogszerűségét nem tudta megvizsgálni. A fővárosi kormányhivatal a 2014. évi ellenőrzési tervébe foglalta a kerületi hivatalok lakcímrendezéssel kapcsolatos tevékenységének ellenőrzését.

Nem csak a hajléktalanokat érinti, hanem az egész lakosságot is veszélyeztetheti a fővárosi fertőtlenítő fürdető bezárása. Az AJB-6566/2012. számú ügyben a biztos feltárta, hogy Budapest egyetlen hajléktalan fertőtlenítő fürdetőjének bezárása a társadalom egészét érintő közegészségügyi veszélyhelyzet kialakulását eredményezheti. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a jogszabály szerint nem egyértelmű, kinek a feladata a működtetés.

2012. szeptember 1-jétől ugyanis anyagi fedezet hiánya miatt bezárták Budapest egyetlen, Gyáli úti fertőtlenítő fürdetőjét. Az alapvető jogok biztosa vizsgálatában azt állapította meg, hogy az ellátás teljes megszüntetése elfogadhatatlan, hiszen a rászorulóknak száma egyre növekszik. Az ombudsman figyelmeztetett: a hajléktalan emberek egészségi állapota jóval sérülékenyebb, fokozottabban vannak kitéve fertőzésveszélynek. A kezeletlen betegek miatt megnövekedhet a továbbfertőződésnek és a betegségek terjedésének a valószínűsége, az egészségügyi rendszer más hiányosságai pedig csak tovább súlyosbíthatják a problémát. A vizsgálat szerint nem minden befogadó helyen adottak a parazitamentesítés tárgyi és személyi feltételei, ami még inkább megkérdőjelezi a központi fürdető bezárásáról szóló döntés jogosságát.

Az így kialakult helyzet nem csak a kiszolgáltatott csoportot veszélyezteti, hanem sértheti a főváros egész lakosságának testi egészséghez való alapjogát. A biztos felhívta a figyelmet arra is, hogy noha valóban költségekkel jár egy ilyen fertőtlenítő fürdető működtetése, az általánosan elfogadott szakmai álláspont szerint a megelőzésre fordított költségek mindig alacsonyabbak a kezeléshez, utógondozáshoz szükséges anyagi ráfordításoknál. A probléma megoldását az is nehezíti, hogy nincs egyértelműen meghatározva, mely szerv vagy hatóság feladatkörébe tartozik a fertőtlenítő fürdető működtetése. Ezért a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, kezdeményezzen jogszabály-módosítást annak egyértelmű meghatározására, hogy a jövőben mely szerv, hatóság kötelezettsége a hajléktalan fertőtlenítő fürdető intézményének működtetése, és így számon lehessen kérni az ellátás biztosítását. Budapest Főváros Kormányhivatala és az emberi erőforrások minisztere – egyetértve a

jelentés megállapításaival – arról tájékoztatták az ombudsmant, hogy a Magyar Máltai Szeretetszolgálat szerepvállalása révén a fürdető működtetésének feltételei ismét biztosítottak.

Az ombudsman az AJB-1149/2012. számú ügyben egy kiszolgáltatott helyzetben lévő személy ügyében az állam életvédelmi kötelezettségére hívta fel a figyelmet a Vác Város Önkormányzatának hajléktalan-ellátó intézményében alkalmazott gyakorlattal kapcsolatban. A beérkezett jelzés szerint az átmeneti hajléktalanszállón folyamatosan felmerülő probléma a téli időszakban, hogy az engedélyezett létszámon felül többen szeretnék igénybe venni a krízisszállást. A jogszabályi kötöttségek miatt a megfelelő férőhelyek hiányában azonban az önkormányzat nem tud az igényekhez mértelen elszállásolást biztosítani. A helyzet kezelésére belső gyakorlatot alakítottak ki arra vonatkozóan, hogy az intézmény szociális munkása milyen szempontok alapján döntheti el, hogy kinek kell az intézményen kívül töltenie az éjszakát, és kit enged be. Az ombudsmani vizsgálat ideje alatt a fenntartó az időleges férőhelyszámok bővítésének engedélyezésével az igényekhez mértelen szükséges ellátás kialakítása érdekében hatékony lépéseket tett, az alapjogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megakadályozása érdekében azonban az ombudsman figyelemfelhívással élt.

A jelentésben az ombudsman hangsúlyozta, hogy az ellátásból való kizárás, az elegendő hely hiányában való kimaradás ugyanis visszafordíthatatlan következményekkel járhat az érintettekre nézve, az így kialakuló helyzet pedig az állam életvédelmi kötelezettségével kapcsolatban súlyos visszásságot vet fel. A jelentés kitért arra, hogy a szabályozás és jogalkalmazás során az alapvető jogokkal, különösen az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben fokozott körültekintéssel köteles minden érintett eljárni. Különösen fontos hangsúlyozni ezt, ha olyan emberekkel kapcsolatban merül fel az önkényes jogkorlátozás vagy bármilyen jogsértés veszélye, akiknek az érdekérvényesítési képessége rendkívül alacsony. Az ombudsman kiemelte, hogy az a gyakorlat, mely szerint a szociális intézmény vezetője vagy az ott dolgozó szociális munkás dönti el, hogy mely személyek krízisellátását engedélyezi, és mely személyek kénytelenek a közvetlen életveszélyt jelentő téli időszakban fedél nélkül tölteni az éjszakát, jogállami keretek között elfogadhatatlan. Az ombudsman figyelemfelhívással élt az intézményvezető és a fenntartó önkormányzat felé, hogy a téli krízisidőszakban előforduló esetleges létszámtöbblet kialakulása esetén minden megjelenő rászorult elszállásolásáról kötelesek gondoskodni.

Az intézményvezető a jelentésre adott válaszában kiemelte, hogy az ajánlást maradéktalanul megtartják azáltal, hogy a téli krízis-időszakban az engedélyezett 10 fő ideiglenes férőhely felett megjelenő rászorultak elszállásolását a hajléktalanok átmeneti szállásán és nappali melegedőjében minden esetben biztosítják. A válaszban szerepelt továbbá, hogy Vác Város Önkor-

mányzatának Egészségügyi és Szociális Bizottsága ismételten felkérte az intézményt, hogy az anyagi és szakmai szempontokat figyelembe véve felmérje és kidolgozza a hajléktalan-ellátás bővítésének a lehetőségét, különös tekintettel a 24 órás nyitva tartásra, illetve az egész évben működő éjjeli menedékhelyre. 2013. május 23-án a képviselő-testület azonban a város nehéz gazdasági helyzetére hivatkozva elutasította a kezdeményezést. A képviselő-testületi elutasítás után a polgármester hangsúlyozta, hogy továbbra is támogatja a hajléktalan-ellátás átalakítását, és amennyiben a város költségvetése megengedi, támogatni fogja a fejlesztéseket.

A betegek jogainak védelme

A biztos az egészségügy kérdéseit hosszú évek óta folyamatosan monitorozza, vizsgálta az egészségügyben zajló struktúra-változást, a pszichiátriai ellátás hazai helyzetét, egy másik vizsgálatában pedig arra mutatott rá, hogy Magyarországon jelenleg nem áll rendelkezésre kellő számú gyógyszerész, asszisztens illetve szakasszisztens a szükségleteknek megfelelő ellátás biztosítására, továbbá az egészségügyi asszisztens képzés színvonala egyenetlenségeket mutat. A 2011-ben zajlott egészségügyi projekt keretében hivatalból vizsgálatot folytatott a kórházi ügyelet, a rezidensek, illetve szakorvos-jelöltek képzése, foglalkoztatása kérdéseiről. Egyfelől folyamatos a figyelem a szakma felé, másrészt azonban a betegek helyzete igencsak kiszolgáltatott maradt, így a munka intenzitása nem csökkent. Az ombudsmani beszámolóban a korábbiakban már ismertetett felépítéséből adódóan az egészségügyi ellátórendszer működését érintő vizsgálatokról a szociális jogi fejezet részen belül az egészséghez való jog kapcsán olvashatnak, míg a következőkben a kifejezetten a betegek alapvető jogait érintő ügyek és jelentések tapasztalatait ismertetjük.

Az egészségügy területén az ombudsman az AJB-3590/2012. számú jelentésében a *krónikus vírushepatitisz (fertőző májgyulladás) diagnosztizálási és követési problémáját* tárta fel. A krónikus vírushepatitiszben szenvedő betegek kezelését és követését a kezelő orvosok számára kötelező szakmai protokollok szabályozzák. Az eljárásnak része, hogy időszakonként speciális diagnosztikai vizsgálatokat végezzenek, és annak eredménye alapján hozzanak döntést a további kezelésről. A vizsgálatok néhány, országos feladatot ellátó laboratóriumban történnek, ott azonban nem áll rendelkezésre a hepatitisz-diagnosztika elvégzésére elkülönített – csak erre felhasználható – keret, ezért az egyes intézmények aktuális pénzügyi helyzetének függvénye, hogy az összegyűjtött mintákat mikor tudják megvizsgálni. Az átlagosan egy, esetenként 3–4 hónapos késlekedés miatt a kezelő orvosok nem tudják betartani a szakmai protokollban előírtakat, ami akadályozhatja a betegek optimális kezelését. Emiatt alkalmanként több hónapos továbbkezelés szükséges, ami

a gyógyszerzésben évente 100–125 millió forintos többletkiadást jelent az egészségbiztosítónak. Az ombudsman szerint jelen esetben nem arról van szó, hogy az állam teherbíró képességének alacsony szintje miatt nem tud finanszírozni valamely ellátást, gyógymódot, kezelést, hanem arról, hogy egy szakmailag elismert és kötelezővé tett protokoll végrehajtását esetenként biztosítani tudja, esetenként azonban nem. Mindez egyrészt bizonytalanná teszi az orvos számára, hogy kiszámítható módon, a szakma szabályai szerint és eredményesen írja elő betegének az időszakosan szükséges vizsgálatokat, másrészt elodázza a programozott gyógyító munkáját. A betegek számára mindez a kezelés, illetve a gyógyulási folyamat kiszámíthatatlanságát közvetíti, így aggályosnak tekinthető. A biztos szerint abban az esetben, ha az állam elhatározta magát, hogy egy szabályt, követendő módszert és eljárásrendet megalkot, a jogalanyok egy pontosan meghatározható körének (orvosok), jogviszonyok pontosan meghatározható eseteiben (valamennyi, e betegséggel érintett beteg kezelése) kötelező módon alkalmazni rendel, akkor utóbb köteles a szabály végrehajthatóságát lehetővé tevő eszközökről – jelen esetben megfelelő finanszírozásról – gondoskodni. A biztos felkérte a minisztert, hogy a szakmai szervezetek bevonásával kezdeményezze a vírushepatitisz-diagnosztika finanszírozási rendszerének teljes felülvizsgálatát, és fontolja meg, hogy ezt a keretet más költségektől elkülönítve kezeljék. A tárca az ajánlásokat elfogadta, az államtitkár a finanszírozási rendszer teljes ütemezéséről tájékoztatta a biztost, valamint biztosította őt a finanszírozás megoldásáról.

Ugyancsak súlyos és kiszolgáltatott betegkört érintő kérdésben foglalt állást a biztos az AJB-2992/2013. számon kiadott ombudsmani jelentésében. A vizsgált ügyben a HIV-vírussal vérátömlesztés során, gyermekként megfertőződött panaszos kifogásolta, hogy jogszabály rendelkezése miatt, mely a HIV pozitív, AIDS beteg embereket kizárja a vesetranszplantáció lehetőségéből, nem részesülhet a számára életmentő szervátültetésben. A vizsgálat során megkeresett, egészségügyért felelős államtitkár szerint a szabályozás nem alapjog sértő, mivel olyan szakmai protokoll van érvényben, mely szerint a HIV pozitív fertőzöttek orvosi indikáció alapján vannak kizárva a veseátültetésre irányuló eljárásokból. Az Eütv. szerint azt a beteget, akinél a szervátültetés orvosilag indokolt és megfelel a szakmai feltételeknek, fel kell venni a szervtípusonként vezetett országos várólistára. A várólistáról a recipiensek kiválasztása kizárólag a szakmai szabályok szerint történik. A vonatkozó kormányrendelet alapján a transzplantációs várólistára történő felkerüléssel, az átmeneti alkalmatlansággal és a törléssel kapcsolatos döntést a transzplantáció típusa szerint illetékes Transzplantációs Bizottság hozza meg, a szakmai szabályok szerint. A vese-átültetési várólistára való felkerüléssel kapcsolatban figyelembe veendő szempontokat a vese-transzplantációra való alkalmasság megállapításának a szakma szabályairól szóló szakmai

irányelve határozza meg. Az irányelv fő orvos-szakmai szabályként rögzíti, hogy a várólistára felkerülés alapvető kritériuma az, hogy a beteg részéről ne álljon fenn kontraindikáló állapot; ha már a várólistára felkerülést követően áll be ilyen állapot, az a várólistáról való lekerülést eredményezi. A szakmai irányelv szerint tartós ellenjavallat esetén a beteg veseátültetésre véglegesen alkalmatlannak minősül. Ilyen tartós kontraindikációnak számít – többek között – a HIV antitest pozitivitás is. HIV fertőzés esetén a betegen – az új vese befogadásához szükséges – immunosuppresszív kezelés nem alkalmazható.

A TASZ elnöke és a HIV-AIDS program vezetője együttes válaszukban arról tájékoztatták a biztost, hogy a jogszabályok és szakmai szabályok (szakmai irányelvek, protokollok) monitorozása mellett a hatályos jogszabályok gyakorlatban való megvalósulását is figyelemmel kísérik. A monitorozás során számos olyan szakmai protokollra akadtak, amelyek álláspontjuk szerint indokolatlanul hátrányosan megkülönböztetik a HIV-vel élőket. Egyik ilyen egészségügyi ellátási terület a szervátültetés. HIV-vel élők esetén sokáig nem volt lehetőség szervátültetésre, hiszen a szerv befogadásához szükséges immunosuppresszió nem volt lehetséges a szerzett immunhiányos állapot miatt. A kombinált antiretrovirális kezelés 1996-os bevezetése óta azonban a válaszadó szerint megváltozott a helyzet. Az időben diagnosztizált és sikeresen kezelt HIV-vel élők immunrendszere közel azonos, mint az egészséges embereké, és a gyógyszeres kezelés következtében a vírus szaporodása sem nagyobb mértékű. A szervátültetések szakmai protokolljára vonatkozó szövegszerű javaslatukat a TASZ elnöke és a HIV-AIDS program vezetője az EMMI Egészségügyért Felelős Államtitkárságának is eljuttatták. Álláspontjuk szerint a jelenlegi szakmai protokoll, „Az Egészségügyi Minisztérium szakmai irányelve Vese-transzplantációra való alkalmasság megállapításának szakmai szabályairól” indokolatlan hátrányos megkülönböztetést tartalmaz a HIV-vel élőkkel szemben.

A biztos vizsgálata feltárta, hogy a szervtranszplantáció engedélyezése vagy kizárása orvosi indikáción kell, hogy alapuljon. A beteg ellátása akkor minősül megfelelőnek, ha az az adott egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó szakmai és etikai szabályok, illetve irányelvek megtartásával történik. A jelenleg vizsgált esetben a panaszos alapbetegsége a szakmai irányelvben megfogalmazott abszolút kontraindikáció. A vizsgált esetben a hátrányos megkülönböztetés megítéléséhez orvos-szakmai tény kérdésének tisztázására van szükség. A vesetranszplantációra alkalmas egyének szempontjából – sok más tényezőtől kívül, és csak a vizsgált tárgykörre szűkítve – ugyanis a helyes csoportképzési tényező nem a HIV pozitivitás, illetve annak hiánya kell, hogy legyen, hanem az immunrendszer alkalmassága és képessége a transzplantált szerv fogadására. Az azonban a tudomány mai állása szerint nem mondható ki általánosítva valamennyi HIV fertőzött és AIDS beteg emberre, hogy pusztán a fertőzés fennállása okán alkalmatlanok lennének recipiensnek.

A biztos nem kívánt állást foglalni a rendelkezésére bocsátott orvos-szakmai jellegű információ alapján; jelezte, hogy egészségügyi szakkérdésben tett megállapítása tartalmától függetlenül sértené a tudomány szabadságának elvét. Mindemellett rá kívánta irányítani a figyelmet arra, hogy a jogalkotónak kifejezett kötelezettsége az, hogy intézkedésekkel előrébb mozdítsa a tartós betegséggel együtt élők esélyeit abban a tekintetben is, hogy egyes életmentő vagy életminőséget nagyban befolyásoló beavatkozásokban részesülhessenek. Az orvostudomány és alkalmazott farmakológia gyors fejlődése hasonlóképpen gyors reagálást kíván a szakmai szervezetektől és a jogalkotótól is, akinek kötelessége az esélyek egyenlőségének előremozdítása konkrét intézkedéseken keresztül. Az államot jelen esetben is cselekvési kötelezettség terheli. Az egészségügyért felelős ágazati vezető – a szakmai és jogvédő szervezetektől érkező egyértelmű és kifejezett jelzések, illetve a velük kötött egyezség alapján – köteles a szakmai grémiumot korábbi ajánlásának a revíziójára, illetve a tudományos és társadalmi változásoknak megfelelő aktualizálására felkérni. A fentiekre tekintettel a biztos jelentését elsősorban figyelemfelhívásnak szánta, tekintettel az orvos-szakmai kérdések megítélésének alapjogi korlátjára, de a HIV fertőzötteket és AIDS betegeket érintő kérdés jelentőségére, az alapvető jogok érvényességének egyetemességére is.

Egy sajátos rászoruló csoport: a pszichiátriai betegek helyzete

A pszichiátriai betegek helyzete – elsődlegesen az őket adott esetben érintő jog- és szabadság-korlátozások okán – több szempontból is speciális. *Az alapvető jogok biztosa már több alkalommal felhívta a figyelmet a pszichiátriai betegek különleges helyzetére, akár az egészségügyi, akár a szociális ellátó rendszer szolgáltatásait veszik igénybe. Helyzetük azért is sajátos, mert a fogyatékoság és a betegség határán lévő emberek csoportját Magyarország csupán a fogyatékosággal élők jogairól szóló törvény (Fot.) 2013-as módosításával emelte be a fogyatékosággal élők megillető jogvédelmi mechanizmusba, noha a Fogyatékosággal élők jogairól szóló ENSZ egyezmény személyi hatálya kiterjedt a pszicho-szociális fogyatékosággal élő személyekre.*

Az AJB-8103/2012. számú ügyben egy pszichiátriai szakvélemény megszületésének körülményeit és következményeit vizsgálta a biztos. A panaszos megbízásából egy civil szervezet fordult az ombudsmanhoz. A panaszos azt sérelmezte, hogy az idősek otthona gondnokság alá helyezési eljárást kezdeményezett vele szemben az intézmény pszichiáter szakorvosának szakvéleménye alapján. A panaszos az eljárás során is kifogásolta, hogy a gondnokság alá helyezés alapjául szolgáló orvosi szakvélemény fiktív, ő nem vett részt semmilyen szakértői vizsgálaton, valamint nem kapta meg az elkészült szakvélemény másolatát sem.

A biztos a vizsgálat során megkereste az illetékes gyámhivatalt, valamint tájékoztatást kért a Magyar Orvosi Kamara Budapesti Területi Szervezetének

elnökétől is. A vizsgálatból kiderült, hogy az idősothton pszichiáter szakorvos a szakvélemény megírása előtt valóban csupán az egészségügyi dokumentációra, valamint arra alapozta véleményét, hogy a panaszost már évek óta ismeri. A kérelmet az így elkészült szakvéleménnyel az otthon vezetősége benyújtotta a gyámhivatalhoz, amelynek a jogszabályok szerint kötelessége megindítani az eljárást, úgy, hogy eközben nem vizsgálhatja a szakvélemény elkészültének körülményeit. Az ügyben az OEP is megállapította a fiktív orvosi tevékenységet, a Magyar Orvosi Kamara Budapesti Területi Szervezete is eljárást folytatott, és a szakorvos etikai vétség miatt figyelmeztetésben részesült. A bíróság végül nem helyezte gondnokság alá az idős embert.

Az ombudsman jelentésében hangsúlyozta, hogy elfogadhatatlannak tartja, hogy személyes vizsgálat elvégzése nélkül – pusztán az egészségügyi dokumentációra és ismeretségre hagyatkozva – készüljön bírósági eljárás alapjául szolgáló szakorvosi vélemény az érintett cselekvőképességét olyan nagymértékben érintő kérdésben, mint a beszámíthatósága, elmeállapota, a saját ügyeinek vitelére való képessége. A biztos megállapította, hogy az intézmény pszichiáter szakorvosának eljárása sértette a tisztességes eljárás követelményét, a beteg önrendelkezési jogát, a tájékoztatáshoz és egészségügyi dokumentációjának megismeréséhez fűződő jogát. A fenntartót és intézményeinek vezetőit az ombudsman felkérte, hogy haladéktalanul szüntessék meg a bepanaszolt gyakorlatot, illetve fordítsanak fokozott figyelmet a cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezési eljárás alá vont emberek folyamatos tájékoztatására, a szakértői vizsgálat tényleges elvégzésére. Jelentésre adott válaszában az otthon vezetője arról tájékoztatta a biztost, hogy a vizsgálat eredményét tudomásul veszik, és a jövőben fokozottabb figyelmet fordítanak a cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezés folyamatára.

Jelentős kérdés *a pszichiátriai betegek tekintetében a korlátozó intézkedések jogszerűsége, illetve annak méltóságot sértő módon történő alkalmazása.* Az AJB-366/2012. számú jelentésében a biztos erre a kérdésre adott szigorú, a jogállami kereteket nem mellőző választ. A panaszos egy egészségügyi intézmény pszichiátriai és addiktológiai osztályán fekvő élettársának gondnokaként sérelmezte az egészségügyi intézménynek a korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos eljárását. Egyrészt kifogásolta, hogy élettársát egy másik kórház rehabilitációs elmeorvososi osztályán történt kezelés közben, 2011 júliusában átszállították a panaszolt intézménybe, ám őt mint törvényes képviselőt erről nem értesítették. Sérelmezte továbbá, hogy az utóbbi kórházban, ahol az eljárás megindulásakor gyógykezelését végezték, rendszeresen leszíjzták élettársát, teljesen az ágyhoz rögzítették. A beteg ott tartózkodása alatt sokat fogyott, rossz állapotba került. A panaszos többször szolt a nővéreknek, de ők a rögzítés tényét a főorvos utasításával indokolták. Álláspontja szerint az osztályon nem gondozzák, hanem büntetik a betegeket, ami véleménye szerint megengedhetetlen és az emberi méltósághoz való jogot sértőnek tart.

A későbbi pszichiátriai gyógykezelést végző intézményt érintően azonban a vizsgálat azt tárta fel, hogy számos alkalommal alkalmaztak a beteggel szemben korlátozó intézkedést, szinte kivétel nélkül testi kényszert, rögzítést, lekötést. Az adatlapokból az is kitűnt, hogy a betegjogi képviselőnek történő lejelentés majdnem minden esetben a korlátozó intézkedés elrendelését követő 2–7 napon belül történt meg. Ez a gyakorlat azonban nem volt összhangban a jogszabállyal, mely szerint a betegjogi képviselőt és a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjét *haladéktalanul* kell értesíteni a korlátozó intézkedések során. E garanciális szabálynak a feltárt intézményi szabályozás, illetve gyakorlat, mely szerint az intézkedésekről heti egy alkalommal, „tömbösítve” tájékoztatja az intézmény a betegjogi képviselőt, nem felelt meg. A biztos hangsúlyozta, hogy a garanciális szabály jelentősége abban áll, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő beteg érdekeinek, jogainak védelmére hivatott személy a leghamarabb értesüljön e súlyos alapjog-korlátozásról, a személyes szabadság korlátozásáról, és annak figyelemmel kísérésével, a szükségesség–arányosság kritériumainak szem előtt tartásával biztosíthassa az eljárás törvényességét.

A biztos megállapította, hogy a kórház pszichiátriai osztályán kezelt betegekkel szembeni korlátozó intézkedések alkalmazásának gyakorlata, illetve az ennek alapjául szolgáló intézményi szabályozás ellentétes az egészségügyi törvény garanciális rendelkezéseivel, mely a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével, a betegek emberi méltóságához való jogával és a személyes szabadság korlátozás garanciális alapelveivel összefüggésben visszásságot okoz. Felkérte az intézmény orvos-igazgatóját, hogy intézkedjék a pszichiátriai betegekkel szemben alkalmazható korlátozó intézkedésekről szóló kórházi szabályzat jogszabályoknak megfelelő átdolgozásáról és a gyakorlatban történő maradéktalan érvényesítéséről, valamint a jövőben fordítson fokozott figyelmet a korlátozó intézkedések jogszerű alkalmazására és dokumentálására. A jelentésre adott válaszában a fenntartó a „Pszichiátriai betegek intézeti felvételéről és ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedésekről” készült belső utasítás módosításáról tájékoztatta a biztost. A jelentés nyomán módosított utasítás szerint az alkalmazott korlátozó intézkedésekről 24, de legkésőbb 72 órán belül a szervezeti egység felelős vezetője köteles jelentést küldeni a betegjogi képviselőnek a 6.5 melléklet szerinti nyomtatvány kitöltésével. Az ombudsman hangsúlyozta, hogy álláspontja szerint a haladéktalanul történő értesítés kritériumának legfeljebb a 24 órán belül történő jelentés felel meg, a 72 órán belül történő tájékoztatás már visszásság megállapítására adhat alapot. Utalt arra, hogy napjaink technikai eszközei már lehetővé teszik (pl. elektronikus kapcsolattartás), hogy az érintettek értesítése gyorsan és alacsony költséggel megtörténjen, és hangsúlyozta, hogy az egészségügy és az egészségügyi intézmények nyilvánvaló szűkös anyagi és finanszírozási helyzete ellenére, a fent említett garanciális

intézkedésektől történő, költséghatékonyági szempontú eltérés nem megengedhető.

Ugyancsak visszásságot állapított meg a biztos az AJB-2305/2013. számú ügyben kiadott jelentésében a *sürgősségi pszichiátriai gyógykezelés* alkalmazása miatt. Egy civil szervezet fordult az ombudsmanhoz beadvánnyal, melyben megbízójuk pszichiátriai ellátását kifogásolták. A panasz szerint többször előfordult, hogy megbízójukat akarata ellenére, a hozzátartozók kérelmére szállították be a pszichiátriai osztályra, ahol felvétele előtt aláírták vele egy, a kezelésébe beleegyező nyilatkozatot. A legutóbbi alkalommal már a rendőrség vitte be, de a nyilatkozatot ismét aláírták vele, mely szerint önkéntesen veszi igénybe a gyógykezelést. Később azonban magatartása miatt kezdeményezték a kötelező gyógykezelés bíróság általi elrendelését.

A vizsgálat megállapította, hogy a panaszos gyógykezelése körül számos ellentmondás található, és a kórház a szükséges dokumentációt is pontatlanul vezeti. Míg a főigazgatói tájékoztatás és a betegdokumentáció szerint nem sürgősségi gyógykezelésről volt szó, és a beteg aláírta a beleegyező nyilatkozatot, a bíróság későbbi, kötelező gyógykezelést elrendelő végzésében már a sürgősségi beszállítás indokoltságát említi, és utal arra, hogy a beteg nem írta alá a beleegyező nyilatkozatot. A jogszabály szerint pedig sürgősségi felvétel esetén 24 órán belül kérelmezni kell az intézkedés jóváhagyását a bíróságtól akkor is, ha közben a beteg beleegyezett a kezelésébe. Ez jelen esetben csak 3 nappal később történt meg. A vizsgálat feltárta továbbá, hogy a kórház többek között nem használja a jogszabály által, az önkéntes gyógykezelés kérelmezéséhez előírt formanyomtatványt, hanem egy általános beteg-tájékoztatót és beleegyező nyilatkozatot alkalmaz, amely azonban nem tartalmazza a pszichiátriai betegek ellátása szempontjából rendkívül fontos garanciális elemeket. A biztos hangsúlyozta, hogy a látszólag formálisnak vagy technikainak tűnő jogszabályi rendelkezések maradéktalan betartása a pszichiátriai betegségben szenvedő személyek esetében különleges jelentőséggel bír, hiszen állapotuknál fogva az egyik legkiszolgáltatottabb személycsoportba tartoznak. A jogszabályi rendelkezések teljes körű, hiánytalan betartása hivatott biztosítani azt, hogy minden, személyüket, méltóságukat és szabadságukat érintő kényszerintézkedés – amelyek bekövetkezésének ezek a betegek állapotuknál fogva akár nincsenek is tudatában – pontosan visszakövethető, ellenőrizhető legyen. Amennyiben kétség merül fel egy eset megítélésénél, az önkéntesség vélelmezése helyett az emberi méltósághoz való jog és a személyes szabadság védelmében alkalmazni kell a garanciális szabályokat. A biztos kérte a kórház főigazgatóját, hogy gondoskodjék a pszichiátriai betegek felvétele, gyógykezelése során követett eljárás módja, dokumentálása és a vonatkozó jogszabályok összhangjának megteremtéséről, mely ajánlást a kórház elfogadta, a szabályzatot módosították.

A fogvatartottak alapvető jogainak védelme

A veszélyeztetett társadalmi csoportok egyik legvitatottabb köre a büntetés-végrehajtás intézményeiben élő fogvatartottak. Azonban éppen a fogva tartás körülményei és jellege miatt szükséges a kiszolgáltatottak halmazához sorolni a büntetését töltő több ezer embert. A fogvatartottak jogaival foglalkozó legfontosabb jelentésekről és vizsgálatokról, a börtön világát érintő ügyek monitorozásának eredményeiről így a következőkben olvashatnak. A tárgyévben külön projektet a biztos ugyan nem indított, de kiemelt figyelmet fordított a fogvatartott személyektől érkező panaszok és jelzések kivizsgálására, illetve hivatalbóli vizsgálat keretében, preventív módon is igyekezett felmérni a legnagyobb vagy speciális büntetés-végrehajtási helyszíneken uralkodó körülményeket.

Az 1886-ban épült, nagy múltú *Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben* 2013-ban került sor először átfogó ombudsmani intézmény-vizsgálatra, amelynek tapasztalatait az AJB-2084/2013. számú jelentés rögzítette. A vizsgálat feltárta, hogy a börtön rendkívül zsúfolt, a rabok szűkös zárkákban töltik hosszú szabadságvesztéssel járó büntetésüket, a szükségeshez képest kevés a pszichológus. Ezzel szemben létezik a szabadulás előtti családi konzultáció intézménye. A biztos legfontosabb megállapításai között szerepelt, hogy a fogvatartottak létszáma lényegesen meghaladja a büntetés-végrehajtási intézet befogadóképességét, tíz főnek szánt helyen tizenöt elítélt szorong, a fogvatartottak egy részét háromemeletes ágyakon helyezik el. Az alapjogi biztos álláspontra szerint sérti a fogvatartottak emberi méltóságához, valamint testi és lelki egészséghez való jogát, hogy a kis alapterületű, egyszemélyesnek épült, szűk zárkákban többen is élnek összezárva, a háromemeletes ágyak használata pedig nem egyeztethető össze az embertelen, megalázó bánásmód tilalmával. A jelentés kitér arra, hogy a zsúfoltság hatásait a foglalkoztatással igyekeznek ellensúlyozni. Jelenleg összesen 200–230 fogvatartott dolgozik az intézet mellett működő Sopronkőhidai Ipari és Szolgáltató Kft.-nél, de célként tűzték ki, hogy a létszámuk legalább 300-ra növekedjen. Az erőszakos bűncselekmény miatt hosszú büntetésüket töltő elítélteknek két pszichológus tart egyéni és csoportfoglalkozásokat, de ők végzik a sopronkőhidai börtön dolgozóinak pszichés gondozását is. A feladat súlyához mérten ugyanakkor nagyon kevesen vannak, és az ombudsman ebben a fogvatartottak és a személyi állomány lelki egészséghez való jogát látta veszélyeztetve.

A biztos utalt arra, hogy jó gyakorlatnak tartja a családi konzultációkat, amelyeket az intézet a szabadulás előtt álló fogvatartottaknak szervez. Ezek segíthetik az elítélt családjában korábban felhalmozódott feszültségek levezetését, a konfliktusok rendezését, egyúttal a már hosszabb ideje zárt intézeti keretek között élő fogvatartott felkészülését a szabad életre. Az ombudsman azt is kedvezőnek ítélte, hogy az intézet kezdeményezésére a szabadulás előtt

ti 6 hónapban a fogvatartott felveheti a kapcsolatot volt vagy leendő munkáltatójával. Rámutatott ugyanakkor, hogy a látogatóhelyiségben az asztalok két oldalát egy fa korlát elválasztja, amely alkalmas a fogvatartott és hozzátartozója méltósághoz való joga biztosításának korlátozására, és a kapcsolattartás érvényesülésének akadályozására is. Az alapjogi biztos a feltárt helyzet nyomán felkérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy vizsgálta meg, milyen lehetőségek vannak a börtön pszichológusi státuszainak emelésére, a férőhelyek bővítésére, a zárkák rendkívüli zsúfoltságának enyhítésére, illetőleg arra, hogy más intézetbe helyezzenek át fogvatartottakat.

A Sopronkőhidai Fegyház és Börtön parancsnokánál a biztos kezdeményezte, hogy vizsgálja meg a zárkák ruhaszáritó eszközzel való felszerelésének lehetőségét, továbbá szüntesse meg a közös látogatóhelyiségben az asztalokat elválasztó fakorlátot. Az intézet vezetője az ombudsmant arról tájékoztatta, hogy a zárkák méretére is tekintettel megvizsgálja annak lehetőségét, hogy hogyan lehet a zárkákat ruhaszáritó eszközökkel felszerelni, ahol ez megoldható, ott a fogvatartott kérésére azokat az intézet biztosítja. A pszichológusi létszám emelése érdekében a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOP) felé a szükséges kezdeményezést felterjesztette. Az országos parancsnok a biztosnak adott válaszában kifejtette, hogy a látogatóhelyiségben az asztali térelválasztó elem nem akadályozza a kapcsolattartást, ugyanakkor a fogva tartás rendjét, biztonságát védi és erősíti azzal, hogy a tiltott tárgyak fogvatartottak részére történő átadását nehezíti meg. A zsúfoltság enyhítése érdekében tervezik 2 db 10 fős zárka kialakítását a korábban közösségi foglalkoztatóként használt helyiségekben. A pszichológusi létszám emelését szakmailag indokoltnak és szükségszerűnek tartja, a szervezet létszám-gazdálkodási mozgástere azonban nem biztosít lehetőséget új státuszok rendszeresítésére. Amennyiben lehetőség nyílik a létszámfejlesztésre, intézkedik a feltárt visszasság orvoslása iránt.

Az AJB-8421/2012. számú ügyben a *Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben szabadságvesztés büntetését töltő panaszos* 2012 augusztusában fogfájása miatt fordult a börtön orvosához. Az orvos fájdalomcsillapítót írt fel neki, és arról tájékoztatta, hogy a fogászati ellátás jelentkezési sorrendben történik. A börtön orvosa felszólította arra, hogy nyilatkozzon a TAJ-számáról, annak hiányában ugyanis szakorvosi ellátására nem kerülhet sor. A börtönben nincs külön fogászati ellátó hely, szükség esetén a területileg illetékes, külső egészségügyi szolgáltatót veszik igénybe. Mivel azonban az éltelt fájdalom nem múlt el, és szakorvosi vizsgálatára sem került sor, egy hét múlva ismételt jelentkezett orvosi ellátásra. A börtön orvosa 2012. november 15-én rögzítette a fogvatartott egészségügyi betétlapján a szakorvosi ellátás szükségességét, szakrendelésre azonban ezt követően sem állították elő. A fogvatartott 2013. január 14-én ismételt kérte az ellátását, ekkor az orvos megírta a beutalót és négy nappal később kihúzták a fogát. 2012 au-

gusztusától 2013. január közepéig a fogvatartott szakorvosi ellátására annak ellenére nem került sor, hogy súlyos és akut fájdalmát többször panaszolta. A fogvatartottnak pusztán azért kellett hosszú hónapokon át fájdalomcsillapítót szednie, mert szakorvosi ellátása elmaradt.

A biztos megállapította, hogy a büntetés-végrehajtási intézet visszásságot okozott a fogvatartott egészséghez való jogával összefüggésben azzal, hogy hónapokon át nem biztosította fogászati szakellátáshoz való hozzájutását. Jogsértő módon mulasztott abban is, hogy nem intézkedett a fogvatartott TAJ-számának beszerzése iránt, az elítéltet kötelezte annak bemutatására, ettől téve függővé szakorvosi ellátásra történő előállítását. A börtön parancsnoka és munkatársa a panaszos fogvatartottat ráadásul – az ombudsmanhoz intézett panaszja tartalmát kifogásolva – számon kérte, azért mintegy felelősségre vonta. A biztos ezért megállapította, hogy a börtön vezetője és munkatársa az elítélt panaszjogát és tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a megalázó bánásmód tilalmát is súlyosan megsértette.

Az ombudsman a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát arra kérte, hogy hívja fel valamennyi büntetés-végrehajtási intézet vezetőjének figyelmét arra, hogy a biztostól segítséget kérő fogvatartottat nem lehet számon kérni, felelősségre vonni az ombudsmanhoz fordulás miatt. A büntetés-végrehajtási intézet parancsnokánál pedig kezdeményezte, hogy – szükség esetén, kiemelten a fogvatartott külső egészségügyi intézményben való ellátásának biztosítása érdekében – mindenkor az intézet gondoskodjon a fogvatartott TAJ-számának igényléséről, beszerzéséről. Az országos parancsnok a jelentés megállapításait elfogadta, és körlevelében arra kérte az intézmények vezetőit, hogy a fogvatartottak panaszait minden esetben vizsgálják meg, anélkül, hogy a fogvatartottnak bármilyen retorziótól tartaniuk kellene, valamint minden esetben kellő körültekintéssel tegyenek eleget az együttműködési kötelezettségüknek. A megyei bv. intézet parancsnoka pedig arról tájékoztatta a biztost, hogy intézkedése folytán a jövőben, ha a fogvatartott a TAJ-számát rövid időn belül nem szerzi be, de a külső egészségügyi intézményben való ellátás miatt az sürgősen szükséges, a büntetés-végrehajtási intézet tájékoztatást kér az Országos Egészségbiztosítási Pénztártól (OEP) a fogvatartott TAJ-számáról.

Az AJB-1146/2012. számú ügyben a fogvatartott a *Balassagyarmati Fegyház és Börtönben* tapasztalt körülmények, illetve bánásmód miatt kérte az ombudsman vizsgálatát. A panaszos arról számolt be, hogy nagyon rosszak a fényviszonyok a zárkákban, természetes fény nem jut be. A mellékhelyiség a zárkákban nincs leválasztva, a szellőzés nem megoldott. Sérelmezte azt is, hogy az intézet orvosa alkalmasnak találta nehéz fizikai munkára, annak ellenére, hogy az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet által készített szakvélemény szerint kizárólag könnyű fizikai munkát végezhet. A biztos a vizsgálat adatai alapján megállapította, hogy az érintett zárkákban a fogva-

tartottak számára biztosított mozgástér nagysága, valamint a mellékhelyiség szellőzése formálisan megfelel a jogszabályban előírtaknak. Ugyanakkor rámutatott arra a szempontra, hogy a zárkában lévő mellékhelyiség takarófüggönnyel történő elkülönítése nem elegendő, a fogvatartottak higiénikus elhelyezése az ilyen zárkában nem biztosított. A mellékhelyiség fallal történő leválasztásának hiánya közvetlenül veszélyezteti az ott elhelyezett fogvatartottak emberi méltóságához való jogát.

A jelentés kitér arra, hogy a zárkák fényviszonyaira vonatkozóan a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló miniszteri rendelet azt írja elő, hogy a zárkában olvasásra alkalmas természetes fényt vagy mesterséges világítást kell biztosítani. Az építészeti adottságok miatt az érintett zárkákba viszonylag kevés természetes fény jut be. A jogszabály a zárkák megvilágítása tekintetében – vagylagos megoldásként – a mesterséges világítás biztosítását is lehetővé teszi, ezért e vonatkozásban az ombudsman alapvető joggal összefüggő visszasságot nem állapított meg. A biztos felkérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy vizsgálta meg a börtön zárkáiban a mellékhelyiségek fallal való leválasztásának, valamint az ahhoz szükséges anyagi fedezet mielőbbi központi biztosíthatóságának lehetőségét. Az országos parancsnok arról tájékoztatta a biztost, hogy az egy légtérben lévő mellékhelyiségek leválasztását – gazdaságossági szempontokra figyelemmel – az intézet saját kivitelezésben meg tudja valósítani, a kivitelezési munkálatokra azonban a központi előirányzat jelenleg nem nyújt fedezetet. Ígéretet tett arra, hogy a BVOP illetékes szakterület megvizsgálja annak lehetőségét, hogy a beruházás a 2013. évi költségvetési keret terhére megvalósítható legyen.

Az egzisztenciálisan kiszolgáltatott személyek jogainak védelme

A legveszélyeztetettebb társadalmi csoportok eddig érintett tagjai mellett a veszélyeztetett társadalmi csoportba sorolandók a hagyományos értelemben hajléktalannak ugyan nem tekinthető, de a társadalom peremén élő *szegény emberek*, sőt a *mélyszegénységben* élők százazrei is. A biztos munkája során számos esetben különböző ügyek kapcsán (szociális, egészségügyi, oktatási vagy más közszolgáltatást érintő esetek, gyermekjóléti szolgáltatás, stb.) találkozik a létminimum alatt élőkkel. A szegénység – az erőforrások birtoklásának teljes hiánya, a klasszikus vagyontalanság – jellemzően a munka nélkül és/vagy fogyatékosan, esetleg nyugdíjból, vidéken, szórványos vagy hátrányos településen, régiókban élő embereket, családokat érinti leginkább. Ezeknek az embereknek minden támogatás, ellátás, segítség a mindennapi túlélést jelentheti.

Az AJB-3916/2012. számú ügy panaszosa – nehéz anyagi körülmények között élő, négy kiskorú gyermeket nevelő asszony – beadványában azt sérel-

mezte, hogy a Magyar Államkincstár, jogszabályi előírásokra hivatkozva, a gyermekeket megillető családtámogatási ellátást – az elhúzódo gyámhatósági eljárásra is figyelemmel – részükre nem folyósította, a visszamenőleges folyósításra vonatkozó méltányossági kérelmét pedig a másodfokon eljáró hatóság elutasította. Az ombudsman álláspontja szerint leegyszerűsítő és nem elfogadható az a hivatalos álláspont, hogy nem eljárási – és végképp nem szabályozási – hiányosság, hanem több körülmény szerencsétlen egybeesése és a panaszos nem kellően körültekintő eljárása vezetett ahhoz, hogy az érintett család sajnálatos módon elesett három havi családi pótléktól. A biztos szerint aggályos, hogy a törvény az államháztartás pénzalapjait védve jogalap nélkül igénybe vett ellátás esetén rendelkezik a visszafizetés kötelezettségéről, az egyébként pedig jogosult – az érintett gyermekekről saját háztartásában ténylegesen gondoskodó – és a gyámhatósági eljárás során gyámnak kijelölt panaszosnak pedig utólag nem folyósítják az őt a gyermekek jogán megillető ellátást. Az ombudsman megállapította, hogy az a szabályozási hiányosság, miszerint a törvény nem rendelkezik a családi támogatásoknak a gyermek családi jogállását rendező eljárásban hozott döntés szerinti visszamenőleges folyósításáról, több szempontból is alapjogot sértő helyzetet eredményez. A biztos ebből kiindulva felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy vizsgálja felül a vonatkozó jogszabályokat és módosítsa azokat a jelentésben tett megállapítások figyelembevételével. A szociális és családügyért felelős államtitkár arról tájékoztatta a biztost, hogy a 2013-as év második félévében tervezik módosítani a vonatkozó jogszabályokat. Ez pedig immár lehetővé teszi a családi pótlék visszamenőleges, a gyámrendelés tényleges időpontját legfeljebb két hónappal megelőző időponttól történő folyósítását, ha a gyámhatóság azt állapítja meg, hogy a gyám a gyermekről a gyámrendelés időpontját megelőzően bizonyítottan saját háztartásában gondoskodott, és ezen időtartam alatt a gyermeket korábban nevelő személy már nem kapott családi pótlékot a gyermek után.

Az AJB-6406/2013. számú ügyben a panaszos azzal fordult a biztoshoz, hogy az illetékes helyi önkormányzat nem nyújt megfelelő segítséget *nehéz szociális és lakáshelyzetében*. A beadványában leírta, hogy 3–4 éve fűtetlen lakásban él, amit több alkalommal jelzett az önkormányzatnak és a családsegítő szolgálatnak is, beadványa szerint hathatós segítséget megélhetési és lakhatási problémája megoldásához azonban mindezidáig nem kapott. Az ombudsman a vizsgálata során több ponton ellentmondást tapasztalt a panaszos beadványa és a beérkezett hatósági válasz között. A panaszos állítása szerint egyáltalán nem részesül szociális támogatásban, a beérkezett dokumentumok tanúsága szerint azonban rendszeresen kap különféle szociális ellátást (így például átmeneti segélyt vagy lakhatási támogatást). A panaszos benyújtott kérelmeire az önkormányzat minden esetben pozitív tartalmú döntést hozott. A jelentés kiemelte ugyanakkor, hogy az esetenként megállá-

pított, 3000–5000 forint összegű átmeneti segélyek, illetve más önkormányzati támogatások csupán átmeneti és nagyon rövid távú megoldást nyújtanak a panaszos számára, azok pusztán a létminimum fenntartásához elégségesek. A szociális ellátások továbbfolyósításának jogszabályi feltétele – a 30 napos munkavégzés igazolása – teljesítésének és nehéz anyagi helyzetének megoldása érdekében ezért a panaszoszt a téli közfoglalkoztatási programba is bevonták. Mindezek mellett a fűtetlen lakás – a téli hideg időjárás következtében – a panaszos életét veszélyezteti. A biztos már korábban felhívta a figyelmet arra, hogy a téli időszakokban hasonló okok miatt többen is meghaltak országszerte, s ez – a szociális háló működtetésével megbízott szakmai szolgáltatók, hatóságok tevékenysége mellett – megengedhetetlen.

Az önkormányzat szociális ellátó tevékenysége során akkor tesz eleget az Alaptörvényben foglalt követelményeknek, ha a kötelező ellátási formákat nyújtva, a kérelmeket szabályszerű eljárás során, a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően bírálja el. Mindezen szociális ellátásokat szükségyszerűen meg kell, hogy előzze egy tájékoztatási szakasz, hiszen az állampolgároknak tudniuk kell, hogy milyen ellátást igényelhetnek a helyi önkormányzattól. Az ombudsmani álláspont szerint ennek megfelelően nem csupán elvárható az ügyfélbarát magatartás, hanem kifejezett kötelezettsége a jogalkalmazó önkormányzatoknak, hogy az állampolgár megfelelő, részletes tájékoztatást kapjon az egyes állami, önkormányzati ellátási formákról, azok igénylésének és igénybevételének feltételeiről. Különös tekintettel a jelenlegi gazdasági helyzet által előidézett nehéz életkörülményekre, a hatóságok részéről szociális ügyekben kifejezetten elvárható, hogy megfelelő tájékoztatás nyújtásával az emberek segítségére legyenek, és megfelelő alapossággal tájékoztassák a kérelmezőket az igényelhető egyéb ellátási formákról. A jelentés tartalmazza, hogy az önkormányzat szociális feladatellátása során nem tehet különbséget érdemességi szemlélet alapján a rászorulóknak között. Mindez nem jelenti azt, hogy a rászorulóknak alanyi joga van bizonyos, konkrét ellátásokra; az önkormányzat szabadon dönthet mindenkorai teljesítőképesége, a rendelkezésére álló eszközök szerint, hogy milyen segítséget nyújt. Jelen esetben a fűtetlen lakás ténye nem csupán a szociális transzferek szükségességére, hanem az állam életvédelmi kötelezettségének teljesítésére hív fel. Az ellátás pedig a veszélyeztetett személy állapota szerinti rendszeres ellenőrzéssel, meleg ruházat, takaró ellátásával megvalósítható.

Az ombudsman jelentésében megállapította, hogy az önkormányzat az Alaptörvényben deklarált életvédelmi kötelezettségre tekintettel köteles megtenni minden olyan intézkedést, amellyel a közvetlen életveszély elhárítását segíti elő, ugyanakkor az állami kötelezettség teljesítésének előmozdításában mindenki, így a rászoruló is köteles együttműködni, ennek hiányában az állami kötelezettségvállalás gyakorlati megvalósulását akadályozhatja meg.

Mindennek megvalósítása érdekében az ombudsman felhívta az önkormányzat képviselő-testületének a figyelmét arra, hogy minden tekintetben tegyen eleget az *életvédelmi kötelezettség megtartásának*, különös tekintettel a panaszos jelentésben ismertetett, a téli hideg időjárás miatt fokozott veszélynek kitett állapotára, és felkérte a település jegyzőjét, hogy fordítson kiemelt figyelmet arra, hogy a település illetékességi területén lakó rászorulóknak a szociális ellátások tekintetében minden segítő lehetőségre kiterjedő tájékoztatást kapjanak.

A formális jogegyenlőség érvényesítése mellett is egyértelmű, hogy a szegénységben élő emberek kiszolgáltatottabbak a jobb egzisztenciális helyzetű embereknél. A rossz anyagi helyzetűek nehezebb körülmények között élnek, de még a legrosszabb állapotban, leromlott környezetben sem kérdőjelezhető meg a magánszférájuk, emberi méltóságuk.

2013-ban az egzisztenciálisan kiszolgáltatott személyek jogainak védelme szempontjából kiemelt jelentősége volt két, a szociális tűzifa, illetve más természetbeni támogatás kiosztásának feltételeivel kapcsolatos ombudsmani vizsgálatnak. Az AJB-310/2013. számú ügyben a biztos a nemzetiségi ügyekért felelős biztoshelyettes kezdeményezésére, valamint több civil szervezet jelzése nyomán indított vizsgálatot az Érpatak község honlapján szereplő, a szociális tűzifának az „érpataki modell” szerinti kiosztási gyakorlatával összefüggésben. A kérelmezők szerint a település honlapján és a helyi lakosokhoz szórólap formájában eljuttatott, a szociális tűzifa igénylésére vonatkozó hirdetmény szövege sérti a kérelmezők alapvető emberi jogait. A polgármester által közzétett rangsorolási feltételek közé tartozott például, hogy az igénylő mennyiben rontotta a település jó hírnevét, illetve a közmunka során milyen szorgalommal, mennyire tisztességesen és megbízhatóan végezte el a rá bízott feladatokat. A hirdetmény szerint tűzifára csak az arra érdemes, beilleszkedő, példamutató életformát élő, Érpatak jó hírnevét ápoló és a települést építő családok számíthatnak. A felhívásban szerepelt, hogy ha e szempontok alapján méltatlannak bizonyul valaki, akkor ne fáradjon a kérelem beadásával, ne terhelje az önkormányzatot, mert a kérelmét elutasítják.

Az alapvető jogok biztosa megkereste az ügyben a település polgármesterét, aki azonban ismételt kérés és sürgetés ellenére sem méltatta válasza az ombudsman, így a vizsgálat megállapításait a biztos kénytelen volt a rendelkezésére álló információkra, elsősorban a közzétett hirdetmény szövegére alapozni. Az ombudsman részletes tájékoztatást, valamint törvényességi intézkedéseket kért az illetékes megyei kormányhivatal vezetőjétől. A kormány megbízott arról informálta az alapjogi biztost, hogy egy másik rendelet kapcsán már tett törvényességi észrevételt, valamint megküldte az érpataki önkormányzat szociális tűzifa kiosztásával kapcsolatos rendeletének teljes szövegét, amelyre a vizsgálat is kiterjedt. A jelentés ezzel együtt kiemelte, hogy a polgármester válaszadásának elmaradása, az ismételt megkeresés és a

kormányhivatali felhívás ellenére a minimális együttműködési kötelezettség megsértése, valamint a biztosi vizsgálat szándékos akadályozása önmagában sértette a jogállamiság elvét.

Az ombudsmani jelentés rámutatott, hogy a szociális célú tűzifa kiosztásával az állam a különösen rászoruló embereknek a minimális életfeltételek biztosításában nyújt segítséget. Egy olyan speciális, természetbeni szociális támogatásról van szó, amelynek odaítélése során jogszerűen állapíthatóak meg az igénybevétel olyan feltételei, amelyek azt célozzák, hogy a valóban rászorulókhöz juthasson el a segítség. A biztos szerint az önkormányzat a rendelet megalkotása során nem vette figyelembe a támogatásra való jogosultság általános keretfeltételeit tartalmazó miniszteri rendelet összes előírását. A jelentés arra a következtetésre jutott, hogy az érpataki rendeletben a jogosultak körére vonatkozó szűkítés, a polgármesteri döntés formája, továbbá a fellebbezésre vonatkozó rendelkezés hiánya egyaránt aggályos, s így felmerül a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmének veszélye.

Az ombudsman jelentésében külön is kiemelte, hogy a rászorultság igazolásán túlmenően egyéb magatartásbeli vagy szubjektív „érdemességi” feltételek ebben a körben nem állíthatók fel: az önkormányzati rendelet a rászorulókat különböző, általa meghatározott, homályos normák alapján nem rangsorolhatja. A biztos szerint a hivatalos felhívásban „túljelentkezés esetére”, illetve általánosságban előírt szubjektív, önkényes, a rászorultság megállapításával semmiféle kapcsolatban sem álló feltételek súlyosan sértik a potenciális kérelmezők emberi méltóságához való jogát és az egyenlő bánásmód követelményét. A biztos szerint egy jogállamban elfogadhatatlan az, ha egy település önkormányzata vagy polgármestere kvázi diszkrecionális jogkörben, mindenféle jogi kontroll nélkül dönthet arról, hogy a településen kit tart jogosultnak arra, hogy szociális célú tűzifát igényeljen. A jelentésre a polgármester egyáltalán nem adott választ, a kormányhivatal válaszában arról tájékoztatott, hogy a törvényességi felügyeleti jogköre e kérdés vizsgálatára nem terjed ki.

Az AJB-766/2013. számú ügyben az alapjogi biztos egy másik kistépüléstről a helyi érdekvédelmi szervezet által benyújtott panaszt vizsgált, mely azt valószínűsítette, hogy nem minden helyi rászoruló fért hozzá egyenlő eséllyel a szociális földprogram keretében kiosztott burgonyához és a természetbeni juttatásként meghirdetett tűzifa támogatáshoz. A vizsgálat igazolta, hogy a burgonya szétosztására valóban nem átlátható módon, a tisztességes eljárás és az egyenlő bánásmód követelményének betartásával került sor, a szociális célú tűzifa vásárlásáról szóló önkormányzati rendelet pedig sem a jogosultak körére, sem az igény benyújtásának határidejére nem tartalmazott egyértelmű rendelkezéseket, így ez hátrányosan érintette a rászoruló jogosultakat. A szociális biztonsághoz való jog szempontjából aggályos volt az is, hogy a rendelet nem szólt a támogatás lehetőségének közzétételének

és a kérelem benyújtásának a módjáról sem. A biztos kezdeményezte, hogy az önkormányzati rendelet egyértelműen rögzítse a szociális földprogram, az étkezési burgonya és tűzifaosztás meghirdetésének szabályait, továbbá ezt a hivatalos honlapon haladéktalanul tegyék hozzáférhetővé. Mindezek mellett a biztos felhívta az önkormányzatot arra is, hogy a szociális támogatások ügyében folytatott eljárásokban fordítson fokozott figyelmet az ügyféli jogok érvényesítésére, a rászorulóknak szakszerű és korrekt tájékoztatására. A polgármester válaszában jelezte, hogy a helyi önkormányzati rendeletek kihirdetése az önkormányzat hivatali helyiségének hirdetőtábláján minden esetben megtörténik, a település honlapján való közzétételére az ombudsmani felhívást követően a szükséges intézkedéseket megtették, a felhívásban szereplő rendeletek közzététele megtörtént.

3.2.

A hivatalból indított projektek

Az alapvető jogok biztosa 2008 óta minden évben vizsgálatainak fókuszába helyez 2–3 olyan területet, illetve részterületet, ahol a preventív, megelőző jellegű alapjogvédelmi, illetve jogon túli eszközök igénybevétele szükséges és indokolt lehet. Az alapjogi biztos kvázi gyermekjogi szakombudsmani szerepéből következően az éves projektek egyike mindig valamely, a gyermekek jogainak érvényesülését érintő területet tekintette át. Emellett a szabadságjogok, az egyenlő méltóság előmozdítása, a veszélyeztetett csoportok védelme érdekében, az adott évben kiemelt fókusz keretében az ombudsman által elrendelt átfogó, hivatalbóli vizsgálatokra és utóvizsgálatokra kerül sor. Az elindított alapjogi projekteknek az adott terület valamennyi állami, illetve civil-szakmai szereplőjét megszólító, a biztosi vizsgálatok tapasztalatait elemző és bemutató konferenciák megrendezése is hagyományosan a részét képezi. 2013-ban az alapvető jogok biztosának projektjei – a biztoshelyettesekkel szoros együttműködésben – három komplex területet, a *gyűlöletbeszéd, a verbális gyűlöletkeltés megelőzését, a gyermekek egészséghez és egészséges környezethez való jogának érvényesülését*, valamint a *fiatalok foglalkoztatásának, elhelyezkedésének esélyeit* tekintették át és elemezték részletesen. A következőkben a három projekt munkájának és vizsgálati eredményeinek összefoglalóit olvashatják.

3.2.1.

A gyermekek egészséges környezethez való joga –
Gyermekjogi projekt 2013.

A gyermekjogi projekt nemzetközi háttere és alapjogi kiindulópontjai

Az alapvető jogok biztosáról szóló törvény a biztos kiemelt feladatává teszi a *gyermekek jogainak védelmét*. Az ombudsman e gyermekjogi szakombudsmani teendőket 2008 óta speciális gyermekjogi projekt keretében látta el. A korábbi gyermekjogi projektek témái a következők: a gyermekek jogtudatossága

(2008), a gyermekek elleni erőszak – különös tekintettel az iskolai erőszakra (2009); család pótló ellátások (2010); a gyermekek testi-lelki egészsége (2011); gyermekbarát igazságszolgáltatás (2012). A projektek eredményeit összefoglaló projektfüzetek elérhetőek az AJBH honlapjáról. Az ombudsman a korábbi évekhez hasonlóan 2013-ban is folytatta tematikus gyermekjogi munkáját, amelynek fókuszába a gyermekek egészséges környezethez való jogának vizsgálatát állította.

A gyermekjogi projekt 2013. évi munkálatait nagymértékben segítették külső szakértők, így különösen dr. Herczog Mária (Eurochild), dr. Gyurkó Szilvia (UNICEF Magyar Bizottság), Molnár László (Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület), Vecsei Miklós (Magyar Máltai Szeretetszolgálat), Prof. dr. Ferge Zsuzsa (ELTE TáTK), dr. Darvas Ágnes (ELTE TáTK) és Bíró Dalma (fogyatékosügyi szakértő).

A 2013-as projekt alapjogi kiindulópontja az Alaptörvény XX. cikke, amely rendelkezik arról, hogy mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. E jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése pedig kimondja, hogy Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az Alaptörvény P cikke rendelkezik arról, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

Az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezményének 24. cikke elismeri a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát. A részes államoknak erőfeszítéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától. A részes államok emellett erőfeszítéseket tesznek a fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, és alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy küzdjenek a betegség és a rossz tápláltság ellen, az egészségügyi alapellátás keretében is, különösen a könnyen rendelkezésre bocsátható technikák felhasználásával, valamint tápláló élelmiszerek és ivóvíz szolgáltatásával, figyelembe véve a természeti környezet szennyezésével járó veszélyeket és kockázatokat.

Az ENSZ 1972-ben tartotta *Az emberi környezetről* szóló konferenciáját, amely hivatalosan elismerte a környezet és az emberi jogok kölcsönös összefüggésének tényét, és megerősítette, hogy a (természetes és az épített) környezet lényeges tényező az ember jóléte és alapvető emberi jogainak gya-

korlása, sőt, még az élethez való jog szempontjából is. A környezet pozitív és negatív hatást is gyakorol az emberi jogokra. Alapvető szerepe van az emberi élet biztosításában, az élelmiszerekhez, az iparhoz és a fejlődéshez szükséges nyersanyagok előteremtésében. Ugyanakkor egyes környezeti kockázati tényezők – mint a túlzott sugárzás vagy a szennyezett ivóvíz – fenyegethetik is az élethez való alapvető jogot.

Számos alapvető jog érvényesülése közvetve vagy közvetlenül, de jelentős mértékben függ a környezettől: az egészséghez való jog, a biztonságos és egészséges munkakörülményekhez való jog, a megfelelő lakhatáshoz és élelemhez, a munkához és megfelelő életszínvonalhoz való jog. Európának is szembe kell néznie néhány alapvető környezetvédelmi problémával, amelyek a jövő generációira is hatással vannak:

- A nehézipar és a fosszilis tüzelőanyagok okozta *légszennyezettség* közvetlen hatással van az ember és minden élőlény egészségére.
- A globális felmelegedés és az üvegházhatás okozta *klimaváltozások* aszálylyal, súlyos viharokkal és a szántóföldek zsugorodásával fenyegetik a jövő generációit.
- A *vízellátottság és minőség* a legkomolyabb aggodalomra okot adó kérdések közé tartozik.
- A modern tömegfogyasztás és a *háztartási hulladék* – például a személyautók rendkívül kiterjedt használata, a nejlonzacskók, a csomagolóanyagok – szintén negatív hatással vannak a környezetre.
- A *genetikailag módosított organizmusok* (GMO-k), melyek génállományát módosított gén hozzáadásával megváltoztatták, hosszú távú hatással lehetnek az emberi egészségre, a környezetre és a fenntartható mezőgazdaságra egyaránt.

A 2004-ben éppen Budapesten rendezett, IV. Környezet és Egészség Miniszteri Konferencián részt vevő európai miniszterek elfogadták az „Európai cselekvési terv a környezetért és a gyermekek egészségéért” (CEHAPE) című programot, amely azokkal a környezeti kockázati tényezőkkel foglalkozik, amelyek a legnagyobb hatással vannak a gyermekek egészségére. A cselekvési terv az alábbi négy kiemelt regionális célt fogalmazza meg Európa számára: a vízminőség okozta megbetegedések, a balesetek okozta sérülések és mozgáshiány okozta betegségek, a kül- és beltéri levegőminőség okozta betegségek visszaszorítását, illetve a veszélyes kémiai, fizikai és biológiai hatások visszaszorítását, különösen a várandós nőkkel, a gyermekekkel és a kamaszokkal kapcsolatban.

A cselekvési terv kidolgozásához felhasznált kutatások aggasztónak találták a *veszélyes és egészségtelen környezeti körülmények hatását a gyermekek egészségére*. A fejlődésben levő szervezetek, különösen az embrionális és magzati időszakban, illetve az élet kezdeti éveiben, fokozottan sebezhetőek, még

kiszolgáltatottabbak és a felnőtteknél erőteljesebben lehetnek kitéve számos környezeti tényező, például a szennyezett levegő és víz, illetve az egészségtelen lakáskörülmények veszélyeinek, környezeti zajnak, közlekedési kockázatoknak, valamint fegyveres konfliktusok és környezeti katasztrófák következményeinek. Természetesen az összes gyermek elszenvedi a szennyezett és nem biztonságos környezet következményeit, de a *leginkább veszélyeztetettek a legszegényebb országokban élő és a leghátrányosabb helyzetben levő lakossági csoportokhoz tartozó gyermekek*. Leggyakrabban a különösen kedvezőtlen körülmények között élő gyermekek válnak fizikai és pszichés traumák, sérülések, akut és krónikus fertőző betegségek és nem-fertőző betegségek, növekedési és fejlődési rendellenességek, rokkantság és legrosszabb esetben akár halál áldozataivá. Megkülönböztetett figyelmet kell tehát szentelni az ilyen körülmények megelőzésének és a hátterükben meghúzódó okok felszámolásának.

Egy, a gyermekek környezeti betegségterhéről készült tanulmány értelmében, az európai régióban a születéstől 18 éves korig felmerült összes betegségteher közel egyharmada vezethető vissza a *nem biztonságos és egészségtelen környezetre* a gyermek otthonában és a tágabb közösségben, jelentős szociális és gazdasági költségeket okozva:

- Ebben a korcsoportban a halálozás első számú okai a (baleseti és/vagy bántalmazásos) *sérülések*; a halálozás és betegség összes terhének egyhatoda ennek tulajdonítható; ez az arány azonban egyes országokban akár az egyharmadot is elérheti.
- A szennyezett víz, levegő, élelmiszer és talaj *gyomor- és bélbetegségeket*, illetve *légúti megbetegedéseket* eredményezhetnek, *születési és fejlődési rendellenességekkel* járhatnak, és mindez újabb egyharmadát teszi ki az összes betegségtehernek.
- Sok gyermek számára továbbra sem biztosított a biztonságos és kiegyensúlyozott táplálkozás, ugyanakkor az egészségtelen táplálkozás és a mozgásszegény életmód következményeképpen egyre gyakoribb az *elhízás* és fokozódik a későbbiekben kialakuló *anyagcsere-betegség*, ideértve a *cukorbetegséget* és a *szív- és érrendszeri betegségeket*.
- Végül aggályosnak kell tekinteni számos vegyi anyag lehetséges *tartós toxicitását*, többek között *karcinogén, neurotoxikus, immunotoxikus, genotoxikus, az endokrin rendszert* károsan befolyásoló és *allergiát* kiváltó hatását.
- Különösen nyugtalanító problémának írja le a cselekvési terv a környezeti *dohányfüst*, a tartósan megmaradó *szerves szennyezőanyagok*, a *nehézfémek* és a *fizikai anyagok* (pl. UV sugárzás, ionizáló sugárzás és a zaj) hatását, amelyek szennyezik a környezetet, és ezeknek ki vannak téve a reprodukív korban levő férfiak és nők, valamint a gyermekek.

A már rendelkezésre álló bizonyítékok a különböző környezeti tényezők gyermekek betegségeinek és sérüléseinek kialakulásában betöltött szerepé-

ről elengedhetetlenné teszik a nemzetközi kötelezettség vállalását összehangolt és tartós intézkedések kezdeményezésére a gyermekek egészségének védelmében. Ezért a CEHAPE ajánlást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a részes államok hozzanak intézkedéseket a kockázat megelőzését és csökkentését szolgáló beavatkozások rendszeres vizsgálatára (amennyiben egyáltalán rendelkezésre állnak ezek az információk és ha nem folynak kutatások), amelyek a meglevő tapasztalatokra és jó gyakorlatokra épülnek.

A gyermekek környezeti veszélyeknek való kitétséget a fizikai környezet állapota mellett befolyásolják a mindenkori társadalmi és gazdasági körülmények, illetve az egyének és csoportok magatartása. Ezért a gyermekek egészségének védelmét szolgáló hatékony intézkedéseknek az alábbiakat kell szorgalmazniuk:

- *elsődleges prevenció*, azaz irányelvek, programok és tervek a fizikai környezet (levegő, víz, talaj, zaj) állapotának jobbá tételére, különös tekintettel a gyermekek igényeinek figyelembe vételére a lakásépítésben, a közlekedésben, az infrastruktúrában és a tervezésben;
- *méltányosság*, azaz a leginkább veszélyeztetett gyermekek érdekeinek elsődleges védelme, különös tekintettel az elhagyott, elhanyagolt, fogyasztóssággal élő, intézményekben nevelkedő vagy kizsákmányolt, bántalmazott gyermekekre, illetve a fegyveres konfliktus vagy kényszerű migráció következményeit elszenvedni kényszerülő gyermekekre, a preventív egészségügyi és szociális védelmi szolgáltatások fokozott hozzáférhetővé tételével;
- *a szegénység csökkentése*, azaz olyan irányelvek érvényesítése, amelyek alkalmasak a szegénység többdimenziós elemeinek kezelésére a gyermekek körében;
- *egészségfejlesztés*, azaz intézkedések az egészségre káros környezeti hatásoknak való kitétség megelőzésére és mérséklésére egészséges életvitellel, elérhető fenntartható fogyasztási szokások elterjesztésével és egészséges és biztonságos emberi települések létrehozásának segítésével.

Az Európai Bizottság 2003. június 11-én jóváhagyta a Tanács, az Európai Parlament és a Gazdasági és Társadalmi Bizottság felé tett, COM(2003)338. számú Közleményét az Európai Környezet és Egészség Stratégiáról (Stratégia). A Stratégia a környezet és az egészség közötti komplex kapcsolatok elemzését, az ok-okozati összefüggések megállapítására irányuló tevékenységet magasabb szintre kívánja helyezni, beleértve a környezet, az ökoszisztéma és az egészség állapotára vonatkozó információk integrálásán alapuló rendszer kifejlesztését.

A környezetet és az egészséget érintő hatályos közösségi jogszabályok, intézkedések többnyire egy-egy azonosított szennyező anyaghoz/környezeti tényezőhöz kapcsolódnak. Lényegesen kevesebbet tudunk az embert együt-

tesen érő környezeti ágensek egészségre gyakorolt hatásáról. Ezért a Stratégiát az integrált megközelítési mód hatja át. A Stratégia *célcsoportját a gyermekek* jelentik. A Stratégia elsődleges célja: a környezet szennyezettségéből eredő betegségteher és a környezeti kockázatok csökkentése; a környezeti eredetű új egészségveszélyeztetettség felismerése és megelőzése; az EU szakpolitikai kapacitásának bővítése. A Stratégia alapján újtárra indított kezdeményezés elnevezése SCALE (Science, Children, Awareness raising, Legal instruments, Evaluation), azaz tudományos alapokon nyugvó, gyermekközpontú tevékenység, amely széles körben felhívja a figyelmet a környezet és egészség közötti komplex kapcsolatokra, a végrehajtásához a jogszabályozási eszközöket veszi igénybe a folyamatos értékelés mellett. Ennek fókuszában a WHO stratégiájával összhangban a gyermekek környezeti tényezőkkel összefüggő megbetegedései állnak. Célja a környezeti tényezők és a gyermekkori légzőszervi betegségek, az asztma, az allergia, az idegrendszer fejlődési rendellenességei, a gyermekkori rák és a hormonháztartás károsodása közötti kapcsolat vizsgálata. Az első szakaszban ezért azok a környezetszennyezések kerülnek középpontba, amelyek a fenti betegségekkel összefüggésbe hozhatók.

Fontos hangsúlyozni, hogy az egészséges környezethez való jog jelentéstartalma merőben eltér a súlyos *szegénységben vagy mélyszegénységben* élő gyermekek esetén, számukra ugyanis nemcsak a „magasabb szintű” környezeti kockázati tényezők (levegőtisztaság, vegyszermentes környezet, bioélelmiszerek hiánya) jelentik az elsődleges veszélyt, *hanem gyakran a minimális környezeti feltételek* – így a megfelelő étkezési, lakhatási és higiénés lehetőségek – *kényszerű nélkülözése*.

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia helyzetelemzése szerint Magyarországon *2009-ben a gyermekek 21%-a, mintegy 380 ezer gyermek élt szegénységben*. Annak ellenére, hogy a társadalmi juttatások szegénységcsökkentő hatását tekintve uniós összehasonlításban hazánk kedvező pozícióban van, az Európai Unióban azon öt ország közé tartozunk, amelyekben a legnagyobb a távolság a népesség és a gyermekek szegénysége között, utóbbiak rovására. A gyermekek 11%-át (198 ezer főt) veszélyeztettként tartják nyilván a gyámhatóságok, túlnyomó többségüket anyagi okok miatt. A szegénységi küszöb alatt élő gyermekes háztartások jelentős részénél még napjainkban is problémát jelent a megfelelő mennyiségű, illetve minőségű élelmiszerhez való folyamatos hozzáférés, és sajnos még mindig előfordul, hogy a szülők – infrastrukturális vagy anyagi okokból – egészséges ivóvizet sem tudnak biztosítani gyermeküknek. A szegregált településrészekben élő gyermekek esetén még súlyosabban sérül a lakhatáshoz és egészséges környezethez való jog, hiszen a rossz műszaki állapotú, gyakran víz- és csatornaszolgáltatáshoz nem kapcsolódó lakások jelentős egészségügyi kockázatot jelentenek.

Az egészséges környezethez való jog folyamatos sérelmét jelenti az állam

által nyújtott közszolgáltatások színvonalbeli és kapacitásbeli különbözősége is. Az intézmény- és szolgáltató-rendszer hiányosságai miatt nem minden gyermek férhet hozzá egyenlő eséllyel a szükségleteinek leginkább megfelelő minőségi ellátáshoz, illetve szolgáltatáshoz. Az érintettek például hátrányt szenvednek a minőségi egészségügyi ellátáshoz vagy a sportoláshoz és a rendszeres testedzéshez való hozzáférésben, és nehezebben tudnak bekapcsolódni a kulturális szolgáltatásokba is.

Mindezek alapján a projekt és a kapcsolódó vizsgálatok két nagy pillérré épültek: *az egészséges környezethez való jog az iskolában* (A) oktatás, környezettudatosság; (B) szolgáltatásokhoz való hozzáférés; (C) étkezés (speciális szükségletek, bioélelmiszerek, helyi termékek); *a súlyos szegénységben élő és a hátrányos helyzetű gyermekek jogainak érvényesülése az egészséges környezethez való jog szempontjából*.

Évente több mint 200 ezer gyermek van veszélyeztetettként nyilvántartva. Ha csak a jövedelmet nézzük, a 2–2,2 millió magyar gyermek körülbelül 20-23%-a, a teljes népesség közel 14 százaléka él szegénységben ma Magyarországon. Az UNICEF Magyar Bizottsága által 2012-ben végzett kutatás eredményei szerint a magyar gyermekek körében 2009-hez képest nőtt a jóllétükben veszélyeztetettek aránya. Jelenleg minden második gyermek nélkülöz valamilyen szempontból.

Jelenleg 33 hátrányos helyzetű kistérség van hazánkban, ezek jellemzően Észak-Magyarországon, illetve az Alföld északi részén, a Dél-Dunántúl, valamint az Ormánság területén találhatók.

A gyermekjogi projekt vizsgálati eredményeit bemutató és azt megvitató konferenciára 2013. június 27-én került sor az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában, amelyen megnyitó előadást tartott Prof. dr. Szabó Máté ombudsman mellett dr. Lux Ágnes, a gyermekjogi projekt vezetője, valamint dr. Pump Judit, a jövő nemzedékek érdekeiért felelős biztoshelyettes képviselője is, aki a CEHAFE program célkitűzéseiről beszélt. Hivatalunk munkatársa, dr. Kéri Szilvia a környezeti neveléshez és a tiszta ivóvízhez való hozzáférésről szóló ombudsmani vizsgálatokat mutatta be. Az öko-iskolák környezeti nevelésben betöltött szerepéről beszélt az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet tudományos főmunkatársa, Varga Attila, valamint felkért hozzászólóként dr. Dura Gyula, az Országos Környezetegészségügyi Intézet megbízott igazgatója és dr. Pusztai Zsófia, a WHO magyarországi irodavezetője.

A konferencia, a projekt második pillérét követve, a rászoruló gyermekek egészséges környezethez való jogának érvényesülését járta körül. Sztojka Attila, az Emberi Erőforrások Minisztériumának főosztályvezető-helyettese a gyermekek egészséges esélyei biztosítását célzó kormányzati intézkedésekről beszélt, dr. Herczog Mária, a Eurochild és a Család, Gyermekek, Ifjúság Egyesület elnöke és az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának tagja videóüzenetet küldött. Darvas Ágnes, az ELTE TáTK egyetemi docense a



*Dr. Lux Ágnes,
prof. dr. Szabó
Máté és dr. Pump
Judit a gyermekek
egészséges
környezethez
való jogáról szóló
konferencián
(2013. június 27.)*

magyarországi gyermekszegénységről adott elő, dr. Fórika László, az ombudsman munkatársa pedig a telepvizsgálatok tapasztalatait foglalta össze. Végezetül dr. Kozicz Ágnes az iskolatáska súlyával és a gyógytestneveléshez való hozzáféréssel kapcsolatos ombudsmani vizsgálatok megállapításait osztotta meg.

A konferencia időtartama alatt elérhetőek voltak a berettyóújfalui Igazgyöngy Alapítvány 'SZUNO' projektjének tájékoztató kiadványai. Az Igazgyöngy Alapítvány olyan kiemelten közhasznú civil szervezet, amelynek elsődleges célja az alapfokú művészeti oktatás, a tehetséggondozás, a szociálisan hátrányos helyzetű és roma tanulók fejlesztése, családgondozás és továbbképzések szervezése. Az Igazgyöngy Alapítvány a 33 LHH kistérség egyikében, a berettyóújfalui kistérségben különleges szociális-művészeti innovációt indított. A „Szuno” (romani nyelven; jelentése: álom) elnevezésű projekt egy több generációt is átfogó, az integrációt segítő, művészeti alapú tevékenység. A projekt alapját a gyerekkrajzok adják, melyek az alapítvány által fenntartott művészeti iskolában készülnek.

Szuno



Az Igazgyöngy Alapítvány kis alkotója



A projekt vizsgálatának összefoglalása

A „Tud-e inni a gyerek csapvizet, ha szomjas?” munkacímét viselő, AJB-677/2013. számú vizsgálat az uniós CEHAPE program kapcsán az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosításának egyes kérdéseit tekintette át. A szaktárcák és egyéb érintett szervek szoros együttműködésének eredményeképpen tervek szerint 2015-re készülnek el az országos ivóvíz-minőség javító program beruházásai azokon a településeken, ahol a csapvíz minősége nem felel meg az előírt határértékeknek. Addig a családok döntésén múlik, hogy továbbra is fogyasztják-e a kifogásolható minőségű csapvizet, vagy pedig az elérhető, külső vízostó pontokról beszerezhető ivóvizet viszik haza – ami fáradságos és időbe telik. Az egészséghez és az ivóvíz biztosításához való jog akkor tud érvényesülni, ha az érintett településeken a teljes lakosság megfelelő tájékoztatást kap az átmeneti ivóvízellátásról. Az ombudsman jelentése azt is megállapította, hogy az ivóvíz-minőséget javító programmal párhuzamosan – a hálózati rekonstrukció, a vas és mangán komponensek, valamint a házi ivóvízhálózatok káros hatású anyaga miatt – további átfogó és összehangolt intézkedések kidolgozása és végrehajtása szükséges a határértékeknek megfelelő vízminőség biztosításához. A biztos felhívta a figyelmet, hogy rendezetlen a vízhasználati díj önkormányzati kivetésének jogszabályi háttere azok esetében, akik közkifolyóból, például utcai nyomós kútból fedezik a szükségletüket, s azt is javasolta, hogy dolgozzanak ki vízdíj támogatási rendszert a rászorulóknak részére.

Az egészséges étkeztetés a gyermekek egészségének egyik feltétele, olyan kiemelkedő érdek, amelynek védelmében az Alaptörvény alapján az államnak cselekednie kell, hangsúlyozta az ombudsman AJB-2245/2013. számú jelentésében, amely az iskolai büfék kínálatát vizsgálta. Az állam közreműködése, a szabályok megalkotásán és betartatásán alapuló védelem azért is elengedhetetlen, mert a gyermekek egészségéhez fűződő érdekekkel szemben áll az üzemeltetők gazdasági érdeke. Az üzemeltetők célja a gazdasági haszon-szerzés: ennek figyelembe vételével alakítják ki az árukészletet, előnyben részesítve azokat a termékeket, amelyeket a gyermekek szívesen vásárolnak. E tevékenység gyakorlását nem szabad pusztán a piaci folyamatok függvényévé tenni, az iskolákban árusított élelmiszerek kínálatában az egészségügyi szempontoknak kell elsőbbséget élvezniük. Aggályos, hogy nincs jogi garancia arra, hogy az iskolai büfékben és automatákból egészséges ételeket kínáljanak, pedig az Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézet (OÉTI) már nyolc éve kiadta az erről szóló ajánlását. Az ajánlás nem kötelező, a büfék üzemeltetői ezért jobbára nem is tartják magukat hozzá. Elfogadhatatlan, hogy az OÉTI ajánlásának figyelembe vételét semmi sem szabályozza, ami ellentétes a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, valamint az egészséghez való alapjoggal. Az alapvető jogok biztosa egyetért

az egészségügyért felelős államtitkár véleményével, azzal, hogy jogszabály lenne szükséges a táplálkozás-élettani szempontból nem elfogadható élelmiszerek iskolai forgalmazásának megszüntetésére, az iskolákban nem árusítható élelmiszerek körének meghatározására. További gond lehet, hogy az iskolák közelében üzemelő boltokban be lehetne szerezni azokat a cikkeket, amelyeket az iskolákban egészségi okból nem árulhatnak. A biztos – ebben is egyetértve az egészségügyért felelős államtitkárral – megfontolandónak ítéli, hogy az iskolai büfékre alkalmazott elvárásokkal összhangban szabályozzák a nevelési-oktatási intézmények meghatározott közelségében működő élelmiszerboltok kínálatát is. A biztos felkérte az emberi erőforrás miniszterét, hogy mindezek szellemében kezdeményezze a gyermekek egészséges étkezésével összhangban álló szabályozást, valamint a közmédia lehetőségeit kihasználva segítse a gyermekek egészséges táplálkozására vonatkozó ismeretek terjesztését.

A környezeti neveléssel foglalkozó, AJB-676/2013. számú jelentés megállapítása szerint romolhatnak a jövő nemzedékek életfeltételei, ha a ma fiataljait nem nevelik a *környezettudatosság*, a *fenntarthatóság* szellemében. Az ombudsman szerint a nemzedékek közötti igazságosság egyik alapja a tudásalapú társadalom megteremtése, mert megfelelő ismeretek és információk nélkül sem a társadalom, sem a döntéshozók nem tudják érvényesíteni a természeti erőforrások védelmét. A véges természeti erőforrásokat érintő állami és önkormányzati döntéseknél, a jogszabályok meghozatalakor nemcsak a jelen nemzedék közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni azt is, hogy a ma döntései miként hatnak a jövő generációk életfeltételeire. Az ombudsman vizsgálati jelentésében arra figyelmeztetett, hogy ha a gyermekeket nem nevelik a környezettudatosság szellemében, akkor fennáll annak a veszélye, hogy nem csak a saját, hanem a jövő nemzedékek életfeltételei is romlanak. Ez pedig nyilván nem szolgálja a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, sem az egészséges környezethez való jogát. A jelentés megállapította, hogy a jogszabályok – a nemzeti alaptanterv és az óvodai alapprogram – megadják annak a lehetőségét, hogy minden gyermek részesüljön környezeti-fenntarthatósági nevelésben. Az alaptanterv és alapprogram megvalósítása azonban végső soron a pedagógusokon múlik, mert a helyi pedagógiai tanterveket az adott oktatási-nevelési intézmény határozza meg. Ezért kiemelkedően fontos, hogy a pedagógusképzésben a jelölteket készítsék fel a környezeti nevelés oktatásának módszereire is. Az ombudsman vizsgálata rámutatott, hogy több, rendszerszintű kérdés megoldására van szükség: például hiányzik a kifejezetten a környezeti nevelésre vonatkozó stratégia és intézkedési terv vagy például a „zöld” óvoda és ökoiskola választásának szélesebb körű lehetősége, és nincs megfelelő szakmai fórum. A biztos felkérte ezért az érintett minisztereket, hogy fontolják meg egy tárcaközi bizottság felállítását, amely a jelentésben bemutatott szempontok alap-

ján előkészíti a környezeti nevelés átfogó stratégiáját, intézkedési és végrehajtási tervét is.

Az ombudsman a *gyermekek egészséges életkedésének* feltételeit átfogóan AJB-1356/2013. számú jelentésében vizsgálta. Napjainkra elfogadott állásponttá vált, hogy a környezet pozitív és negatív hatást is gyakorol az emberi jogokra, hiszen alapvető szerepe és jelentősége van az emberi élet biztosításában. A kismama és a születendő gyermek majd kisgyermek környezetének minősége meghatározó a felnőtt ember későbbi egészsége vonatkozásában. Ez pedig fokozott problémaként jelenik meg olyan háztartásokban, ahol mindez nélkülözéssel, szegénységgel, deprivációval társul. A hazánkban 1991 óta hatályos ENSZ Gyermekjogi Egyezmény rögzíti a diszkrimináció tilalmán túl, az egészséghez, a szociális biztonsághoz és a megfelelő életszínvonalhoz való jogot. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának 5. Átfogó Kommentárja kimondja, hogy a részes államoknak biztosítaniuk kell minden gyermek hozzáférését a lehető legjobb egészségügyi ellátáshoz és táplálkozáshoz a koragyermekkor éveiben. Az európai régióban a születéstől a 18 éves korig felmerült összes betegségteher közel egyharmada vezethető vissza a nem biztonságos és egészségtelen környezetre a gyermek otthonában és a tágabb közösségben, jelentős szociális és gazdasági költségeket okozva. Az UNICEF 2012 májusában közzétett, deprivációs felmérése szerint minden harmadik gyerek nélkülözőnek számít ma Magyarországon. Amint arra már korábban utaltunk, a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia helyzetelemzése szerint hazánkban 2009-ben a gyermekek 21%-a, mintegy 380 ezer gyermek élt szegénységben. A társadalmi kirekesztettség egészségügyi vonatkozásai közül az egyik legjelentősebb a mai Magyarországon az, hogy az egészségügyi ellátások tekintetében jelentős területi egyenlőtlenségek mutatkoznak. A biztos hivatalból indított, nagy terjedelmű, átfogó vizsgálatában tájékoztatást kért az egészségügyért, valamint a társadalmi felzárkózásért felelős államtitkároktól, az Országos Környezetegészségügyi Intézet, az Országos Egészségfejlesztési Intézet, az Országos Gyermekegészségügyi Intézet vezetőitől, az országos védőnőtől, a WHO Magyarországi Képviselőjétől, valamint az ún. kistérségi tükrököt készítő Magyar Máltai Szeretetszolgálattól is. A vizsgálat feltárta, hogy az adott területen élő személyek, különösen a hátrányos helyzetű térségekben ellátott gyermekek egészséghez való jogával összefüggő visszasságot okoz a védőnői ellátáshoz való hozzáférés egyenlőtlensége, annak funkcionális elérhetetlensége vagy korlátozott elérhetősége, valamint a – gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaiként működő – védőnő, gyermekorvos és házi gyermekorvos együttműködésének esetlegessége. A kötelező védőoltások kapcsán kiderült, hogy az előző évekhez hasonlóan a folyamatos oltások átoltási üteme Borsod-Abaúj-Zemplén megyében volt a legkedvezőtlenebb, de problémák voltak Szabolcs-Szatmár-Bereg és Pest megyében is. A biztos rendelkezésére álló információk szerint 2010 szeptemberét követően

a társadalmi felzárkózás modelljének részeként működő Biztos Kezdet Gyerekházak programjában az átadás-átvétel nehézségei, az MTA Gyerekesély Program Irodája korábbi formájában való megszűntetése, a szakértői gárda szinte teljes cseréje, a pályázati kiírások elhúzódása fennakadást okozott a rendszer működésében. Kiemelten fontos lenne – a transzparencia növelése érdekében is – a működő Gyerekházak aktualizált elérhetőségekkel kiegészített listájának nyilvánossá tétele, valamint a hatásvizsgálatok és a monitoring professzionális folytatása, továbbá a felmérések közzététele. Ezek jelenlegi hiánya a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának sérelmét veti fel. Üdvözlendő a kormányzati szándék a gyermekellátás minőségi fejlesztésére és a hozzáférés általánossá tételére, ugyanakkor fontos kiemelni, hogy az egészségügyi ellátórendszer szempontjából működő intézményrendszer egyúttal a gyermekek (és családok) – különös tekintettel a hátrányos helyzetű térségekben élő gyermekek – egyenlő hozzáférését is kell, hogy eredményezze. Éppen ezért üdvözlendő a TÁMOP 6.1.4. Koragyermekkori (0–7 év) kiemelt projekt indítása. A jelenlegi szemlélet és módszertan a pályázat alapjául szolgáló hivatalos helyzetfelmérés szerint sem megfelelő és hiányos, a nemzetközi normákkal és standardokkal nincs összhangban. A helyzetfelmérés rávilágít arra is, hogy a felhasználói ismeret feltérképezése során kiderült: kevés az elfogadott protokoll, módszertani útmutató, a munkájukban azonos célcsoportra irányuló szakemberek (főleg védőnő és orvos) egymás közötti kommunikációja esetleges, egyénektől és a földrajzi területi ellátási kötelezettség különbségétől (vagy egyezőségétől) függ. Lényeges, hogy a szakmai szabályozók szintjén nincs meg a megfelelő harmonizáció; a gyermeket ellátók között a szükséges információk áramlása nem megfelelő, továbbá az egészségügyi alapellátásban a dokumentációk adattartalma nem illeszkedik egymáshoz. A jelentés feltárta, hogy Magyarországon tíz emberből nyolc jódhiányosan táplálkozik, a lakosság 80%-a jódhiányos területen él, a jódhiány állapot felmérése utoljára a kilencvenes években történt meg, s – a nemzetközi szervezetek, például a WHO prioritásként való kezelése ellenére – jelenleg nincs szervezett felvilágosító kampány a jódhiányos állapot megelőzésére. A jelentés úgy értékelte továbbá, hogy a gyermekek környezet-egészségügyére fókuszáló európai program (CEHAPE) végrehajtása időarányosan halad, ugyanakkor szükség lenne több, átfogó felmérés készítésére a regionális célok vonatkozásában és azok teljesítése érdekében. Az ombudsman a jelentés megállapításai kapcsán intézkedést kért az emberi erőforrások miniszterétől, a belügyminisztertől és a védőoltások kapcsán az érintett megyei kormányhivataloktól is, az érintett szervek a jelentés ajánlásait elfogadták.

Az ombudsman *a szegregátumokban élő, hátrányos helyzetű gyermekek egészséges környezethez való jogának érvényesülését* AJB-2050/2013. számon, helyszíni vizsgálatok keretében igyekezett felmérni. Az Oroszlányt, Kázmárkot,

Baktakéket és Nyírmihálydit érintő látogatásokat követően, az ombudsman jelentésében vizsgálati tapasztalatai és szociológiai kutatások alapján rámutatott arra, hogy – miközben egy halmozottan hátrányos helyzetű tanuló 50%-os valószínűséggel roma, és statisztikailag igazolható, hogy 100 roma tanulóból kb. 75 halmozottan hátrányos helyzetű – a roma gyerekek 60 százaléka olyan osztályba jár, ahol gyakorlatilag emberfeletti erőfeszítést jelent az oktatásuk. Egy-egy osztálynak több mint a fele olyan tanuló, aki még nyolcadikos korában sem birkózik meg elemi olvasási-szövegértési feladatokkal sem. A szegénység és a szegregáció tömegessége, valamint a szegregált, illetve szegregálódó iskolák nevelőtestületének kontraszelekciója által meghatározott viszonyok mellett nem hatékony az Integrációs Pedagógiai Rendszer (IPR), a pedagógusok elvi módszertani képzettsége, a pályázati úton elérhető ösztöndíj, a mentori rendszer, stb. A vizsgálat tapasztalatai szerint „Minden érintett iskolában bevezették az IPR-t. Jellemző, hogy a pedagógusok sok módszertani képzésen vettek részt. Az iskolák rendkívül alacsony kompetenciamérési és továbbtanulási mutatói viszont azt bizonyítják, hogy nem tudtak megbirkózni a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek koncentrációjából adódó problémahalmazzal.” Megjegyzendő, hogy az ombudsman munkatársai felújított, korszerű intézményekben jártak a helyszíni vizsgálatok alkalmával. A vizsgálat során világossá vált, hogy a szegregáció egy bizonyos szintje után már a kiváló infrastrukturális adottságok sem jelentenek tanítási és tanulási motivációt. A biztos javaslata arra irányult, hogy az oktatási kormányzat anyagi előnyöket automatikus rendszerben biztosítva támogassa (jutalmazza) a tanítási-tanulási folyamat minden sikerét. Általános tapasztalatként fogalmazódott meg (e nem reprezentatív vizsgálatból levezetve), hogy a közfoglalkoztatás jellemzően nem vezet vissza a „rendes” munka világába; a térségi gettósodással is érintett telepeken élők jellemzően perspektíva nélkül élnek; az új generáció mobilizációs esélyeinek javítása nélkül a szegénység bővített újratermelésére lehet számítani; a szegregált intézményekben tanító tanárok, tanuló gyermekek új motivációs rendszerét ki kellene építeni.

A túlságosan is nehéz iskolatáska mindennapos cipelése gerincfájdalmakhoz, súlyosabb esetben elváltozásokhoz is vezethet. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2004-ben már felhívta az oktatási miniszter figyelmét arra, hogy határozottan lépjen fel annak érdekében, hogy legkésőbb a 2005/2006-os tanév megkezdésekor valamennyi kisiskolás számára könnyebbé válhasson az iskolatáska. A JB-691/2013. számú jelentésében az ombudsman arra figyelmeztetett, hogy bár 2004 óta jogszabály rögzíti a táskák súlyának csökkentésére előírt intézkedéseket, a sajtó minden tanévkezdetkor a változatlan problémáról számol be. A biztos arra emlékeztetett, hogy a tankönyvek súlyával kapcsolatban törvény írja elő a szülők egyetértési jogát az általános iskolák első négy évfolyamában, az ötödik évfolyam-

tól pedig a szülők véleményezési joggal rendelkeznek. Ezzel a joggal azonban a szülők legtöbbször csak formálisan élhetnek, az iskolák a gyakorlatban nem biztosítják a lehetőséget, ami szemben áll a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével. Az ombudsman hivatalból indított vizsgálatában több iskolában is megmérte a tanulók táskáit és azt tapasztalta, hogy mindenütt jelentősen túllépi a határértéket. Az egészségügyi szakmai állásfoglalás szerint ez a határérték – amely még nem jelent kockázatot – a gyermek testtömegének legfeljebb 10 százaléka. Ezzel szemben a mérések azt mutatták ki, hogy például a másodikosok az átlagos testsúlyuk 16–18, a harmadikosok 16, a negyedikesek 15–16, az ötödikesek 14–16 százalékát voltak kénytelenek cipelni. Mi több, amikor az ötödikeseknél úszásoktatás is szerepelt az órarendben, a táska súlya megközelítette a tíz kilogrammot, ami a testsúlyuk 22–25 százalékát tette ki. Az ombudsman az emberi erőforrások miniszteréhez fordult azzal a javaslattal, hogy a szaktárca kezdeményezze a jogszabály módosítását: a gyermekek terhelhetőségét figyelembe véve határozza meg az iskolatáska maximális tömegét és fontolja meg, hogy jogszabályban rögzíti az ergonomikus iskolatáskák megvásárlásának támogatását. A biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a KLIK és az Országos Gyermkegészségügyi Intézet elnökével együttműködve dolgozza ki a tanulók egészséges terhelhetőségét tartalmazó irányelvet. A szaktárca válasza szerint az iskolatáska súlyával kapcsolatos körülményekre a jövőben figyelemmel lesz, a KLIK pedig felhívta az iskolavezetőket a helyes eljárásra.

A fenti jelentéshez kapcsolódóan, AJB-782/2012. számú vizsgálatában az ombudsman igyekezett feltárni, milyen lehetőségekkel számolhat az az iskola, akinek gyógytestnevelést ír elő az iskolaorvos, a szakorvos. Az iskolai gyógytestnevelés kötelező állami feladat, a foglalkozást a pedagógiai szakszolgálat kijelölt nevelési-oktatási intézményeiben kell megszervezni, legálább heti 3, legfeljebb heti 5 tanóra keretében, legfeljebb 16 fős csoportokban, gyógytestnevelő tanár vezetésével. A személyi és tárgyi feltételek megléte azonban kérdéses, mert igen hiányosak az ezekről szóló adatok – erre lehet következtetni az alapvető jogok biztosának megállapításaiból. Nincs például kimutatás a gyógytestnevelők számáról, nem megoldott a rendszerszerű továbbképzésük; a létező továbbképzések drágák, tehát a tanároknak nem elérhetők. A gyógytestnevelés tárgyi feltételeinek szakmai ellenőrzése nem teljes. A gyógytestnevelés rendszerének jelenlegi átalakítása során a jogalkotó nem fordított kellő figyelmet arra, hogy összehangolja a jogszabályok időbeli hatályait, ami a gyakorlatban számos ellentmondáshoz vezet – észlelte a vizsgálat. A gyermekek gyógytestnevelés foglalkozása a délutáni órákban, tanórán kívül, a jogszabályi minimumnál alacsonyabb óraszámokban történik. Sok gyermek azért nem jut el az egészségi állapota alapján szükséges gyógytestnevelésre, mert nincs, aki elkísérje a kijelölt intézménybe. Nincs

többek között egységes gyakorlata, hogy kapjon-e a gyermek érdemjegyet a gyógytestnevelés foglalkozásokon, hogy milyen következményekkel járhat a hiányzás, miként lehet felmentést kérni a foglalkozások alól. Az ombudsman az emberi erőforrások miniszterét és a KLIK vezetőjét kérte, hogy az illetékességükbe eső területeken intézkedjenek a jelentésben feltárt problémák megoldása iránt.

A jogon túli eszközök alkalmazása a projekt keretében

Az ombudsman gyermekjogi munkájának fontos része az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye hazai végrehajtásának figyelemmel kísérése, ennek egyik meghatározó eleme volt 2013-ban hazánk 2013–2014-ben esedékes jelentése a genfi Gyermekjogi Bizottság előtt. Az Egyezmény 44. cikke alapján minden részes államnak ötvenként jelentésben kell beszámolnia arról, milyen intézkedéseket tett az Egyezmény rendelkezéseinek végrehajtása érdekében. A Jelentéseket az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága – egy független szakértőkből álló nemzetközi testület – vizsgálja meg, és az adott ország civil szervezeteinek, majd kormányának meghallgatását követően ajánlásokat tesz. A magyar Kormány eddig kétszer számolt be a Gyermekjogi Bizottság előtt az előre megadott kérdések, illetve szempontok szerint, először 1998-ban, majd 2006 januárjában. A következő jelentést 2012-ban kellett benyújtania, a szóbeli jelentéstétel időpontja pedig 2014. szeptember. Kiemelten fontos időszak ez a gyermeki jogokkal, gyermekvédelemmel foglalkozó civil szervezetek számára is, hiszen a napjainkban oly szükséges, széles körű civil együttműködésre van lehetőség társadalmunk legvédtelenebb csoportja, a gyermekek érdekében ún. *civil alternatív jelentés* elkészítésével, amelynek be-



Székely László
ombudsman
a Gyermek-
parlamenten



Székely László a kecskeméti SOS Gyermekfalu egyik lakóházában

nyújtási határideje – hasonlóan a kormányzati jelentéshez – 2012 volt. Nagy örömünkre szolgált, hogy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala szakmailag is közreműködhetett ebben a munkában, a civil szervezeteknek e munkában való részvételére való meghívásával, fórumteremtéssel, valamint azzal, hogy a „Figyeljetek ránk! A gyermekjogok helyzete Magyarországon (2006–2012) című civil alternatív jelentés (http://www.csagy.hu/images/stories/kutatas/Figyeljetek_rank.pdf) 2013. február 21-én a Hivatalban került bemutatásra a nyilvánosság számára.

Székely László ombudsman 2013. november 20-án, a *Gyermekjogok Nemzetközi Napján* részt vett a kecskeméti SOS Gyermekfalu Magyarországi Alapítványa által rendezett Gyermekparlamenten, és válaszolt a battonyai, lajosmizsei, kecskeméti otthonokból érkező gyermekek kérdéseire. Hangsúlyozta, hogy „az emberi jogok tisztelete a gyermekjogok ismerésével és elismerésével kezdődik”.

Az ombudsman 2013-ben állandó meghívottként továbbra is részt vett a „Legyen Jobb a Gyermekeknek!” Stratégia Értékelő Bizottságának egyeztetéseiben az Emberi Erőforrások Minisztériumában, továbbá aktív részese volt a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Gyermekbarát Igazságügyi Igazságügyi foglalkozó munkacsoportjának, valamint 2012 szeptembere óta a családon belüli erőszakkal foglalkozó munkacsoportnak.

3.2.2.

„Kommunikációval az egyenlő méltóságért – Befogadó beszéd kontra gyűlöletbeszéd”

A 2013-ban indult, „Kommunikációval az egyenlő méltóságért – Befogadó beszéd kontra gyűlöletbeszéd” című projekt célja az volt, hogy feltérképezze: mit tesznek az egyes állami szervek és a tág értelemben vett civil szféra szereplői, a civil és nemzetközi szervezetek, egyházak, nemzetiségi önkormányzatok annak érdekében, hogy elősegítsék a toleráns, nyitott, előítéletektől mentes társadalmi környezet kialakulását.

A gyűlöletbeszéd, az előítéletek által motivált szóbeli és tettleges cselekmények jellemzően a társadalom legkiszolgáltatottabb csoportjait érintik és veszélyeztetik, mindazonáltal e jelenségeknek össztársadalmi szinten is számos káros hatásuk van. A korábbi kisebbségi ombudsmanok rendre szembeültek a gyűlöletbeszéd problémakörével, és több javaslatot is megfogalmaztak ezzel összefüggésben a jogi szabályozás hatékonyságának növelésére. Az elmúlt években több olyan konkrét ügy is felmerült az ombudsmani gyakorlatban, amely a gyűlöletbeszéd elleni büntetőjogi fellépés elégtelenségét, a jogszabályok gyakorlati működésképtelenségét demonstrálta. Különös jelentőséget kap e kérdéskör a gazdasági-társadalmi válság idején, amely – a szűkösség, a fokozódó kiszolgáltatottság okán – a bűnbakképzés, a diszkrimináció melegágya.

Az alapvető jogok biztosa 2012-ben „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt keretében a „Bűnös szegénység – bűnös másság” témakörében kiemelten foglalkozott a válság előítéletességet és szélsőséges megnyilvánulásokat erősítő hatásaival. 2013-ban a kérdéskör a korábbiakhoz képest egy új megközelítésmóddal került fókuszba. A projekt kiindulópontja az volt, hogy a tiltó állami jogszabályok hatékony érvényesítésére csak valóban befogadó, érzékeny társadalmi környezetben van valós lehetőség. Tényleges attitűdváltás szükséges a jogszabályok kötelezettjei és a jogalkalmazók körében is annak érdekében, hogy hatékonyan gátat lehessen vetni az előítéletes, gyűlöletkeltő megnyilvánulásoknak. Az attitűdváltás eszközei a nevelés, az oktatás, a képzések és továbbképzések minden szinten és formában, kisgyermekkortól egészen a jogalkalmazók (rendőrök, bírák, ügyészek) képzéséig.

A projekt keretében folytatott vizsgálatok célja az volt, hogy feltérképezék: a nevelő-oktató programok különféle szintjein mennyiben kapnak valós teret a toleranciát, az integratív társadalom kialakítását elősegítő tartalmak. E körben főként azt vizsgálta a biztos, hogy az arra kötelezett hatóságok és állami szervek miként látják el megelőző feladatukat, és mennyiben segítik a civil szféra ezirányú tevékenységét. Az egyes, hivatalból indított vizsgálatok fókuszában azok a területek álltak, amelyek a biztos megítélése szerint

kulcsfontosságúak a toleráns beszédmód, a nyitott, előítélet-mentes attitűdök kialakításában. Ezek:

- a köznevelés-közoktatás rendszere, az óvodától a pedagógusképzésig;
- a média és az ahhoz kapcsolódó hatósági tevékenység és önszabályozás, a médiaszakemberek oktatása;
- a gyűlöletkeltés elleni jogszabályokat alkalmazó, tág értelemben vett igazságszolgáltatás szereplői;
- mindazon résztvevők tevékenysége, akik valamilyen módon – önkéntes vállalkásuk folytán – kiegészítik, segítik, részben átvállalják a fenti szektorok feladatait (nemzetiségi önkormányzatok, az Európai Unió és nemzetközi programok és támogatások, egyházak és civil szervezetek szerepvállalása, „jó gyakorlatai”);
- a *Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia (Romastratégia)* abból a szempontból, hogy milyen elemeket tartalmaz a társadalmi többség előítéleteinek csökkentése érdekében.

A vizsgálatok keretében a biztos mintegy száz, állami és nem állami szervezet, intézményt keresett meg írásban. Az Ajbt. értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása érdekében az e törvény szerint hatóságnak nem minősülő szervezet vagy személy, valamint a vizsgálattal nem érintett hatóság közreműködésre köteles. Az Ajbt. szerint az alapvető jogok biztosa az általa vizsgált ügyben a közreműködésre köteles szervezettől vagy személytől, illetve a szervezet munkatársától írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást vagy véleményt kérhet. E felhatalmazás alapján kért a biztos írásbeli tájékoztatást a civil szervezetektől, illetve a vizsgálat során a lelkiismereti- és vallásszabadság, illetve az egyházi autonómia teljes körű tiszteletben tartásával megkeresett egyházaknak a projekt témájához kapcsolódó tevékenységéről.

Az egyes vizsgálatok eredményeit a szoros tárgyi összefüggés okán az alapvető jogok biztosa az AJB-1199/2013. számon kiadott közös jelentésben összegezte. A jelentés célja kevésbé az egyes területeken tapasztalható vizsszásságok feltárása volt, mint inkább az, hogy a kérdéskörrel átfogó képet adva széles körű elemzés készüljön a toleráns, az egyenlő emberi méltóság elvén nyugvó társadalom kialakítását elősegítő állami, valamint az azt kiegészítő, tág értelemben vett civil szerepvállalásról. A jelentés tehát elsősorban a vizsgált kérdéskörre való figyelemfelhívást célozza. A vizsgálatok közös célja volt továbbá feltérképezni azokat a jó gyakorlatokat, civil kezdeményezéseket, amelyek jellemzően alulról építkezve, a szemléletformálás felől közelítve töreksenek az előítéletes megnyilvánulások elleni fellépésre. A projekt keretében az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában 2013. április 29-én műhelybeszélgetésre került sor „Jó gyakorlatokkal a toleranciáért” címmel, amelynek tapasztalatai szintén hozzájárultak a projekt eredményeit összegző jelentéshez.

A projekt legfontosabb megállapításai és tapasztalatai

Számos pozitív törekvés is látható a tolerancia és előítélet-mentesség fejlesztésével kapcsolatban az *óvodai nevelésben*, a *köznevelésben* és a *pedagógusképzésekben*. Ugyanakkor a 2013-ban hatályba lépett Alapprogram, Nemzeti alaptanterv és egyéb irányelvek, jogszabály-módosítások, valamint pályázatok hatékonysága, illetve eredményei a gyakorlatban még nem mérhetőek vagy ítélnélhetőek meg, így megvalósulásuk hatékonyságáról csak a következő években lehet érdemben állást foglalni.

A fentiekén túl azonban ellentétes tendenciák is megfigyelhetők: a pedagógiai világnézet, a pedagógusok pedagógiai eszköztárát megújító átfogó koncepcióváltás nem mutatkozik meg az oktatás területén, miközben – részint éppen a jogi szabályozásból adódóan – egyre erősödő szegregációról és szeparációról beszélhetünk. A magyar köznevelésnek (közoktatásnak) ezért a szakértők szerint olyan széleskörű koncepcióváltásra van szüksége, amelyben a toleranciára nevelést elősegítő alternatív módszereket és technikákat központilag beépítik az állami oktatásba, a rendszer szerves részévé teszik és azok ezáltal mindenki – minden gyermek, szülő és pedagógus – számára elérhetővé válnak. Problémát jelent továbbá, hogy míg a tantervekben – legalább koncepcionális szinten – megjelenik a roma kultúra megismertetésére, az integráció elősegítésére irányuló szándék, addig a többi kirekesztett társadalmi csoporttal kapcsolatban az elfogadó attitűd fejlesztése nem figyelhető meg. Például a szexuális kisebbségek, a hajléktalanok vagy a fogyatékossgal élő személyek csak csekély mértékben vagy egyáltalán nem jelennek meg az irányelvekben, tantervekben, illetve programokban.

Az esélykülönbségek kiegyenlítésére, a jogegyenlőség érvényesítésére törekednek a pedagógusképző egyetemek és főiskolák is, az eredményekkel azonban – látva a hazai jelenségeket – jellemzően az intézmények maguk sem elégedettek. A felsőoktatási intézmények kiemelték, hogy az integratív és inkluzív nevelés, a hátrányos megkülönböztetést elszenvedő csoportok iránti megértő, segítő attitűd kialakítása nem lehet kizárólag egy-egy projekt tartamára szervezhető speciális kurzusok feladata, hanem a pedagógusképzés egésze alapfeladatának része kellene, hogy legyen. A felsőoktatás jelenlegi rendszerében hiánypótlónak számítana egy olyan – akár választható szinten felvehető – tantárgyblokk, illetve speciális képzés, amely a demokratikus állampolgári kompetenciák fejlesztésére irányul. Tekintettel arra, hogy a magyar társadalom értékrendjét európai és tágabb nemzetközi kontextusban vizsgáló kutatások egyértelműen jelzik a különféle kisebbségekkel szembeni intolerancia viszonylag magas szintjét, e körben különös gondot kellene fordítani a különböző tréning jellegű képzési formák fejlesztésére és elterjesztésére a pedagógusképzésben. A témában szervezett hatékony szakmai továbbképzések nélkülözhetetlenek a pedagógusok attitűd- és szemléletvál-

tásában. Önmagában egy képzés sem alkalmas arra, hogy azonnali változást elérjen, de lépés lehet a változtatás felé.

Összességében fontos lenne, hogy az oktatáspolitikai kezdeményezések egymást erősítve és kiegészítve törekedjenek az oktatási egyenlőtlenségek csökkentésére, és arra, hogy előítélet-mentes, nyitott felnőtté váljanak a felnövő generációk tagjai. Ennek érdekében a biztos jelentésében számos intézkedésre kérte fel az emberi erőforrások miniszterét. Kezdeményezte többek között, hogy a köznevelés és az óvodai nevelés területén tegye meg a szükséges intézkedéseket a szegregáció teljes mértékű megszüntetésére és a szeparáció minden lehetséges eszközzel való csökkentésére, és monitorozza a hatályos joganyag egészét abból a szempontból, hogy az mennyiben segíti elő, illetve hátráltatja az integrált nevelést. A biztos intézkedéseket kezdeményezett előítélet-mentes erkölcsi értékeket fejlesztő alternatív pedagógiai módszerek és technikák beillesztésére és alkalmazására, valamint a különböző vallások és kultúrák minél szélesebb körének megismertetése érdekében, ezzel is elősegítve a megértést és az előítélet-mentes attitűdök kialakulását. Hangsúlyozta: jogszabály-módosítás szükséges annak érdekében, hogy az emberi jogokra épülő különböző álláspontokat megfelelő formában a köznevelés rendszerében valamennyi diák megismerhesse. Kezdeményezte továbbá a toleranciára neveléshez kapcsolódó tartalmak és módszerek beépítését a pedagógusok alap- és továbbképzési rendszerébe, valamint azt, hogy a toleranciára nevelés eredményességét és hatékonyságát megfelelő minőségbiztosítási eszközökkel, felmérésekkel rendszeresen ellenőrizze a minisztérium. Válaszában a köznevelésért felelős államtitkár alapvetően egyetértését fejezte ki a jelentésben megfogalmazottakkal összefüggésben, konkrét jogszabály-módosítást azonban nem kezdeményezett a tárca.

A *média* a szocializáció, az „élethosszig tartó nevelés” kevéssé tudatosan alkalmazott, de annál inkább létező terepe, amely a legkülönfélébb életkorú, világnézetű és társadalmi helyzetű személyekre egyaránt hatással van. Prevenációs hatása tehát kiemelkedő is lehet, ugyanakkor – amennyiben tévhitet, sztereotípiákat közvetít az egyes sérülékeny csoportokkal kapcsolatosan – negatívan is befolyásolhatja a társadalom szemléletmódját.

A jelentésben az alapvető jogok biztosa részletesen bemutatta, hogy mit tesznek a közszolgálati és kereskedelmi médiumok, az önszabályozó testületek, a médiszakemberek képzéséért felelős felsőoktatási intézmények, továbbá a civil szervezetek annak érdekében, hogy a média az előítéletek újratermelése helyett a társadalmi integráció megteremtésének csatornájává váljék. Láthatóan számos magas színvonalú kezdeményezés van e téren, és a médiszakemberek – az elvek szintjén legalábbis – készen állnak arra, hogy a sérülékeny csoportok és az egész társadalom érdekeit egyaránt szolgáló sajtótermékekkel, műsorszámokkal segítsék a közönség tájékoztatását és szórátkoztatását. Az etikai elvek magas szintű képviselője és kifejtése a beérkezett

válaszok értelmében nem a közszolgáltatóság monopóliuma: a szakmaiság és a társadalom egészének érdekeit szolgáló megközelítésmód nem áll feltétlen ellentétben a profitorientált működéssel sem. A médiaszakemberek képzése során az egyes intézmények, eltérő mértékben ugyan, de jellemzően hangsúlyt helyeznek arra, hogy a társadalmi sztereotípiákon túlmutató, árnyalt képet adjanak a kirekesztett csoportokról és a velük szembeni előítéletek és rögzült beszédmodok mintáiról.

A biztos hangsúlyozta azonban: a média fent bemutatott törekvései ellenére is a sérülékeny csoportok részint „láthatatlanok” maradnak, részint pedig a róluk kialakított, kevésbé kedvező, egyoldalú képpel találkozhatnak a média-fogyasztók a mindennapokban. Ennek hátterében a média és a társadalom viszonyrendszere állhat: a média nem választható el a társadalom egészétől, és hatásmechanizmusuk kölcsönös: ahogyan a társadalom vélekedései többé-kevésbé megszűrve, de gyakran önkéntelenül visszatükröződnek a médiumokban, úgy a médiumok is visszasugározzák e vélekedéseket a fogyasztók felé. Ezáltal az előítéletek egyre inkább stabilizálódnak.

Összességében azonban az alapintézmények jó úton járnak, és következetesen kell haladniuk ezen az úton: szakmai, etikai kódexaik tökéletesítésével, munkatársaik képzésével és továbbképzésével, érzékenyítésével, a sérülékeny csoportok szervezeteivel történő konzultációval és folyamatos monitorozással. Ennek érdekében az alapvető jogok biztosa konkrét intézkedésekre kérte fel a Médiatanácsot, a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alapot (MTVA), továbbá a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (NMHH). Kezdeményezte egyebek mellett a Közszolgálati Kódex módosítását az abban jelenleg nem szereplő más sérülékeny, illetve hátrányos helyzetű csoportok, így különösen az idősek, a migránsok, a szexuális kisebbségek megjelenítésével. Az NMHH egyetértett azon ajánlással, hogy a Műsorfigyelő- és Elemző Főosztály által folytatott, az egyes társadalmi, gazdasági, etnikai csoportok, a határon túli magyarok, a bevándorlók és a fogyatékossgal élő személyek média-megjelenéséről szóló vizsgálatának fókuszcsoportjait egészítse ki további sérülékeny csoportokkal, így a vallási és a szexuális kisebbségekkel. Az MTVA elnöke válaszában arról tájékoztatta a biztost, hogy a jövőben prioritásként kezeli majd antidiszkriminációs, érzékenyítő tréningek szervezését a közmédia munkatársai részére. A fiatal roma médiaszakemberek részére szervezett gyakornoki program folytatására vonatkozó ombudsmani ajánlást mindazonáltal az MTVA elnöke nem fogadta el, az alapvető jogok biztosa azonban az ezzel kapcsolatosan álláspontja fenntartásáról tájékoztatta.

Az *igazságszolgáltatási rendszer* személyi állományának túlnyomó részét a jogászai pálya gyakorlói adják, így kiemelten fontos, hogy képzésükben miként jelenik meg e szempontrendszer. A jogi kari dékánok válaszaik alapján látható, hogy az alap- és mesterképzés keretein belül különböző súllyal tudják a karok megvalósítani az érzékenyítést. Az alapképzés során a tantárgyak

tematikája inkább csak az adott jogág vonatkozó szabályozását tárja a hallgatók elé, illetve a kötelezően választható tantárgyak tudnak ennél összetettebb képzést adni a témában. A kis létszámú fakultációs csoportokkal alaposabban meg lehet ismertetni az érzékeny társadalmi csoportok helyzetét, a róluk való felelős gondolkodás alapjait, és az erre az alapra épülő jogászai gondolkodás tudományosan igazolt kiinduló pontjait. Láthatóan azonban a legtöbb kar – a jogi oktatás profiljához illeszkedően – az érzékenyítés helyett a lexikális, jellemzően jogi ismeretek átadására helyezi a hangsúlyt e területen is. Kiemelendő jó gyakorlatként jelennek meg mindazonáltal a különböző jogklinikák egyes egyetemeken.

Egy, a jogászhallgatókat érintő, a vizsgálat során feldolgozott kutatásból ugyanakkor igen kevéssé biztató kép rajzolódott ki a joghallgatók attitűdjéről és a jogi oktatásnak erre gyakorolt hatásáról. Az elsőéves és a negyedéves hallgatóknak a jog szerepével kapcsolatos – meglehetősen zavaros, elfogult és kirekesztő – álláspontja alig tér el egymástól, ami azt jelenti, hogy az egyetemi évek alatt a különböző kötelező és fakultatív képzések az esetleges legjobb szándék ellenére sem hoznak valódi pozitív változást. Ennek okai lehetnek részben az egyetem megkezdéséig bekövetkezett szocializációs hatások, részben pedig az, hogy az alapvető emberi jogok gyakorlati megvalósulását célzó érzékenyítés még mindig nem kap olyan súlyt ezekben a felsőoktatási intézményekben, hogy képes legyen a jövő döntéshozó jogász-értelmiségét kellően pozitív irányban befolyásolni.

Az igazságszolgáltatás résztvevőivel kapcsolatban az alábbiak emelhetők ki:

A *rendőrség* vezetőinek és az adott ügyben intézkedő rendőröknek elsőként kell dönteniük egy konkrét helyzetben arról, hogy miként értelmezzék az érzékeny társadalmi csoportokat érintő, hatáskörükbe tartozó cselekményeket. Éppen ezért a rendőri állomány ilyen irányú képzése, továbbképzése, érzékenyítése rendkívül fontos társadalmi elvárás a modern jogállamban. A kapott tájékoztatás szerint a közrendvédelemben a tiszthelyettesek kaptak már ilyen jellegű képzést, azonban – a tréning eredményességét vizsgáló hatástanulmány hiányában is – kijelenthető, hogy ilyen súlyú társadalmi probléma esetén folyamatos továbbképzésekre lenne szükség. Az *ügyészség* képviselői részben a Magyar Ügyészképző Központban történő képzések, továbbképzések során, részben pedig különböző szakmai konferenciák alkalmával találkoznak a problémakörrel. A Magyar Ügyvédi Kamara válaszából kiolvashatóan az *ügyvédjelöltek* képzését nem tekintik az érzékenyítés ideális terepének. E képzés ugyanis a megyei kamarák hatáskörébe tartozik, és elsősorban az ügyvéd gyakorlati tevékenységének előkészítését és a sikeres szakvizsgázásra történő felkészítést szolgálja, korlátozott óraszámban.

Az Országos Bírósági Hivatal elnöke a *bírák* képzésével, továbbképzésével összefüggésben jelezte: a Magyar Igazságügyi Akadémia civil szervezetek segítségét is igénybe veszi annak érdekében, hogy a leendő és a már döntéshozó

bírók minél jobban átlássák az emberi jogok problematikájának egy-egy szegmensét. Ugyanakkor a biztos hangsúlyozta: súlyos gondok mutatkoznak a gyűlölet-bűncselekményre vonatkozó büntető törvénykönyvi tényállás alkalmazásával: a jelentés lezárásának időpontjáig e tényállás alapján Magyarországon kizárólag roma nemzetiségű magyar állampolgárokat ítélték el. A biztos hangsúlyozta ezzel összefüggésben: az a tény, hogy ezt a tényállást a büntető bírák – érvekkel alátámasztva – a többségi társadalom tagjának sérelmére elkövetett bűncselekmény esetén is használhatják, önmagában ellentmond a kisebbségvédelem terén kialakított szakmai és tudományos álláspontoknak. A biztos felkérte ezért a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a bírói jogértelmezés figyelembe vételével, a Kúriával együttműködve – vizsgálja meg, a régi vagy az új büntető törvénykönyvi tényállás alkalmasabb-e arra, hogy az ítélkezési gyakorlat során a valóban veszélyeztetett, társadalmilag érzékeny csoportok tagjaival szemben elkövetett gyűlölet-bűncselekményeket szankcionálja. A miniszter válaszában részletes dogmatikai elemzést adott az új Btk. közösség tagja elleni erőszak büntetőjogi tényállásáról, mindazonáltal kevésbé tért ki a jogalkalmazás sajátos szempontjaira és dilemmáira. A biztos a jelentésben foglaltakat fenntartva továbbra is a miniszter figyelmébe ajánlja a közösség tagja elleni erőszak tényállása gyakorlati alkalmazásának folyamatos monitorozását és értékelését annak érdekében, hogy az mind teljesebb mértékben tölthesse be valódi társadalmi funkcióját, és ne eredményezzen a korábbi tényálláshoz hasonlóan diszfunkcionális, a többség érdekeit védő jogalkalmazási gyakorlatot.

A *büntetés-végrehajtás* területén – az országos parancsnok tájékoztatása szerint – számos erőfeszítést tesznek az állomány emberi jogi képzése és érzékenyítése érdekében. E célból számos civil szervezettel működnek együtt országos és lokális szinten egyaránt. Ugyanakkor – különösen az ombudsmanhoz, illetve a korábbi kisebbségi ombudsmanhoz érkezett, e tárgyú panaszok alapján – állítható, hogy további képzésekre lenne szükség.

A biztos jelentésében hangsúlyozta: nem lehet eléggé kiemelni azt a tevékenységet, amelyet a társadalmi érzékenyítés területén a *civil szervezetek* végeznek. Szerepüket, az együttműködés fontosságát az igazságszolgáltatás és a jogászképzés több résztvevője is hangsúlyozta.

A KSH 2011. évi népszámlálási adatai szerint a nagy történelmi *egyházakhoz* tartozó hívők száma ugyan csökkent, a kisebb egyházak, felekezetek híveinek aránya viszont emelkedett. A lakosságnak valamivel több, mint a fele valamely egyházhoz, felekezethez tartozónak vallja magát. A toleráns beszéd, az előítélet-mentes gondolkodásmód kialakításában, a közvélemény alakításában tehát kiemelt szerephez jutnak az egyházak.

A vizsgálat során választ adó egyházak fontos szerepkörnek tekintik a rászorulókkal való foglalkozást. Elsődlegesen az oktatás keretében koncentrálnak a toleranciára nevelésre, mégpedig az egyes egyházak tanításaiból me-

rítve, egyfajta erkölcsi nevelést alkalmazva. Az egyes kirekesztett társadalmi csoportokat célzó befogadó programokról – a roma-missziók és a hajléktalan-ellátás kivételével – viszonylag kevés egyház nyilatkozott kifejezetten, pedig alapvetően mindegyikük foglalkozik étel- és ruhaosztással, illetve egyéb, karitatív jellegű tevékenységekkel.

Néhány egyház működtet olyan, példaértékű programot, amely a kirekesztett csoportok tagjainak a társadalom általi elfogadását szorgalmazza. Jellemzően inkább a rászorulókat segítő, karitatív tevékenységet végeznek az egyházak annak érdekében, hogy segítsenek a sérülékeny csoportokhoz tartozó embereknek, közvetve szolgálva ezzel az integráció ügyét.

A *nemzetiségi önkormányzatok* alapvető feladata nem a társadalmi tolerancia érdekében végzett tevékenység, hanem közösségük képviselője, kultúrájának, hagyományainak ápolása. Ezáltal természetesen pozitív képet alakítanak ki az adott nemzetiségről, és a megismerést, ezen keresztül a pozitív viszonyulás kialakítását szolgálják. Mindazonáltal – a társadalomban tapasztalható előítéletekre tekintettel – esetenként belekényszerülhetnek abba a szerepkörbe is, amelyben közvetlenül is fel kell venniük a harcot az előítéletes megnyilvánulásokkal szemben. A társadalomban meglévő előítéleteknek semmilyen racionális alapjuk nincs, szinte bármelyik közösséggel szemben lehet parttalan indulatokat kelteni. Ezt példázza, hogy a Magyarország és az anyaország közötti esetleges nézetkülönbségek hatására több esetben a magyarországi nemzetiségek önkormányzati vezetőit vagy akár magukat a közösségeket is fenyegetések érték, miközben az adott konfliktushelyzet kialakulásában nyilvánvalóan semmilyen szerepük nem volt. Mindazonáltal az országos nemzetiségi önkormányzatok alapvetően – az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ) kivételével – nem vesznek részt a társadalomban meglévő előítéletek lebontását közvetlenül célzó programok előkészítésében és megvalósításában.

Az ORÖ – illetve a jogelőd Országos Cigány Önkormányzat – évek óta közreműködik az esélyegyenlőségi programok véleményezésében, kidolgozásában, ám szerepvállalása 2010 után sokkal hangsúlyosabbá vált e téren. A részvételével, közreműködésével kidolgozott és megvalósított programok elsődlegesen a roma közösség életkörülményeit kívánják javítani, és kiemelt területként kezelik az oktatást, a felnőttképzést és a foglalkoztatást.

A Kormány és az ORÖ közötti keret-megállapodás 16 pontban megfogalmazott célkitűzései közül azonban mindössze egy sorolható közvetlenül is az előítéletek elleni fellépés körébe. Az előítéletek megszüntetésével, mérséklésével kapcsolatos feladatok a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia végrehajtása érdekében elfogadott kormányzati intézkedési tervben sem jelennek meg a jelentőségüknek megfelelő hangsúllyal. Konkrét intézkedéseket mindössze a romák médiaábrázolása, illetve a helyi konfliktuskezelés körében határozott meg a kormány. Amint azt a 2011-es gyöngyöspatai események is mutatják, a helyi feszültségek kezelése nagyon fontos feladat,

hiszen ha ez kellő időben nem történik meg, könnyen etnikai színezetet kaphat, és magyar–roma ellentétként jelenhet meg. A biztos hangsúlyozta, hogy a Felzárkózási Stratégiában, illetve a végrehajtását szolgáló intézkedési tervben szükséges fokozottabban megjeleníteni a többségi társadalom nyitott, toleráns gondolkodását segítő, az előítéletek lebontását célzó feladatokat. A biztos ezért felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy készítse elő a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia módosítását. A minisztériumi válasz alapján a Stratégia intézkedési tervének revíziója során fokozott figyelmet fordítanak majd az ilyen jellegű intézkedésekre.

A tolerancia erősítésének direkt eszközrendszerét biztosíthatják *az európai uniós és nemzetközi programok és támogatások*. Jelenleg is számos olyan program és forrás érhető el, amelyek célja a tolerancia erősítése, a hátrányos megkülönböztetés leküzdése. Ezek azonban jórészt direkt, kifejezetten a szemléletformálást célzó eszközök, amelyekkel a célközönség csak kampányszerűen találkozhat, így elmélyült, hosszabb távú hatás kiváltására kevésbé alkalmasak, mint azoknak az – oktatási, egyházi, stb. – intézményeknek a tevékenysége, amelyek a mindennapi élet részét képezhetik. Jelentőségük mindazonáltal nem lebecsülendő.

Gyakran európai uniós vagy nemzetközi forrásból történik *a civil szervezetek* előítéletesség elleni tevékenységének finanszírozása is. A jelentés valamennyi vizsgált szektorban bemutatott olyan civil kezdeményezéseket, amelyek megközelítésmódja, hatékonysága példaértékű lehet. A biztos jelentésében felkérte ezért a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) vezetőjét, hogy fordítson fokozott figyelmet a toleranciára nevelést célzó uniós pályázati programok közvetítése, koordinálása során a megvalósító civil szervezetekkel való hatékony együttműködésre.

A jelentés rámutatott: bármennyire sikeresek, eredményesek is az egyes civil kezdeményezések, az elszigeteltségük, egyediségük okán, átfogó állami támogatottság, hosszú távú, országos szintű, egységes megvalósítás nélkül a legjobb gyakorlatok is csak jó példák maradnak; önmagukban csak szűk körben képesek igazán hatékonyan működni. Lokális hatékonyságuk ellenére sem helyettesíthetik tehát a megfelelő állami intézkedéseket a szemléletformálás terén, ugyanakkor követendő példaként szolgálhatnak az állami intézkedések kidolgozása és megvalósítása során.

A „Kommunikációval az egyenlő méltóságért – Befogadó beszéd kontra gyűlöletbeszéd” projekt kiindulópontja volt, hogy a befogadó társadalom, az esélyegyenlőség elvárt, vágyott képei csak a megelőzés, az „élethosszig tartó” toleranciára nevelés következetesen alkalmazott eszközeivel érhetőek el. Sok a jó törekvés, állami és civil szinten egyaránt. Mindazonáltal e törekvések nem azonos mértékben érintik az egyes sérülékeny csoportokat: míg számos intézkedés célozza valamilyen módon a romákkal szembeni előítéletek csökkentését, lényegesen kevesebb figyelem irányul

a más sérülékeny csoportokkal – így a fogyatékossgal élő személyekkel, a szexuális kisebbségekkel, a hajléktalanokkal – szembeni tolerancia megteremtésére. A biztos jelentésében hangsúlyozta: fontos, hogy a létező törekvéseket erősítve, a hiányosságokat és esetleges ellentmondásokat orvosolva, a civil kezdeményezések módszertanát példaként felhasználva még erőteljesebb és egységesebb képet mutassanak az állami intézmények annak érdekében, hogy a gyűlöletkeltő szavak és tettek a jövőben csak elszigetelt jelenségeként létezzenek, és hogy a befogadás, a tolerancia, a nyitottság és a sokszínűség értéként való elfogadása váljon általános társadalmi szemléletté.

3.2.3.

„Méltó kezdet – A fiatalok munkavállalási lehetőségei”

A 2012-es évben az alapjogi biztos „Méltó kezdet – A fiatalok munkavállalási lehetőségei” címmel vizsgálatosorozatot indított. A kérdés alapjogi aspektusú vizsgálatát azért tartotta kiemelten fontosnak, mivel a *fiatal felnőttek munkanélkülisége* nem csak az Európai Unióban, hanem egyre inkább hazánkban is komoly problémát, kihívást jelent a társadalom számára. A felnőtt életük kezdetén álló, pályakezdő fiatalokat sújtó munkanélküliség – annak ellenére, hogy ez a generáció a történelem talán legfelkészültebb, legszerteágazóbb ismerettel rendelkező nemzedékének tekinthető – egyre nehezebbé teszi számukra az önálló életvitel, egzisztencia megalapozását, s emiatt egyre sérülékenyebbé, kiszolgáltatottabbá válnak. Mindezen okokra, valamint arra is tekintettel, hogy az Ajbt. szerint az ombudsman kiemelt feladata, hogy tevékenysége során *megkülönböztetett figyelmet fordítson a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére*, az iskolából kilépő, munkavállaló és munkát kereső fiatal korosztályt veszélyeztetett társadalmi csoportnak tekintette, és jogainak védelme érdekében szükségesnek tartotta a rendelkezésére álló eszközökkel történő fellépést, érdekeik határozott képviselését.

A projekt során a biztos elsősorban azt kívánta áttekinteni, hogy milyen intézkedések történtek és történnek – elsősorban az állami szervek, de a munkáltatók részéről is – a fiatalok foglalkoztatása, munkanélküliségük enyhítése érdekében, illetve milyen eszközökkel segítik és melyek az akadályai annak, hogy ez a korosztály vállalkozóvá-önfoglalkoztatóvá váljon. Eltérő nehézségekkel küzdenek-e az iskolából kikerülő, pályakezdő fiatalok (18–25 évesek), illetve azok, akik már rendelkeznek néhány évnyi munkatapasztalattal (25–35 évesek), továbbá milyen különbségek vannak az általános iskolát, szakmunkásképzőt végzettek, az érettségivel rendelkezők és a felsőfokú végzettségűek munkavállalási nehézségei között. Külön vizsgálat tárta fel a fogyatékossgal élő fiatalok munkaerőpiacra való bejutási esélyeit.

A *fiatalkori munkanélküliség elemzése* kapcsán ugyanakkor nem lehet eltekinteni attól, hogy sajátosan kedvezőtlen munkaerő-piaci helyzetük több szálon is kapcsolódik az oktatási rendszerhez. A pályakezdő, munkatapasztalat nélküli vagy csekély munkatapasztalattal rendelkező fiatal könnyebben tud elhelyezkedni, ha az iskola olyan szaktudást, piacképes ismereteket biztosít számára, amelyek birtokában meg tud felelni a munkaerőpiac kihívásainak. Emellett fontos lenne az is, hogy az iskolában töltött évek alatt – az elméleti ismeretek mellett – a fiatalok szert tegyenek gyakorlati tudásra, munkatapasztalatra is. Ezért a projekt különös hangsúlyt helyezett annak feltárására, hogy – függetlenül attól, hogy a fiatal milyen iskolai végzettséggel kerül ki a munkaerőpiacra – az oktatási rendszer megfelelően készíti-e fel a munkavállalásra vagy akár a vállalkozóvá válásra a fiatalokat. Ennek keretében külön vizsgálat indult a felsőoktatási hallgatók szakmai gyakorlatával, illetve az iskolaszövetkezet keretében történő munkavállalással összefüggésben.

A vizsgálatok során a biztos – a fiatal felnőttek jogainak minél teljesebb érvényre jutását célzó törekvése érdekében – igyekezett széles körben együttműködni az érintett állami és civil szervezetekkel. Ennek keretében aktív konzultációt folytatott a fiatalok különböző érdekvédelmi szervezeteivel, így a Nemzeti Ifjúsági Tanács, a Fiatal Vállalkozók Országos Szövetsége, a Fiatal és Kezdő Vállalkozók Egyesülete, az AGRYA Fiatal Gazdák Magyarországi Szövetsége, valamint a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciája tagjaival, akik konkrét, gyakorlati tapasztalataikon keresztül mutatták be, hogy melyek azok az okok, amelyek leginkább hátráltatják a fiatalok sikeres elhelyezkedését, vállalkozóvá válását. Emellett a biztos több kérdésben is részletes tájékoztatást kért a területért felelős tárcáktól, a Nemzetgazdasági Minisztérium Foglalkoztatásért Felelős Államtitkárságától, az Emberi Erőforrások Minisztériuma Felsőoktatásért Felelős Államtitkárságától, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól, valamint a Nemzeti Munkaügyi Hivataltól. A munkáltatói oldal véleményének megismerése érdekében megkereste a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara és a Magyar Iparszövetség elnökét, valamint több multinacionális vállalatot, így a Magyar Olaj- és Gázipari Nyilvánosan Működő Részvénytársaságot, az IBM Magyarország Kft-t, a Mercedes-Benz Manufacturing Hungary Kft-t, az Audi Hungaria Motor Kft-t. Azzal összefüggésben, hogy az oktatási rendszer mennyiben készíti fel a fiatalokat a munkavállalásra, tájékoztatást kért az ország különböző területein működő közép- és felsőfokú oktatási intézményektől, az ottani karrierirodáktól, hallgatói önkormányzatoktól is.

A vizsgálatok mellett a biztos nagy hangsúlyt fektetett arra is, hogy lehetőséget biztosítson a fiatalok munkanélküliségével kapcsolatos különböző szakmai álláspontok megismertetésére, ezért e témakörben két konferenciát is szervezett. 2013. június 21-én került sor a projekt nyitókonferenciájára, amelyet Andor László, az Európai Bizottság foglalkoztatásért, szociális

ügyekért és társadalmi összetartozásért felelős biztosa videó-üzenetben is köszöntött. A záró konferencián Czomba Sándor foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár és Maruzsa Zoltán felsőoktatásért és tudománypolitikáért felelős helyettes államtitkár mellett a Magyar Rektori Konferencia elnöke, Mezey Barna is előadást tartott a fiatalok munkavállalási esélyeiről. A nagy érdeklődés mellett megtartott két rendezvényen az érintett minisztériumok vezetőin kívül részt vettek és előadtak az oktatási intézmények, munkáltatók, civil szervezetek képviselői, valamint külső szakértők is. A projektet a Magyar Iparszövetség támogatta.

A munkaügyi központok által szervezett támogató szolgáltatások vizsgálata

Első vizsgálatában a biztos arra a kérdésre kereste a választ, hogy a *munkaügyi hatóságok* által biztosított támogató szolgáltatások, azon belül kiemelten az általuk szervezett képzések elégségesek-e, illetőleg mennyiben segítik a fiatal álláskeresők elhelyezkedését. A vizsgálatban az ombudsman reprezentatív módon, az ország különböző területein működő hat kormányhivatalt – Budapest Főváros, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Nógrád, Békés, Vas és Baranya megye – keresett meg. A vizsgálatáról AJB-4037/2013. számon kiadott jelentés első részében az „Első Munkahely Garancia” Program rendszerének, végrehajtási módjának, a második részében a munkaügyi hatóságok támogató szolgáltatásainak, azon belül is kiemelten a *munkaügyi képzések* rendszerének, azok lebonyolítási módjának bemutatása szerepel, a harmadik rész pedig összegzi a különböző régiókban kialakított és sikeresen működtetett „jó gyakorlatokat”.

A 2012. évi „Első Munkahely Garancia” elnevezésű, a pályakezdő fiatal álláskeresők munkaerő-piaci helyzetének javítása érdekében indított központi munkaerő-piaci program célcsoportját azok a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat nyilvántartásában szereplő pályakezdő álláskeresők alkották, akik 25. életévüket – felsőfokú végzettségű személy esetén a 30. életévet – még nem töltötték be, a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkeznek, továbbá a tanulmányaik befejezését követően nem váltak jogosulttá álláskeresési ellátásra. A programban különösen támogatandóak voltak a szakképzetlenek vagy a tartósan álláskeresők.

A program iránt tanúsított igen nagy érdeklődés figyelembevételével a 2013. évben tovább folytatódott az Első Munkahely Garancia (EMG) Program, azzal a további kikötéssel, hogy a programba nem lehetett bevonni olyan pályakezdő álláskeresőket, akik az előző évben már támogatásban részesültek, illetve akik a célcsoport feltételeinek nem feleltek meg. A 2013-as évben a támogatást a központi alap terhére csak 2013. június 30-ig lehetett megállapítani, a támogatás időtartama legfeljebb 6 hónap volt, emellett a támogatási időt követően a támogatási időszak 50%-áig továbbfoglalkoztatási kötelezettség

terhelte a munkáltatókat, és a támogatás felső korláttal rendelkezett.

Az alapvető jogok biztosa a fiatalok elhelyezkedési esélyeinek növelését célzó programok megvalósításával összefüggésben nem vizsgálta és nem is vizsgálhatta a szigorúan foglalkoztatáspolitikával, így különösen a rendszer hatékonyságával, illetve a pénzügyi-gazdasági célszerűségével összefüggő kérdéseket. A jelentés kifejezett célja az volt, hogy a kérdéskörrel átfogó képet adva széles körű elemzést készítsen az ezen a területen végzett állami és az azt kiegészítő civil szerepvállalásról.

A jelentés tehát elsősorban a vizsgált kérdéskörre történő figyelemfelhívást célozta, előmozdítva a szakmai párbeszédet, ösztönözve a fiatalok elhelyezkedésében kiemelt szerepet betöltő állami és civil szervezeteket a fokozottabb együttműködésre, mivel a munkaügyi központoktól beérkezett válaszok egyértelműen megfogalmazták, hogy a pályakezdők esélyeinek növeléséhez a *munkaerőpiac valamennyi érintett szereplőjének fokozottabb szerepvállalására, együttműködésére van szükség*. Fontos kiemelni, hogy az együttműködés előmozdítása mellett indokolt az ilyen jellegű források bővítése, valamint szükséges az indított programok finomra hangolása az eddigi tapasztalatok, esetleges hatásvizsgálatok eredményeinek felhasználásával.

A jelentésben részletesen kifejtett programokra és a jó példaként ismertett számos kezdeményezésre tekintettel megdöbbentő tény, hogy a fiatalok többsége még mindig nem rendelkezik megfelelő információval, tájékozatlansággal arról, hogy hová fordulhat, milyen lehetőségei vannak az elsődleges munkaerőpiacra történő bekerülés megkönnyítése érdekében. Másrésről a munka szabad megválasztásához való alapjogból eredő állami kötelezettségvállalás ellátása közben az is elengedhetetlen, hogy a végrehajtott programokat működésük közben ellenőrzés kísérje, illetve befejezésüket követően hatásvizsgálat kövesse. A munkaügyi hatóságok azonban egyöntetűen arról számoltak be, hogy ilyen jellegű feladatellátáshoz nem rendelkeznek elegendő anyagi, illetve emberi erőforrással. Az állami költségvetésből és az uniós forrásokból megvalósuló programok során tapasztalt visszaélésekről szóló jelzéseket mindig eseti jelleggel vizsgálják ki, emellett a munkaügyi szerveknek csupán szűrőpróbaszerű ellenőrzésekre van kapacitásuk.

Konkrét problémaként merült fel az elhelyezkedés elősegítésével összefüggésben a *pályakezdők mobilitásának elősegítése*; jelenleg az utazási költségterítés biztosítása nyújt átmeneti megoldást, hosszabb távon azonban a szakmai álláspont szerint az albérlési költségek megtérítése, a lakhatási támogatás nagyobb segítséget jelenthet a fiatalok számára, hiszen ezzel a tömegközlekedésből adódó hátrányokat és a munkaadó későbbi többletköltségét is ki lehet küszöbölni.

Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint jogalkotói, döntéshozói támogatást igényel azon szakmai megállapítás is, miszerint szükséges a tanulószervezési képzési rendszer, a gyakornoki programok, valamint az ösztöndíjrendszer kiszélesítése.

Az ombudsman jelentésében kiemelte továbbá, hogy a generációváltás – a nyugdíjkorhatár emelkedésével – kitolódik, épp ezért szükséges a döntéshozók részéről határozott lépéseket tenni a *nyugdíjazás előtt állók betanító programjának* megvalósítása érdekében; ezek a programok azután beépülhetnek a munkakultúrába, és pozitív hozadékot jelenthetnek mind az idősebb, mind a fiatalabb korosztály számára.

A jelentés összegezte, hogy a kiemelkedő szakmai hozzáállás eredményeként számos példaértékű kezdeményezés valósult és valósul meg országszerte. Mindennek fényében a jelentésben feltártak ráirányítják a figyelmet arra, hogy a munkaügyi hatóságok jogszabályi kötelezettségből fakadóan, illetve szabadon vállalt plusz feladatellátásai ezen a téren a pályakezdő fiatalok elhelyezkedési esélyeit nagymértékben befolyásolják, valamint csökkentik a munkához és a foglalkozáshoz való joggal összefüggő visszasság bekövetkeztének veszélyét. Ugyanakkor a jelentésben foglalt megállapításokra figyelemmel az alapvető jogok biztosja felhívta a nemzetgazdasági miniszter figyelmét, hogy fordítson továbbra is kiemelt figyelmet a pályakezdő fiatalok foglalkoztatására, és kezdeményezzen további határozott intézkedéseket foglalkoztatásuk minél hatékonyabb megvalósulása érdekében. Kérte továbbá, hogy a nemzetgazdasági miniszter mozdítsa elő a munkaügyi központok és kirendeltségeik feladatellátását, a szükséges anyagi és emberi erőforrások biztosításával, illetve a szükséges források megteremtésével. A biztos felkérte továbbá a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatóját, hogy kezdeményezzen külön intézkedéseket annak érdekében, hogy a pályaválasztás előtt álló fiatalok minél szélesebb körben ismerhessék meg a munkaügyi szervezet által nyújtott munkaerő-piaci szolgáltatásokat, illetve pályaaorientációs lehetőségeket.

A jelentésben tett ajánlásokat az érintett szervek elfogadták, a nemzetgazdasági miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy a sikeres eredményekre tekintettel a 25 év alatti pályakezdők bérköltség-támogatása uniós forrás terhére engedélyezésre került, így 2014-ben is igénybe lehet venni az Első Munkahely Garancia Program által nyújtott támogatást.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal vezetője a jelentés megállapításaival alapvetően egyetértve jelezte: annak érdekében, hogy a pályaválasztás előtt álló fiatalok minél szélesebb körben ismerjék meg és alkalmazzák a számukra biztosított szolgáltatási és pályaaorientációs lehetőségeket – a jelentésben foglalt megállapításokra figyelemmel – Intézkedési Terv kiadását kezdeményezte.

A fogyatékossgal élő fiatalok elhelyezkedési esélyei

Az AJB-3312/2013. számon indult vizsgálat kiinduló pontja az volt, hogy a fogyatékossgal élő pályakezdő fiatalok esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében nagyobb hangsúlyt kell helyezni a fogyatékossgal élő személyek munkaerőpiacra való bejutási esélyeire. Így az ezzel kapcsolatos gyakor-

latuk és javaslataik megismerése érdekében az alapvető jogok biztosa először az egyes fogyatékosági csoportokba tartozó fiatalok oktatását, képzését ellátó és pályakövetési tevékenységet is folytató intézményeket és civil szervezeteket kereste meg. A *szakiskolák vonatkozásában* a vizsgálat feltárta, hogy valamennyi szakiskola kiemelt figyelmet fordít arra, hogy a szakmai képzés mellett az önálló, mindennapi életvitelre is felkészítse a tanulókat. Az iskolákban elengedhetetlen a személyközpontúság, a fiatalok képességeinek és készségeinek egyéni fejlesztése, valamint a szülőkkel való állandó kapcsolattartás. A képzés és a gyakorlati helyek biztosítása érdekében szorosan együttműködnek a célcsoport foglalkoztatását támogató szolgáltatásokat nyújtó civil szervezetekkel, akik a szakiskolai képzést követően a munkahelykeresésben is jelentős segítséget adnak az álláskereső fiataloknak. Problémaként jelentkezik ugyanakkor, hogy egyes szakiskolák együttműködő munkáltatók hiányában és költséghatékonyság miatt intézményen belül alakítják ki gyakorlati helyeiket, amelyek védettséget jelentenek ugyan a tanulók számára, viszont nem készítik fel őket a nyílt munkaerőpiac kihívásaira, s így elhelyezkedési esélyeik csökkennek. A szakiskolákban végzett tanulók pályakövetése – kevés kivételtől eltekintve – nem megoldott, a szakiskolák emberi erőforrás és pénzügyi forrás hiányában nem rendelkeznek az ehhez szükséges kapacitással. Néhány iskola saját kezdeményezés útján végzett felmérést a tanulmányaikat befejezett tanulók elhelyezkedését illetően. Az alacsony költségvetéssel rendelkező szakiskolák, központi szervezés és irányítás hiányában, a feladatellátás során magukra maradnak, információt civil szervezetektől, társintézményektől és személyes kapcsolataik révén (például végezett tanulóktól) szereznek. Képzési jegyzékeik kevésbé igazodnak a munkaerőpiac valós igényeihez, így a szakképzést teljesített, fogyatékosággal élő fiatalok elhelyezkedési esélyei csekélyek. Az eredményes elhelyezkedésüket akadályozza az is, hogy a szakiskolákban végzett tanulók felnőtt képzési rendszere nem biztosított. Az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező fiatalok foglalkoztatására pedig kevésbé nyitottak a munkáltatók, ezért tanulóik számára nagy jelentőséggel bírnak a védett foglalkoztatók.

A *felsőoktatási intézmények* vonatkozásában a biztos megállapította, hogy a megkeresett felsőoktatási intézmények többsége általános jelleggel nyújt hallgatói számára pályaorientációs és munkaerő-piaci szolgáltatást, tanácsadást. Ezeket a szolgáltatásokat minden hallgató – beleértve a fogyatékosággal élő hallgatókat is – igénybe veheti. Számos esetben van arra példa, hogy kifejezetten a fogyatékosággal élő hallgató igényeihez és szükségleteihez igazodó szolgáltatást, tanácsadást biztosítanak (bizottság, mentor, programok, támogató szolgálat, segítő személyzet, koordinátor). Az Óbudai Egyetemen például jegyzetelő és együtt-tanuló évfolyamtárs modell működik, a Pécsi Tudományegyetem Támogató Szolgálatot tart fenn, a Debreceni Egyetem Esélyháló Mentor Hálózatot működtet. A vizsgálat feltárta, hogy a fogya-

tékossággal élő hallgatók élnek a vonatkozó jogszabályokban biztosított kedvezményekkel (pl. tanulmányi félévek meghosszabbítása).

A legtöbb felsőoktatási intézmény együttműködik olyan civil szervezetekkel, amelyek gyakorlati és szakmai tapasztalataikkal a hallgatók elhelyezkedését segítik. Van példa arra is, hogy az oktatási intézmény egy-egy munkáltatóval alakít ki szoros szakmai együttműködést, s ennek keretében gyakorlati helyet, illetve a tanulmányok befejezése után munkalehetőséget biztosítanak a fogyatékosággal élő személy számára (ilyen együttműködést alakított ki például az ELTE és az IBM Magyarország Kft.). A befogadó felsőoktatási környezet megvalósulása és a fogyatékosággal élő személyek társadalomba való beilleszkedésének, aktív részvételének előmozdítása érdekében több egyetem, főiskola szervez érzékenyítő programokat, foglalkozásokat (pl. Nyíregyháza, Kaposvár, Szeged, Pécs, Debrecen). A felsőoktatási intézmények tapasztalatai alapján az egyes munkáltatók nyitottak a fogyatékosággal élő hallgatók foglalkoztatására, ugyanakkor előfordul az is, hogy a fogyatékosággal élő személy fogadtatása a szakmai gyakorlat ideje alatt pozitív, a tanulmányok befejezését követően azonban mégsem kínál számára elhelyezkedési lehetőséget a gyakorlati helyet biztosító munkáltató. Az oktatási intézmények azt is tapasztalták, hogy a munkáltatók sem infrastrukturálisan (különösen a kis- és középvállalkozások), sem pedig szociális érzékenységüket illetően nincsenek felkészülve a fogyatékosággal élő munkatársak fogadására.

A vizsgálat feltárta azt is, hogy a Diplomás Pályakövetési Rendszer – annak ellenére, hogy a kérdések megválaszolása anonim módon történik – nem terjed ki a fogyatékosággal élő hallgatók pályakövetésére, mivel a rendszer nem tesz különbséget a fogyatékosággal élő és a nem fogyatékosággal élő hallgatók között. Ennek kiküszöbölésére egyes intézmények (ELTE – Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar, Nyíregyházi Főiskola, Óbudai Egyetem, Pécsi Tudományegyetem) saját kezdeményezésből végeztek felmérést a fogyatékosággal élő hallgatók pályakövetését illetően.

A *civil szervezetek* arról számoltak be, hogy a rehabilitációs hozzájárulás összegének emelését követően ugrásszerűen emelkedett a megváltozott munkaképességű, illetve fogyatékosággal élő személyek foglalkoztatása iránti munkáltatói kereslet. Egy-két év elteltével azonban a munkáltatók a rehabilitációs hozzájárulás összegét beépítették a költségvetésükbe, és nem fordítanak figyelmet a célcsoport foglalkoztatására. További problémát jelent, hogy a rehabilitációs szakigazgatási szervek munkatársai nem rendelkeznek az egyes fogyatékosági csoportokra vonatkozó speciális ismeretekkel, így a komplex felülvizsgálatok eredményei nem adnak valós képet a fogyatékosággal élő személy képességeiről, rehabilitálhatóságáról. Több civil szervezet munkatársa sérelmezi a szakigazgatási szervek elhúzódo eljárását, és a vizsgálatokon tapasztalt, az emberi méltóságot sértő bánásmódot.

A szakigazgatási szervek túlterheltsége, ennek következtében a felülvizsgálati eljárások elhúzódása miatt a civil szervezetek a rehabilitációs foglalkoztatási kereteiket – kellő számú, komplex minősítést igazoló hatósági bizonyítvánnyal rendelkező megváltozott munkaképességű személy hiányában – nem tudják kitölteni.

A szervezetek a nyílt munkaerőpiac aktuális igényeihez igazodó, egyénre szabott pályaorientációs és munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújtanak a fogyatékossgal élő álláskereső fiatalok számára (pl. önéletrajz és motivációs levél megírása, felkészítés állásinterjúra). Mindezek ellenére mégis van egy bizonytalan és átmeneti időszak a fiatalok életében az iskola befejezését követően és a munkába állást megelőzően, amelyet az „átvezetés modell” hivatott áthidalni (Mozgásjavító Általános Iskola, Szakközépiskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény és Diákotthon, Kézenfogva Alapítvány, Motiváció Mozgássérülteket Segítő Alapítvány).

A munkaerő-piaci szolgáltatásokra vonatkozó projektek, programok és kampányok finanszírozásának bizonytalansága hosszútávon tervezhetetlenné teszi a célcsoport munkaerőpiacra való visszavezetésének folyamatát. Továbbra is kiemelt figyelmet kell azonban fordítani a negatív munkáltatói attitűd megváltoztatására, a fogyatékossgal élő munkatársra vonatkozó előítéletek elosztatására. Nagyobb hangsúlyt kell fektetni a jó gyakorlatok minél szélesebb körben való megismertetésére, a fogyatékossgal nem élő munkatársak érzékenyítésére, felvilágosítására. Szükséges lenne a munkáltatók tájékoztatása arra vonatkozóan is, hogy az akadálymentesített munkahelyi környezet nem minden esetben jár többletkiadásokkal, aránytalan teherrel, hanem ésszerű és alternatív megoldásokkal szintén biztosítható az akadálymentes munkavégzés (pl. számítógép alapbeállításainak módosítása látássérült munkatárs esetében). A fogyatékossgal élő személyek munka világába való be- és visszavezetését hatékonyan és eredményesen előmozdítaná az atipikus foglalkoztatási formák (pl. távmunka) széleskörű alkalmazása.

Összességében elmondható, hogy a fogyatékossgal élő fiatalok alacsony foglalkoztatási rátájának oka az alacsony iskolai végzettség, valamint az, hogy egyes szakiskolák elavult, nem a munkaerőpiac valós igényeihez igazodó szakmákat kínálnak. Ehhez kapcsolódóan problémát jelent az is, hogy a fiatalok többségét nem a végzettségének megfelelő munkakörben foglalkoztatják, ami többek között a munkáltatók tájékozatlanságára és bizalmatlanságára vezethető vissza. Megnehezíti a fogyatékossgal élő fiatalok munkába állását az őket körülvevő védő családi környezet is, amely a szociális ellátórendszer és a védett foglalkoztatókat részesíti előnyben a nyílt munkaerőpiaci lehetőségekkel szemben.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójának álláspontja szerint a fogyatékossgal élő fiatalok alacsony foglalkoztatási rátájának egyik oka lehet, hogy a fejlesztő nevelés-oktatásban tanulók annak a tanítási évnek az utolsó

napjáig vehetnek részt az oktatásban, amelyben betöltik a huszonharmadik életévüket, tehát a munkaerő-piaci pályakezdő életkor felső határáig tanulnak. Közülük sokan a szegregált gyógypedagógiai képzésből kerülnek ki. Másrészt a fogyatékossgal élő pályakezdő álláskereső létszámát mérséklő szempont az is, hogy a fogyatékos gyermekek szülei még mindig a gyermek ellátásba kerülését szorgalmazzák inkább, mint az álláskeresőt.

A fogyatékos fiatalok integrált álláskeresőt nehezíti továbbá, hogy a munkaügyi központok rehabilitációs kapacitása és eszköztára leépuult, holott az integráltan dolgozni akaró fiatalok a szervezet ügyfelei lehetnének. A rehabilitációs szakigazgatási szervezetek a fogyatékos személyek nem ügyfelei, a költségvetési támogatásnak pedig nem kedvezményezettjei. Nem jogosultak továbbá rehabilitációs kártyára sem. Aki a fiatalok munkába állását segítő általános eszközrendszerrel nem helyezhető el, annak a munkába helyezésének bértámogatással való elősegítése jelenleg megoldatlan. A főigazgató véleménye szerint szükség lenne a különböző mértékű megváltozott munkaképességű ügyfelek intézményi struktúrában való kezelésének felülvizsgálatára, hogy a különböző szervezetek és a rendelkezésre álló erőforrások a lehető leghatékonyabban kerüljenek felhasználásra.

Fentiek alapján az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet nem felel meg teljes mértékben az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak, illetve a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak. A jelenlegi, kevésbé átlátható, 2013-ban újonnan bevezetett foglalkoztatási és támogatási rendszer továbbra sem segíti elő kellő hatékonysággal a fogyatékossgal élő személyek számára a munka világába való bekapcsolódást és aktív részvételt. Ebből következően sérül a fogyatékossgal élő személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem valósul meg a fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. Továbbá a feltárt joggyakorlat, a jogalkalmazó szervezetek munkája során sok esetben felmerülő bizonytalanság a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az érintettek vonatkozásában. A biztos a fogyatékossgal élő személyek munkaerő-piaci integrációjának hatékonyabbá tételéért az illetékes minisztériumokhoz fordult ajánlásaival.

A felsőoktatási hallgatók szakmai gyakorlatának problematikája

AJB-874/2013. számú vizsgálata során a biztos arra kereste a választ, hogy a pályakezdő fiatalok mielőbbi elhelyezkedése érdekében sikeresen működik-e az oktatás és a foglalkoztatás összekapcsolása, a felsőoktatási hallgatók hasznosítható tudást, ismereteket szereznek-e a szakmai gyakorlatuk során a

későbbi munkavállalásukhoz. Vizsgálata során egységes kérdéssort intézett kilenc, az ország különböző területein működő, különböző szakirányú felsőoktatási intézményéhez, valamint a felsőoktatásért felelős államtitkárhoz. Valamennyi érintett intézményt arra kérte, hogy a konkrét kérdések megválaszolásán túl, adjanak tájékoztatást a hallgatók kötelező szakmai gyakorlatával összefüggő álláspontjukról, javaslataikról, illetve az azzal kapcsolatban esetlegesen felmerülő problémákról. A vonatkozó jogi szabályozás áttekintése folyamán a biztos megállapította, hogy a szakmai gyakorlat alapvető kereteinek szabályozása során a korábban hatályban lévő, a felsőoktatásról szóló törvény bővebb, illetve szerteágazóbb szabályozást fogalmazott meg és sok esetben más feltételeket írt elő, mint a 2012. szeptember 1-jével hatályos nemzeti felsőoktatásról szóló törvény (Nftv.).

A megkereséseire kapott válaszokból ugyanakkor a biztos megállapította, hogy a felsőoktatási intézmények jelenleg bizonytalanok az új szabályozás követelményeiben, illetve eltérően értelmezik a szakmai gyakorlattal összefüggő egyes kérdéseket, jogviszonyokat. Így például különbözően ítélik meg azt, hogy a szakmai gyakorlatot megelőzően kell-e a gyakorlóléhelyet akkreditáltatni és szükséges-e együttműködési megállapodást kötniük vele. Nem egyértelmű az sem, hogy milyen jogviszonyban áll a hallgató a gyakorlati hellyel, és a gyakorlóléhelynek be kell-e jelentenie a hallgató munkavállalását az illetékes hatóságok felé; a hallgató mikor, milyen jogviszony alapján jogosult társadalombiztosítási ellátásra, illetve milyen feltételek mellett, milyen ellátásra jogosult abban az esetben, ha külföldön teljesíti a szakmai gyakorlatát.

A biztos megállapította, hogy a vonatkozó jogszabály nem támaszt külön feltételeket, meghatározott követelményeket a gyakorlóléhelyel szemben, e célból nem kell külön akkreditációs eljárást lefolytatni. Bármely, jogi személyiséggel rendelkező munkáltató, gazdálkodó szervezet szakmai gyakorlóléhely lehet, amennyiben a felsőoktatási intézmény bejelenti, regisztráltatja az Oktatási Hivatalnál. A *regisztrációs kötelezettség* azonban a szakmai gyakorlat időtartamától függően eltérő. Amennyiben ugyanis a szakmai gyakorlat időtartama a 6 hetet eléri, úgy a felsőoktatási intézménynek és a szakmai gyakorlóléhelynek *együttműködési megállapodást* kell kötnie, amelyet a felsőoktatási intézménynek nyilvántartásba kell vetetnie az Oktatási Hivattal. Abban az esetben viszont, ha a szakmai gyakorlat időtartama a 6 hetet nem éri el és emiatt a felek nem kötnek együttműködési megállapodást, a felsőoktatási intézménynek a „szakmai gyakorlóléhelyek nyilvántartásba vétele együttműködési megállapodás hiányában” elnevezésű eljárás megindítását kell kezdeményeznie. A beérkezett válaszok alapján ugyanakkor a biztos megállapította, hogy a regisztrációs követelmények jelenleg még nem teljesülnek, illetve az egyes karok eltérő gyakorlatot folytatnak azzal kapcsolatban, hogy kötnek-e együttműködési megállapodást a szakmai gyakorló helyekkel vagy

sem. További bizonytalanságot okoz, hogy több esetben azért nem kerül sor az együttműködési megállapodás megkötésére, mert a szakmai gyakorlóhelyek – jellemzően annak érdekében, hogy ne kelljen a hallgatónak munkabért fizetniük – nem egybefüggő időtartamban biztosítják a szakmai gyakorlatot, hanem két vagy több részletben. Ilyen esetben pedig – értelmezésük szerint – nem szükséges együttműködési megállapodást kötni, még abban az esetben sem, ha az adott munkáltatónál, több részletben eltöltött szakmai gyakorlat időtartama összességében eléri vagy meghaladja a 6 hetet. Megállapodás hiányában pedig nemcsak a munkáltató mentesül a hallgatóval kötetendő munkaszerződés, bejelentési, munkabér-fizetési és egyéb kötelezettségei alól, hanem a felsőoktatási intézmény is „mentesül” az együttműködési megállapodás bejelentésére vonatkozó külön regisztrációs eljárás lefolytatása, illetve az eljárási díj megfizetése alól.

Ez a gyakorlat azonban több szempontból is aggályos, mivel az együttműködési megállapodás megkötéséhez és nyilvántartásához számos egyéb jogkövetkezmény is kapcsolódik. A szakmai gyakorlat ideje alatt ugyanis a hallgató, bár elsődlegesen a képző intézményével áll hallgatói jogviszonyban, a munkáltatóval – a kettejük között létrejött hallgatói munkaszerződés alapján – hallgatói munkaviszonyban áll. A hallgatói munkaszerződés kötelező feltétele a hallgató szakmai gyakorlat alatti munkavégzésének. Ez alapján ugyanis a hallgatót – a 6 hét időtartamot elérő, egybefüggő gyakorlat esetén – díjazás illeti meg, amelynek mértéke legalább hetente a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) 15 százaléka. A díjat – eltérő megállapodás hiányában – a szakmai gyakorlóhely fizeti. Több felsőoktatási intézmény, illetve a HÖÖK is jelezte ugyanakkor, hogy a szakmai gyakorlat megszervezésének és a megfelelő gyakorlati helyet biztosító intézmények fogadókészségének komoly akadálya a munkáltatói – gyakorlóhely általi – munkabér-fizetési kötelezettség. Forráshiányra hivatkozással a lehetséges gyakorlóhelyek elzárkoznak a hallgatói munkaszerződés megkötésétől, mivel így a hallgatói munkadíjat sem kell megfizetniük. Ennek költségét az egyetemekre kívánják háritani, amelyek viszont nem rendelkeznek ehhez külön anyagi forrással. Más esetekben a munkáltatók csak abban az esetben vállalják a szakmai gyakorlat biztosítását, amennyiben annak időtartama egybefüggően nem éri el a 6 hetes időtartamot. Ennek érdekében több részletben kerül sor a gyakorlati idő letöltésére, mivel így – álláspontjuk szerint – nem kell munkadíjat fizetniük a hallgatónak.

Több felsőoktatási intézmény jelezte azt is, hogy a jogalkotó különbséget tesz a díjfizetésre kötelezett, valamint a hallgatói munkadíj megfizetése alól mentesített gyakorlóhelyek között. Az Nftv. 2013. január 1-jétől hatályos új szabálya értelmében ugyanis a képzési program keretében, illetve a képzés részeként – 6 heti időtartamot elérő, egybefüggő gyakorlat esetén – megszervezett szakmai gyakorlatra *költségvetési szervnél* hallgatói munkaszerződés és

díjazás nélkül is sor kerülhet. Ennek következtében olyan helyzet alakulhat ki, hogy az adott évben a képzésben részt vevő hallgatók a képzési feltételek teljesítése során eltérő viszonyok között végezhetik a szakmai gyakorlataikat: míg a költségvetési szerveknél munkaszerződéssel dolgozó hallgatók esetében például munkáltatói járulék fizetésére, biztosított jogviszony létrejöttére nem kerülhet sor, addig a versenyszférában munkát vállaló hallgatók esetében ezek a jogok megilletik a hallgatókat.

A hallgatói munkaszerződés megkötéséhez kapcsolódó másik fontos jogosultság, hogy a munkáltatónak – a 6 hetet elérő szakmai gyakorlat esetén – a hallgatót mint munkavállalót be kell jelentenie a NAV-hoz, illetve – a hallgatónak kifizetett díjazás alapján – meg kell fizetnie a kötelező, munkáltatót terhelő járulékokat. A járulékfizetés következtében pedig a hallgató – a járulékfizetéssel fedezett időtartam alatt – a társadalombiztosítás ellátásaira jogosult biztosítottá válik, illetve ezen időszak számára beleszámít a nyugdíjra jogosító szolgálati időbe. Ezen jogosultságok azért is különösen fontosak, mivel a hallgatói jogviszony fennállása önmagában biztosítási jogviszonyt nem keletkeztet, így a hallgatók nem válnak jogosulttá a társadalombiztosítás valamennyi ellátására, csupán egyes, konkrétan meghatározott ellátásokra – így az egészségügyi ellátásra, valamint a baleseti egészségügyi szolgáltatásra.

Összességében a biztos megállapította, hogy a szakmai gyakorlatra vonatkozó szabályok módosulásával, a kötelező regisztrációval ellenőrizhetővé válnak a szakmai gyakorlólhelyek, illetőleg a szakmai gyakorlat teljesítése, valamint nyomon követhetővé válik az is, hogy a gyakorlatot biztosító munkáltatók eleget tesznek-e díj- és járulékfizetési kötelezettségüknek, a hallgatói munkavállalás bejelentésének. Rámutatott ugyanakkor arra is, hogy a szakmai gyakorlat biztosítása során a munkáltatók díjfizetési kötelezettsége komoly feszültséget okoz.

Mindezekre tekintettel az emberi erőforrások minisztere felé javasolta a szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely csak a 6 hetet meghaladó szakmai gyakorlat esetére tenné kötelezővé a díjfizetési kötelezettséget, illetve olyan adó- vagy járulékkedvezmény bevezetését, amellyel a munkáltatók érdekeltté tehetőek, ösztönözhetőek lennének a felsőoktatási hallgatók szakmai gyakorlatának biztosításában, esetlegesen a hallgatók későbbiek során – a végzést követően – történő munkavállalóként való foglalkoztatásában. Ajánlásában a felsőoktatási intézmények és a gyakorlólhelyek között megkötendő együttműködési megállapodás, regisztrációs kötelezettség és a hallgatói munkaszerződésre vonatkozó szabályozás pontosítását is kérte.

A jelentésben foglaltak alapján a felsőoktatásért felelős államtitkár kezdeményezte a felsőoktatási intézmény és a szakmai gyakorlólhely által megkötendő együttműködési megállapodás, valamint a szakmai gyakorlólhely nyilvántartására vonatkozó jelenlegi szabályozás pontosítását, amelyre az Nftv. végrehajtási rendelete soron következő módosításakor sor kerül. Az ál-

lamtitkár emellett arról is tájékoztatott, hogy a munkáltatók érdekeltté tétele érdekében kezdeményezte a nemzetgazdasági miniszternél az adó- és járulékkedvezmény bevezetésének lehetőségét.

A diákok iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalásának anomáliái

A fiatalok munkavállalásának gyakori formája az *iskolaszövetkezeten* keresztül történő munkavállalás. Azok a fiatalok ugyanis, akik még nem fejezték be a tanulmányaikat, de tanulói, hallgatói jogviszonyuk mellett már dolgozni szeretnének, leggyakrabban – évente átlagosan 130 ezer fő – az iskolaszövetkezeteken keresztül vállalnak munkát. Mindezek miatt az alapvető jogok biztosja áttekintette az iskolaszövetkezeti munkavállalásra vonatkozó hatályos jogi szabályozást, valamint azt is, hogy ezen „szervezett” munkavállalás biztosít-e, s ha igen, milyen előnyöket a fiatalok számára. Elősegíti-e a szükséges gyakorlat, munkatapasztalat megszerzését és a későbbi munkavállalást, illetőleg a szabályozás vagy gyakorlat során kialakultak-e olyan hátrányok, akadályozó tényezők, amelyek ombudsmani fellépést, jogvédelmet igényelnek.

A jelentés tartalmazza, hogy a szövetkezeti törvény a szociális szövetkezetek közé sorolja az iskolaszövetkezeteket, amelynek alapításához egy *oktatási intézmény* alapító tagsága szükséges, alapszabályában pedig rögzítenie kell az iskolaszövetkezet és a befogadó oktatási intézmény kapcsolatát. Amennyiben az oktatási intézmény megszűnik vagy kilép az iskolaszövetkezetből és a megszűnéstől vagy kilépéstől számított hat hónapon belül nem lép be tagként másik oktatási intézmény, az iskolaszövetkezet megszűnik. Az iskolaszöveti tagoknak az iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalására vonatkozó speciális szabályokat a munka törvénykönyve (Mt.) tartalmazza. A munkaviszonyra vonatkozó általános szabályoktól eltérő szabályok megalkotására azért volt szükség, mivel az iskolaszövetkezet tagjainak az alapjogviszonya a tanulói, illetve a nappali tagozatos hallgatói jogviszony, s valójában csak e jogviszony mellett – mintegy másodlagosan – kerül sor a munkavégzésre, amelyet a fiatal speciális formában, az iskolaszövetkezeten keresztül végez. Mivel a hallgató/munkavállaló az iskolaszövetkezeten keresztül csak addig az időpontig vállalhat munkát, amíg nappali tagozatos hallgató, ezért az Mt. szerint az iskolaszövetkezet mint munkáltató és tagja között munkaviszony csak határozott időre létesíthető. Másik fontos különbség, hogy a felek között létrejött munkaszerződés nem az iskolaszövetkezet számára végzett munkavégzést hivatott szabályozni, hanem a tag/hallgatónak az iskolaszövetkezet által harmadik személy részére nyújtott szolgáltatás teljesítése érdekében végzett munkavégzését. A munkaszerződés harmadik specialitása – amely szintén a tanulói/hallgatói jogviszony elsődlegességéből fakad –, hogy valójában az csak egy keretszerződés a felek között. Konkrét

munkakör, feladatok helyett a felek azoknak a lehetséges feladatoknak a körében állapodnak meg, amelyet a tag elvállal, illetve a díjazás mértékét is csak orientáló jelleggel adják meg. A későbbiekben azután – az egyes konkrét munkák megkezdése előtt – ennek a keret-munkaszerződésnek az alapján állapodnak majd meg a szolgáltatás fogadójának személyében, az ellátandó munkakörben, az alapbérben, a munkavégzés helyében, a munkába lépés napjában, a munkavégzés tartamában. Valójában ez utóbbi szerződés az, amely „megfelel” a hagyományos munkaszerződésnek.

Arra vonatkozóan, hogy a szövetkezeti tag, hallgató a munkavállalása következtében milyen egészségbiztosítási ellátásra szerez jogosultságot, a társadalombiztosítási ellátásokról szóló törvény (Tbj.) tartalmaz rendelkezéseket. Eszerint az iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagja – e jogviszonyára tekintettel – nem tartozik a biztosítottak körébe. Ennek oka, hogy a hallgató munkavállaló béréből nyugdíjjárulék, egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulék nem kerül levonásra, nincs meg a biztosítási jogviszony fennállásához szükséges járulékfedezet. A tanuló, hallgató kizárólag a nappali tagozatos tanuló, hallgatói jogviszonya fennállása miatt válik jogosulttá a társadalombiztosítás egyes ellátásaira: egészségügyi ellátásra, valamint baleseti egészségügyi ellátásra. Egy másik törvény nyomán ugyanakkor az iskolaszövetkezet és a nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagja között fennálló jogviszony nem esik adófizetési kötelezettség alá, így az iskolaszövetkezetet nem terheli a 27%-os szociális hozzájárulási adó fizetési kötelezettség sem.

Az iskolaszövetkezetek érdekvédelmi szervezete, az ISZOSZ álláspontja szerint ugyanakkor a diákok munkavállalásának komoly akadálya a hallgatói jogviszony fennállásának eltérő értelmezése. Az ISZOSZ tájékoztatása szerint ugyanis a középiskolát befejező és valamely felsőoktatási intézményben továbbtanuló, valamint a felsőoktatási tanulmányait szüneteltető (passzív féléves) hallgatók hallgatói státuszának igazolására a NAV munkatársai nem fogadják el a diákigazolvány érvényességét, azaz úgy tekintik, mintha ezen időszak alatt nem állna fenn a hallgatói jogviszony. A Nemzeti Ifjúsági Tanács (NIT) elnöke szerint éppen ez akadályozza a fiatalok iskolaszövetkezetben keresztül történő munkavállalását.

A megkeresésére adott válaszában a NAV elnöke arról tájékoztatta a biztost, hogy a törvényi szabályok a nappali rendszerű tanulmányok folytatását határozzák meg annak feltételül, hogy az iskolaszövetkezet és tagjai mentesülhessenek a közteherfizetés teljesítése alól. Az iskolaszövetkezetben történő munkavégzésre vonatkozó *kedvező adó-és járulékszabályok alkalmazásának feltétele tehát nem az, hogy a fiatal tanuló, hallgatói jogviszonya fennálljon, hanem az, hogy a tanulmányait folytassa.* A tanulmányok folytatásának tényét pedig kizárólag az Ftv. végrehajtásáról szóló kormányrendelet egyik mellékletében

meghatározott formanyomtatvánnyal lehet igazolni. Arra a diákigazolvány nem alkalmas, mivel az nem a tanulmányok folytatásának tényét, hanem kizárólag a tanulói, hallgatói jogviszonynak a diákigazolványon jelölt oktatási intézménnyel való fennállását, valamint a hallgató különböző kedvezményekre való jogosultságát igazolja.

A biztos álláspontja szerint a NAV elnökének merev, az alapvetően a tanulói, hallgatói jogviszony fennálláshoz kötődő kedvezmények igénybe vételét szűkítően értelmező, ezáltal a fiatal munkavállalók munkalehetőségeit korlátozó jogértelmezése nem felel meg a jogalkotó szándékának. Az oktatási igazolványokról szóló kormányrendelet szerint ugyanis a diákigazolvány a tanulói, hallgatói jogviszonynak a diákigazolványon jelölt oktatási intézménnyel való fennállását, valamint egyéb kedvezményekre, juttatásokra való jogosultságot igazolja. A diákigazolvány tehát egyértelműen igazolja a tanulói/hallgatói jogviszony fennállását, valamint a képzés – pl. nappali – típusát is. Emellett – mivel annak érvényességéhez az oktatási intézménynek érvényesítő matricával kell ellátnia – a diákigazolvány igazolja azt is, hogy a tanuló, hallgató oktatási intézménnyel fennálló jogviszonya aktív vagy passzív státuszú-e. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a NAV azon ellenőrzési gyakorlata, amely során az iskolaszövetkezeti tag munkavállalásakor a tanulói/hallgatói jogviszony igazolására a diákigazolványt nem fogadta el, a jogbiztonság követelménye és az érintettek munkához való joga érvényesülése szempontjából alapjogi visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézte elő.

A NAV elnöke válaszlevelének megérkezését követően, de a jelentés kiadását megelőzően hatályba lépett egy új kormányrendelet, amely szerint a járulékok és a foglalkoztatói kötelezettségek tekintetében a Tbj. vonatkozó rendelkezésében meghatározott tanulmányokat folytató tanulónak, hallgatónak az a személy minősül, aki nappali tagozatú tanulói, hallgatói jogviszonnyal rendelkezik vagy diákigazolványra jogosult, a diákigazolványra való jogosultsága lejártáig. E jogviszonyát pedig – többek között – érvényesítő matricával ellátott, nappali típusú diákigazolvánnyal is igazolhatja.

A diákigazolvány érvényességéhez szorosan kapcsolódó, ugyanakkor mégis önálló – jogalkalmazói, jogértelmezési – problémaként vetődött fel az ún. „passzív félèves” hallgatók iskolaszövetkezeten keresztül történő munkavállalása. A NAV elnökének álláspontja szerint ugyanis az iskolaszövetkezetben történő munkavégzésre vonatkozó kedvező adó-és járulékszabályok alkalmazásának feltétele nem csupán az, hogy a fiatal tanulói, hallgatói jogviszonya fennálljon, hanem ahhoz szükséges az is, hogy a tanulmányait folytassa. Így az ún. passzív státuszú, azaz hallgatói jogviszonyban álló, de tanulmányait valamilyen okból szüneteltető hallgatókra e kedvezmények nem vonatkoznak. Ezzel kapcsolatban a biztos megállapította, hogy az Nftv. lehetővé teszi a hallgató számára a hallgatói jogviszonya szünetelését. Az

ún. passzivalás magában a jogviszonyban nem eredeztet változást, tulajdonképpen a hallgatói jogviszonyból származó jogok gyakorlásának és kötelezettségek teljesítésének felfüggesztését jelenti, így a passzív féléves hallgató jogviszonya továbbra is nappali tagozatos hallgatói jogviszony. Ennek megfelelően a jogviszony szüneteltetése nem jelenti egyúttal a hallgatói jogviszonnyal együtt járó kedvezmények – például utazási kedvezmény, egészségügyi ellátásra való jogosultság – „automatikus” megvonását. Így nem tekinthető a jogalkotó akaratával ellentétesnek a szabályozás olyan értelmezése, amely a fiatal korosztály elhelyezkedésének, gyakorlati tapasztalatainak megszerzése érdekében nem korlátozza, hanem megengedi a passzív féléves hallgatók iskolaszövetkezeteken keresztül történő munkavállalását, az ehhez járuló kedvezmények igénybe vételét. Annál is inkább, mivel a passzivalás lehetősége nem korlátlan. A hallgatók jellemzően mindössze egy féléven keresztül szüneteltetik jogviszonyukat. Ennél hosszabb passzivalásra is sor kerülhet, azonban az egybefüggő szüneteltetésének ideje nem lehet hosszabb, mint két félév.

A kedvezmények igénybe vételének korlátozása azonban mind a munkáltatók, mind a munkavállaló fiatalok számára komoly nehézséget okoz. A munkáltatóknak ugyanis nem érdekük a fiatal, gyakorlat, szakképzettség és szaktudás nélküli fiatalok alkalmazása, ezért – jellemzően – csak meghatározott kedvezmények igénybe vételének lehetősége mellett foglalkoztatják őket. Hátrányt okoz a fiatal számára is, hiszen neki jóval nehezebb „egyénileg” munkát keresni, felkutatni, kapcsolatba lépni a munkáltatókkal. Ez esetben ugyanis már nem veheti igénybe az iskolaszövetkezet kiterjedt munkáltatói kapcsolatrendszerét, ilyen irányú szolgáltatásait. De nem részesül abban a „biztonságban” sem, amelyet az iskolaszövetkezet – pl. munkaszervezési, szerződés-kötési, bérfizetési, stb. – kötelezettségei körében a tagjai számára biztosít. A NAV ilyen irányú gyakorlata tehát több szempontból is ellentétesen hat a fiatalok foglalkoztatását elősegítő állami intézkedésekkel.

Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a hallgatói jogviszonyukat szüneteltető hallgatók iskolaszövetkezeteken keresztül történő munkavállalásával kapcsolatos hatályos szabályozás a gyakorlatban bizonytalanságot okoz, jogalkalmazási problémákat vet fel, s ez a bizonytalan helyzet alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúját idézze elő. Az ezen jogbizonytalanság következtében kialakult szűkítő jogértelmezés és a NAV ezen alapuló ellenőrzési gyakorlata, amely a fiatalok iskolaszövetkezeteken keresztül történő munkavállalásának és az erre tekintettel biztosított kedvezmények igénybe vételének lehetőségét kizárólag a tanulmányok folytatásának időtartamához és nem a hallgatói jogviszony fennállásához köti, a jogbiztonság követelménye és az érintettek munkához való joga érvényesülése szempontjából alapjogi visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézi elő.

A jelentésre adott válaszában valamennyi érintett szerv arról tájékoztatta a biztost, hogy az ajánlásában foglaltaknak megfelelően – a Tbj. és a hozzá kapcsolódó jogszabályok egységes értelmezése érdekében – időközben pontosításra került az aktív és passzív féléves hallgatókra vonatkozó jogi szabályozás. A módosítás eredményeként egyértelműen meghatározásra került, hogy ki minősül a Tbj. szerinti „iskolaszövetkezet nappali rendszerű oktatás keretében tanulmányokat folytató tanuló, hallgató tagjára”, valamint az is, hogy a fiatal munkavállaló milyen módon tudja igazolni a tanulói, hallgatói jogviszonya fennállását, a kedvezményes munkavégzésre való jogosultságot. A hallgatói jogviszonyukat szüneteltető hallgatók iskolaszövetkezeten keresztül történő kedvezményes foglalkoztatásának lehetőségével összefüggésben, valamint az ennek kapcsán módosítandó jogszabályok kérdésében a szaktárcák egyeztetést kezdeményeztek. A kapott tájékoztatás alapján ezen egyeztetések eredményéről a biztost a későbbiekben tájékoztatni fogják.

Az alapvető jogok biztosa „Méltó kezdet – A fiatalok munkavállalási lehetőségei” címmel indított átfogó vizsgálsorozatot. A kérdés alapjogi aspektusú vizsgálatát azért tartotta kiemelten fontosnak, mivel a fiatal felnőttek munkanélkülisége nem csak az Európai Unióban, de hazánkban is komoly problémát, kihívást jelent. A felnőtt életük kezdetén álló, pályakezdő fiatalokat sújtó munkanélküliség egyre nehezebbé teszi számukra az önálló életvitel, egzisztencia megalapozását, s emiatt egyre sérülékenyebbé, kiszolgáltatottabbá válnak. Mindezekre figyelemmel a biztos az iskolából kilépő, munkát kereső és munkavállaló fiatal korosztályt veszélyeztetett társadalmi csoportnak tekintette, és jogaik védelme érdekében a szükségesnek tartott ombudsmani intézkedéseket megtette.

3.3.

Az alapjogok érvényesülését feltáró további vizsgálatok

A kiemelten vizsgált területeken, illetve fokozottan védendő csoportok tagjai jogainak védelmén túlmenően az alapvető jogok biztosa 2013-ban számos átfogó és konkrét, panasz alapján vagy hivatalból indított vizsgálat nyomán adott ki jelentéseket. A következőkben négy nagyobb tematikus alapjogi fejezetrészbe rendezve olvashatóak a legfontosabb megállapítások, tapasztalatok, az ombudsmani intézkedések és fogadtatásuk.

3.3.1.

Az élethez és az emberi méltósághoz való jog

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

Az állam életvédelmi kötelezettségével kapcsolatos vizsgálatok

Az Alaptörvény II. cikke egyrészt minden ember számára garantálja az élethez való alanyi jogot, másrészt – az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésével összhangban – az állam elsődrendű kötelességévé teszi az emberi élet védelmét. Az élethez való jog tehát kikényszeríthető alanyi jogként is megjelenik, ezen túl állami védelmi kötelezettség formájában konkretizálódik.

Az élethez való jog objektív oldalából következően az állam nemcsak az egyes emberek élethez való alanyi jogának megsértésétől köteles tartózkod-

ni, hanem annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel is gondoskodni köteles. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Az objektív intézményvédelem részeként az államot a balesetek, illetve a természeti katasztrófák következményeinek kezelése, káros hatásainak enyhítése, amennyiben lehetséges, megelőzése vonatkozásában is életvédelmi kötelezettség terheli; e kötelezettségeinek az állam az ezzel összefüggő jogi szabályozás és jogintézmények kidolgozása, valamint a közigazgatási szervezetrendszer megfelelő kialakítása és működtetése útján tesz eleget. E védelem azonban korántsem abszolút, ugyanis annak szintjére számos objektív körülmény, így például az állam mindenkori gazdasági teherbíró képessége is befolyással van.

A 2013-as év egyik nagy sajtóvisszhangot kiváltott esete az AJB-2069/2013. számú ügy volt, amelyben a biztos a március 14–15-i *rendkívüli hóhelyzet* kezelését elemezte. A vizsgálat nem volt előzmény nélküli, az ombudsman 2010 óta kiemelten kezelte a katasztrófavédelem működését, eredményeiről külön kiadvány is készült. 2013-ban az itt bemutatandó ügy mellett jelentős vizsgálat volt még a fővárosi hóhelyzet kapcsán felmerült problémákat bemutató jelentés is, melynek összefoglalója a jogállamiságot bemutató részben található. Fontos hangsúlyozni, hogy a márciusi események kapcsán a biztos külön kiemelte, hogy a helyzet kezelésében részt vevő szervek – az önkéntes mentőcsapatokkal, valamint a civilekkel együtt – a személyi- és eszközállományukat maximálisan kihasználva végezték a mentést. Ugyanakkor számos hiányosság mutatkozott a lakosság felkészítésében, riasztásában és tájékoztatásában, valamint a kommunikáció során is. Elégtelen volt a hivatásos szervek előzetes figyelemfelhívása és a lakosság tájékoztatása az események közben, a hagyományos médiafelületeken nem volt elég gyors az információáramlás. A biztos felhívta a figyelmet, hogy az úgynevezett „közösségi média”, mint például a Facebook, a Twitter és a többi közösségi oldal ugrásszerű fejlődése és elterjedése következtében a katasztrófavédelmi szervek sem a lakosság felkészítésében, sem pedig a kríziskommunikációban nem támaszkodhatnak csupán a hagyományos médiára és a megszokott kommunikációs eszközök használatára. Az új kommunikációs csatornák megfelelő használata alkalmas lett volna a lakosság teljesebb tájékoztatására, legalábbis részben segített volna a krízis megelőzésében, illetve következményeinek mérséklésében, végső soron az állampolgárok nagyobb csoportjának alapvető jogaival összefüggő visszasságok megelőzésében.

A biztos felhívta a hivatásos állományú szervek figyelmét arra, hogy a belső kommunikációjukban számos fennakadás volt érzékelhető, ami megnehezítette a mentés összehangolt irányítását. Az ombudsman azt is megállapította, hogy az autópályákon a mentési munkálatokat, a hófúvás, illetve a sorozatos balesetek mellett, az is nagymértékben nehezítette, hogy az autó-

sok nem alakították ki a KRESZ-ben ilyen helyzetekre előírt mentősávokat. Kiemelte azt is, hogy az M1 autópályán a fennakadások mérsékelhetőek lettek volna, ha az Állami Autópálya Kezelő Zrt. a felhajtóknál, illetve a pálya mentén lévő táblákon megfelelően tájékoztatta volna az autósokat az út járhatatlanságáról.

A közösségi közlekedés zavarai elsősorban a vonatközlekedést érintették. Ennek kapcsán az ombudsman kiemelte, hogy a MÁV a hóhelyzet napjaiban nem megfelelően tett eleget az utastájékoztatás kötelezettségének, nem volt felkészülve a fennakadások miatti késésekre, és arra, hogy ilyen helyzetben gondoskodni kell az utasok ivóvíz- és élelmiszer-ellátásáról, valamint a jegyek visszaváltásáról.

Az alapvető jogok biztosja felkérte a belügyminisztert, hogy tekintse át az egyes beavatkozó szervek kárhelyi, és bevetés-irányítási kommunikációjának tapasztalatait, továbbá vizsgálja meg annak jogszabályi lehetőségét, hogy az alárendeltségében működő szervezetek a kríziskommunikációs tevékenységükbe miként tudnak bevonni közösségi médiakommunikációban jártas önkéntes szervezeteket és személyeket. A biztos azzal is megkereste a belügyminisztert, hogy a nemzeti fejlesztési miniszterrel együtt vizsgálja meg a gyorsforgalmi úthálózat mellett védelmi rendeltetésű erdők telepítését, valamint a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy dolgozza ki a kombinált (vasúti és közúti) áruszállítás lehetőségét. Az ombudsman kezdeményezte továbbá az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatójánál, hogy tekintse át a lakosság riasztási rendszer hatékonyságát, illetve fektessen nagyobb hangsúlyt arra, hogy felkészítsék a lakosságot a rendkívüli időjárási körülmények miatt kialakuló katasztrófavédelmi helyzetekre. Válaszában a Belügyminisztérium, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, az Országos Rendőr-főkapitányság és a MÁV-START Zrt. is egyetértéséről tájékoztatta az alapvető jogok biztosát.

Az AJB-6406/2013. számú ügyben az önkormányzatok téli időszakban való életvédelmi kötelezettségének tartalmát járta körbe az ombudsman. Az ügyben a panaszos azzal fordult az alapvető jogok biztosához, hogy évek óta fűtetlen lakásban él, azonban hiába jelezte azt több alkalommal az önkormányzatnak és a családsegítő szolgálatnak, mindeddig nem kapott hathatós segítséget. A vizsgálat eredményeiről a 3.1.4. fejezetben, „A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme” cím alatt bővebben is beszámoltunk.

Az egyenlő méltósághoz való jog védelmével kapcsolatos ügyek

A méltósághoz való jognak két funkciója van. Kifejezi egyrészt az ember „érinthetetlen lényegét”, azaz azt a személyes autonómiát, az egyéni önrendelkezés belső magját, amely az embert lényegében különbözteti meg a jogi személyektől. A méltósághoz való jog komparatív oldala az élethez való joggal

egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen az emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni.

Az emberi méltósághoz való jog mindenkit megillet, annak feltétlen érvényesülése felett az alapvető jogok biztosa az ombudsmani intézmény tradícióinak megfelelően őrökdi. Minél kiszolgáltatottabb egy csoport, annál inkább sérülékeny tagjainak méltósága. A biztosok ennek megfelelően tevékenységük kezdete óta kiemelt figyelmet fordítottak a gyermekek, a rászoruló, a kiszolgáltatott helyzetben lévő, idősek, fogyatékkal élők, valamint gyenge érdekvérvényesítő képességgel rendelkező személyek alapvető jogainak védelmére. Az új törvényi szabályozás szerint az eddigi gyakorlattal összhangban a biztos megkülönböztetett feladata a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme. E fejezet részben főként azokra az ügyekre hívjuk fel a figyelmet, amelyek kifejezetten ilyen csoport tagjával szemben valósítanak meg méltósággal kapcsolatos vagy személyiségi jogsértést, illetve amelyek a méltóság, a személyes szabadság védelmével kapcsolatos állami szerepvállalást érintik.

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 általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési és cselekvési szabadságát védi.

AJB-3636/2012. számú jelentésében az ombudsman megállapította, hogy az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott a rendőrség, amikor tanúként hallgatott ki egy *autista* lányt, tekintet nélkül az állapotára, illetve hozzátartozója tiltakozására. A büntetőeljárás szabályai szerint ugyanis nem hallgatható ki tanúként az, akitől a testi vagy szellemi állapota miatt nyilvánvalóan nem várható helyes vallomás, a lány helyszínen jelen lévő édesanyja azonban hiába hívta fel a rendőrök figyelmét arra, hogy az autizmus olyan, veleszületett fejlődési zavar, amely nehézséget okoz a kapcsolatteremtésben, a kommunikációban; a rendőrök kihallgatták, ráadásul arra sem figyelmeztették, hogy hozzátartozóként nem köteles vallomást tenni. Az alapvető jogok biztosa a további hasonló esetek elkerülése érdekében arra kérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy hívja fel az állomány figyelmét a büntetőeljárásról szóló törvényben foglaltak alkalmazásának garanciális jelentőségére. Az országos rendőrfőkapitány az ajánlással egyetértett.

Ugyancsak az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásságra hívta fel a figyelmet a biztos az AJB-8250/2012. számú ügyben annak kap-

csán, hogy a *közfoglalkoztatásban* részt vevőknek a munkáltatójuk előírta, hogy a munkavégzésük során a munkaruhájukon a foglalkoztatásuk jellegére utaló, megkülönböztető jelzést viseljenek. A panaszosnak emiatt narancssárga láthatósági mellényt kellett viselnie, amelyen a „közcélu foglalkoztatás” felirat szerepel, mindezt pedig mélyen megalázónak, illetve diszkriminatívnak élte meg, különösen azért, mert a közfoglalkoztatottakkal együtt dolgozó, szabálysértés elkövetése miatt közérdekű munkára kötelezetteknek és a közfoglalkoztató cég egyéb munkavállalóinak nem kellett ilyen mellényt viselniük. Az ombudsman megállapította, hogy önmagában a mellény viselésére való kötelezés nem tekinthető sérelmesnek vagy diszkriminatívnak. Számos olyan munkakör van, amelynél, a munkavégzés jellegére tekintettel, a munkáltató kötelezően előírja meghatározott munka- vagy formaruha, esetleg védőfelszerelés használatát, amelyek elsősorban a munkavállaló testi épségének vagy ruházatának védelmét, biztonságát szolgálják, de más egyéb funkciót – például a hipermarket dolgozóinak felismerhetőségét – is betölthetnek. Annak azonban nincs alkotmányosan elfogadható indoka, hogy – a többi munkavállalótól mintegy megkülönböztetve – kizárólag a közfoglalkoztatottaknak kell külön felirattal ellátott mellényt viselniük. A biztos hangsúlyozta egyszersmind azt is, hogy a közfoglalkoztatottnak nincs lehetősége arra, hogy megválassza, hogy melyik munkáltatónál (közfoglalkoztatónál) vagy milyen munkakörben kíván elhelyezkedni, így olyan munkakört is el kell fogadnia, amelyre előírt követelmény jóval alul marad az iskolai végzettségének, szakmai gyakorlatának. Ráadásul a közfoglalkoztatási programok sok esetben a nagy nyilvánosság előtt zajlanak – a közterületek, parkok gondozása, ároktisztítás, parlagfű-mentesítés –, így adott esetben széles körben ismertté válhat, hogy az érintettnek nincs a munkaerőpiacon elérhető munkája. Mindezek miatt kiemelten fontos, hogy a közfoglalkoztatás megszervezése során fokozottan tiszteletben tartsák a közfoglalkoztatottak emberi méltóságát. Annál is inkább, mivel a közfoglalkoztatáshoz – éppen a munkanélküliség, a rászorultság, a kiszolgáltatottság és számos egyéb körülmény miatt – a társadalom részéről számos előítélet is kötődik. A jelentés eredményeképpen a jövőben a közfoglalkoztatottaknak nem kell majd megkülönböztető jelzést viselniük.

Az AJB-340/2012. számú ügyben egy *házaspár* fordult az ombudsmanhoz, akiket elfogatóparancs alapján őrizetbe vett a rendőrség. A sértett leírása szerint a bűncselekmény elkövetője egy 50–60 éves, ősz hajú férfi és felesége voltak. A rendőrség ennek alapján a panaszosokkal, egy 34 éves férfival és nejevel szemben adott ki elfogatóparancsot. A panaszosokat később őrizetbe vették, majd előzetes letartóztatásukat rendelték el, ahonnan a másodfokon eljáró bíróság szabadította őket. A szabadulást követően a rendőrség ismétlenül előállította őket – elmulasztották ugyanis visszavonni a korábban kiadott elfogatóparancsot. Az ombudsman a bírósági végzésben foglaltakat alapul

véve a rendőrségi őrizet, illetve a másodszori előállítás miatt a személyi szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot állapított meg. A területileg illetékes rendőrkapitányságtól az ombudsman azt kérte, fontolja meg a házaspár kártalanítását és a jövőben nagyobb körültekintéssel járjon el, amikor a személyi szabadságot korlátozó intézkedésekről döntenek. Az ügyben fegyelmi eljárás indult.

Az AJB-292/2012. számú ügyben a panaszos azért fordult az ombudsmanhoz, mert egy intézkedés során konfliktusba került a rendőrökkel, akik végül vegyi eszközt (gázsprayt) alkalmaztak vele szemben, illetve meg is bilincselték, a *kényszerítőeszköz-alkalmazások* során pedig súlyos sérülést szenvedett. Eredetileg a rendőrök éppen egy hajléktalannal szemben intézkedtek, amikor a panaszos felesége kritizálni kezdte őket. Erre válaszul személyazonosságának igazolására szólították fel, amit ő megtagadott. Ekkor érkezett a panaszos a kertből, majd ő is vitába keveredett a két rendőrrel. Szintén igazolásra szólították fel, ezért a panaszos a lakóépület felé indult, állítása szerint azért, hogy kihozza személyi igazolványát, a rendőrök azonban jelentésük szerint mindezt úgy értelmezték, hogy be akar menekülni az épületbe, ezért megpróbálták visszatartani. Kívülálló szemtanúk hiányában nem lehetett bizonyítani, hogy pontosan mi is történt, az ombudsman azonban a jövőre nézve is hangsúlyozta, hogy még akkor is, ha a felek felfokozott hangulatban vannak, a rendőrnek – mint hatósági, kényszer alkalmazására is feljogosított személynek – megfelelő tájékoztatással, önuralmának megtartásával kell tudnia kezelni egy ilyen helyzetet. Az ombudsman mindemellett megállapította, hogy a paprika sprayjel ártalmatlanná tett panaszos esetében kétséges, hogy fennállt a támadás, ellenszegülés, illetve szökés veszélye, ezért az indokolatlan bilincshasználat a személyi szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az AJB-4321/2013. számú vizsgálat során az ombudsman a Szegedi Fegyház és Börtön nagyfai részlegének területén a *menekültek* számára felállított 300 személyes sátortáborban folytatott be nem jelentett helyszíni vizsgálatot. A biztos felhívta a figyelmet arra, hogy jelentősen megnőtt a Magyarországon benyújtott menedékjogi kérelmek száma. A vizsgálat az illegális határátlépők előállításával kapcsolatban nem állapította meg alapjogok sérelmét, de a sátortábor üzemeltetésében látott kifogásolnivalót. Az, hogy a menekültügyi hatóság a nagyszámú, felnőtt korú, férfi menedékkérők átmeneti elhelyezésére sátortábort létesített, ugyan nem okozott alapvető joggal összefüggő visszásságot, azonban visszásságot okozott mindennek a gyakorlati megvalósítása, illetve a jogi szabályozás hiányossága. A vizsgált időszakban ugyanis az ország egész területén piros fokú hőségriasztás volt érvényben. Az ombudsmani vizsgálat napján az Országos Meteorológiai Szolgálat automata állomása Szeged külterületén 36,5 Celsius fok legmagasabb hőmérsékletet mért. Mindeközben hiányoztak a külföldieknek kiosztott élelmiszer és

ivóvíz hűtését, illetve megfelelő körülmények között való tárolását biztosító feltételek. Ez nem csak az egészséghez, hanem – az étkezést napkeltétől napnyugtáig tiltó iszlám Ramadán időszakára figyelemmel – a vallásszabadsághoz való alapjoggal összefüggő visszásságot is okozott. Az Ideiglenes Befogadó Állomás a sátrakban elhelyezett értéktárgyakért és készpénzért nem vállal felelősséget, így a jogszabályban előírt letéti őrzés hiánya veszélyeztette a tulajdonhoz való alapjog érvényesülését is. Ugyancsak alkalmas jogsérelem okozására az, hogy nincs jogszabályban rögzítve a menedékkérők számára biztosítandó napi étkezés minimális energiatartalma. A jelentés eredményeképpen a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal vett hűtőszekrényt, gondoskodott a letéti őrzésről, illetve rögzítette az étkezés minimális energiatartalmát.

Az AJB-2658/2013. számú ügyben a panaszos Szeged Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Igazgatási és Építési Iroda Anyakönyvi Csoportjának eljárását sérelmezte. A beadvány szerint a panaszos a Szegedi Fegyház és Börtönben töltötte szabadságvesztés büntetését. *Az intézetben fogvatartott társa felkérte, hogy az ott tartandó házasságkötésénél közreműködjön házassági tanúként.* A Szegedi Anyakönyvi Hivatal anyakönyvvezetője azonban ezt nem engedélyezte. Az anyakönyvvezető nyilatkozata szerint az intézetben évtizedek óta tartanak házasságkötést, és a kialakult gyakorlat szerint mindig az elítélt nevelője a házassági tanú. Az anyakönyvvezető előzetesen nem értesült arról, hogy a házasulandó elítélt házassági tanúnak elítélteket kért fel. Az anyakönyvvezető tiltakozott a panaszos tanúként való részvétele ellen. Nem tisztázta azonban, hogy van-e olyan, büntetés-végrehajtást érintő szabály, amely az elítéltek tanúként való közreműködése elé akadályt állítana. Nem vizsgálta a panaszos cselekvőképességét, személyi okmányai meglétét és érvényességét sem. Azt kérte, hogy két nevelő legyen a házasságkötésnél a házassági tanú.

A biztos jelentésében kiemelte, hogy a büntetéssel együtt járó alapjogi korlátozások nem terjednek ki arra, hogy az elítéltek ne működhessenek közre a házasságkötésnél házassági tanúként. Az elítéltek alapjogainak a büntetések törvényes tartalmán túlmutató korlátozása – a büntetés tartalmának a kiterjesztése például arra, hogy az elítélt ne működhessen közre házassági tanúként – nem egyeztethető össze az alkotmányos büntetőjog követelményével. Mindezekon túl sem a családjogi, sem a büntetés-végrehajtási jogszabályok vagy országos parancsnoki utasítások nem tartalmaznak a tanúként való közreműködéssel kapcsolatos további feltételeket, tiltásokat. A szabadságvesztésre ítélt cselekvőképessége és jogképessége – pusztán elítélésük miatt – nem korlátozott. Cselekvőképességük és nagykorúságuk az adott helyzetben könnyen megállapítható, nem függ az anyakönyvvezető mérlegelésétől. Az ombudsman megállapította, hogy az anyakönyvvezető, azon mulasztásával, miszerint nem vizsgálta a panaszos nagykorúságát és

cselekvőképességét, továbbá nem engedélyezte az elítélt panaszos házassági tanúként való szereplését, visszásságot okozott a panaszos önrendelkezési jogával és általános cselekvési szabadságával, ezzel az emberi méltósághoz való jogával összefüggésben. A miniszter a jelentésben foglaltakat elfogadta, és gondoskodott róla, hogy annak tartalmát az anyakönyvvezetők is megismerjék.

A biztos kiemelt figyelmet szentel a gyakorlatban *az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség* biztosításával kapcsolatos állami kötelezettségek teljesítésének. Az AJB-7599/2012. számú ügyben a biztos kiemelte, hogy több mint 200 ezer évente azoknak a száma, akiknek bűncselekmény sérti testi épségét, lelki egészségét, tulajdonhoz való jogát, ezért ezt figyelembe véve az áldozatsegítő szolgálat működését vizsgálta. Rámutatott, hogy az állami támogatási rendszer működésének kiszámíthatóságához, a jogbiztonság követelményének érvényesüléséhez tartozik, hogy az érintettekhez garántáltan eljusson az információ, amelynek alapján dönteni tudnak az áldozatsegítő szolgálat igénybevételéről. Mégis, a rendőrség a jogszabályi kötelezettsége ellenére nem, vagy későn, illetve nem hatékony formában nyújt tájékoztatást a lehetőségről. Ez magyarázhatja, hogy az áldozatsegítő szolgálathoz mindössze a rászoruló sértettek 9 százaléka, a súlyos bűncselekmények áldozatainak csupán 4 százaléka fordul támogatásért. A vizsgálat szerint a megyeszékhelyeken kívül csak nagy nehézségek árán lehet hozzájutni a támogatásokhoz. A biztos szerint ez közvetlenül veszélyezteti az áldozatok esélyegyenlőségének Alaptörvényben biztosított követelményét. Az ombudsman megállapította, hogy a szolgálat működésének hatékonyságát, így az áldozatok megfelelő színvonalú támogatását több körülmény rontja. Ilyen az áldozatsegítő szakemberek létszámának csökkentése, képzésük, szupervíziójuk (azaz lelki „karbantartásuk”) hiánya, a szakmai irányítás leválasztása a területi szolgálatokról, továbbá a rendszer szervezeti tagolása, közigazgatásba illesztése. Bár a jogszabályok lehetővé teszik, a szolgálatnak nincs módja pszichológusokat alkalmazni, mert költségvetéséből nem telik rá.

További probléma, hogy az áldozatnak a büntetőeljárás nyomozati szakaszában nincs lehetősége az állam által támogatott pártfogó ügyvédi képviselőt igénybevételére. Az ombudsman álláspontja szerint a tisztességes eljárás követelményének jegyében elvárható, hogy a – jogban járatlan, traumán átessett – áldozatot az állam segítse hozzá az érdekeinek, jogainak érvényesítéséhez, és ahhoz, hogy eleget tegyen a kötelezettségeinek.

Az AJB-5054/2012. számú ügyben egy ügygondnokként dolgozó ügyvéd azt kifogásolta, hogy a fővárosi és vidéki földhivatalok *a gondnokság alá helyezés tényének ingatlan-nyilvántartásban való feljegyzéséhez kapcsolódó díjfizetéssel* összefüggésben ellentmondásos gyakorlatot folytatnak. A 6600 forint összegű szolgáltatási díjat ugyanis hol az ügygondnoktól, hol a gondnokolt

személytől, hol pedig az eljáró bíróságtól vagy a gyámhivataltól követelik. A panaszos szerint ellentmondásos a jogalkalmazási gyakorlat a gondnokolt személyek jogainak védelme szempontjából is, mivel kérdéses, hogy jár-e automatikusan a költségmentesség. A Kúria elnöke és a vidékfejlesztési miniszter válasza arról tanúskodott, hogy a díjtörvény vonatkozó rendelkezéseit az egyes földhivatalok és bíróságok valóban eltérő módon értelmezik, más tartalmú határozatokat hoznak a szolgáltatási díj megfizetése tekintetében. Jelentésében az alapjogi biztos rámutatott, hogy az eljárási díjfizetéssel kapcsolatos, egymástól lényegesen eltérő földhivatali gyakorlat, illetve a követett jogértelmezési irányok önmagukban aggályosak a kiszámítható jogállami működés szempontjából. Az ombudsman szerint egy adott hatósági eljárással összefüggésben lényegi elemnek minősül, hogy – az eljárás jellegével összhangban – kinek a kötelezettsége az előírt szolgáltatási díj megfizetése, mindez nem függhet a hatóság, bíróság egyedi mérlegelésétől.

Az ombudsman arra is utalt, hogy a szolgáltatási díjfizetési kötelezettségre vonatkozó szabályozás megalkotása során a törvényalkotó alapvetően szabadon mérlegelhet a választott szabályozási irányról. A gondnokoltak jogainak védelme ugyanakkor indokolja, hogy az állam a szabályozás kialakítása során figyelemmel legyen az esélyegyenlőséggel, az idősek és fogyatékkal élőek fokozott védelmével kapcsolatos kötelezettségeinek teljesítésére. Jelentésében a biztos kiemelte, hogy ez a külön földhivatali hatósági eljárás minden esetben járulékos jellegű, a gondnokság alá helyezési peres eljárás szükség-szerű velejárója. Mivel a gondnokság alá helyezési alapeljárás (tárgyi) költségmentes az érintett számára, az ombudsman szerint eljárásjogi szempontból nehezen indokolható, hogy a járulékos hatósági eljárás miért ne lenne az. Az ombudsman utalt arra is, hogy a gondnokság alá helyezés tényének ingatlan-nyilvántartásban való feljegyzése nem kizárólag a gondnokolt érdeke, hanem az közérdek; az adott ingatlannal valamilyen módon kapcsolatba kerülők, az esetleges vásárlók, hitelezők érdekeit is szolgálja. Az alapjogi biztos szerint az állam az esélyegyenlőség biztosításával kapcsolatos kötelezettségei teljesítésének sérelmét veti fel, ha a gondnokoltat úgy kötelezik az alapeljárás és a hozzá kapcsolódó szükségszerű járulékos eljárások költségeinek viselésére, hogy eközben nem biztosított mind az alap, mind a járulékos eljárások automatikus tárgyi költségmentessége.

Mind az átfogóbb jellegű, mind a konkrétabb ombudsmani vizsgálatok eredményeiből jól látható, hogy a beadványozók – többnyire sérülékenyebb, kiszolgáltatottabb rászoruló kör – az eljáró szervek által okozott visszásságok miatt fordultak az alapvető jogok biztosához. A jogalkalmazói szinten jelentkező mulasztások tendenciózus jelleggel nem pusztán az emberi méltóság sérelmére, hanem a jogbiztonsággal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben jelentkeztek.

3.3.2.

A kommunikációs szabadságjogok

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

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

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a véleménynyilvánítás szabadsága *kommunikációs anyajognak tekinthető, amely alapja többek között a sajtószabadságnak, a médiaszabadságnak és a gyülekezéshez való jognak is*. A 2013-as évben a korábbi időszakhoz képest a kommunikációs alapjogokat érintő jelentések köre differenciáltabb képet mutatott. A tárgyévi jelentések közül két olyan is akadt, amely alapjogi visszásság megállapítása nélkül zárult. 2013-ban nem

volt egyetlen, jól körülhatárolható vizsgálati köre a kommunikációs alapjogokkal kapcsolatban készült jelentéseknek, így az egyes jelentések alapjogi jelentőségét külön-külön érdemes áttekinteni.

A gyülekezési joggal összefüggő főbb megállapítások

A korábbi évek ombudsmani gyakorlatában is kiemelt fontossággal bírt a gyülekezési jog területe. Az átfogó gyülekezési jogi projektet követően is mindig jelentős és fontos megállapításokat tartalmazó jelentések születtek a területtel összefüggésben. A 2013-as évben a rendőrség által kivétel nélkül megfelelően kezelt – a gyülekezési jog körébe tartozó – események is jól mutatják, hogy a korábbi években kialakított ombudsmani gyakorlat hatékony módon segítette elő a rendőrség helyzetkezelési tevékenységét.

A 2013-as évben egyedül az AJB-2014/2013. számú ügyben kiadott jelentés volt az, amely közvetlenül a gyülekezési jog területével volt összefüggésben. A jelentés alapjául szolgáló vizsgálat azonban nem kizárólag egyetlen eseményre irányult, hanem több, 2013 elején lezajlott, gyülekezési jog körébe tartozó tüntetés rendőrségi kezelését vizsgálta. Az átfogó vizsgálat kiterjedt többek között a 2013. március 7-én, a FIDESZ székházánál tartott tüntetésekre és onnan az Alkotmánybírósághoz szervezett felvonulásra, a március 9-én a JOBBIK székely autonómiáért tartott tüntetésére, a szintén március 9-én, az Alaptörvény negyedik módosítása ellen bejelentett, Alkotmány utcai tüntetésre, valamint az onnan indult felvonulásra, továbbá a rendőrség 2013. március 11-én, a budapesti Kossuth téren több személlyel szemben alkalmazott, személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedéseire.

A tiltakozások jogi jellege kapcsán érdemes kiemelni, hogy már a korábbi évek ombudsmani gyakorlatában is ismertetett álláspont szerint az EBESZ gyülekezésnek tekinti, ha többen, ideiglenes jelleggel, annak érdekében gyűlnek össze, hogy véleményüket közösen kinyilvánítsák. Ezt annyiban érdemes pontosítani, hogy a gyülekezés – résztvevőit összekapcsoló – célja nem általában a kommunikáció, hanem a meglehetősen tágran értelmezett közügyekben való véleménynyilvánítás, melynek hiánya kizárja, hogy az adott rendezvényt gyülekezésnek lehessen tekinteni.

A cél megléte vagy hiánya tartalmi kérdés, amelyet elsősorban nem a szervező nyilatkozata alapján, hanem az eset összes körülményére tekintettel kell megítélni. Egyszerűbb megítélésűek a „tipikus” demonstrációs szituációk, vagyis, ha az adott helyszínen jelenlévő személyek hasonló tárgykörű és irányultságú transzparensekkel, zászlókkal jelennek meg, vagy véleményüket más, könnyen azonosítható módon fejezik ki, függetlenül attól, hogy gyülekezésként vagy kulturális eseményként hirdették meg az összejövetelt. Sokkal nehezebb azonban, ha a véleménynyilvánítás néma, és látványos kommunikációs csatornákat sem használnak. Ilyenre volt példa, amikor egy – az-

óta feloszlattott – civil szervezet néhány száz, formaruhás szimpatizánsa várakozásuk idejére a Fővárosi Bíróság épülete előtt – a bejelentés szerint „nem demonstratív jelleggel” – a Markó utcának a bírósággal szembeni járdaszakaszát vette igénybe, vagy egyes szervezetek sport- vagy kulturális rendezvényként hirdették meg közéleti kérdésben is állást foglaló rendezvényeiket. Az említett esetekben nem férhet kétség ahhoz, hogy a rendezvényeknek elsődlegesen és túlnyomórészt markáns kommunikációs céljuk volt, vagyis azokat gyülekezésnek kellett volna tekinteni. Éppen a cél az, ami a gyülekezést más kulturális rendezvényektől, közterületi sporteseményektől vagy éppen egy balesetnél összeverődött tömegtől megkülönbözteti. Mindebből nem következik, hogy egy demonstráción ne léphetnének fel művészek vagy egy koncert önmagában ne minősülhetne gyülekezésnek. Ugyanakkor bizonyos, hogy azon rendezvények, amelyeknek elsődleges céljuk nem a közügyekben való állásfoglalás, hanem a szórakoztatás (nota bene a szervező közvetlen haszonszerzése), ahová a résztvevőknek belépőjegyet kell vásárolniuk, nevezési díjat kell fizetniük, stb., nem tekinthetők gyülekezésnek.

Ha tehát az adott helyen egyszerre tartózkodó személyeket az adott kérdésben való közös véleménynyilvánítás célja nem köti össze, magatartásuk sem tekinthető gyülekezésnek. Ennek megfelelően – annak ellenére, hogy valamilyen kommunikációs elem megjelenik – nem tekinthető gyülekezésnek, ha egy balesetnél a bámeszkodók csoportosan vitatják meg a történetet, vagy egy információs pult, esetleg szórólapot osztó személyek körül összeverődik a tömeg, és az ott tartózkodók adott esetben hangosan fejtik ki a kérdéssel kapcsolatban – akár ellentétes, akár egyetértő – álláspontjukat.

Cél hiányában nem lehet szó valódi gyülekezésről akkor sem, ha a résztvevők egyénekként, saját véleményüket kívánják más tudomására hozni, és nem közösen akarják a véleményüket kialakítani és kifejezni. Mindezek miatt a vizsgálattal érintett rendezvény résztvevőinek magatartása minden szempontból megfelelt a gyülekezés dogmatikai fogalmának, ugyanis több személy, azonos helyen, annak érdekében gyűlt békésen össze, hogy – vitán felül állóan közéleti kérdésekben – véleményét közösen kinyilvánítsa.

Ezzel összefüggésben indokolt azonban kitérni a *gyülekezési jog* jelen esetben felmerülő törvényi korlátaira is. Két vizsgált esetben is szembesült az ombudsmani gyakorlat azzal, milyen jogalkalmazási nehézségeket okoz annak megítélése, hogy az adott – bejelentéshez kötött – rendezvény megtartása a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetheti-e. A gyülekezési törvény (Gytv.) ilyen esetben lehetővé teszi a rendezvény megtiltását. Nyilvánvaló, hogy a népképviselői szervek, valamint a bíróságok működését közvetlenül érinti és befolyásolja a plenáris és bizottsági ülések, valamint a bírósági tárgyalások zavartalan, nyugodt légkörben történő lebonyolítása, amely szoros kapcsolatban áll az ülésvezetési, rendfenntartási teendők ellátásának eredményességével és hatékonyságával.

Alapvető érdek fűződik ahhoz, hogy a *népképviselési szervek, bíróságok* minden, alaptalanul zavaró körülmény nélkül tudjanak működni.

A Gytv. a rendezvény népképviselési szervek működésére gyakorolt zavaró hatását nem általában tilalmazza: csak a működés súlyos megzavarásának lehetősége alapozhatja meg a rendezvény megtiltását. A Gytv. értelmében ha „a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt felosztatni”. Ebből az is következik, hogy még a tudomásul vett rendezvény esetén sincs lehetőség arra, hogy az bármilyen okból a népképviselési szerv működését súlyosan megzavarja. A megzavarás ténye és annak súlya jobbra nem képezi szabad rendőri mérlegelés tárgyát: azt a *népképviselési szervekre vagy bíróságra gyakorolt hatás alapján*, lehetőleg a működés – tanácskozás – rendjének fenntartásáért felelős (választott) tisztségviselő nyilatkozatának beszerzése után, az ügy összes körülményeire figyelemmel kell megállapítani. Az ombudsman szerint ennek megfelelően a *népképviselési szerv vagy bíróság működését súlyosan veszélyeztető magatartás* – az eredetileg tudomásul vett rendezvény esetében is – *megalapozhatja a rendezvény felosztatását*.

Ki kell emelni, hogy a rendezvény bejelentésének tartalmi vizsgálata során a rendőrségnek mindig érdemben kell vizsgálnia az adott rendezvénynek a népképviselési szerv vagy bíróság működésére gyakorolt hatását, ennek elmaradása ugyanis a békés gyülekezés jogának gyakorolhatóságával szoros kapcsolatban, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozhat. Ehhez hasonlóan a rendezvény teljes tartama alatt folyamatosan vizsgálni kell, hogy a gyülekezési jog gyakorlása súlyosan megzavarja-e az említett szervek működését.

Tekintettel arra, hogy a 2013. március 11-i tüntetésekkel összefüggésben diplomácia küldöttség akadályozásának kérdése is felmerült, indokolt volt kitérni a hazai joggyakorlat számára mindeddig nem tapasztalt kihívás, a diplomáciai képviseltek környezetében tartott, valamint a diplomáciai személyzet tagja vagy külföldi védett személy mozgását akadályozó demonstrációk kérdésére. Időről-időre visszatérően tartanak ugyan az egyes nagykövetségek környezetében tüntetéseket, de korábban nem került sor olyan korlátozásokra, amelyek a törvényben meghatározott megtiltási okon – jelesül a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – túlmutattak volna. Kiemelendő azonban, hogy a diplomáciai kapcsolatokról szóló nemzetközi szerződés szerint a fogadó államnak különös kötelessége, hogy megfelelő intézkedésekkel megvédje a képviseltek helyiségeit bármely behatolás vagy kártétel ellen, és megakadályozza a képviseltek nyugalmanak megzavarását vagy méltóságának megsértését. A fogadó állam a területén, az állambiztonsági okokból bizonyos övezetekbe való belépést tiltó vagy szabályokhoz kötő törvényeinek és rendeleteinek fenntartásával, a képviseltek minden tagja számára biztosítja a szabad mozgást és közlekedést. Mindez pedig a szerződés kogens jellege

miatt nem teszi lehetővé a rendezvény megtiltását, mégis alkalmas indok lehet egy demonstráció korlátozására. Hangsúlyozandó azonban, hogy egyfelől a gyülekezési jog korlátozásához ez esetben sem elegendő a képviselő nyugalma megzavarásának vagy a szabad mozgás és közlekedés akadályozásának elvont, távoli veszélye, másfelől az arányosság követelményének – két szempontból is – érvényesülnie kell: egyfelől a korlátozásnak arányosnak kell lennie a megzavarás, illetve az akadályozás valós kockázatával, másfelől nem eredményezheti a tiltakozás ellehetetlenülését. Így a képviselő előtt vagy a delegációs mozgással érintett útvonalon felmutatott transzparenszek megalapoznák a terület kiürítését. Indokolt megjegyezni továbbá, hogy megtiltási okként ugyan sem a képviselők integritása, sem a diplomáciai személyzet tagja vagy külföldi védett személy mozgásának szabadsága nem kerülhet szóba, azonban – mivel a képviselő méltóságának megsértésével vagy éppen a diplomáciai személyzet vagy a delegáció mozgásának ellehetetlenítésével „a mások jogai és szabadsága” is sérelmet szenvednek – adott esetben megalapozhatja a rendezvény feloszlását.

Az előállítások jogalapja kapcsán a biztos jelentésében ismételtelen felhívta a figyelmet arra, hogy önmagában az a tény, hogy a rendőrségnek a hatályos jogszabályok alapján valamilyen intézkedés megtételére jogi lehetősége, általános felhatalmazása van, semmi esetre sem jelenthet eljárási automatizmust. Az elrendelt intézkedés arányosságát az alapjogok érvényesülése szempontjából minden esetben vizsgálni kell. A jogszabályi felhatalmazás megléte tehát – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alkotmányosság szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés egy szabadságjog gyakorlását érintheti. A rendőri felszólításnak tehát mindenki köteles eleget tenni, hacsak az nem nyilvánvalóan jogszerűtlen, ez a többletelem azonban a vizsgált esetben nem állt fenn. Azzal, hogy a demonstrálók a felszólításnak nem engedelmessé váltak, annak passzívan ellenálltak, jogsértő cselekményüket továbbfolytatták. Ezt kiegészíti az, hogy fennállt az eljárás azonnali lefolytathatóságának esélye is, így a biztos álláspontja szerint e két tény együttesen elégséges indokot szolgáltatott az előállításra, különös tekintettel arra, hogy végül sor is került minden előállított meghallgatására, a szabálysértési határozatok meghozatalára és közlésére is.

Az előállítások foganatosításával összefüggésben fontos kiemelni, hogy a biztos munkatársai a helyszínen figyelemmel kísérték az előállítást, majd az előállítást foganatosító rendőri szervnél is helyszíni ellenőrzést folytattak. Ennek során megállapításra került, hogy a fogda helyiségeinek berendezése megfelel a hatályos jogszabályoknak. A helyszíni ellenőrzés során valamilyen, a Kossuth térről előállított személyt meghallgatták, akik egymástól függetlenül, azonban egybehangzóan úgy nyilatkoztak, hogy nem kívánnak panaszt tenni. Jelentésében a biztos megállapította, hogy a vizsgált tüntetések

során a rendőrség minden, rendelkezésére álló eszközzel elősegítette a gyülekezési jog gyakorlását. Kimutatható volt az ombudsman szerint, hogy az elmúlt években fokozatosan fejlődött a rendőrség békés gyülekezési joggal kapcsolatos gyakorlata. Egyre jellemzőbbé váltak olyan alapjog-barát megoldások, amelyek nem egyszerűen lehetővé teszik a gyülekezést, hanem elő is segítik annak gyakorlását.

Az egyesülési jog érvényesülésének vizsgálata

A kommunikációs alapjogok szintén jelentős, a biztosi gyakorlat szempontjából azonban atipikus területét képezi az egyesülési jog érvényesülése. Az Alaptörvény VIII. cikk (2) bekezdése értelmében mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Az egyesülési jog az alkotmánybírósági gyakorlat alapján olyan, mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet Magyarország Alaptörvénye is elismer, és biztosítja annak zavartalan gyakorlását. Az egyesülési jog tartalmi eleme a szervezet létrehozása, a szervezethez való csatlakozás, az egyesület céljának megválasztásához való jog, valamint a szervezet tevékenységében való részvétel és a szervezet működtetéséhez való jog. Az egyesülési szabadság alkotmányos jelentőségét adja továbbá az is, hogy kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való jog részét képező általános cselekvési szabadsággal és a személyiség szabad kibontakoztatásához való joggal. Minden embernek joga van ahhoz, hogy szabadon megválasztott célból másokkal – egyebek mellett – kulturális, vallási, tudományos, szociális, szabadidős közösséget hozzon létre, szervezetet alapítson, az ilyen szervezetekhez önként csatlakozzon vagy onnan önként kilépjen.

Az ombudsman az AJB-7473/2012. számú ügyben a Lánglovagok Egyesület elnökének beadványa alapján vizsgálta az egyesülési jog érvényesülését. A panaszos szerint az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF) főigazgatója által kiadott normatív utasítás formai és tartalmi szempontból is aggályos volt, mivel nem jogszabályi szinten, szükségtelenül és indokolatlan mértékben korlátozta a hatálya alá tartozó hivatásos tűzoltók egyesülési jogát. A vizsgálat eredményeként keletkezett jelentésében az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az OKF főigazgatója túllépett a törvényi felhatalmazás keretein, amikor normatív utasítás formájában rendelkezett arról, hogy a hivatásos tűzoltók mely szervezetekben nem vállalhatnak tisztségviselőként szerepet. Az Alaptörvény az alkotmánybírósági gyakorlat nyomán ugyanis egyértelműen rögzíti, hogy az alapjog-korlátozás esetében a törvényi szint alkotmányos jelentőségű. Ilyen jellegű, az egyesülési jog gyakorlását bizonyos vonatkozásokban általános jelleggel megtiltó szabályozást csak a törvényalkotó jogosult a korlátozás szükségességének és arányosságának mérlegelése mellett meghozni, vagy szűk körű végrehajtással ilyen intézke-

désre felhatalmazást adni. Mindezek miatt az ombudsman felkérte az OKF főigazgatóját, hogy a Hszt. felhatalmazásában foglaltakkal összhangban módosítsa vagy helyezze hatályon kívül az önkéntes tűzoltó egyesületek támogatásának, tűzoltó szakmai irányításának és felügyeletének katasztrófavédelmi feladatairól szóló normatív utasításának kifogásolt részét. A főigazgató válaszában tájékoztatta a biztost, hogy a jelentésben foglaltakkal összhangban intézkedett a normatív utasítás megfelelő módosításáról és a normaszöveg Hivatalos Értesítőben való megjelentetéséről.

A kommunikációs alapjogok korlátozása az elektronikus médiában

Különösen érzékeny és ezzel együtt fontos része a kommunikációs alapjogok területének az írott és elektronikus médiában megjelenő véleménynyilvánítás szabadsága és *annak alapjogi, méltóságvédelmi megfontolású korlátai*. 2013-ban nagy figyelmet kapott az AJB-3739/2012. számú ügyben lefolytatott ombudsmani vizsgálat, amely a Hír TV Célpont című adásában bemutatott riport miatt, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes kezdeményezésére indult. A Célpont című műsor 2012. március 30-án „Felzárkóztató” címmel mutatott be egy riportot. A biztoshelyettes megítélése szerint a riport előítéletes volt, megbélyegző a roma közösség számára, annak sugalmazása szerint a roma közösség gyakorlatilag azonosítható egy bűnözői csoporttal.

Az ombudsman vizsgálata során arra jutott, hogy összeegyeztethetetlen az emberi méltóság elvével az a riportműsor, amely akár kérdésfelvetésében, akár végkövetkeztetésében, nyíltan vagy burkoltan utal arra, hogy összefüggés lehet az elkövetők származása és bűnöző életmódja között. Az alapvető jogok, különösen az emberi méltósághoz való jog sérelme esetén a Média tanács köteles a törvényben biztosított hatósági eszközeivel élni. Az államnak és szerveinek alapjogvédelmi kötelezettsége, hogy biztosítsák az egyenlő méltóság elvének érvényesülését. A jelentés leszögezi, hogy az alapvető jogok biztosának nem feladata az egyes műsorszámok technikai-szerkesztési szempontú megítélése, annak mérlegelése azonban a hatáskörébe tartozik, hogy az adott műsorszámmal összefüggésben őrkdnek-e az arra köteles hatóságok az alapvető jogok és alkotmányos követelmények érvényesülése felett.

Az alkotmánybírói gyakorlat alapján az egyéni véleményszabadság szubjektív joga mellett a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség is e jog részét képezi. Az objektív, intézményes oldal nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait a jogalkotónak úgy kell meghatároznia, hogy azok a véleményt

nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.

A vizsgálat során a biztos megállapította, hogy a diszkrimináció visszaszorításában fontos szerepe van a tényszerű, világos kommunikációnak, amely a társadalomban jellemző, gyakran sztereotip, előítéleteken alapuló megközelítésmód helyett olyan tények közlésén, összefüggések megvilágításán alapul, amelyek alkalmasak arra, hogy árnyalják a társadalomban mintegy evidenciaként kezelt jelenségeket, összefüggéseket. A bűnözés és a deviancia roma-kérdésként való bemutatása, a kollektív bűnösség elve egy demokratikus társadalomban semmilyen tekintetben nem fogadható el. Nem csupán az emberi mivoltot megkérdőjelező, faji alapú és kivételt nem ismerő általánosítás valósítja meg az emberi méltóság sérelmét. Az érintett közösséghez tartozók egyenlő méltóságának sérelmével jár az is, ha a műsor témaválasztása, kérdésfelvetése sztereotípiákon alapul, előítéletes. A vizsgált műsorszám pedig összességében azt az üzenetet sugallta, hogy a szóban forgó településen a cigányok felelősek a bűnözésért, a problémákért, sőt még saját szegénységükért is.

Az ombudsman arra jutott, hogy a Médiatanács visszásságot okozott azzal, hogy az emberi méltóság védelmére szolgáló törvényi rendelkezések indokolatlanul megszorító, szűkítő értelmezésével megszüntette a „Felzárkóztató” című műsorszámmal kapcsolatos eljárását. A biztos hangsúlyozta azt is, hogy az egyenlő méltóság elvével összhangban nem álló, előítéletes ábrázolásmód és az alapjogok megsértését semleges vagy pozitív színben feltüntetető műsorszámok a kiskorúak személyiségfejlődése szempontjából is aggályosak, hiszen súlyos morális bizonytalanságot kelthetnek. Ezért a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben is vizsgálni szükséges e műsorszámokat.

Az ombudsman felkérte a Médiatanács elnökét, hogy fokozott szakmai gondossággal, a vonatkozó szakirodalmi megállapítások és irányadó emberi jogi standardok figyelembevételével járjon el a jövőben, a kiszolgáltatott csoportok egyenlő méltóságának védelme érdekében. Alapjogvédelmi feladatának gyakorlása során, különös tekintettel azokra a társadalmi kérdésekre, ahol a probléma érzékeny jellege a közbeszédtől jelentősen eltérő, azonban az alapjogi mérce alapján megfelelő megközelítést tesz szükségessé. A biztos felkérte az elnököt arra is, hogy a Médiatudományi Intézet koordinálásával, a témakörhöz kapcsolódó multidiszciplináris szakértői stáb bevonásával intézményesítse és folytassa a párbeszédet a médiumok képviselőivel, és kezdeményezze a kiszolgáltatott csoportok egyenlő méltóságának elvét tiszteletben tartó szakmai-etikai elvek kialakítását az egyes kisebbségi csoportok, illetve érzékeny társadalmi problémák bemutatásával összefüggésben.

A véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése az oktatás területén

Az alapvető jogok biztosa az AJB-8967/2012. számú ügyben 2012. december közepén rendelt el vizsgálatot annak az értesülésnek az alapján, hogy a balatonalmádi Magyar–Angol Kéttannyelvű Gimnáziumban a diákokat és tanárokat az igazgatói irodában kikérdezték, szóba kerültek-e az iskolában a felsőoktatással kapcsolatos tüntetések, sztrájkok, a beszélgetésekről pedig jegyzőkönyv készült. Az igazgató eljárása kapcsán az ombudsman több alapjogi problémát is megállapított. Az ügy azzal kezdődött, hogy egy névtelen – és, mint kiderült, megalapozatlan – szülői panasz „politizálással” vádolta meg az egyik tanárt. Az igazgató a megyei intézményfenntartó központtól e névtelen panasz nyomán kapott utasítást, és formalizált külsőségek közepette, de megfelelő előzetes tájékoztatás nélkül, szűrőpróbaszerűen hallgatott ki tanárokat és diákokat, a válaszaik tartalmát pedig rögzítette.

Az ombudsman a vizsgálat lefolytatását követően megállapította, hogy az igazgató a pedagógusok és a végzősök politikai véleményéről is meg kívánt győződni, ami aggályos a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülésével kapcsolatban. A biztos szerint a megyei intézményfenntartó központ általános jellegű problémafelvetést tartalmazó, de a jogi kereteket mellőző utasítása nem felelt meg a jogbiztonság elemi követelményeinek. A vizsgálat megállapította azt is, hogy a tanulók az iskolai közösségben különösen kiszolgáltatottak, az őket érintő bármely eljárás során fokozottan kell ügyelni valamennyi alapvető garancia betartására. Hangsúlyozta továbbá, hogy egyértelműen aggályos az a gyakorlat, amely a nemzeti köznevelési törvény iskolai pártpolitizálásra vonatkozó, indokolt tilalmát kiterjesztve a közéleti kérdésekben való megnyilvánulást is vizsgálандónak minősíti. A biztos a jelentésében rámutatott, hogy egyaránt veszélyes az, ha magát a közéletet zárják ki az iskolából (ez se nem lehetséges, se nem kívánatos), és az is, ha közvetve vagy közvetlenül pártpolitikai színvállásra készítetik a diákokat vagy a pedagógust. Az alapvető jogok biztosa kezdeményezte annak átgondolását, miszerint érdemes az iskolai pártpolitizálás tilalmához kapcsolódó olyan szakmai állásfoglalás kialakítása, amely figyelembe veszi az érintettek véleménynyilvánítási szabadságát és a világnézetileg semleges állami iskola funkcióját.

A feltárt, alapjoggal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében a biztos felkérte a gimnázium fenntartójának, a Veszprém Megyei Intézményfenntartó Központnak a vezetőjét, hogy folytasson le belső vizsgálatot a gimnázium vezetőjének eljárásával kapcsolatban. Kérte azt is, hogy ennek nyomán tegye meg a további, a jogszerű működés helyreállítása érdekében szükséges intézkedéseket, továbbá, hogy a jövőben intézményfenntartói szakmai irányítási feladatai körében történő utasításadás, belső vizsgálat elrendelése során megfelelő jogszabályi hivatkozással ellátott, határozott, világos feladat kijelölést és szempontokat fogalmazzon meg. Felkérte továbbá

az ombudsman az emberi erőforrások miniszterét, hogy vizsgálja meg egy olyan nyilvános, szakmai állásfoglalás kidolgozásának a lehetőségét, amely – a KLIK, az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet közreműködésével, az érintettek bevonásával – a köznevelési törvény adta keretek figyelembevételével módszertani segítséget nyújt a megyei intézményfenntartó központoknak a hasonló esetek elkerülésére.

A közoktatásért felelős államtitkár válaszában kifejtette, hogy az alapvető jogok biztosa által javasolt módszertani segédlet, illetve állásfoglalás kiadását nem látja indokoltnak. Szakmai álláspontjának alátámasztásaként arra hivatkozott, hogy az egyes nevelési-oktatási intézmények vezetői megfelelő ismeretek és tapasztalatok birtokában vannak ahhoz, hogy a hatályos jogszabályok tiszteletben tartása mellett járjanak el hasonló esetekben. Emellett a szaktárca úgy látta, hogy jogi és szakmai szempontból egyaránt bonyolult, bizonytalan tartalmú kérdéskör az iskolában történő politikai véleményformálás megítélése, a helyi szintű korlátozások kérdése, így az állásfoglalás kiadása ebből a szempontból sem lenne célravezető megoldás. A biztos az államtitkár válaszát nem fogadta el, a szakmai álláspontját és ajánlását továbbra is fenntartotta. Az államtitkár ismételt válaszában álláspontját továbbra is fenntartotta, a módszertani segédlet, illetve állásfoglalás kiadását nem tartotta indokoltnak.

A kommunikációs alapjogok kiemelt jelentőséggel bírnak az alapjogok rendszerében. Az ombudsmani gyakorlatban minden évben jelentős kiemelt ügyek, vizsgálatok kapcsolódnak e területhez. Az elmúlt években elsősorban a gyülekezési jog érvényesülésének kérdése került a vizsgálódás homlokterébe, amely a tárgyévben a 2013 márciusában lezajlott demonstrációsorozat révén ismét szerepet kapott. A kommunikációs jogok rendszere azonban ennél lényegesebben szélesebb spektrumban jelenik meg a biztos gyakorlatban, erre jó példa a különböző részterületeket felölelő öt ombudsmani jelentés: a biztos kiemelten foglalkozott az egyesülési jog, a médiában, az oktatásban és a sportrendezvényeken megjelenő véleménynyilvánítás kérdésével.

3.3.3.

A szociális jogok és a tulajdonhoz való jog

A demokratikus jogállam ombudsmanjai számára az egyenlő méltósággal, illetve a személyes szabadsággal kapcsolatos alapjogok fokozott védelme mellett a szociális jogok érvényesülése, az e szférában való állami szerepvállalás kérdése sem hagyható figyelmen kívül. A gazdasági, szociális és kulturális jogok, röviden szociális jogok olyan sajátos szerkezetű alapjogok, amelyek az államtól kifejezetten aktív társadalmi szerepvállalást, közszolgáltatást, kü-

lönböző intézmények fenntartását, működtetését, ezzel a társadalmilag megtermelt javak újraelosztását kívánják meg. A szociális jogok sajátossága, hogy a bennük megtestesülő szolgáltatás mértékét és színvonalát az állam a teherbíró képességéhez mérten alakíthatja, kikényszeríthetőségük pedig kivételes. Történelmi tapasztalat ugyanakkor, hogy a szociális jogok elismerése és védelme nélkül a szabadságjogok mögötti gazdasági rend olyan társadalmi egyenlőtlenségeket és feszültségeket hozhat létre, amelyek veszélybe sodorhatják az alapjogi rendszer egészét is. Az Alaptörvény 2012-es hatályba lépését követően irányadó alkotmánybírói értelmezés és az ezt közvetítő ombudsmani gyakorlat szerint az állam a szociális jogok biztosításával továbbra is elsősorban az adott, fennálló védelmi szint megőrzésére köteles, amelyet indokolt esetekben és feltételek mellett, a kellő egyensúly megteremtésével együtt alakíthat. A gyakran pusztá államcélokkal azonosított egyes szociális jogok mögött ugyanis számos esetben az emberi élet, méltóság, egészség védelme vagy éppen az egyenlő bánásmód biztosításának követelménye húzódik meg (például a szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása során).

A szabadságjogokhoz képest eltérő alapjogi mérce egyben a tipikustól *eltérő* jogvédelmi szerepfelfogást követel meg. Az alapvető jogok biztosa a szociális jogok szférájában a védelmi szint váratlan, felkészülést nem engedő vagy alkotmányosan indokolatlan csökkentése ellenében, a kiszolgáltatott társadalmi csoportok jogainak védelme érdekében emeli fel a szavát. A biztosi gyakorlatban, az egyes panaszok vizsgálatakor a szociális biztonság vagy az egészség jogának, illetve az oktatáshoz, művelődéshez való jognak közvetlen és önálló sérelme kivételesnek számít, jóval gyakrabban fordul elő e jogok közvetett, áttételes sérelme, az eljárási garanciák, jogállami elvek figyelmen kívül hagyása miatt. Ezzel együtt a beszámoló keretében indokolt önálló fejezetben is ismertetni azokat az ombudsmani vizsgálatokat, panasz-tendenciákat, amelyek az egyes szociális jogok biztosítását és védelmét szolgáló, szolgáltató intézményrendszer működésével hozhatóak kapcsolatba. A tágabb értelemben vett „szociális ügyek” hatalmas halmazából kiemelhetőek olyan esetek, amelyek az egyéneket ért visszasságok mellett nagyobb, akár rendszerszintű aggályokat jeleznek.

2013-ban az előző évekhez hasonlóan több száz olyan beadvány érkezett az alapvető jogok biztosának hivatalába, amelyek a *panaszosok szociális helyzetével* függtek össze, de azokat *hatáskör hiányában nem vizsgálhatta*. A panaszok száma és tartalma is jól tükrözi azt az elszegényedési folyamatot, amely a gazdasági világválság következtében Magyarországon is erőteljesen felgyorsult az elmúlt években. Jelzésértékű, hogy egyes társadalomkutatók szerint a magyar társadalom mintegy 40 százaléka tekinthető elszegényedőnek vagy a szegénység által veszélyeztetettnek. Külön figyelmet érdemel a mélyszegénység, kiemelten a gyermekszegénység témaköre, ahol a súlyos anyagi deprivációhoz társadalmi kirekesztettség, erős marginalizálódási folyamat,

valamint a gyermeki jogok sérülésének jelentős veszélye is párosul. A hivatalba érkező, szociális területet érintő beadványokat nem lehet szűken értelmezni. Sok esetben a lakhatási nehézségekkel, a munkaerő-piaci elhelyezkedéssel vagy a rezsitartozással, hiteltartozással, végrehajtással összefüggő panaszok is ehhez az igen tág témakörhöz kapcsolódnak. Jellemző az is, hogy a beadványozók nem egyes jogszabályi rendelkezéseket, konkrét hatósági eljárásokat, döntéseket kifogásolnak, hanem az ellehetetlenülő életkörülményeiket és egyéni cselekvési lehetőségük hiányát. A biztoshoz nem egyszer „utolsó lehetőségként” fordulók anyagi források és munkalehetőség nélkül nem tudnak változtatni a sorsukon, és a társadalom- és szociálpolitika szűkülő eszköztárával sem nyújtanak elegendő segítséget a szegénységben élők problémáinak tartós javításához. Az alapvető jogok biztosja értelemszerűen nem rendelkezik olyan lehetőségekkel, hogy bármilyen közvetlen anyagi támogatást, segítséget nyújtson a hozzá forduló, súlyosan rászoruló állampolgároknak. A hatáskör-hiányos szociális beadványok elutasításakor a biztos részletes jogszabályi tájékoztatás mellett olyan *szociális intézményeket és segítő szervezeteket* ajánl a panaszosok figyelmébe, amelyek tevékenységi körében a szegénységben élő családok támogatása és segítése is szerepel.

A szociális biztonsághoz való jog

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

A szociális ellátásokat érintő egyik legnagyobb horderejű, volumenű intézkedés 2012-ben a *rokkantsági ellátó- és támogató-rendszer teljes körű felülvizsgálata és átalakítása* volt. Az Országgyűlés ennek keretében 2012. január 1-jétől megszüntette többek között a rokkantsági nyugdíjat, és két új ellátást, a rehabilitációs ellátást és a rokkantsági ellátást vezetett be, ez az átalakítás pedig összesen 877 340 főt érintett. Az átalakítást követően számos panasz érkezett az ombudsmani hivatalhoz az új ellátórendszerrel kapcsolatban, néhány, ilyen jellegű panasz alapján a biztos az átalakítással kapcsolatban vizsgálatot indított.

Az ombudsman még az AJB-4860/2012. ügyszámon indított átfogó vizsgálatot, amely áthúzódott a 2013-as évre. A vizsgálat feltárta, hogy kiforratlanok a rehabilitálható személyek munkaerő-piacra történő visszavezetésének, a rehabilitáció hatékony megvalósulásának a körülményei. Az ombudsmani jelentés kiemelte: előfordult olyan helyzet, hogy az érintett, jellemzően rendkívül rossz anyagi körülmények között élő, súlyosan beteg emberek – az ellátórendszer átalakítása miatti feladatátadás és -átvétel nehézségei következtében – hónapokra, olykor egy évet meghaladó időre is ellátatlanok maradnak. Az érintettek egy része még 2013-ban is lét-, illetve jogbizonytalanságban, egymásnak ellentmondó tájékoztatások között él: az egészségi állapotuk fenntartását szolgáló gyógyszereiket nem tudják kifizetni, az állapotuk rosszabbodását megakadályozó ellátásokat, szolgáltatásokat nem tudják igénybe venni. Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint kiszolgáltatott csoportot érintő ellátórendszer hasonlóan nagy volumenű átalakítása esetén a jogállami alapkövetelményeknek fokozottan érvényesülniük kell. A körütekintő, megfelelő hatásvizsgálatokkal megelőzött és megalapozott jogalkotási folyamat nagyban hozzájárul az említett alapvető elvek és értékek érvényesüléséhez, az állampolgárok tömegét érintő méltánytalan helyzetek elkerüléséhez.

Az ombudsman megállapította, hogy a kialakult helyzet közvetve, a megélhetési minimum biztosításával kapcsolatban a szociális biztonsághoz való jogot is sértette. Intézkedésként felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy rendszerszinten a kialakult helyzet méltányos kezelését szolgáló, hatékony intézkedések kidolgozásával mielőbb gondoskodjon az ellátási rendszer átalakítása következtében kialakult sérelmes helyzetek orvoslásáról. A szociális és családügyért felelős államtitkár arról tájékoztatta a biztost, hogy az ápolási díjjal kapcsolatos intézkedések kidolgozása és érvényesítése is megtörtént. Az államtitkár azt is jelezte, hogy 2013. január 1-jével megoldódott a táppénzen, betegszabadságon lévő személyek havi jövedelem számításának problémája, illetve szintén folyamatban van a rehabilitációs járadék folyósítását követően megállapított ellátás számítására vonatkozó módosítások szakmai előkészítése. Az ombudsman szerint azonban továbbra is kérdéses, hogy azon személyek, akik számára a vonatkozó módosítás előtt állapítottak meg alacsonyabb összegű ellátást, miként érvényesíthetik jogszerű és méltányos igényeiket.

2013-ban több olyan panasz is érkezett az egyes társadalombiztosítási szakigazgatási szervek eljárási gyakorlatával kapcsolatban, amelyek a szociális biztonságot is érintették. Az AJB-1569/2012. számú ügyben az egészség-biztosítási pénztár terhelességi gyermekágyi segély (tgyás) és gyermekgondozási díj (gyes) megítélésével kapcsolatos sérelmes gyakorlata került felszínre. Vizsgálata során a biztos arra jutott, hogy az intézmény az anya és újszülött gyermeke vonatkozásában a szociális biztonsághoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő azzal, hogy a terhelességi gyermekágyi segélyt,

valamint gyermekgondozási díjat igénylők munkaviszonyát utólagosan semmissé nyilvánította, és így kizárta őket az ellátásból. Az ügyben az illetékes egészségbiztosítási pénztár utólagos ellenőrzés keretében megvizsgálta az ellátás igénybe vételét megelőzően fennállt munkaviszonyukat, majd ezt követően – arra hivatkozással, hogy a szerződéskötésre nem a tényleges munkavégzés miatt, hanem a társadalombiztosítási ellátások megszerzése céljából került sor – elrendelte a biztosítottak nyilvántartásból való törlését, és kötelezte őket a már kifizetett ellátás visszafizetésére. Az egyik panaszos a terhessége 37. hetében fejezte be főiskolai tanulmányait, az államvizsgák után pedig édesapja cégénél helyezkedett el. Munkáját egészen gyermeke megszületéséig, heti negyven órában, kötetlen munkaidőben végezte. A másik panaszos a szülését megelőző években külföldön dolgozott, ott volt biztosított, majd hazatelepült és itthon létesített munkaviszonyt. Időközben veszélyeztetett terhes lett, így fennálló munkaviszonyát felmondta, és egy másik gazdasági társaságnál helyezkedett el, titkárnői munkakörben. Az Országos Egészségügyi Pénztár (OEP) mindkettejük esetében azt állapította meg, hogy a terhességük ideje alatt létesített munkaszerződés megkötésére valójában nem a személyes munkavégzés miatt, hanem a társadalombiztosítási ellátások megszerzése érdekében került sor, ezért a panaszosok biztosítási jogviszonyát törölte, akik így elestek az ellátástól.

Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy a jogszabály nem hatalmazza fel az OEP-et arra, hogy utólagosan semmissé nyilvánítsa a felek közös akaratából létrejött munkaviszonyt. A biztos szerint az OEP túllépte a hatáskörét, és ebből következően az érintettek szociális biztonsághoz való jogát is sértette: nem vizsgálhatta és nem is minősíthette volna a munkaszerződéseket. A munkaviszony fennállása objektív feltétel, a közigazgatási szerv pedig nem hozhatott volna olyan határozatot, amelyben az ellátásra való jogosultság feltételeinek utólagos vizsgálatakor szubjektív módon, a törvényben meghatározott feltételeken felül, további feltételeket támaszt. Az ombudsman rámutatott, hogy a tgyás és a gyed folyósításának feltételéül meghatározott, biztosítási jogviszonyban töltött idő (365 nap, illetve korábban 180 nap) olyan hosszú időtartamot jelent, amely megalapozza ezen egészségbiztosítási pénzbeli ellátások igénybe vételének jogszerűségét. A biztos ezért felkérte az OEP főigazgatóját, hogy vizsgálja felül az irányítása alá tartozó szervezetek a biztosítási jogviszony fennállása utólagos ellenőrzésével kapcsolatos gyakorlatát. Az ajánlásra pozitív válasz érkezett: a főigazgató az ombudsmannak adott válaszában közölte, hogy felülvizsgálta az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak ellenőrzési gyakorlatát és a továbbiakban nem vizsgálják majd utólag az ellátásra való jogosultságot megalapozó biztosítási jogviszony létrejöttének körülményeit.

Az AJB-1739/2013. számú ügyben kiadott jelentésében az ombudsman a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) elhúzódozó eljárásaival

kapcsolatos vizsgálatának eredményét hozta nyilvánosságra. Számos panasz érkezett a biztoshoz a 2012. július 1-jétől másodfokon eljáró NRSZH, illetve a megyei kormányhivatalok rehabilitációs szakigazgatási szerveinek elhúzódó eljárása miatt. Az ügyek tényállása és a megkeresett hatóságok válaszai alapján megállapítható volt, hogy a kérelmek ügyintézése átlagosan fél évet, de sok esetben akár 1 évet vagy még hosszabb időtartamot is igénybe vett, a jogszabályban előírt 60 nap helyett. Az elhúzódó ügyintézés okaként a válaszadók az egészségügyi igazgatásban jelenlévő orvoshiányt, valamint a 2012. július 1-jétől felállt új hatósági rendszert kiszolgálni képes informatikai támogatás kivitelezésének lassúságát említették (erre a célra költségvetési forrás csak 2013 májusától állt az NRSZH rendelkezésére). A nyugdíjbiztosítási szervtől a rehabilitációs hatósághoz átkerülő dolgozói létszám lényegesen kisebb volt, mint amennyit az átvett és a nyugdíjbiztosítási szervnél maradó feladatok aránya indokolt volna. Az NRSZH a problémát a döntések átütemezésével igyekezett megoldani, előtérbe kerültek azon személyek ügyei, akik ellátásban részesültek, vagy ellátásra való jogosultságukat a másodfokú eljárásban született döntés alapozhatja meg. A vizsgálat tapasztalata volt az is, hogy a jogalkalmazás sem egységes az ügyintézés során, több esetben nem került sor késedelmi kamatról való rendelkezésre, vagy – a túlfizetés elkerülése érdekében – a hatóságok nem állapítottak meg az igénylők számára előleget sem. Utóbbival kapcsolatban az ombudsman jelentésében megjegyezte, hogy az ellátás esetleges túlfizetése esetén az előleg visszafizetésének szabályai megfelelően alkalmazhatóak a megváltozott munkaképességű személyek ellátásai esetében is. Előleg megállapítása pedig – a jogosultsági feltételek fennállása esetén – a rendeltetésénél fogva elengedhetetlen. Ennek hiányában az ombudsman szerint az eljáró hatóságok nem tartják tiszteletben az érintettek tisztességes eljáráshoz, szociális biztonsághoz való jogát sem.

A vizsgálat során több esetben tapasztalta az ombudsman, hogy a hatóság az elhúzódó ügyintézési határidő ellenére sem esett késedelembe, mert az egyéb, külföldi szervekkel történő adategyeztetés, hiánypótlás ideje nem számít bele az ügyintézési határidőbe. A jellemzően súlyosan egészségkárosodott, minimális jövedelemből élő vagy éppen ellátatlan igénylőkre a több hónapig tartó eljárások azonban súlyos terhet rónak. Az ombudsman aggályosnak találta azt a gyakorlatot is, hogy a határozatokon sok esetben mindenféle minimális részletezés nélkül tüntetik föl, hogy az ügyintézési határidőbe „tényállás tisztázása” címén több hónap nem számít bele; az egyik ügyben például a határozat szerint a másodfokú eljárás teljes időtartama kieső időnek számított. Ily módon utólagosan lehetetlen visszakövetni az eljárási cselekményeket, és az ügyfél számára is ellenőrizhetetlen az eljárás menete, a késedelmi kamatra való jogosultsága.

A biztos kiemelte, hogy a megváltozott munkaképességű személyek állapótának felmérését végző, illetve az ellátásokra való jogosultságot megállapí-

tó intézményrendszer átalakítása nem volt kellően előkészített. Az újonnan felálló szakigazgatási szervek munkatársai nem voltak felkészítve az átvett, majd beáramló ügymennyiség fogadására, a feldolgozáshoz szükséges infrastrukturális háttér sem állt maradéktalanul rendelkezésre. A biztos arra jutott, hogy az eljárások ilyen jelentős mértékű elhúzódása több tízezer érintett kiszolgáltatót személy helyzetét súlyosbította, a szociális biztonsághoz való jog sérelmét idézve elő. Jelentésében a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy sürgősséggel intézkedjen a jogsértő helyzet mielőbbi és méltányos orvoslásáról, valamint felkérte a rehabilitációs hatóságok vezetőit, hogy fordítsanak fokozott figyelmet az igénylők ügyféli jogainak maradéktalan érvényesülésére, a helyes jogalkalmazásra, az ügyek mielőbbi és méltányos befejezésére.

Számos panasz érkezett a tárgyévben a helyi önkormányzatok által nyújtott szociális ellátások nyújtásának, folyósításának gyakorlatával kapcsolatban. Az AJB-1109/2012. számú ügyben az ombudsman a lakásfenntartási támogatás megvonásának esetét vizsgálta. Egy Tolna megyei kistelepülésen a panaszos vályogházának falai annyira megrepedeztek, hogy abban féltek tartózkodni, ám külső segítség nélkül, önerőből nem voltak képesek helyreállítani. A házban lakott az édesanyával két felnőtt, fogyatékossgal élő gyermeke is. Az építésügyi hatóság határozatban kötelezte a tulajdonos panaszost a helyreállítási, karbantartási munkák elvégzésére, mivel az épület állapota súlyosan elhanyagolt volt. Az önkormányzat ugyan a legszükségesebb munkák kivitelezéséhez segítséget nyújtott, de a jegyző egy év múlva újabb kötelezést tartalmazó határozatot adott ki, majd építésrendészeti bírság kiszabásával igyekezett elérni a végrehajtás kikényszerítését. Az ombudsmani vizsgálat igazolta, hogy az építésügyi hatóság – bár hivatalos tudomással bírt arról, hogy a panaszos éppen anyagi helyzete miatt nem képes a munkák elvégzésére – a karbantartás elvégzésének egyetlen eszközéül mégis a bírságolást választotta. A többször kiszabott és ismételtelhető eljárási bírság azonban csak tovább nehezítette a panaszos helyzetét, a problémát magát nem oldotta meg, a lakóház állapota pedig fokozatosan tovább romlott. A biztos a jelentésben rámutatott, hogy egy lakóház súlyos állagromlásának elhárításához az elegendő anyagi forrással nem rendelkező kötelezettek esetében lehetőség van arra, hogy az első fokú építésügyi hatóság az építésügyi hatósági kötelezettség teljesítésére végrehajtási eljárásban a költségeket megelőlegezve, a határozatban foglaltakat elvégeztesse, az ingatlanra való jelzálogjog bejegyeztetése mellett. Az ombudsman felkérte a jegyzőt, hogy haladéktalanul gondoskodjon a határozatával elrendelt kötelezettség tényleges teljesítéséről. A jegyző azonban nem végeztette el az előírt munkákat, arra hivatkozva, hogy a tulajdonosok felújítási munkát nem végeztek, közvetlen életveszély nem áll fenn, az építésügyi hatóságnak pedig nincs anyagi forrása a költségek megelőlegezésére, ez az ügy tehát még nem zárult le.

Az egészséghez való jog

A szociális biztonsághoz való joghoz hasonlóan az *egészséghez való jog* kapcsán az állam az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás működtetésére, az egyén állapotában, körülményeiben bekövetkező, várható rosszabbodások – öregség, betegség, rokkantság – esetére a megélhetéshez szükséges ellátás megteremtésére, a társadalombiztosítás rendszerének megszervezésére és fenntartására köteles. Az egészséghez való jog szoros kapcsolatban áll az élethez való joggal, az állam életvédelmi kötelezettségéből következik. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége alapján köteles megteremteni az egészségügyi intézményrendszer működésének olyan garanciáit, amelyek mindenki számára biztosítják az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, vagyis azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki se maradjon ellátatlanul. Az állam kötelezése csupán a jog gyakorlásához szükséges gazdasági és jogi környezet megteremtésének, valamint az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás megszervezésének követelményét jelenti. Lényeges kiemelni, hogy egészségügyet érintő kérdésekben több szempontból ugyancsak meglehetősen szűk az ombudsman eljárási hatásköre. A 2013-as évről szóló ombudsmani beszámolóban a kifejezetten a betegek alapvető jogait érintő vizsgálatokról a leginkább veszélyeztetett csoportok jogainak védelme kapcsán, a gyermekek egészséghez való jogát érintő specifikus vizsgálatokról pedig a projekteket ismertető fejezetben olvashatnak.

A biztos az *egészségügyi intézményrendszer működésének kérdéseit* hosszú évek óta folyamatosan monitorozza, ennek keretében pedig vizsgálta az egészségügyben zajló struktúra-változást, az egészségügyi ellátás hazai helyzetét. Visszatérő vizsgálati tapasztalat volt, hogy az egyéni jogsérelmekkel is kapcsolatba hozható az egészségügyi dolgozók méltatlan munkakörülményei, jövedelmi helyzete, illetve számos területen a szakemberhiány és az utánpótlás kérdése. Az egészségügyi ágazat rendszerszerű problémáinak átfogó jellegű, alapjogi alapú elemzésére az AJB-3927/2012. ügyszámon folytatott hivatalbóli vizsgálata keretében került sor, amelynek aktualitását a gazdasági és jogi környezet változásai, az egészségügyi ellátórendszer reformjai adták.

A vizsgálat feltárta, hogy az egészségügyi ágazat bérhelyzete rendkívül differenciált, a munkavégzés társadalmi hasznosságát, értékét tekintve pedig méltatlan; a bérezés sok esetben nincs arányban az elvégzett munka mértékével, a dolgozókra háruló felelősséggel, rontja az egészségügyi dolgozók önbecsülését és társadalmi megbecsülését, erősíti az amúgy is kritikus mértékű szakemberhiányt. A biztos utalt arra, hogy különösen méltánytalan a helyzet akkor, amikor az elvégzett túlmunka ellentételezése változatos okokból elmarad. Problémát jelent, ha az elindított bérrendezés több lépcsőben, nem feltétlenül az egészségügyi dolgozók beosztásához, aktuális személyi alaphé- réhez igazodóan valósul meg, mivel ez negatív irányba befolyásolja az ága-

zat békéjét, erős bérfeszültséget keletkeztet, és nem teszi vonzóvá az egészségügyi pályát a fiatalok számára. A biztos jelentésében felhívta a figyelmet, hogy az egészségügyi dolgozók bér- és jövedelemszintjének megítélését nagymértékben torzítja a hálapénzrendszer, ami „jövedelemkiegészítőként”, egyfajta torz ösztönzőként működik, morálisan romboló hatású, a betegek bizalomvesztését eredményezi, jelentősen rontva az orvos–beteg kapcsolatot, az ellátórendszer hatékony működését.

Az egészségügyi dolgozók munkafeltételeit vizsgálva a biztos megállapította, hogy az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételei sok esetben hiányosak, noha több fejlesztés és beruházás is történt az országban, számos ellátónál az eszköz-állomány az elmúlt 10 évben jelentősen elöregedett. Több intézményben hiányoznak a megfelelő személyzeti és szociális helyiségek, ennek következtében nő a fizikai és lelki igénybevétel, és erősödik a kiegészítő érzete. Az ezen akut problémák kezelésére, orvoslására alkalmas programok, képzések száma ugyanakkor elenyésző volt a graduális és posztgraduális képzés, valamint a továbbképzés rendszerében, holott az ágazatban dolgozók részéről erre erős igény mutatkozik. A jelentés kitér arra, hogy Magyarországon 35.000 aktív orvos van és több mint 1800 orvosi állás betöltetlen. Az orvosok átlagéletkora 50–52 év, s ez azt jelzi, hogy a szakma rendkívüli módon elöregedett. Az elmúlt 5 évben eltávozott 4518 orvos megközelítően 14%-os fogyást jelent, különösen is súlyos mértékű a szakorvoshiány. Az összes egészségügyi szakdolgozói létszámot tekintve pedig 2007-hez viszonyítva több mint négyszeresére emelkedett az a létszám, akik külföldön kívánnak szakképesítéssel elhelyezkedni; évente egy városi kórházat ellátó szakképzett ápoló, műtősnő hagyja el az országot. A betöltött állások száma valamennyi szakdolgozó esetében jóval kevesebb, mint amire a működéshez szükség lenne; a legnagyobb hiány a szakápolói és műtéti szakmaterületeken mutatkozik.

A vizsgálati tapasztalatok összegzéseként az ombudsman megállapította, hogy a létszámhiány okai rendkívül szerteágazóak, a szakemberek megoszlása az ország területén egyenetlen, a hiány eltérő szerkezetű és egyes helyeken olyan mértékű, hogy ellátási zavarokat okoz, veszélyeztetve az egészségügyi ellátórendszer biztonságos fenntarthatóságát. Az adatok arra mutatnak rá, hogy az aktív orvostársadalom elöregedik, a relatív mértékű egészségügyi szakemberhiány csaknem minden egészségügyi intézményben kimutatható. A detektálhatóan negatív folyamatot pedig tovább rontja az utánpótlás elégtelensége, a korai pályaelhagyás, illetve a pályára lépés motivációjának hiánya. A gondokat a migráció tovább mélyíti, a hiányos személyi és tárgyi feltételek pedig fokozzák a kiegészítő érzését. A biztos szerint ezek a rendszerintű problémák összességükben olyan mértékben befolyásolják az ellátás színvonalát, hogy végső esetben a betegek egészségéhez fűződő és az egészségügyi ellátáshoz való alapvető jogával, illetve az ehhez kapcsolódó állami

kötelezettséggel összefüggő visszásságot idézhetnek elő. Az ombudsman ennek kapcsán javasolta olyan egészségügyi életpályamodell kialakítását, amely egyrészt az egészségügyi munkavégzés társadalmi hasznosságával arányos, stabil, versenyképes bérezést, illetve a biztonságos, magas szakmai színvonalú ellátáshoz szükséges munkafeltételeket jelent, másrészt a kiegészi folyamat kezelésére alkalmas képzetek beépítését a szakemberképzés rendszerébe.

A jelentés nyomán a miniszter arról tájékoztatta a biztost, hogy az egészségügyi dolgozók részére egy kiszámítható, perspektívát jelentő egészségügyi életpálya-modell kialakítása a kezdetektől alapvető célkitűzés volt. Az egészségügyi ágazat humánerőforrás-fejlesztését uniós forrásokból 15,6 milliárd forint összegben is támogatja a tárca. Az egészségügyi ágazat tekintetében tapasztalható humánerőforrás-hiány és az ebből fakadó krízishelyzet a minisztérium szerint nem hazai sajátosság, ez nemzetközi szinten is komoly problémákat okoz. A tárcavezető válaszában a krízist enyhítő intézkedésként kilátásba helyezte az orvosok, valamint az egészségügyi szakdolgozók részére új, önálló bértábla kialakítását is.

A fenti problémák mélyebb feltárása érdekében az alapvető jogok biztosa átfogó vizsgálatot is indított az *egészségügyi* ágazat béremelésének végrehajtásával kapcsolatban AJB-6586/2012. számon, melynek során ugyan nem tárt fel alapjogokkal kapcsolatos visszásságot, de jelentésében több javaslatot is megfogalmazott az érdeksérelmek megelőzésére. A biztoshoz már 2012 őszétől tömegesen érkeztek panaszok az egészségügyi dolgozóktól, akik fogászként, asszisztensként vagy védőnőként jogsértőnek, méltánytalannak tartották, hogy kimaradtak a 2012-ben végrehajtott ágazati bérrendezésből. A beadványok száma és a jogi szabályozás bizonytalansága miatt az ombudsman átfogó vizsgálatot indított, amelynek során tájékoztatást kért az egészségügyért felelős államtitkártól. Az államtitkár válaszában ismertette, hogy a béremelés valóban részleges volt, az elsődleges prioritás a szakellátásban dolgozó, az elvándorlási krízissel érintett szakterületek orvosainak és dolgozóinak bérrendezése volt. Hozzátette, hogy az alapellátásban, például a háziorvosi vagy a fogászati praxisban dolgozók esetében részben piaci sajátosságok folytán eleve korlátozott a lehetőség a közvetlen béremelésre, az alapellátásban ezért a finanszírozási díj emelésére került sor.

A biztos rámutatott, hogy hatásköri okokból sem vizsgálhatta az ágazaton belül tapasztalható bérfeszültséget, nem értékelhette a bérrendezés mögött kirajzolódó szakpolitikai célokat. A jelentés utal arra, hogy senkinek nincs alanyi joga a vele azonos végzettségű, tartalmilag azonos munkát végzőkkel azonos jövedelemre, az egyenlő méltóságból nem következik az alacsonyabb szintű jövedelmek közelítése ehhez a szinthez. Az ombudsman ugyanakkor emlékeztetett, hogy a bérrendezés feltételrendszerének meg kell felelnie a jogállamiság elvének, azaz elvárható, hogy a szabályozás világosan és egyér-

telmően jelölje meg a jogosultak körét és a béremelés végrehajtását. A biztos megállapította, hogy önmagában problémás, ha a jogosultsági feltételek meghatározása mellett a jogalkotó még egy külön listát rögzít a béremelésre jogosult szolgáltatókról, mivel ez magában hordozza annak a hibának a lehetőségét, hogy abból egyes szolgáltatók kimaradjanak – és ilyenre korábban volt is példa. A jelentésre reagálva a miniszter tájékoztatta a biztost az egészségügyi dolgozók életpálya-modelljének kialakítására vonatkozó célkitűzések megerősítésére irányuló kormányzati intézkedésekről. Arról viszont nem adott részletes tájékoztatást, hogy a védőnői szolgáltatókon túl, az egyéb alapellátás tekintetében is megteremti-e a jogi garanciáját annak, hogy az emelt finanszírozási összeget a munkáltatók ténylegesen béremelésre fordítsák.

2013 folyamán több panaszbeadvány is érkezett a biztoshoz a *szociális területen dolgozók bérezésével* kapcsolatban, amelyben azt sérelmezték, hogy a betegek ellátását végző szociális gondozók a bérezésüket tekintve nem esnek ugyanazon elbírálás alá, mint az egészségügyben dolgozók, holott gyakorlatilag ugyanazt a munkát végzik, ráadásul az ellátottak állapotából fakadóan fokozottabb pszichés megterhelésnek vannak kitéve. Mindezek ellenére sem juttatásokban, sem kedvezményekben, sem béremelésben nem részesülnek évek óta. A beadványozók azt is jelezték, hogy a szociális gondozók bére olyan alacsony, hogy nagymértékűvé vált az elvándorlás, ezáltal a szociális intézményekben folyamatosan romlik az ellátás helyzete.

A hivatalhoz érkezett beadványok és a szakma jelzése alapján a biztos AJB-4579/2012. számú jelentésében megállapította, hogy – az egészségügyi ágazathoz hasonlóan – a szociális ellátórendszerre is igaz, hogy a dolgozók jövedelmi helyzete és életkörülményei folyamatosan romlanak. A szociális segítő hivatás gyakorlásának szakmai körülményei ellehetetlenülnek, ami az ellátottak rovására megy, a szociális terület dolgozóinak többsége ugyanis a létminimum alatt él. Lehetetlen tárgyi feltételek és körülmények között kell a dolgozóknak küzdeniük a mindennapokban azért, hogy segítő hivatásukat gyakorolhassák. A fentiek miatt a terület dolgozói közül sokan máshol keresnek munkát, így ebben az ágazatban is rendkívül nagy a pályaelhagyás, a migráció mértéke, a képzett munkaerő elvándorlásával pedig az ágazat összeomlásával fenyegető helyzet állhat elő. A vizsgálati jelentés megemlíti, hogy nagymértékű az elvándorlás a szociális ágazatból az egészségügyi ágazat irányába, a szociális intézményekben ez a jelenség tovább ront az ellátás helyzetén. A biztos az ágazat hatékony működése szempontjából a mielőbbi bérrendezés szükségességét hangsúlyozta, különös tekintettel arra, hogy az ellátottak többnyire a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoport tagjai. A biztos ezért felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a szociális ellátórendszer hatékony működését elősegítve fontolja meg az egészségügyben megvalósuló bérfejlesztés szociális ágazatra történő kiterjesztését. Erre az ajánlásra a minisztertől nem kapott választ.

Egyedi panasz alapján vizsgálta az ombudsman az *alapellátást végző orvosok, háziorvosok díjazását* az AJB-4169/2012. számú ügyben. A vizsgálat során a biztos azt állapította meg, hogy az egészségügyi alapellátó tevékenység finanszírozása évek óta nem a valós ráfordítások és szükséges összegek figyelembevételével történik, ami önmagában ellentétes a jobbiztonság elvével. Vizsgálati jelentésében szóvá tette, hogy a szakmai szervezetek folyamatos jelzéseit figyelmen kívül hagyva az állam elmulasztotta az alapellátás valós pénzügyi viszonyainak feltérképezését, nem igazította a rendszer működését az életviszonyokhoz, veszélyeztetve ezzel az ellátórendszer működőképességét és fenntarthatóságát. A jelentés kitér arra, hogy az alapellátást nyújtó orvosok a szervezeteiken keresztül évek óta jelzik, hogy elégedetlenek a tevékenységük finanszírozásával, sokszor a saját vagyonuk, jövedelmük terhére kell a feladataikat ellátniuk, mert a praxisok valós kiadásait közel sem fedezik a térítések. Az ombudsman szerint nem fogadható el az erre adott kormányzati válasz, mely szerint az orvosnak nem kötelező praktizálnia. Tekintettel arra, hogy az orvos nem tud dolgozni finanszírozás nélkül, az állam pedig nem tudja ellátni kötelező feladatát az orvos közreműködése nélkül, a feleknek feltétlenül együtt kell működniük az egészségügyi ellátás megszervezésében, finanszírozásában és nyújtásában. A finanszírozási szerződés részleteinek kidolgozása, közöttük a díjazás meghatározása a mindenkori kormány feladata, és a működtetésben a helyi önkormányzatoknak is kötelezően részt kellene venniük.

A vizsgálat kimutatta, hogy nincsen olyan szabályozás, amely garantálná, hogy költségvetési forrásból térítsék meg a háziorvosnak a területi ellátási kötelezettség szerinti alapellátás valós ellenértékét. Az önkormányzatok közreműködését jogszabály ugyan előírja, az azonban további konkrétumot nem jelöl meg, így még az is előfordulhat, hogy egyes önkormányzatok a praxisok működésétől vonnak el forrásokat. A biztos megállapította, hogy közvetve az egészséghez való jog érvényesülését veszélyezteti az, hogy az önkormányzatok jogszabályban rögzített közreműködési kötelezettsége a valóságban kiüresített, tartalmatlan rendelkezés csupán. Az ombudsman szerint az évek óta romló helyzet oda vezetett, hogy sok háziorvosi praxis betöltetlen, a pályakezdő orvosok számára nem tűnik vonzóknak, és ha ez változatlan marad, zavar fenyeget az alapellátó rendszer működésében. A biztos amellet is érvelt, hogy ha az egészségügyi kormányzat nem térképezi fel a feladat ellátásához szükséges ráfordításokat és azokat csak „maradék elven” határozza meg, továbbá ha az alapellátás működtetésének jelenlegi formáját tartja fenn, az az állami közszolgáltatás felmorzsolódásához vezethet, ami önmagában jobbizonytalanságot okoz. Mindezek nyomán az alapvető jogok biztosa az emberi erőforrások miniszterének intézkedéseit kérte.

Az ombudsman sajtóhírek alapján kezdeményezett AJB-3532/2013. számon vizsgálatot az egészségügyi alapellátás kapcsán Tardon és Cserépváral-

ján kialakult helyzet miatt. Kiderült, hogy az ügyben a tardi önkormányzat felbontotta a feladat-ellátási szerződést a helyben praxisjoggal rendelkező háziorvossal, és az alapellátást helyettesítő orvossal láttatta el. A tardi lakosok többsége azonban követte eredeti háziorvosát a szomszédos Cserépváraljára, ahol ő helyettesítőként rendelt. Az önkormányzat és a háziorvos között vita keletkezett a beteglejelentő lapok adattartalmának szenzitív mivoltát illetően, a háziorvos, majd a cserépváraljai praxist működtető cserépváraljai önkormányzat a lapok OEP részére történő kiadását megtagadta. Emiatt az OEP felmondta a finanszírozási szerződést az önkormányzattal, és a tardi szolgáltatót jelölte ki helyettesítőnek. Ezzel az orvosukat követő tardiak visszakérültek a tardi szolgáltatóhoz. A vizsgálat feltárt rendszert érintő problémákat: kiderült, hogy a hatályos jogszabályok alapján a praxisjog jogosultja védtelen az önkormányzattal szemben akkor, ha az utólag fel kívánja mondani a vele kötött szerződést.

Az alapellátói tevékenységet végző orvosok e vagyoni értékű jogának védelme nem kellően biztosított, ami közvetve az egészségügyi ellátáshoz való jog sérelmével is járhat. A vizsgálat során nyilvánvalóvá vált, hogy a tardi körzetben jelenleg nem az ellátottak számának megfelelő gyakorisággal és elérhetőséggel működik az alapellátás. A biztos felkérte a minisztert, hogy fontolja meg a praxisjog védelmében az egészségügyi alapellátási feladatok átvállalásával kapcsolatos szerződések minimális tartalmi elemei meghatározásának szükségességét. Az ombudsman a NAIH elnökéhez is fordult, hogy saját hatáskörben vizsgálja meg az ügyben érintett orvosi szolgáltatók és szolgáltatók adatkezelési gyakorlatát, és segítse a vizsgálat során feltárt esetleges adatkezelési visszásságok hatékony orvoslását.

Az alapjogi biztos a *pszichiátriai intézetekben lakó betegek szükségleteinek finanszírozását* is vizsgálta a szentgotthárdi intézettel kapcsolatos panasz kapcsán. Jogszabályi rendelkezés alapján a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthona minimum 5700 Ft költőpénzt köteles biztosítani a gondnokság alá helyezett ellátottaknak. A bentlakók kifogásolták, hogy ezt az összeget évek óta nem emelték meg, bár az elmúlt években jelentősen megrágultak azok a termékek, amelyeket az ellátottak vásárolni szoktak. Az intézményben élők egymás között kénytelenek csereberélni a javaikat, hogy hozzájussanak a kívánt termékekhez. A biztos az AJB-4350/2012. számú jelentésében kiemelte, hogy míg a költőpénz összege hosszú ideje nem változott, az ellátottak által is nagy mennyiségben fogyasztott élvezeti cikkek – például a kávé, a dohányárú – ára a többszörösére emelkedett az elmúlt években. Hangsúlyozta ugyanakkor azt is, hogy igen összetett problémáról van szó, az intézményben élő emberek jövedelmeiből, juttatásaiból levont térítési díj pedig nem minden esetben fedezi az ellátás költségeit, így a költőpénzt abból már nem emelhetnék. Az ombudsman szerint a bentlakásos intézményben élők jövedelemviszonyaira vonatkozó teljes jogszabályi környezet átfogó felülvizsgálata,

újrágondolása szükséges, mert a gazdasági körülmények változásait figyelmen kívül hagyó, merev jogszabályi környezet és gyakorlat veszélyeztetheti közvetve az érintettek szociális biztonsághoz, egészséghez való jogát. Ezért az alapvető jogok biztosa felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze a jogszabályi környezet felülvizsgálatát. A szaktárca vezetőjének álláspontja szerint azonban a bentlakásos intézmények által nyújtott szolgáltatások spektruma teljes, az ellátás szintje pedig megfelelő, így a jelentésre adott válaszában a miniszter az ombudsman megállapításait határozottan elutasította.

Konkrét panasz kapcsán, ugyancsak a jogi szabályozást érintő visszásságot tárt fel az ombudsman az AJB-537/2013. számú ügyben. Egy idősothont és fogyatékosok otthonait fenntartó nonprofit kft. ügyvezetője beadványában sérelmezte azt, hogy bár a jogszabályok szerint szociális ellátást nyújtó intézményként nem kötelessége szakápolási tevékenységet folytatni az intézményekben, a napi gyakorlatban azonban ez elkerülhetetlen. A szabályozás alapján 2008. január 1-jétől a szakápolás szociális intézményben csak külön engedély birtokában végezhető, jelentős többletterhet róva az intézményekre, a szükséges finanszírozás megteremtése nélkül. A biztos jelentésében megállapította, hogy a szociális intézményekben folytatható szakápolási tevékenység finanszírozásának rendezetlen helyzete sérti a jobbiztonság követelményét és emellett közvetve a tartós bentlakásos intézményekben ellátottak egészséghez való jogával összefüggésben is visszásságot okoz. A biztos felkérte a minisztert, hogy vizsgálja felül a bentlakásos szociális intézmények által végzett szakápolási tevékenységre vonatkozó jogszabályi előírásokat, továbbá a nemzetgazdasági miniszterrel és a szakmai szervezetekkel együttműködve dolgozza ki a jelzett szakápolási tevékenység folyamatos és biztonságos ellátásának finanszírozási hátterét. A jelentésre adott válaszában az államtitkár jelezte, hogy a szociális intézmények által végzett szakápolási tevékenységre vonatkozó jogszabályi előírások felülvizsgálatát nem tartja indokoltnak. Ugyanakkor jelezte, hogy a tárcánál a szociális bentlakásos intézményekben folytatott alapápoláson túlmutató ápolási tevékenységek helyben történő finanszírozásának kérdése napirenden van.

Az ombudsman AJB-556/2013. számú jelentésében foglalkozott a *dohányzásra kijelölt helyeket* érintő problémákkal is. A nemdohányzók védelméről szóló törvény 2012. január 1-jétől hatályos módosítása alapján a közfeladatot ellátó, illetőleg közérdekű vagy egyéb szolgáltatást nyújtó szervezet zárt helyiségeiben tilos a dohányzás, rágyújtani csak a bejárattól számított 5 méteres távolságon kívül, az arra kijelölt helyeken szabad. Többen is panaszolták azonban az ombudsmannak, hogy a szórakoztató és vendéglátó-ipari egységek kijelölték ugyan a dohányzó helyet, ám ez azzal is járt, hogy a szomszédos lakóházban élők kénytelenek belélegezni az ablakuk alatt dohányzók cigarettájának füstjét. A népegészségügyi intézet helyszíni ellenőrzése annyit

állapította meg, hogy a dohányzásra kijelölt helyet a törvényi előírásoknak megfelelően határozták meg, így intézkedésre nincs lehetőség. Az ombudsman azt állapította meg, hogy maga a törvény nem teszi lehetővé a hatóság számára a fellépést annak érdekében, hogy a szórakoztató, vendéglátó intézmények közelében élők egészségét ne veszélyeztesse a mások dohányzása, ezzel pedig az állam egészségvédelemmel kapcsolatos kötelezettségének nem megfelelően tesz eleget. A megfelelő jogi szabályozás elsődleges célja a konfliktusok, problémák kialakulásának megelőzése kell, hogy legyen. A biztos felkérte a minisztert, hogy kezdeményezze a törvény módosítását úgy, hogy az lehetővé tegye a hatóság fellépését a szórakoztató-, vendéglátóhelyek közelében élők védelme érdekében.

A művelődéshez való jog és az oktatás

A biztosnak az oktatást érintő ügyek vizsgálata során általában figyelemmel kell lennie arra a tényezőre, hogy az oktatási intézmények eljárásával, tevékenységével kapcsolatban eléje kerülő ügyek jelentős részében nem maga az oktatásban való részvételhez való jog sérül, hanem más alapjogok vagy a jogállamiság elvével összefüggő követelmények. 2013-ban a legtöbb panasz ebben a tág témakörben a felsőoktatási felvételi rendszert, valamint az általános és középiskolák átszervezését érintette.

A 2013-as évben az alapvető jogok biztosa kiemelten foglalkozott a *felsőoktatási felvételi rendszer helyzetével, átalakításának következményeivel* alapjogi szempontból. A kiindulópontot az jelentette, hogy a felsőoktatási intézménybe való jelentkezés alapvető, sokszor életre szóló döntés, amely mind a fiatalok, mind a szülők számára felelősséget jelent és anyagi következményekkel jár: különösen fontos tehát a felvételi eljárás során a tervezhetőség, a kiszámíthatóság biztosítása. A biztos AJB-645/2013. számon hivatalból átfogó vizsgálatot indított a felvételi rendszer működéséről, a kiszámíthatóság, az esélyegyenlőség és a jobbiztonság állapotáról. Az ombudsman jelentésében rámutatott, hogy a felvételi eljárás igen érzékeny terület, ahol a rendszer-átalakítás folyamatában a jogalkotás hagyományos garanciáit, így a kellő felkészülési idő biztosítását, az előre rögzített határidőket akkor sem lehet egyoldalúan felülírni, ha a változtatás a szabályozással kapcsolatos párbeszéd eredményeként szükséges. A biztos megállapította, hogy jogállami szempontból aggályos volt maga a miniszteri döntéshozatali eljárás is, amely határidőn túl, lényeges változtatásokkal hozta meg a magyar állami ösztöndíjjal finanszírozott képzéseket, a minimális felvételi követelményeket rögzítő határozatot. Az ombudsman szerint a jobbiztonságot sértette, hogy pontatlanok és hiányosak azok a szabályok, amelyek meghatározzák a Felsőoktatási Tervezési Testület (FTT) bevonását a felsőoktatási felvételi eljárással összefüggő stratégiai kormányzati döntések előkészítésébe. Az eljárás nem nyújt kiszámítható, egyértelmű

részvételi kereteket az érintettek számára: az FTT csak akkor vehet részt az előkészítésben, ha arra a miniszter felkéri. A biztos kiemelte, hogy az előzetes véleményezés, javaslattételi lehetőség révén megelőzhetőek a későbbi, utólagos beavatkozások és korrekciók, egyúttal pedig biztosított a felsőoktatásba való bekerülés támogatásával kapcsolatos döntések megalapozottsága.

Az ombudsman jelentése rögzítette azt a visszatérő alkotmányossági problémát, hogy jelenleg a felsőoktatásért felelős miniszter szinte korlátlan szabadsággal dönthet: egyes karok, illetve szakok esetében megszüntetheti vagy minimálisra csökkentheti, másoknál pedig megemelheti az állami finanszírozást és meghatározhatja annak feltételeit. A biztos ezért felkérte a minisztert a felsőoktatásban való részvétel állami támogatásával kapcsolatos döntéshozatal törvényi kereteinek és garanciáinak kialakítására, illetve kiegészítésére. A jelentés kitér arra, hogy a felvételizők dokumentumainak benyújtását a felvételi eljárás szigorú és szűken vett határidőkhöz köti, miközben bárki kerülhet olyan helyzetbe, hogy igazolnia kell, hogy mulasztása önhibáján kívül történt. A biztos szerint a tisztességes eljáráshoz való jogot aránytalanul korlátozza az a szabályozás, amely a törvényi garanciákat mellőzve, még rövid határidőt sem engedve, automatikusan kizárja az igazolási kérelem benyújtásának a lehetőségét. Az ombudsman ennek megváltoztatását is kérte a minisztertől.

A jelentésre adott válaszában a felsőoktatásért felelős államtitkár azt jelezte, hogy a jelentés megállapításaival nem ért egyet, indokolatlannak tartja a felvételi rendszer átgondolását, nem látja szükségesnek a felsőoktatásban való részvétel állami támogatásával kapcsolatos döntéshozatal törvényi garanciáinak újragondolását sem. Nem támogatta a többi között azt a javaslatot sem, hogy a jövőben jogszabályi formában kerüljön sor a felsőoktatási felvétellel kapcsolatos alapvető döntések meghozatalára, mert úgy látja, hogy jelenleg rendelkezésre állnak a szükséges törvényi garanciák, amelyek, véleménye szerint, a korábbi megoldásokhoz képest rugalmasabbá váltak. Az államtitkár úgy véli, hogy az ombudsman jelentésében kifogásolt intézkedések a jelentkezők és a hallgatók érdekeit szolgálták. Az ombudsman utóbbi években folytatott vizsgálataira arra mutattak rá, hogy a korábban is ingatag egyensúly vésszen megbomlott, a „rugalmasság” átbillent a folyamatos változtatás irányába, a jelenlegi döntéshozatali rendszert nem támasztják alá megfelelő szakmai és jogi érvek, csökkent az átláthatóság és a döntésekért való felelősség. Hiányoznak azok a tartalmi garanciák, amelyek keretet szabnának a folyamatos és drasztikus, az érintettek számára követhetetlen állami döntéseknek.

2013-ban számos jelentés foglalkozott az *általános és középiskolák fenntartói átszervezésének* lefolytatását érintő panaszokkal. Az AJB-46/2012. számú ügyben a Flór Ferenc Egészségügyi Szakközépiskola és Gimnázium átszervezésére vonatkozó beadvány szerint a képviselő-testület – anyagi nehézségekre, valamint szóbeli szakértői véleményre hivatkozva – arról döntött, hogy a Kistar-

csán huszonkét éve működő szakközépiskola és gimnázium fenntartói jogát visszaadja Pest megyének, amely az intézmény megszüntetését jelentette. A biztos a szakközépiskola és gimnázium megszüntetésével összefüggésben a Pest Megyei Önkormányzat által okozott visszásság orvoslására, a fenntartói döntés megtámadhatóságára, a közoktatási, köznevelési intézmények fenntartásával kapcsolatos szabályok változására tekintettel intézkedést nem kezdeményezett. Felhívta a kormányhivatal vezetőjét arra, hogy törvényességi ellenőrzési jogkörében eljárva a jövőben következetesen és maradéktalanul éljen a rendelkezésére álló eszközökkel. A Pest Megyei Önkormányzat főjegyzőjének pedig azt jelezte, hogy a közoktatási intézmények átszervezése, megszüntetése során folyó véleményeztetési eljárás garanciális jelentőségű elem.

A biztos a *Balmazújváros Város Önkormányzata által fenntartott iskolák átszervezésével* kapcsolatban AJB-61/2012. számon kezdett vizsgálatot az Arany János Gimnázium és Általános Iskola Szabó Lőrinc Tagintézménye Szülői Szervezetének Vezetősége beadványa alapján. A beadványozók sérelmezték, hogy a jegyző a Balmazújváros Önkormányzata által fenntartott iskolák átszervezésére vonatkozó szándéknyilatkozatot, a képviselő-testület döntésekor rendelkezésre álló dokumentumokat, számításokat, elemzéseket, szakértői véleményeket, előterjesztéseket nem adta át a véleményezésre jogosultaknak, arra hivatkozva, hogy azok megtalálhatóak az interneten. Kifogásolták továbbá, hogy a rendelkezésükre bocsátott határozatok véleményezésre alkalmatlanok voltak, ennek ellenére a jegyző a beérkezett véleményeket 2011. május 13-án megtartott testületi ülésén nem adta át a képviselőknek. A biztos megállapította, hogy az önkormányzat döntéshozatalának formai, eljárási szabályai, maga a véleményezési eljárás hivatott az intézményi átszervezések, megszüntetések során a jogszerűséget, a jogok érvényesíthetőségének a garanciáit biztosítani. A biztos a jegyző figyelmét felhívta arra, hogy e garanciális szabályokat ne csak formálisan, hanem tartalmilag, ténylegesen is alkalmazza. A véleményeztetési eljárás során ugyanis jelentősége van annak, hogy a döntéshozó számára a vélemények a döntést megelőzően rendelkezésre álljanak, azok tanulmányozására kellő idő álljon rendelkezésre, így a vélemények elősegítsék az átszervezésre vonatkozó fenntartói döntés alapos megfontolását.

Az AJB-3997/2013. számú ügyben egy község polgármestere kérte a biztos segítségét, mert a falu egyetlen iskolájának átszervezésekor az állami fenntartó nem kérte ki a települési önkormányzat véleményét, és erre a fenntartót jogszabály sem kötelezi. A szaktárca az ombudsman megkeresésére kifejtette, hogy az önkormányzatokról szóló törvényben a helyi önkormányzat által el látandó helyi közügyek között nem szerepelnek a köznevelési feladatok. Azt a köznevelési törvény sem határozta meg kizárólagos jelleggel a helyi önkormányzatok számára, ezért nem vezethető le az, hogy a köznevelési törvényben véleményezési jogot kellene biztosítani a helyi önkormányzat számára.

A panaszban szereplő iskola-átstrukturizálás pedig állami feladat és nem önkormányzati hatáskör. Az ombudsman a fentiekkel szemben rámutatott arra, hogy az iskola fenntartásának és működtetésének feladata elválik egymástól, míg a fenntartás minden esetben állam által nyújtott közszolgáltatást jelent, addig a működtetés már nem kizárólag állami feladat, hanem az iskolaépület-tulajdonos önkormányzatnak a helyi közügye. A biztos egyebek mellett kezdeményezte a szaktárcánál, hogy tegye lehetővé az érintett települések számára, hogy a közoktatási intézmények működtetésével összefüggő változások tekintetében kinyilváníthassák a véleményüket.

Az AJB-922/2013. számú ügyben az ombudsman a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) eljárásait vizsgálta. A KLIK 2013 januárjától a fenntartója valamennyi állami iskolának, így hatáskörébe tartozik az állami iskolák intézkedéseivel szemben benyújtott szülői, tanulói kérelmek elbírálása is, amelyre a törvény értelmében a fenntartó vezetője, a KLIK elnöke jogosult. A KLIK működését meghatározó jogszabály értelmében ugyanakkor a tankerület az illetékességi területén működő általános iskolák, alapfokú művészeti iskolák és gimnáziumok fenntartásával, míg a megyeközponti tankerület a szakképző iskolák, a kollégiumok, a pedagógiai szakszolgálati feladatokat, valamint pedagógiai-szakmai szolgáltatásokat ellátó közoktatási intézmények fenntartásával kapcsolatosan látja el a KLIK Szervezeti és Működési Szabályzatában számára meghatározott egyes fenntartói feladatokat. Az ombudsmanhoz forduló számos panaszos kifogásolta, hogy a tankerületekhez szóló, jogorvoslatra vonatkozó kérelmeiket – a KLIK honlapján ismertetett módon – csak e-mailben vagy telefonon tudták eljuttatni, mert szerveinek működési helye nem volt ismert.

A vizsgálat megindítását követően a KLIK közzétette a tankerületek elérhetőségére vonatkozó adatokat. A biztos jelentésében továbbá feltárta, hogy a 2700 állami köznevelési intézmény fenntartására létrehozott szerv működésének garanciáit képező alap-dokumentumot, a Szervezeti és Működési Szabályzatot – az intézmény több mint 10 hónapos működése ideje alatt – az irányítást gyakorló miniszter nem adta ki, így egy olyan központi hivatal szervezetére és működésére vonatkozó alapszabályok hiányoznak közel egy éve, amely felelős az ország valamennyi, állami fenntartásban lévő köznevelési intézményének, illetve saját megyei és járási szervezeteinek a fenntartásáért. A kérdéssel összefüggésben az államtitkár kifejtette, hogy e működési dokumentum reális időben való kiadását több tényező akadályozta. Többek között a KLIK az iskolák átvételekor nem rögzítette pontosan a szerződésekben az átvett intézmények adatait, hiányosak a tankerületi igazgatók adatszolgáltatásai, valamint a dömpingszerűen beérkező adatokat a KLIK központja nem tudja feldolgozni, továbbá a tankerületek infrastrukturális ellátottsága nem megfelelő, nincs számítógép és megfelelő internetes elérhetőség, telefon.

A biztos álláspontja szerint a KLIK törvényes működését biztosító normák hiánya – figyelemmel arra a tényre is, hogy az SzMSz kiadásának határidejét jogszabály tételesen nem határozza meg – visszásságot okoz. A jelentés rámutatott arra is, hogy a nevelési-oktatási intézmények döntésével szemben benyújtott kérelem és fellebbezés elbírálására vonatkozó, jelenleg hatályos szabályozás nem biztosítja a jogorvoslathoz való jog érvényesítésének eljárási garanciáit. Az SzMSz – mint valamely szervezet belső működését meghatározó dokumentum – nem alkalmas arra, hogy a jogszabályban a legmagasabb szintre a KLIK elnökéhez telepített, országos hatáskör esetleges átruházásával szabályozza a köznevelési intézményekben hozott döntésekkel szemben benyújtott jogorvoslati fórum-rendszert. A kérelmek elbírálására vonatkozó szabályozás eljárási rendjének jogszabályban való rögzítése, átláthatósága, a szervezeti rendszerben a megfelelő és elérhető szintre való telepítése biztosíthatja az oktatásban a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének alapvető garanciális szabályait.

A feltárt visszásságok orvoslása érdekében a biztos felkérte az emberi erőforrások miniszterét, hogy a KLIK szervezeti és működési szabályzatát soron kívül adja ki, egyidejűleg kezdeményezze a köznevelésre vonatkozó jogorvoslati jog tényleges jogi garanciáit tartalmazó jogszabályok szükséges módosítását. A miniszter kiadta az SzMSz-t, ugyanakkor a garanciális szabályozás megteremtése még mindig előkészítés alatt áll.

A biztos az oktatáshoz való jog intézményi jellegű érvényesülését a fentiek mellett számos egyéb aspektusból is vizsgálta. A *diákigazolványok kiállításának elhúzóódása*, valamint az ebből adódó hátrányok, a közlekedési társaságok pótdíjazási gyakorlata miatt is számos panasz érkezett az ombudsmanhoz. Az AJB-8040/2012. számú vizsgálat során a biztos megállapította, hogy a Kormány nem élt a felsőoktatási törvényben kapott jogalkotási felhatalmazásával, és nem alkotta meg a diákigazolványokkal kapcsolatos kormányrendeletet, ezért még a korábbi felsőoktatási törvény alapján hatályban lévő rendelet a törvénytől eltérő fogalmakat használ. Mindez pedig alkalmas arra, hogy a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye tekintetében visszás helyzetet teremtsen. A biztos álláspontja szerint a tanulókat megillető jogosultságok a jogviszony fennállásához kapcsolódnak, nem pedig a diákigazolvány meglétéhez: a diákigazolvány csupán a hallgatói jogviszony igazolásának egyik formája. A jogviszony fennállását tehát valamennyi, a jogviszony igazolására alkalmas irat – hallgatói jogviszony-igazolás, diákigazolvány és az annak kiadásáig kiállított igazolás; figyelemmel azok szinte megegyező adattartalmára – bizonyíthatja.

Az AJB-620/2012. számú vizsgálatot a *szakpszichológus-képzés anomáliáival* kapcsolatban indította el a biztos. A panaszbeadvány szerint a pszichológusképzés öt éves képzési rendjét követően a szakvizsga megszerzéséhez évekig kell tanulni, a szakvizsgára való felkészülést – hasonlóan az orvos-

képzéshez – a különböző szakképzések biztosítják. Lényeges különbség azonban, hogy míg a rezidensképzés ingyenes, pontosabban intézményileg finanszírozott, addig a pszichológus-szakképzés minden esetben önköltséges. Egy pályakezdő fiatal pszichológus számára pedig a magas térítési díj megterhelő, figyelemmel az egyéb járulékos költségekre. A biztos megállapította, hogy a szakpszichológus-képzésről szóló szabályozás a jogállamiság elvével és közvetve a művelődéshez való joggal összefüggésben visszaállítást idézett elő. Az eljárás során a miniszter ígéretet tett a vonatkozó rendelkezés jogszabályi korrekciójára, és ennek még a vizsgálat lezárulását megelőzően eleget is tett. A biztos megfontolásra ajánlotta a miniszternek, hogy fordítson figyelmet a felsőfokú szakirányú szakképzésben részt vevő pszichológusok számának emelkedését biztosító feltételrendszer kialakítására, valamint a képzés méltányos finanszírozásának megteremtésére annak érdekében, hogy intézményes alkalmazásukra minél szélesebb körben nyíljon lehetőség.

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

Az AJB-3633/2012. számú ügyben a panaszosok a *Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság* védettségi szint helyreállításával kapcsolatos eljárását sérelmezték. A panaszosok szerint mivel a tulajdonukban álló ingatlanokat nem sajtózták ki, holott azok a védett természeti területek védettségi szintjének helyreállításáról szóló törvény hatálya alá tartoznak, az ingatlanok tulajdoni helyzet-rendezése elhúzódott. Vizsgálata eredményeként a biztos megállapította, hogy a törvény végrehajtásának elhúzódása a volt részarány-földtulajdonosok tulajdonhoz való jogát is sértette, mert a határidő folyamatos módosulása miatt a kártalanítás időpontja nem kiszámítható, ennek nyomán a tulajdonosi jogosítványok elvonásának hossza önkényes, míg a korlátozással érintett tulajdonosoknak nem biztosított a kisajátítás elmaradásával szembeni fellépés lehetősége. A jelentés kiadását követően az egyik panaszos ügyében 11 év után érdemi előrelépés történt, mivel a felek – a védettségi szint

helyreállítása érdekében – meg tudtak állapotodni az állami tulajdonba vételről és a kártalanítás összegéről.

A budapesti XXII. kerület Ostor utca és környéke lakói évek óta aggályosnak tartották a terület *csapadékvíz-elvezetését*. Nagyobb esőzéskor a csapadék az utcán folyt, mivel a rendszer nem volt képes megfelelően elvezetni. A több éve fennálló akut helyzet megoldása érdekében a lakók panasza alapján az ombudsman AJB-5923/2013. számon vizsgálatot indított. A polgármester válaszában kifejtette, hogy az önkormányzatnak tudomása volt a vízvezető rendszer hiányosságáról, azonban forráshiány miatt az önkormányzat nem tudta megoldani a bővítést. Az ombudsman a vizsgálatában rámutatott, hogy az önkormányzat nem tett eleget a jogszabályban meghatározott vízvezetési, csatornázási és a csapadékvizek kártételének megelőzésével kapcsolatos feladatainak, ezért az önkormányzat mulasztása közvetve visszásságot okozott az érintettek tulajdonhoz való jogával összefüggésben is.

Az AJB-6676/2012. számú jelentésében magánszemélyek kezdeményezésére lefolytatott vizsgálata eredményeként az ombudsman megállapította, hogy *a magánnyugdíj-pénztári önkéntes tagdíj-kiegészítések hozamának részleges állami elvonása sérti a tulajdonhoz való jogot*. A biztos jelentésében rámutatott arra, hogy az alaptörvényi védelem kiterjed a pénztártagok tagdíj-kiegészítéseire és azok hozamára is. Az állami bevétel növelése nem szolgáltathat alapot a tulajdonhoz való jog által védett jogosultság korlátozásához. Az ombudsman arra jutott, hogy alapjogi visszásságot eredményezett, hogy a jogalkotó a tagdíj-kiegészítések hozamának csak egy részét (a reálhozamot) rendelte visszautalni. A jelentés rögzíti, hogy az önkéntes tagdíj-kiegészítések hozamának részleges állami elvonása esetén a tulajdonhoz való jog korlátozásának nincs alkotmányjogilag értékelhető, legitim célja. Az alapvető jogok biztosa felkérte az érintett minisztereket a feltárt visszásság orvoslására.

A szociális jogokkal összefüggő ombudsmani vizsgálatok, jelentések kapcsán – elsősorban a terület igen heterogén volta miatt – nehéz összegző megállapításokat tenni. Annyit feltétlenül ki lehet emelni ugyanakkor, hogy mind a nagy ellátórendszerek gyors ütemű, kapkodó átalakítása, újrászabályozása (megváltozott munkaképességű személyek ellátása, közoktatás), mind az átalakítás teljes vagy részbeni elmaradása (például az egészségügy területén) 2013-ban is számos állampolgári panaszbeadványt és hivatalbóli eljárást generált. A jelentések arról tanúskodnak, hogy az alapvető jogok körébe tartozó állami szolgáltatásokhoz, a rászorultságon alapuló segítséghez való hozzáférés sem volt bürokratikus vagy más akadályoktól, illetve mulasztásoktól mentes. A korábbi évekhez hasonlóan a 2013-as ombudsmani jogvédelmi munkát – mind az egyedi panaszok kivizsgálását, mind a rendszerek átfogó monitorozását – nehezítette a jogi szabályozás nem lassuló sebességű változtatása, a kiszámíthatóan kiszámíthatatlan helyzet.

3.3.4.

A jogállamiság garanciái

A jogállamiság elve talán *a leggyakrabban hivatkozott alkotmányossági alapelv*. Nem véletlen tehát, hogy az alapvető jogok biztosának gyakorlatában is az egyik leginkább hivatkozott alapelv. A jogállamiság részben *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 törvény nem tilt. Maga a jogalkotás is joghoz kötött: jogot csak rögzített formában és csak a felsőbb jogszabályok tiszteletben tartásával – végső soron az Alaptörvény keretei között – lehet alkotni.

A joguralom sommasan azt jelenti, hogy nem a hatalom eseti döntései, önkénye, akarata érvényesül, hanem a jog uralkodik: *a hatalom csak a jogszabályi alapokon, a szabályok tiszteletben tartásával érvényesítheti akarátát*. Az alkotmánybírósági gyakorlatban a joguralom mellett *a jogállamiság meghatározó tartalmi követelménye a jogbiztonság követelménye*. A jogbiztonságból következik a jogrendszer stabilitása, kiszámíthatósága. A jogalanyok számára, a jogszabályok címzettjei számára világos szövegű, áttekinthető normák kellene, hiszen csak ebben az esetben várható el, hogy a szabályhoz igazítják magatartásukat. Visszamenőleges hatállyal nem lehet magatartásokat jogellenessé nyilvánítani vagy kötelezettségeket kiróni. Vagyis a jogszabályok kötelezettségeket csak a jövőre nézve állapíthatnak meg. Sőt, olyan felkészülési időt kell biztosítaniuk, amely lehetővé teszi, hogy kiszámítható szabályok között tervezhessenek a jogalanyok, azaz ne egyik napról a másikra változzanak a szabályok. A jóhízeműen szerzett jogokat és a lezárt jogviszonyokat a jogbiztonság elve védi: az igazságosságnál ismét előrébb való a stabilitás, azaz bizonyos idő után az állam inkább eltekint a meghaladott kérdések bolygatásától (elbirtoklás, elévülés).

Lényeges, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével. Az alapjogok valódi érvényesülését ugyanis képes kiüresíteni, megbénítani, azaz komolyan befolyásolni a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, a garanciális jellegű eljárási szabályok figyelmen kívül hagyása.

2013-ban a biztos jogállammal összefüggő jelentései *hat témakör köré* csoportosulnak:

- a tisztességes eljárás követelményeinek érvényesülése;
- a jogállami garanciák érvényesülése közigazgatási, szakigazgatási eljárásokban;
- szabálysértéssel, bírsággal kapcsolatos kérdéskörök;
- a jogállam, jogbiztonság pénzügyi tárgyú kérdésekben;
- hatóság mulasztásával összefüggő jogsérelmek; valamint

- a jogállam kérdésköre szervezeti átalakításoknál, intézmények létrehozásánál.

A következőkben az alapvető jogok biztosának kifejezetten és elsődlegesen a *jogállamiság elvének*, illetve az ügyfelek *tisztességes eljáráshoz való jogának* érvényesülésével összefüggő jelentéseinek összefoglalása a fenti rendszerezés mentén kerülnek ismertetésre.

Az eljárási alapkövetelmények érvényesülése

Az ombudsman 2013-ban több ízben is foglalkozott a törvényes és tisztességes hatósági eljárások alapvető feltételeinek gyakorlatban való érvényesülésével. Az AJB-276/2012. számú ügyben az ombudsman – annak kapcsán, hogy egy bűncselekményre utaló bejelentést csak másnap vizsgáltak ki – arra hívta fel a rendőrség figyelmét, hogy a bejelentések komolyan vétele és megfelelő körültekintéssel való kezelése az első lépés a bűncselekmények felderítése útján, és e téren garanciális jelentősége van a nyomok mihamarabbi rögzítésének.

Számos panasz alapján az ombudsman a kéményseprők eljárását is vizsgálta az AJB-978/2012. számú vizsgálat során. A jogi szabályozások összevetéséből megállapította, hogy a tartalékkémény és a használaton kívülivé vált kémények tekintetében az eltérő, olykor ellentmondásos szabályozási elemek a monopolhelyzetben lévő szolgáltatónak önkényes jogalkalmazásra adnak lehetőséget, és ezt a helyzetet a januárban hatályba lépett új törvény sem orvosolja. Kiemelte azt is, hogy a hatóságok téves jogértelmezése folytán az eljárás megindulásának éppen az oka – vagyis az életveszély állítólagos fennállásának kérdése – nem vitatható az építéshatósági eljárásban, mert a hatóságok nem folytatnak érdemi vizsgálatot, így döntésüket teljes mértékben a kéményseprő-ipari közszolgáltató véleményére alapozzák.

Eljárása eredményeképp az ombudsman megállapította, hogy a megalkotott törvényi és rendeleti szabályozás, az alkalmazott joggyakorlat, illetve a közszolgáltató eljárása a jobbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, a tulajdonhoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, ezért felkérte a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a kéményseprő-ipari közszolgáltatásra vonatkozó, 2013. január 1-jével hatályba lépett szabályozás átfogó módosítását, megteremtve az Alaptörvény rendelkezéseivel való összhangját. Felkérte továbbá a fővárosi kéményseprőipari közszolgáltató vezetőjét, hogy az általa irányított szervezet a kötelező közszolgáltatás ellátása során az irányadó jogszabályoknak megfelelően járjon el, és gondoskodjon arról, hogy az általa vezetett nyilvántartás a megfelelő tényeken alapuló, valóságos adatokat tartalmazza.

Az AJB-643/2013. számú ügyben a biztos a *földforgalmi törvény rendelkezéseit* vizsgálta. Megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz, a hatósági ügyek

tisztességes intézéséhez fűződő joggal összefüggő visszásságot eredményez, ha a hatóság kötelezően megtagadja az adásvételi szerződés jóváhagyását, amennyiben a helyi földbizottság nem adott állásfoglalást. Nyilvánvalóan ellentétes a tisztességes ügyintézéshez való joggal az az előírás, amely a megkeresett szerv mulasztását egyoldalúan és mérlegelés nélkül a vétlen ügyfél terhére tudja be. Rámutatott arra is, hogy a hatósági döntés csak akkor felel meg a jogállami követelményeknek, ha annak objektív alapja van.

Számos ügyben vizsgálta az ombudsman *a nyomozással kapcsolatos eljárási kérdéseket, a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését.*

Az AJB-280/2012. számú ügyben az ombudsman hivatalból azt vizsgálta, hogy alkalmas-e a tárgykörözési rendszer a bűncselekmények felderítésének megkönnyítésére, illetve az ellopott vagyontárgyak megtalálására. Az ombudsman álláspontja szerint a körözés gyors elrendelése, az esetlegesen szélesebb körű hozzáférés a körözési adatokhoz, továbbá a közterületeken való rendszeres rendőri jelenlét, intézkedés együttesen javulást hozhat a vagyon elleni bűncselekmények felderítésében. Ezért a biztos felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy a tárgykörözéssel kapcsolatos rendőrségi munka hatékonyságának javítása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, illetve a belügyminiszterhez fordult, hogy a készülő új személy- és tárgykörözési törvény megalkotásakor vegye figyelembe a jelentésében foglaltakat. Rámutatott, hogy fontos lenne az állampolgári tudatosság növelése és annak megfontolása, hogy a körözési információs rendszert – megfelelő garanciákkal – esetleg nagyobb nyilvánosság számára is elérhetővé tegyék.

Az AJB-2685/2012. számú ügyben az ombudsman *az előzetes letartóztatásban lévő panaszos iratmegismerési jogának* érvényesülése kapcsán vizsgálódott. A biztos rámutatott, hogy az iratmegismerés ésszerű időtartamát úgy kell megállapítani, hogy a gyanúsított és védője még a nyomozás során rendelkezésre álló határidőn belül élhessen indítványtételi jogával. Az iratok teljes körű megismerésére biztosított időtartamot mindig a konkrét ügy egyedi sajátosságaira, így pl. az iratok terjedelmére, a megismerésre váró adatok, tények mennyiségére figyelemmel kell megállapítani. A vizsgált ügyben eljáró nyomozó hatóság a vádemelés alapjául szolgáló valamennyi nyomozati irat megismerését nem tette lehetővé a panaszos számára, a 16 ezer oldalt is meghaladó iratanyag áttanulmányozására három nap nyilvánvalóan nem volt elegendő.

A jogállami garanciák közigazgatási hatósági eljárásokban

Az AJB-6228/2012. számú ügyben az ombudsman egyedi panasz alapján vizsgálta az Emberi Erőforrások Minisztériuma által kiírt *közoktatási megállapodások megkötésére irányuló 2012. évi pályázat elbírálásával kapcsolatos eljárást.* A jelentés rámutat, hogy elengedhetetlen e pályázati eljárások során is a jogállam alapvető normáinak, a jobbiztonság és a tisztességes eljárás követelmé-

nyének, valamint a jogorvoslathoz való jognak a biztosítása. A közpénzekkel való – az alkotmányossági követelményeknek megfelelő – gazdálkodás szempontjából a biztos fontosnak tartotta kiemelni, hogy a tisztességes eljárás elvének egyik alapja a döntéshozatal átláthatósága. Különösen fontos ezért, hogy a források elosztásáról szóló döntések alapja és indokai minden érintett számára megismerhetőek és egyértelműek legyenek. A pályázatokról szóló döntések hitelességének egyik legfontosabb biztosítéka az államháztartásból nyújtott támogatások odaítélésének megismerhetősége, nyomon követhetősége, amely feltételezi a támogatások odaítélésére vonatkozó eljárás és döntéshozatal átláthatóságát, jogszerűségét. A szaktárca a jelentésben foglaltakat nem fogadta el, a biztos azonban fenntartotta megállapításait és ajánlását, de utalt arra is, hogy a tárca válasza szerint, amennyiben a jövőben lehetőségük lesz új pályázat kiírására, úgy a jelentésben foglaltakat teljes körűen figyelembe veszik.

Az AJB-1971/2013. számú ügyben az alapvető jogok biztosa vizsgálata során megállapította, hogy egy kórház azáltal, hogy konkrét személyekre szólan a területére történő belépés előtti „igazoltatást” rendelt el, visszásságot okozott a jogállamiság elvével összefüggésben. A kórház portaszolgálatára egy belső utasításra hivatkozva a panaszosokat feltartóztatta, kérdéseket tett fel nekik, kísérőt rendelt melléjük. A biztos megállapította, hogy az egészségügyi törvény rendelkezéseinek alkalmazása mellett amennyiben valaki olyan mértékben zavarja az intézmény rendjét, működését, amely hatósági (rendőri) intézkedést igényel, szükségessé válhat az arra hatáskörrel rendelkező szerv értesítése, amely megteheti a megfelelő, szintén jogállami garanciák által körbezárt, a jogállamiság követelményeinek megfelelő, rendőrségi törvényben meghatározott intézkedéseket. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy a bármilyen jogszabályi felhatalmazás és jogszerű eljárás hiányában alkalmazott, önkényes „kitiltó” intézkedés sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét. A vizsgált ügyben érintett személyek (panaszosok) tekintetében elrendelt személyazonosítás, illetve feltartóztatás visszásságot okozott a jogállamiság elvével összefüggésben, de sérült a mozgásszabadsághoz való joguk is.

Az AJB-8334/2012. számú ügyben a biztos vizsgálatot folytatott, mert a közlekedési hatóság a korábbi útépítési engedélyétől úgy engedélyezett eltérést, hogy az eljárás megindításáról a panaszost nem értesítette, csak a munkálatok megkezdésekor szembesült az ingatlana előtti új autóbusszöbölről. A biztos a jelentésben rámutatott arra, hogy az eljárás megindításáról szóló értesítés hiányában az ügyfelek nem szereznek tudomást az őket érintő hatósági eljárásról, nem tudják gyakorolni és érvényesíteni ügyféli jogaikat. Ha pedig az ügyfél nem tud az eljárásról, akkor nem várható el és nincs indoka, hogy az ügyek alakulását, a hatóság döntését nyomonkövesse. A biztos megállapította, hogy az értesítés elmaradása sérti az ügyfél tisztességes eljáráshoz

való jogát. A hatóság mulasztása a döntés hirdetményi közlését is jogszerűtlené tette, így az az eljárás a jogorvoslathoz fűződő alapvető jognak gyakorlása kapcsán is visszásságot okozott. A biztos ugyanakkor rámutatott arra is, hogy az autóbusz-megállóhelyek elhelyezését alapvetően tervezési, szakmai szempontok, a felek megállapodása határozza meg, az esetek többségében ez olyan polgári jogi és szakmai kérdés, amiben nem foglalhat állást.

A jogállami garanciák érvényesülése a bírságotlasi eljárások és a parkolás kapcsán

A közigazgatási, szabálysértési bírságok kérdése – az ügyek nagy száma miatt – önálló helyet kapott a biztos beszámoló e fejezetében belül. Az AJB-214/2012. számú ügyben a panaszosnak az autóján nem volt értesítés a pótdíjról, mégis postai értesítést kapott a jegy nélküli parkolásról és a pótdíjról, így már csak a magasabb összegű – az alapdíj negyvenszeresét kitevő – pótdíj megfizetésére volt lehetősége. A biztos a jelentésben jelezte, hogy a legfőbb parkolási kérdéseket most már az egész országra kiterjedően a közúti közlekedésről szóló törvény szabályozza, abban azonban továbbra sem szerepel, hogy a fizetési határidőket a postai értesítés kézhezvételétől kellene számítani. A biztos ezért felkérte a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze a törvény módosítását, amelynek alapján a parkolási pótdíjak befizetésének határidejét a – például tértivevényes – értesítés átvételétől számolják. Ebben az esetben ugyanis bizonyított, hogy a kötelezett tudomást szerzett a pótdíj kivetéséről. A vizsgálat kitért arra is, hogy továbbra sincs olyan szabályozás, amely meghatározná, hogy melyik szerv és mennyi időn belül köteles dönteni parkolási ügyekben, ez pedig sérti a jogbiztonságot.

Az AJB-237/2012. számú ügyben a biztos kiemelte, hogy nem várható el az autóstól, hogy minden egyes parkolás alkalmával tudatában legyen annak, hogy a kerületen belül az adott területen történő parkolásra feljogosítja-e a megváltott parkolójegye vagy a parkolási engedélye. A jelentésben az ombudsman szerint el kell kerülni, hogy az autóst indokolatlan zaklatás érje azért, mert a parkolójegyet nem a megfelelő automatánál váltotta meg. Az ombudsman az elmúlt években többször is felhívta a jogalkotó, valamint a parkolási társaságok figyelmét arra, hogy a fővárosban nem valósult meg az egységes, az ügyfelek számára átlátható és egyértelmű feltételrendszer alapján működtetett parkolási rend. Az egységes parkolási rendszerrel ellentétes irányba mutat az a „fejlődési” tendencia, miszerint a fővárosi közterületi parkolási feladatokat egyre több szervezet látja el – szinte minden kerületben más cég a felelős a parkolással összefüggő feladatok ellátásáért. Az alapvető jogok biztosa felkérte a parkolási társaságot, hogy fontolja meg a panaszos által befizetett pótdíj visszautalását. Felkérte továbbá a főpolgármestert, hogy kezdeményezze Budapest egységes parkolási rendszerének a kialakítását,

amely egyértelműen és átláthatóan szabályozza a kerülethatárokon történő gépjárművel várakozás esetén a parkolójegek, illetve lakossági várakozási engedélyek kölcsönös elfogadásának feltételeit.

Az AJB-6797/2012. számú ügyben szintén az okozott problémát, hogy nincs egységes parkolási rendszer. A budapesti Király utca egyik oldala a VI., a másik a VII. kerülethez tartozik. Az ilyen „határhelyzetből” adódóan a két kerület parkolási társaságai a Király utcában szokásjogi alapon kölcsönösen elfogadják az egymás automatáiból váltott jegyeket, illetve az önkormányzatok által kiállított parkolási engedélyeket. Egy panaszosnak az egyik kerületben volt érvényes a lakossági várakozási hozzájárulása, és az utca másik kerülethez tartozó oldalán parkolt, ám – mert az ellenőrzés időpontjában a várakozásra jogosító matrica nem volt a szélvédőjén – a parkolási társaság pótdíj fizetésére szólította fel. A biztos vizsgálatában megtudta, hogy a lakossági várakozási hozzájárulásokat a kerületek saját adatbázisaikban tartják nyilván, azokhoz a szomszéd kerület intézményei nem férnek hozzá – azaz a Király utcai esetben nem ellenőrizhető a másik kerületben kiadott várakozási engedély valódisága. Az ombudsman szerint viszont így a szokásjog alkalmazása korlátozza a jogbiztonság érvényesülését és sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Az AJB-6948/2012. számú ügyben a panaszos kitette a *szélvédő mögé az ingyenes parkolásra jogosító mozgássérült igazolványát*, azonban az eredetiséget igazoló ezüst csík nem volt jól látható, ezért a Ferencvárosi Parkolási Kft. pótdíj fizetésére kötelezte. Utólag bemutatta az igazolványt az ügyfélszolgálaton, de ekkor kiderült, hogy egy másik, három nappal korábbi ellenőrzés során ugyanilyen eset miatt már megbüntették, és ezért másodjára már meg kellett fizetnie a büntetést. A panaszos befizette az összeget, de beadványával a biztoshoz fordult. Ebben sérelmezte, hogy a parkolási társaság havonta csak egyszer ad lehetőséget az igazolvány utólagos bemutatására, valamint azt is, hogy az első esetről csak az ügyfélszolgálaton értesült, hiszen az autóján nem volt fizetési felszólítás. A vizsgálata feltárta, hogy nincs olyan jogszabály, amely alapján csak havonta egyszer lehetne utólag bemutatni a mozgássérült igazolványt, ezt a korlátozást a társaság alakította ki a gyakorlatban, amely sérti a jogbiztonságot.

Az AJB-305/2012. számú ügyben a panaszos sérelmezte, hogy a közterület-felügyelet szabálysértési helyszíni bírsággal, majd pedig nem sokkal a büntetés kifizetése után – ugyanezen cselekménye miatt – a rendőrség közigazgatási bírsággal sújtotta. Fellebbezéssel élt a kétszeri büntetés miatt, azonban fellebbezését mindkét hatóság elutasította. A rendőrség arra hivatkozott, hogy a közterület-felügyelet nem szabhatott volna ki szabálysértési bírságot, mivel közigazgatási bírság kiszabásának volt helye, míg a közterület-felügyelet szerint csak akkor lehet közigazgatási bírságot kiszabni, ha a szabályszegést külön jogszabály szerinti technikai eszközzel dokumentálták, ilyen pedig ná-

luk nem állt rendelkezésre, illetve a tudomásul vett szabálysértési bírság ellen nincs helye jogorvoslatnak. Az ombudsman jelentésében rámutatott, hogy ilyen eszközzel egyértelműen a rendőrségnek kell rendelkeznie, ami meg is történt, hiszen térfigyelő kamera rögzítette a szabályszegést, ezért megállapította a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot, illetve felszólította a közterület-felügyeletet a jogalap nélkül kiszabott bírság visszafizetésére, ami még a jelentés megszületése előtt meg is történt.

Az AJB-4406/2012. számú ügyben a biztos megállapította, hogy a rendőrség jogsértő módon járt el akkor, amikor úgy szabott ki *közigazgatási bírságot* a panaszosokkal szemben, hogy tudomása volt a kérdéses útszakaszon a jelzőtábla hiányáról és azt nem jelezte a közút kezelőjének. Az ombudsman felkérte az országos rendőrfőkapitányt, hogy hivatalból kezdeményezze felügyeleti eljárás lefolytatását minden olyan ügyfél esetében, akivel szemben az érintett útszakaszon a kérdéses időszakban közigazgatási bírságot szabtak ki, amiért 50 km/h sebességet meghaladóan, de 70 km/h sebességkorlátozást nem túllépve haladt. A sebességmérést rögzítő települési naplók szerint 2 óras időintervallumon belül az egyik esetben 159 db autóról, míg a másik esetben 174 db autóról állapította meg a rendőrség, hogy 50 km/h megengedett legnagyobb sebesség helyett 68 km/h sebességgel közlekedett. A napló szerint minden jármű 68 km/h sebességgel közlekedett, amely a biztos álláspontja szerint figyelemreméltó adat. A biztos véleménye szerint a jóhiszeműség és a tisztességes eljárás elve megkövetelte volna, hogy a hatóság meggyőződjön az adott útszakaszra vonatkozó megengedett legnagyobb sebesség mértékéről, a gyorsforgalmasítás tényéről legkésőbb a sebességmérést követően. *A közlekedés biztonsága pedig a biztos véleménye szerint megköveteli, hogy egy közlekedési jelzőtábla – függetlenül annak típusától – hiányának hivatalbóli észlelése esetén jelezze ezt a közútkezelő felé.* A jogszabály szerint ugyanis a hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. Az ombudsman szerint a rendőrség a jóhiszeműség elvét és a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét figyelmen kívül hagyva járt el, hiszen a hatáskörének gyakorlása nem irányulhat a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra.

Az AJB-7048/2012. számú ügyben a panaszost arról tájékoztatta Óbuda-Békásmegyer Közterület-felügyelete, hogy tiltott helyen várakozott, ezért távollétében 30 ezer forint közigazgatási bírságot szabtak ki vele szemben. A panaszos sérelmezte, hogy a bírságról szóló tájékoztató levélben nem tájékoztatták jogorvoslati lehetőségeiről, csupán arról, hogy a bírság összegének megváltoztatására és elengedésére nincs lehetőség, valamint arról, hogy a bírság meg nem fizetése esetén végrehajtási eljárást indítanak vele szemben. A biztos megállapította, hogy nem helytálló a Közterület-felügyelet hivatkozása, miszerint a csekk 30 napon belüli meg nem fizetése esetén nyomban az adók

módjára történő végrehajtás szabályai szerint érvényesítheti a bírságot. Ebben az esetben kezdeményeznie kell az arra hatáskörrel rendelkező szervnél a közigazgatási hatósági eljárás lefolytatását, melynek keretében a panaszosnak – amennyiben vitatja a bírság jogosságát – lehetősége nyílik akár bizonyítási indítvány előterjesztésére is, és természetesen igénybe veheti az eljárás során a jogorvoslati lehetőségeit, vagyis fellebbezhet. A Közterület-felügyelet tehát nem tájékoztatta helyesen, világosan és érthetően a panaszost a bírság meg nem fizetése, illetve el nem ismerése esetére irányadó eljárási szabályokról.

Az AJB-3728/2013. számú ügyben a biztos hivatalból indított vizsgálatot, melynek alapja a közúti közlekedésről szóló törvény 2012 áprilisa óta hatályos módosítása volt, mely szerint, hogy ha az ellenőrzés során a szabályszegő személye a helyszínen nem válik ismertté és a szabályszegést nem is rögzítették, akkor bírságot automatikusan a gépjármű forgalmi rendszáma alapján megállapított üzembentartóval szemben kell kiszabni. A rendőrségnek három közlekedési szabályszegés – a behajtási tilalomra, a kötelező haladási irányra, illetve a korlátozott övezetre vonatkozó szabályok megszegése – esetén fényképes bizonyíték nélkül is lehetősége van a gépjármű üzembentartójának megbüntetésére. Az alapjogi biztos arra is felhívta a figyelmet jelentésében, hogy még az eljárási garanciák utólagos beépítése, alkalmazásuk világossá tétele mellett is aggályos a jogállami működés szempontjából, ha a szabályozás az eljárás alá vont személyt az eljárással összefüggő kisebb megtevesztésre, esetleges információhiányra alapozottan kívánja szankcionálni. Mindebből következően a biztos szerint a mögöttes felelős üzembentartó előzetes „eljárásban” történő felhívása a bírság megfizetésére kizárólag további többletgaranciák, továbbá megfelelő tájékoztatás mellett lehet összhangban az alkotmányos követelményekkel.

Az AJB-800/2013. számú ügyben a panaszos előadta, hogy sebességtúllépés miatt a rendőrség 10 ezer forint helyszíni bírságot szabott ki vele szemben. Kifogásolta, hogy a helyszínen eljáró rendőrök nem tették lehetővé, hogy megtekintse a gyorsajtásról készült fényképfelvételt, ezért ha nem akarta a magasabb összegű szabálysértési bírságot kifizetni, kénytelen volt elismerni a szabálysértést a helyszínen és kifizetni a helyszíni bírságot, anélkül, hogy bármilyen módon igazolták volna a rendőrök a szabálysértés tényét. Ugyanakkor a jogszabály alapján az eljárás alá vont személy jogosult megismerni, hogy mely cselekmény miatt, milyen tények és bizonyítékok alapján folyik ellene szabálysértési eljárás, erre tekintettel a biztos szerint nem tagadható meg a helyszíni bírsággal sújtott személyektől a bírság alapját képező fényképfelvételek megtekintésének a bemutatása.

Az AJB-2041/2013. számú ügyben a panaszos előadta, hogy a Magyar Államvasutak Zrt.-vel szemben nem tudta érvényesíteni kártérítési igényét, mert az ún. „Kártérítési igénybejelentő laphoz” nem csatolta az eredeti menetjegyét. Ennek oka az volt, hogy az eredeti jegyet munkahelyén kellett le-

adnia a költségelszámoláshoz. Kifogásolta, hogy az eredeti jegyről másolat készítése és annak MÁV ügyintéző általi hitelesítése nem biztosított, illetve az így hitelesített másolattal az utas esetleges jogosnak vélt kárigényét a MÁV nem téríti meg. Az alapvető jogok biztosa jelentésében megállapította: sérti a jogállamiság elvét és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését a munkavállalóknak jogszerűen nyújtható költségelszámolás és a MÁV Zrt. Üzletszabályzatában meghatározott, járatkésés miatt benyújtható kártérítési igényre vonatkozó szabályok közötti ellentmondás. A biztos felkérte a MÁV szakmai felügyeletét ellátó Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökét, tekintse át, vizsgálja felül és kezdeményezze a MÁV Üzletszabályzatának módosítását, amely kezdeményezést a hatóság elfogadott.

Az AJB-50/2013. számú ügyben az alapvető jogok biztosa egy egyedi panaszügyben indított vizsgálata során megállapította, hogy a közüzemi számláikat csoportos beszedési megbízással teljesítők számára a késedelmi kamatköveteléssel kapcsolatos jogvitás ügyekben a jelenleg hatályos jogszabályok alapján nincs olyan előírás, mely közigazgatási hatóságot jelölne ki a fogyasztói érdekek védelmében eljáró hatóságként. A polgári jog szabályai szerint csak a bíróságok jogosultak eljárni ilyen esetekben, tehát amennyiben egy fogyasztó közüzemi számláját – adott esetben a gázzámláját – csoportos beszedési megbízással teljesíti és – akár a szolgáltató hibájából, akár más okból (pl. technikai hibából adódóan) – késedelmesen vonják le az összeget és a szolgáltató késedelmi kamatot számol fel, csak bírói úton lehet az igényt érvényesíteni. A biztos felkérte a minisztert, hogy vizsgálja felül a fogyasztóvédelmi hatósági hatáskörökre vonatkozó szabályokat úgy, hogy a közszolgáltatást igénybe vevő, csoportos beszedési megbízással teljesítő fogyasztók az esetlegesen indokolatlan késedelmi kamatkövetelésekkel szembeni kifogásaikat közigazgatási eljárásban orvosolhassák.

Az adóügyeket érintő ombudsmani vizsgálatok

Az AJB-3335/2012. számú ügyben a panaszos a helyi adókról szóló törvény (Htv.) előírásait sérelmezte, mert a *belterületi*, egy hektár alatti, „szántóként” művelt földterülete után csak azért kell telekadót fizetnie, mert az ingatlan-nyilvántartás az egy hektárt meg nem haladó földterületeket nem a művelésüknek megfelelően, hanem „művelés alól kivett területként” tartja nyilván. A vizsgálat megállapította, hogy az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény (Inytv.) szabályozása az adatok közhitelessége kapcsán nem egyértelmű, ami sérti a jogbiztonság követelményét. Továbbá a belterületi földrészletek művelési módjánál az egy hektáros küszöbérték nincs sem jogi, sem szakmai szempontokkal alátámasztva, az kizárólag a nyilvántartás egyszerűsítését szolgálja. A biztos megállapította, hogy az Inytv. az egy hektár alatti belterületi föld-

területek esetében kizárja a valós művelési ág feltüntetését és nem biztosítja az ellenbizonyítás lehetőségét. Mindeközben más hatóságok ezeket a tényleges állapotot nem tükröző nyilvántartási adatokat kötelesek alkalmazni. Emiatt az ingatlan-nyilvántartásra támaszkodó Htv. előírásai alapján ezeknek a kivett területként nyilvántartott, de valójában mezőgazdasági művelés alatt álló termőföldeknek a tulajdonosai telekadót kötelesek fizetni. Ugyanakkor, ha a földterület nagysága meghaladja az egy hektáros küszöbértéket – és emiatt a tényleges művelési ágban tartják nyilván –, ilyen kötelezettség nincs. A biztos így arra jutott, hogy az Inytv. közhiteles adatokra, a belterületi mezőgazdasági művelés alatt álló földekre vonatkozó szabályai és az ezekre épülő Htv. rendelkezései együttesen sértik az érintett tulajdonosok tisztességes eljáráshoz való jogát, továbbá a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét. A jelentésében a biztos kezdeményezte az Inytv. és a Htv. olyan módosítását, amely biztosítja az ingatlan-nyilvántartás adatainak közhitelességét, a művelésre vonatkozó adatok valóságnak megfelelő nyilvántartását és a mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületek tulajdonosait terhelő egységes telekadó fizetési kötelezettséget. Az előzőek nyomán a biztos javaslatának megfelelően – 2014. január 1-jei hatállyal – módosultak a Htv. szabályai és a mezőgazdasági művelés alatt álló ingatlanok – a terület mértékétől függetlenül – mentesülnek a telekadó-fizetési kötelezettség alól.

Az AJB-4255/2012. számú ügyben egy panaszos beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, mivel gyermeke kollégiumi elhelyezéséhez az okmányiroda által kiállított hatósági bizonyítványra volt szükség, amiért korábban illetéket nem kellett fizetnie. Azonban a sérelmezett esetben az okmányiroda illeték megfizetését kérte a hatósági bizonyítvány kiállításáért. A panaszos szerint az érintett hallgatói önkormányzat tájékoztatása értelmében ezen hatósági bizonyítvány kiállítása illetékmentes. A biztos vizsgálata eredményeképpen megállapította, hogy a hatósági bizonyítvány kiállítására iránti eljáráshoz kötődő illetékkötelezettség szempontjából is érvényesülnek az illetéktörvénybe foglalt illetékmentességi szabályok. Így például, ha valaki bölcsődei, óvodai vagy éppen kollégiumi elhelyezéssel kapcsolatos eljáráshoz kéri a közös háztartásban élők számának az igazolását, akkor az ilyen hatósági bizonyítványért nem kell illetéket fizetni. Az illetékmentességi szabály az eljárás tárgyához igazodik. A hatósági bizonyítvány kiállítására akkor kerül sor, ha arra egy meghatározott célból van szükség: az ügyfél azt fel kívánja használni egy meghatározott más eljárásban. Ebben a konkrét esetben a hatósági bizonyítvány kiállításának célja a kollégiumi elhelyezés céljából, a közös háztartásban élők számának az igazolása, így az eljárás tárgya is ugyanez. Akkor, amikor olyan tárgyú ügyben áll fenn a hatósági bizonyítvány kiállításának a szükségessége, mely az illetéktörvény alapján illetékmentes, a hatósági bizonyítvány kiállítása tárgyi illetékmentesség alá esik. Az illetéktörvényben meghatározott tárgyú eljárások illetékmentessé-

gének indoka – egyes alkotmányos jogok érvényesítése, illetőleg kötelezettségek teljesítése, valamint a társadalmi igazságosság előmozdítása – az ilyen tárgyú eljárásokban való felhasználás céljából kiadott hatósági bizonyítvány kiállítására irányuló közigazgatási hatósági eljárásokban is megköveteli az illetékmentességet. Ez következik a jogalkotó által kifejezetten megfogalmazott szabályozási célból, valamint a közigazgatási hatósági eljárás alapelveiből, melyek közvetítik a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményét.

Az AJB-4574/2013. számú ügyben a panaszos az öröklés tekintetében öt hátrányosan érintő *illeték* kiszabása miatt az illetékekről szóló törvény 2013. január 1-jei módosítását sérelmezte. Beadványában előadta, hogy 2012 októberében elhunyt nővérenek ő az egyedüli örököse. A hagyatéki tárgyalás megtartására 2013 januárjában került sor, ahol a közjegyző arról tájékoztatta a panaszost, hogy a hagyaték után már a 2013. január 1-jével módosított illetéktörvény szerinti, magasabb összegű illetéket kell fizetnie. Az Itv. átmeneti rendelkezései között kimondja, hogy az öröklési illeték 2013. január 1-jével módosult mértékét a hatálybalépést követően illetékkiszabásra bemutatott vagy más módon az állami adóhatóság tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetve kezdeményezett eljárásokban kell alkalmazni. A törvény ugyanakkor az illetékkötelezettség keletkezésének időpontjaként – a panaszos esetében – az örökhagyó halálának napját jelöli meg. Az Alkotmánybírórság korábban az illetéktörvény 1991. január 1-jei hatálybalépése és ugyanilyen szabályozási módszere kapcsán már kifejtette, hogy az ilyen előírás sérti a jogállam egyik lényeges jellemzőjéből, a jogbiztonságból fakadó tilalmat azáltal, hogy az illetékfizetésre kötelezettek meghatározott köre tekintetében visszamenő hatállyal hátrányosabb illetékfizetési kötelezettséget eredményezett. A biztos megállapította, hogy a jogalkotó az illetéktörvény 2013. január 1-jei módosításával, *a törvényen belüli ellentétes szabályozással visszaható hatállyal állapított meg terhesebb kötelezettséget az érintettek vonatkozásában*. Mindezt azzal, hogy rendelkezései értelmében az új, magasabb illeték összegét kell kiszabni azokban az esetekben is, amelyeket megalapozó esemény ugyan a módosítás hatálybalépését megelőzően következett be, a hatósághoz való bejelentésükre azonban a módosítás hatálybalépését követően került sor, és ezzel a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézett elő.

Az AJB-8246/2012. számú ügyben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az ún. *KOCKERD kérdőív visszakiüldésének elmulasztása az adószám automatikus törlését eredményezte*, így a rendelkezés alkalmas volt arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon. Több panasz is érkezett az ombudsmanhoz, melyben a panaszosok azt kifogásolják, hogy egy kérdőív kitöltésének elmulasztása miatt az adóhatóság törölte az adószámukat. Sérel-

mezték, hogy annak ellenére törölték az adószámot, hogy tucatnyi okirattal tudták igazolni, hogy egy létező gazdasági társaságról van szó, és az adót is határidőben megfizették. A jogszabályhely célja ugyanis azt volt, hogy kiszűrje a fiktív, illetve adóelkerülési céllal alapított társaságokat. A biztos álláspontja szerint a 2012. január 1-jétől bevezetett rendelkezések nem voltak alkalmasak a fenti cél megvalósítására, sőt azon gazdasági társaságokat is ellehetetlenítették, amelyek egyébként szabályszerűen működtek. Egy postán kiküldött, 10 nap alatt kitöltendő és visszaküldendő kérdőív volt a szűrés fő eleme, ez döntötte el, hogy egy gazdasági társaság fiktív-e vagy sem. Álláspontja szerint egy ilyen kérdőív visszaküldésével nem állapítható meg, hogy egy társaság valóban működik-e vagy sem. További gond, hogy a jogszabályi rendelkezés semmilyen mentességet nem biztosított, és még akkor is törölni kellett annak a gazdasági társaságnak az adószámát, amelyik a kérdőívet nem küldte vissza, ha a cég az adóhatósággal folyamatosan tartotta a kapcsolatot, bevallási, befizetési kötelezettségének jogszabály szerint eleget tett. Az ombudsman megítélése szerint nem egyeztethető össze a jogbiztonság elvével és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményével, ezért aránytalanul szigorú jogkövetkezmény, hogy egy határidőben vissza nem küldött kérdőív miatt egy adózó adószámát töröljék, és a további gazdasági tevékenységét ellehetetlenítsék, akkor, ha a mulasztás pótlására nincs, vagy csak szűk körben van lehetőség. 2013. január 1. napjától módosult a jogszabály, így az adóhatóság az adózó adószámát azon okból kifolyólag, hogy az adózó a kérdőívre nem határidőben válaszolt, már csak azt követően törölheti, miután az adóhatóság az adózóval szemben jogerősen mulasztási bírságot szabott ki, és a mulasztási bírságról szóló határozatban megállapított teljesítési határidő is eredménytelenül eltelt.

A bírósági végrehajtás területét érintő ombudsmani vizsgálatok

Az elmúlt években beérkezett panaszok, valamint a jogászai hivatásrendek képviselői által tett jelzések alapján *az ombudsman fél évig tartó tematikus, átfogó vizsgálatot indított, amely a bírósági végrehajtás rendszerét érintette.*

Az AJB-208/2013. számú ügyben a biztos megállapította, hogy a bírósági végrehajtás hatályos jogi szabályozás visszásságot okoz *a gépjármű-foglalásra irányuló eljárás részletszabályaival, az ingatlan becsértékének megállapításával, a jelzálog-jogosult bekapcsolódására vonatkozó szabályozással,* valamint az ingatlan árverési értékesítése során az ingatlan megtekintésére vonatkozó részletszabályok hiányával összefüggésben. Ezért felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy módosítsa az érintett jogszabályokat annak érdekében, hogy az ilyen eljárás felgyorsítható legyen, megakadályozva, hogy az adós időközben értékesítse a gépjárművet. Felkérte arra is, hogy vizsgálja felül az ingatlan-becsérték megállapítására vonatkozó szabályokat, hogy a formalmi

értéknek megfelelő reális becsérték megállapítása lehetséges legyen. A biztos emellett harmadik elemként az ingatlanok elektronikus árverési értékesítése során azok megtekinthetőségére vonatkozó szabályok felülvizsgálatát is kérte, oly módon, hogy azok megtekinthetősége valóban biztosítva legyen az adós és az árverező, licitálni kívánó megterhelése nélkül. Végül kezdeményezte a tárcavezetőnél azt, hogy vizsgálja meg, hogy a végrehajtási kényszer arányos és fokozatos alkalmazásának alapelveivel összhangban lehetségessé tehető-e, hogy lakóingatlan lefoglalásának/árverési értékesítésének jogi lehetőségét értékhatárhoz kösse a jogi szabályozás az adóvégrehajtás szabályaihoz hasonlóan.

Az AJB-209/2013. számú ügyben az ombudsman megállapította, hogy a *végrehajtói ügyfélfogadás, kapcsolattartás jogi szabályozása nem elégíti ki az alkotmányos követelményeket*, különös tekintettel arra, hogy a végrehajtói iroda felállításával szemben komoly személyi és infrastrukturális követelményeket – az informatikai felszereltséget leszámítva – nem állapít meg jogszabály. Figyelemmel arra is, hogy gyakran jogban járatlan személyek vannak az adósi és a végrehajtást kérői pozícióban is, szükséges lenne megfelelő infrastrukturális követelmények pontos előírásával biztosítani a személyes kapcsolattartás és – megfelelő körben – a telefonos kapcsolattartás lehetőségét is. Valamint szélesíteni kell a jogszabályban előírt személyes ügyfélfogadás lehetőségét (gyakorlatát, időtartamát).

Az AJB-210/2013. számú ügyben a *biztos a végrehajtás akadályait vizsgálta*. A beérkezett válaszok szerint a hatékony végrehajtás akadályait jelenti, hogy az egyes eljárási cselekmények nincsenek határidőhöz kötve, és komoly gyakorlati problémát jelent a végrehajtók javadalmazása, érdekeltisége és az eljárás hatékonysága, eredményessége közti kapcsolat hiánya. A biztos többször felkérte az illetékes minisztert, hogy a végrehajtói díjrendeletet módosítsa, a módosításra azonban csak részben került sor. A hatékonyságot erősen befolyásolja az ügyek területi elosztása, a bírósághoz kötöttség és az ehhez kapcsolódó egyenetlen leterheltség. Probléma forrása, hogy a letéti számlán lévő pénzösszeg után járó kamat a végrehajtót illeti meg és nem a végrehajtást kérőt, akinek érdekében eljár. Felhívta a figyelmet a biztos arra is, hogy a gyakorlatban nincs semmifajta együttműködés, kommunikáció a végrehajtók és a felszámolók között, ami akkor jelent problémát, ha az adós ellen a végrehajtási eljárás megindítását követően felszámolást rendelnek el és a végrehajtó nem, vagy csak jelentős késéssel szerez tudomást a felszámolási eljárásról.

Az AJB-211/2013. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara panaszkezelési és etikai szabályzatának hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz. A jogszabály értelmében ugyanis a kamara intézi a végrehajtókkal, végrehajtó-helyettesekkel és végrehajtójelöltekkel kapcsolatos panaszügye-

ket, a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek kivételével. Fegyelmi vétség alapos gyanúja esetén pedig a miniszter, a törvényszék elnöke vagy a kamara elnöke tesz feljelentést az elsőfokú fegyelmi bíróság elnökénél. Az egyedi ügyben a Kamara Felügyeleti Tanács által lefolytatott eljárás során csupán néhány soros tájékoztató levelet küldtek a panaszosnak, amelyben rögzítették, hogy az érintett végrehajtó a jogszabályok szerint járt el. A vizsgálat eredményeképpen nem született határozat, amelynek megfelelő indoklásából nyilvánvalóvá vált volna a panaszos számára, hogy a döntés megalapozott, megfelelően alátámasztott és részletes vizsgálat által feltárt bizonyítékokon alapul. A megkeresett szervek válaszleveleikben is számos problémát foglalmaztak meg a Kamara felügyeleti és panaszkezelési eljárásával kapcsolatosan. A válaszaik alapján a végrehajtók felügyelete minimális szintet mutat. Érdemi szankciókat csak a legkritikább esetben alkalmaznak a szabályszegő végrehajtókkal szemben, a végrehajtók törvényességi kontrollja nem elég hatékony.

Az AJB-6672/2013. számú, panasz alapján indult ügyben az iratokból megállapítható volt, hogy a végrehajtó a Pesti Központi Kerületi Bíróság végzését – amely a végrehajtási eljárást megszüntette – 2011. szeptember 02. napján átvette, ugyanakkor a végrehajtó csak a 2013. április 02. napján kelt levelében kérte a gépjármű-foglalás törlését. A biztos megállapította, hogy az önálló bírósági végrehajtó – azzal, hogy közel 2 évig nem intézkedett a gépjármű-foglalás gépjármű-nyilvántartásból való törlése iránt – a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott. Megállapította továbbá a jogszabály hiányosságát: nem tartalmaz arra vonatkozó előírást, hogy a végrehajtási eljárás megszűnése esetén mennyi időn belül kell a végrehajtónak intézkedni a foglalás, illetve a végrehajtási jog törléséről; ez a jogállamiság elvével összefüggésben idéz elő visszásságot.

A hatóság mulasztásával összefüggő jogsérelmek

Az ombudsmani gyakorlatban előfordul annak vizsgálata is, amikor a hatóság mulasztása eredményezi a jogállamiság sérelmét. Az AJB-5923/2012. számú ügyben a panaszosok a csapadékvíz elvezetésének megoldatlan állapotát sérelmezték. A vizsgálat során az ombudsman megállapította, hogy az önkormányzat e feladatoknak nem tett eleget, a csapadékvíz elvezetéssel kapcsolatos munkálatok tervezése, megvalósítása során a szélsőséges időjárási körülményeket is figyelembe kell venni, ugyanis csak így előzhető meg a csapadékvíz által okozott károk. Az AJB-6027/2012. számú ügyben pedig a panaszosok azért fordultak az ombudsmanhoz, mivel gépjárművük értékesítése után annak ellenére ők szerepelnek a járműnyilvántartásban tulajdonosként/üzembentartóként, hogy eleget tettek a vonatkozó jogszabályban foglalt kötelezettségeiknek, és bejelentették az értékesítés tényét az illetékes hatóságoknál. A biztos megállapította, hogy sérti a jogbiztonság, valamint a

tisztességes eljáráshoz való jog követelményét az a tény, hogy a tulajdonjog-változásnak a nyilvántartásba vételére csak az új tulajdonos bejelentése alapján kerülhet sor, különös tekintettel arra, hogy a bejelentés elmaradása esetén minden joghátrány – így például a felhalmozott pótdíjak megfizetése – az előző tulajdonost (eladót) terheli. Az AJB-7573/2012. számú ügyben vizsgált kérdés az volt, hogy egy települési önkormányzat jegyzője az építéshatósági eljárás során hozott határozattal szemben benyújtott fellebbezését hosszú ideig nem terjesztette fel a másodfokú hatósághoz. A biztos ezt a visszásságot megállapította és felhívta a jegyzőt a beérkező fellebbezések jogszerű és határidőben történő felterjesztésére.

A jogállam kérdésköre szervezeti átalakításoknál, intézmények létrehozásánál

Az AJB-8661/2012. számú ügyben az ombudsman a *létszámleépítés és a közfoglalkoztatás összefüggéseit vizsgálta*. A biztos megállapította, hogy egy demokratikus piacgazdaságban a közfoglalkoztatás rendszere – alkotmányos értelemben – nem válhat az elsődleges munkaerőpiac alternatívájává. Sem közvetlenül, sem közvetve nem eredményezheti a fennálló álláshelyek megszüntetését, nem szolgálhat alapul a munkavállalói bérek csökkentéséhez, a munkához való joggal kapcsolatos garanciák féltételéhez. Ezért megállapította, hogy a közintézmény azzal, hogy korábbi munkavállalói számára a Start mintaprogram keretei között kínált közfoglalkoztatási munkalehetőséget, valamint a jogalkotó azáltal, hogy a közfoglalkoztatás vizsgált körülményeinek jogszabályi hátterét nem rendezte kellően, a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét sértette.

Az AJB-3466/2013. számú ügyben az alapjogi biztos a *nemzeti dohányboltokra kiírt koncessziós pályázatok ügyében* vizsgálgódtott. A jelentés szerint a dohánytermék-kiskereskedelem vonatkozásában megállapítható, hogy a vállalkozás szabadságához való jog korlátozása jelen esetben kiállja a szükségesség–arányosság próbáját, így a dohánytermék-kiskereskedelem állami monopóliumba vétele – a dohánytermékek speciális jellege miatt – nem sérti a tulajdonhoz való jog alkotmányos elvét. Az alapjogi biztos megállapította viszont, hogy nem volt kellően egyértelmű és világos az üzleti terv értékelési szempontrendszere, ami így alkalmas lehetett arra, hogy az egyes pályázatokról való döntések szubjektív alapon szülessenek meg, ami azonban a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét idézte elő.

Az AJB-1056/2013. számú ügyben folytatott vizsgálat alapját az jelentette, hogy a 2013-as év folyamán számos beadvány érkezett a biztoshoz a rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről szóló törvény, valamint a rendészeti feladatokat ellátó személy- és vagyonörök képzéséről és vizsgáztatásáról szóló miniszteri rendelet egyes előírásait kifogásolva. A beadványozók

sérelmezték, hogy az új szabályozás értelmében korábbi vizsgáik, képzéseik semmissé váltak, érvényes személy- és vagyoni képesítésük ellenére ismételt vizsgát kell tenniük, a vizsga díját pedig ismételt meg kell fizetniük. Az ombudsmani jelentés megállapította, hogy a 2013. január 1-jén hatályba lépett új szabályozással vizsgára és kiegészítő vizsgára kötelezett személy- és vagyoniörök körének meghatározása nem felel meg az egyértelműség és a normavilágosság kritériumainak, ezért sérti a jogbiztonság követelményét. A biztos arra is rámutatott, hogy a szabályozás szerzett jogokat sért, továbbá a jogalkotó nem indokolta meg azt sem kellőképpen, hogy a képesítéssel rendelkező személy- és vagyoniörök között miért tesz különbséget. A jelentés feltárta, hogy 2014. május 31-ét követően számos személy- és vagyoniör nem folytathatja tovább az eddigi tevékenységét, ami az érintettek alapjogsérelmének közvetlen veszélyét idézte elő. Az ombudsman felkérte a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a kifogásolt jogszabályok mielőbbi felülvizsgálatát. Javasolta továbbá, hogy a szaktárca vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy milyen módon kártalaníthatóak azok a személy- és vagyoniörök, akik az új szabályok szerint már részt vettek a képzésen és eredményes vizsgát is tettek. A jelentésben foglalt ajánlásokat azonban a miniszter nem fogadta el, a szabályozás módosítását nem kezdeményezte.

3.4.

Alkotmánybírósági indítványok kezdeményezése

3.4.1.

Az alapvető jogok biztosának normakontroll indítványozói jogköréről

Az alkotmánybírósági indítványozási feladatkörrel kapcsolatos ombudsmani tevékenység átfogó ismertetése az alapvető jogok biztosának 2012. évről szóló beszámolójában szerepel először önálló fejezetként. Ennek elsődleges indoka az Alaptörvény hatálybalépésével bevezetett új megoldás volt, *megszűnt ugyanis a populáris akció, azaz az egyéni érdekeltség nélküli állampolgári indítványozás intézménye*. 2012. január 1-jét követően jogi érdekeltség nélkül már csak egy szűk indítványozói kör jogosult absztrakt utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésére az Alkotmánybíróság előtt. Ebbe a körbe tartozik az Alaptörvény szerint a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, valamint az alapvető jogok biztosja, továbbá az Alaptörvény negyedik módosításának hatálybalépése óta a Kúria elnöke és a legfőbb ügyész is. Az 1990 óta működő populáris akció intézményének megszüntetése – a párhuzamosan megteremtett közvetlen alkotmányjogi panasz lehetősége ellenére is – nagyon *felértékelte az ombudsman absztrakt utólagos indítványozási jogosultságának jelentőségét*.

Az alapvető jogok biztosja a reform utáni első évben, 2012-ben összesen 24 normakontroll indítványt nyújtott be, míg 12, a korábbi ombudsmanok egyiktől származó indítványt tartott fenn. 2013-ban 13 alkalommal kezdeményezte hivatalból, illetve erre irányuló panaszbeadvány alapján jogszabályi rendelkezés alkotmánybírósági felülvizsgálatát. Kivételes lehetőség, hogy a biztosnak van lehetősége a kihirdetett, de még nem hatályos jogszabályi rendelkezés Alkotmánybíróság előtti megtámadására, ezzel egyidejűleg pedig – amennyiben az érintett alapjogok védelme, a jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében azonnali intézkedés szükséges – a *hatálybalépés felfüggesztését kezdeményezheti*.

Az alapjogi biztosnak jogszabályi rendelkezés Alaptörvénybe ütközésén kívül abban az esetben is lehetősége van az Alkotmánybírósághoz fordulnia, ha álláspontja szerint a vizsgált rendelkezés *nemzetközi szerződésbe ütközik*.

Ebből a szempontból pedig az ombudsman számára speciális felelősségére tekintettel nemcsak az általános emberi jogi egyezmények (pl. Emberi Jogok Európai Egyezménye), hanem például a Gyermekek jogairól szóló vagy éppen Fogyatékosokkal élők jogairól szóló ENSZ Egyezmény is hangsúlyos elemet jelent. A biztosi gyakorlatban megjelenő elem volt, hogy akut, súlyos jogalkotói mulasztás észlelése esetén a benyújtott normakontroll indítvány keretében felhívta az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy hivatalból vizsgálja meg, fennáll-e mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség.

Meg kell említeni a 2013-as évben bevezetett új ombudsmani hatáskört. A biztos 2013. január 1-jétől más jogszabályba ütköző önkormányzati rendelettel szemben a *Kúria Önkormányzati Tanácsához címzett beadvány* megfogalmazására jogosult. Ezzel a jogkörével három alkalommal élt. További újdonság, hogy 2014. január 1-jétől a biztos jogosult az Alaptörvény rendelkezései értelmezésének kezdeményezésére is.

Az ombudsmani indítványozási hatáskör jellege és elvi alapjai

Az alapvető jogok biztosának új típusú alkotmánybírósági indítványozási hatásköre a Velencei Bizottság 2011. márciusi állásfoglalása nyomán került be az Alaptörvény végleges szövegébe. Az országgyűlési biztos indítványozói hatásköre mindazonáltal nem előzmény nélküli: Magyarországon az ombudsmanok az alkotmányos visszasságok felszámolása érdekében hivatalból, hatáskörükön belül fordulhattak az Alkotmánybírósághoz. 2012 előtt erre kivételesen került sor, és az Alkotmánybíróság sem foglalkozott kiemelten az ombudsmanok beadványaival, gyakran évek teltek el, mire napirendre kerültek. Bár az indítványozás elvi kérdéseire az említett 2012-es beszámoló is kitért, a jogintézmény újszerűségére tekintettel érdemes röviden felidézni az ezzel kapcsolatos alapvetéseket.

Az Alaptörvény értelmében az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosának kezdeményezésére vizsgálja felül a jogszabályoknak az Alaptörvényvel való összhangját. Az alkotmánybírósági, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló törvények azonban viszonylag kevés útmutatást tartalmaznak a biztos indítványozási jogkörével összefüggésben. Fontos e körben az Abtv. azon rendelkezése, amely értelmében az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvényvel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha a biztos álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. E rendelkezés jelentősége, hogy kiemeli a biztost a pusztán közvetítői, „postás” szerepkörből, hiszen indítványa saját szakmai álláspontját, meggyőződését kell, hogy tükrözze. Az idézett szabályozás megteremti annak a lehetőségét is, hogy az ombudsman állampolgári jelzés, panasz alapján eljárás vagy vizsgálat lefolytatása nélkül közvetlenül kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását. Az alapvető jo-

gok biztosának pedig a közvetlen indítványozás lehetősége mellett továbbra is módja van arra, hogy egy konkrét ügy kapcsán, *speciális végső eszközként, intézkedésként az Alkotmánybírósághoz forduljon.*

Az absztrakt utólagos normakontroll indítványozására vonatkozó jogosultság nemcsak kivételes helyzetbe hozta, hanem *jelentős kihívás* elé is állította az ombudsmani intézményt. A biztoshoz érkező, kizárólag vagy részben jogszabályi rendelkezést kifogásoló állampolgári beadványok ugyanis gyakorta teljeskörű alkotmányjogi vizsgálat lefolytatását igényelhetik. Ennek a vizsgálatnak – az esetenként kevésbé kidolgozott beadványok esetében is – ki kell terjednie a legtöbb esetben arra, hogy a jelzés alapján fennáll-e olyan súlyú alapjogsérelem vagy valamely alkotmányos elv sérelme, amely közvetlen indítványozást indokolhat.

E hatáskörének gyakorlása során a biztosnak – az ombudsmani „eljárás” eleve nem túlságosan formalizált jellegével összhangban – *kevés megkötésre* kell figyelemmel lennie, az általa vallott szerepfelfogásból kiindulva jelentős hatáskör-értelmezési szabadsággal rendelkezik. *Mérlegelési szabadság* illeti meg az ombudsmant abban, hogy a beérkező, normakontroll indítványozását kérő panaszokat hogyan kívánja kezelni. Az Abtv. alapján ugyanis a *biztos saját nevében, szakmailag megfelelő és határozott alkotmányjogi indokolás mellett indítványozhat*, vagyis „sajátjává kell tennie” a normakontrollt kérő panaszát: azaz meg kell állapítania, hogy az Alaptörvény adott rendelkezésének sérelme megítélése szerint fennáll-e.

Az alapvető jogok biztosa a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének érvényesülése, valamint a transzparens, kiszámítható működés érdekében az indítványozását kérő beadványok kezelésével kapcsolatos szempontokat – az irányadó törvényi szabályokat értelmezve – *külön normatív módszertani utasításban határozta meg 2012-ben.* Az utasítás értelmében különösen akkor indokolt az utólagos normakontroll indítvány benyújtása, ha

- az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogok, alkotmányos elvek és követelmények érvényesülésével kapcsolatos alkotmányossági aggály merül fel,
- a különösen védendő helyzetben lévő csoportba tartozó személyek alapvető jogainak, illetve az egészséges környezethez való jog sérelme áll fenn,
- az alapjogsérelem kirívó súlyú,
- a sérelmet szenvedett személyek száma indokolja.

Az utasítás igen tág mérlegelést enged az ombudsmannak hatásköre gyakorlásában, fontos mindazonáltal hangsúlyozni, hogy a biztos által benyújtott alkotmánybírósági indítvány *nem irányulhat az Alaptörvényben meghatározott alapvető jog (további) korlátozására.* A normatív utasítás tehát egyfajta szelekciós iránytűként, kiindulópontként szolgál a beérkező beadványok szűrésehez. Az indítvány benyújtása tehát a biztos saját döntésén múlik, a hozzá

fordulóknak nincs alanyi joguk arra, hogy beadványuk alapján a biztos kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának utólagos vizsgálatát.

Ha az *alkotmánybírósági indítványozás 2013-as tapasztalatait* nézzük, akkor ki kell emelni, hogy 2013-ban két alkalommal nyújtott be az alapvető jogok biztosa hivatalból indítványt az Alkotmánybírósághoz, míg összesen 11 alkalommal, számos témakörben fordult panaszbeadvány nyomán a testülethez. 2013-ban összesen 14 korábbi és egy adott évi indítványról döntött érdemben az Alkotmánybíróság.

3.4.2.

A hivatalból benyújtott alkotmánybírósági indítványok

Az Alkotmánybíróság előtt abban az esetben kerülhet sor hivatalbóli indítványozásra, ha egy korábbi vizsgálat nyomán készített jelentésben foglalt jogalkotási javaslatnak nem tesz eleget a jogalkotó, ide tartozik azonban az az esetkör is, amikor pusztán a jogszabálytervezet szövegének tanulmányozását követően kezdeményezi az Alkotmánybíróság felülvizsgálati eljárását a biztos. *2013-ban mindkét megoldásra volt példa.*

Egy esetben került sor jelentés kiadását követően, hivatalból alkotmánybírósági indítvány benyújtására. Az Alkotmánybíróság még 2012 novemberében a biztos indítványa nyomán semmisítette meg az önkormányzati törvény közösségellenes magatartások szankcionálására adott felhatalmazását, amely alkalmas volt a különösen kiszolgáltatott helyzetű *hajléktalan emberek* élethelyzetének kriminalizálására. 2013. január 1-jétől azonban hatályba lépett a közösségi együttélési szabályok megalkotására adott újabb felhatalmazás. Az ombudsman 2013 januárjában az AJB-5350/2013. számú jelentésben hívta fel a figyelmet arra, hogy ez a szabályozás is alkotmányosan aggályos, még a korábnál is szűkebb körben határozta meg ugyanis a helyi rendszabályalkotás törvényi kereteit. A szaktárca azonban az ombudsman kérése ellenére sem tette meg a szükséges módosításokat, a biztos ezért a törvényi felhatalmazás felülvizsgálata érdekében fordult az Alkotmánybírósághoz.

A biztos indítványában az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatát felidézve rámutatott: *a jogállami követelményekkel nem egyeztethető össze, hogy az alapvető közösségi együttélési szabályok megállapítása és azok elmulasztásának szankcionálása kapcsán nincsenek meg a tilalmakat megszegő személyek jogait védő anyagi jogi garanciák.* A törvény adta felhatalmazás rendkívül széles, partatlan és diszkrecionális. Nem világos, hogy milyen körben vonhatóak meg a közösségi együttélési szabályai, azok kikre vonatkozhatnak, illetve csak közterületre terjedhetnek-e ki. Az indítványban a biztos utalt arra is, hogy a gazdasági érdekelttség arra sarkalhatja az önkormányzatokat, hogy minél

szélesebb körben írjanak elő rendszabályokat és – korlát hiányában – jelentős összegű bírságokat határozzanak meg. A biztos a szabályozással összefüggésben kezdeményezte a belvárosi önkormányzat közösségi együttélési szabályokról szóló rendeletének megsemmisítését a Kúria Önkormányzati Tanácsánál. Erről részletesen lásd a kúriai beadványokról szóló későbbi részt.

Az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult a *nemzetbiztonsági ellenőrzés új*, 2013. augusztus 1-jén hatályba lépő egyes szabályaival összefüggésben, mivel azok álláspontja szerint sértik a magánszférát, a jogállamiság és a hatalommegosztás elvét. Ez esetben az indítvány benyújtását – értelemszerűen – nem előzte meg vizsgálat, arra a jogszabály tervezetének tanulmányozását követően került sor. Különösen aggályos, hogy 2013. augusztus 1-jét követően nem csupán a jogviszony létrejöttét megelőzően, hanem folyamatosan is helye van nemzetbiztonsági vizsgálatnak, amelynek során évente kétszer 30 napig titkosszolgálati eszközök is alkalmazhatók. Az alapvető jogok biztosa hivatalból eljárva azt állapította meg, hogy – bár a nemzetbiztonsági kockázatok feltárása érdekében sor kerülhet alapjogok korlátozására – az érintett családi életére is kiterjedő, folyamatos, megalapozott gyanú nélkül is folytatható ellenőrzés a magánszféra aránytalan sérelmét jelenti.

Az ombudsman kifogásolta továbbá, hogy a nemzetbiztonságot felügyelő miniszternek minden szervnél vétőjoga lesz a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső jogviszonyok meghatározásában; ezáltal befolyásolhatja a független intézmények szervezetét, személyzeti politikáját és végső soron azok működését is. Az indítvány szerint aggályos, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzésnek jelenleg nincs külső kontrollja, a feltárt kockázatokat, az ellenőrzés módszerét a bíróságok nem vizsgálhatják érdemben. A jogállamiság elvét sérti, hogy a törvény nem teszi lehetővé annak bírói ellenőrzését, hogy a nemzetbiztonsági ellenőrzés pártatlanul és tisztességesen történik-e.

Az Alkotmánybíróság 2013 júliusában az alapvető jogok biztosa által támasztott rendelkezések *hatálybalépését* az indítványban foglalt kéréssel összhangban *felfüggesztette*. A 19/2013. (VII. 19.) AB határozat indokolása értelmében alkotmányossági szempontból aggályos, hogy a hivatkozott rendelkezések „folyamatosan” lehetővé teszik az ellenőrzést végző számára, hogy olyan adatokat gyűjtsön, amelyek feltárják a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy magánszférájának legbensőbb, leginkább védett területeit, korlátozva a magánlakás és a magántitok sérthetlenségét is. A titkos információgyűjtés rendeltetéséből következően mindez oly módon történik, hogy az érintettnek nincs lehetősége magánszférájának a védelmére, hiszen az információgyűjtés irányairól, mélységéről, konkrét céljáról, részleteiről annak titkos volta miatt még akkor sem szerezhet tudomást, ha egyébként a nemzetbiztonsági ellenőrzés alatt állás tényéről – a jogszabályból eredően – tud. Az Alkotmánybíróság eljárása az indítvány kapcsán e beszámoló zárásakor még folyamatban van.

3.4.3.

Állampolgári panasz alapján benyújtott indítványok

2013-ban összesen 314 olyan állampolgári kezdeményezés, jelzés, illetve panaszbeadvány érkezett az alapjogi biztoshoz, amelyekben a panaszosok jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányossági felülvizsgálatának kezdeményezését kérték a biztostól. A beadványok vizsgálata során a biztos alkotmányi alapfunkciójának megfelelően a normatív módszertani utasítás bemutatott, iránymutató szabályai szerint járt el, ennek megfelelően 2013-ban is túlnyomórészt a kiszolgáltató, leginkább veszélyeztetett csoportokhoz tartozó személyek alapvető jogainak védelmében fogalmazta meg indítványait.

Elvi szempontból, szerepfelfogás illetve munkamódszer tekintetében két jelentős újítása volt a 2013-as évnék. Munkamódszer tekintetében érdemes utalni az *új Polgári Törvénykönyv (Ptk.)* átfogó monitorozására. Ennek kiindulópontja az volt, hogy több panaszos, köztük országgyűlési képviselők, jogvédő civil szervezetek is beadványban kérték az alapjogi biztostól, hogy a 2013. február 26-án kihirdetett és 2014. március 15-étől hatályos új Ptk. egyes rendelkezései kapcsán kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását. A beadványok nyomán három kérdéskör, a hozzátartozó fogalmának meghatározására, a közéleti szereplők személyiségének védelmére, valamint a cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokságra vonatkozó rendelkezések kerültek az ombudsmani vizsgálat homlokterébe. Az új polgári jogi kódex kapcsán felmerült alkotmányossági problémák számára és összetettségére figyelemmel 2013 márciusában az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalában *eseti munkacsoport* alakult. A munkacsoport 2013 áprilisában és májusában öt alkalommal ült össze, ennek során áttekintette a kódexet érintő beadványok tartalmát, elemezte az ombudsmani alapjogvédelem szempontjából releváns, kifogásolt törvényi rendelkezéseket, illetve a Ptk. kodifikációs folyamatával kapcsolatos tanulmányokat, szakkikkeket, továbbá a magyar, valamint az európai alapjogi gyakorlatot. Az *eseti Ptk. munkacsoport* emellett a kizáró gondnokságra vonatkozó szabályozással összefüggésben külső szakértőt is meghallgatott. Ezt követően került sor az új Ptk.-val összefüggésben *három önálló alkotmánybírósági indítvány benyújtására*.

Az indítványozói szerepfelfogás szempontjából elvi jelentőségű volt továbbá az *Alaptörvény* 2013. március 11-én elfogadott és 2013. március 25-én kihirdetett *negyedik módosításával* összefüggésben megfogalmazott indítvány. Ebben ugyanis lehetőség volt arra, hogy az *alapvető jogok biztosa elvi élel szólnon alaptörvény-védő funkciójáról*. Az ombudsmanhoz ebben az esetben is több olyan beadvány érkezett, amelyben az Alaptörvény negyedik módosításával beépített egyes rendelkezéseinek Alkotmánybíróság előtti felülvizsgálatának kezdeményezését kérték. A biztos indítványában rámu-

tatott: az alapvető jogok biztosának közjogi funkciójától, alkotmányos szerepkörétől alapvetően idegen az alaptörvény-módosítás megalkotására vonatkozó eljárási szabályok felülvizsgálatának indítványozása. Az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, e funkció az ombudsman minden hatáskörének gyakorlása során irányadó. E szerepkör értelmezése során nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az Alaptörvény hatálybalépését követően megszűnt az érdekeltség nélküli Alkotmánybírósághoz fordulási lehetősége, így az alkotmányjogi panasz eljárás keretében nem kifogásolható alkotmányossági aggályok Alkotmánybíróság elé kerülését szükséges biztosítani. A biztos hangsúlyozta: jogállamban nem válhat kizárólag politikai alapú döntés kérdésévé a közjogilag érvénytelen normák alkotmánybírói vizsgálata, ilyen kivételes helyzetekben *az ombudsman egyfajta alkotmányvédelmi „pótfeladattal” rendelkezik*. Mivel az államfő – a biztos kezdeményezésre kifejtett álláspontja szerint – nem léphetett fel az államszervezet demokratikus működése felett örökös, a biztos a jogállamiság megóvása érdekében szükségesnek találta az indítvány megfogalmazását, hogy az AB az „Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként” érdemben láthassa el ezen alkotmányos feladatát.

A biztos a beadványok érveit felhasználva úgy vélte, hogy a *negyedik alaptörvény-módosítás egyes rendelkezései ellentétesek az Alaptörvény korábban megalkotott szakaszaival, illetve sérültek az elfogadására, megvitatására vonatkozó garanciális szabályok is*. A jogalkotási eljárás Alaptörvénybe ütköző hibája mellett formai hiba, közjogi érvénytelenség az is, amikor az alaptörvény-módosítás következtében belső ellentmondás keletkezik az Alaptörvényben. Az indítvány értelmében súlyosan aggályosak az alaptörvény-módosítás azon elemei, amelyek esetében az Országgyűlés egy korábbi alkotmánybírói döntésben az Alaptörvény alapján kifejtett elvi tételt kíván felülrni, „felülalkotmányozni”. Ilyenek az Alaptörvényben rögzíteni kívánt életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalma, a felsőoktatási intézmények gazdálkodásának kormányzati felügyelet alá rendelése, az egyházügyi szabályozás, a visszamenőleges hatályú, a büntetőjogi elévülést kizáró egyes rendelkezések és a politikai reklámok szabályozása a választási kampányban.

Az Alkotmánybíróság 2013. május 21-én a 12/2013. (V. 24.) AB határozatban az indítványt részben elutasította, illetve részben visszautasította. A testület a többségi határozatában azonban kifejtette: a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvényből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az európai uniós tagállami kötelezettségekből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek. Az Alaptörvény felhatalmazása alapján megalko-

tandó külön jogszabályok alkotmányosságáról – mint minden hasonló esetben, erre irányuló indítvány alapján, hatáskörében eljárva – az Alkotmánybíróság dönteni fog. Eljárása során el fogja végezni a vonatkozó – régi és módosított, illetve újonnan beiktatott – alaptörvényi rendelkezések értelmezését.

3.4.4.

A sérülékeny, különösen védendő csoportokat érintő indítványok

Az országgyűlési biztosok az intézmény létrejötte óta kiemelt figyelmet fordítottak a különösen sérülékeny, veszélyeztetett csoportok jogainak védelmére. Nem lehet tehát meglepetés az, hogy e csoportok és tagjaik jogvédelme az alkotmánybírósági indítványozás során is kiemelt hangsúlyt kap és kapott 2013-ban. A tárgyévi indítványok számos védendő csoportot érintettek, közöttük az időseket, a fogyatékos személyeket, a szociális szempontból rászorulókat, de született indítvány a bejegyzett élettársi közösségben élni kívánó LGBT emberek, illetve tágabb értelemben ide tartozó fogvatartott személyek jogainak védelmében.

Itt kell megemlíteni a személyszállítási szolgáltatásokról szóló törvény módosításával kapcsolatos indítványt, amely a *fogyatékos személyek alapjogainak érvényesülését* célozza. Az érintett törvénymódosítás konkrét határidő helyett csak a *tömegközlekedés akadálymentesítésének* fokozatos megvalósítását tartalmazza. Az indítvány rámutat: e megoldás sérti a Magyarország által is kihirdetett Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményt. A szabályozás sérti továbbá az emberi méltóság, valamint a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának követelményét is. Jelenlegi formájában ugyanis a törvény nem garantálja és kikényszeríthetővé sem teszi a tömegközlekedési eszközök és állomások mielőbbi akadálymentesítését. Az indítványban a biztos kiemelte, hogy a törvény az akadálymentesítés korábbi, határidőhöz kötött előírása helyébe a fokozatosságot helyezi, tehát visszalépést jelent az állam által már elért intézményvédelmi kötelezettséghez képest. Az alapvető jogok biztosa ezért a rendelkezés felülvizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az új Ptk. gondokságra vonatkozó szabályai kapcsán is felmerült a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény rendelkezéseinek sérelme. Az indítványban a biztos rámutatott, hogy az új Ptk. alapján a cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság és a helyettes döntéshozatal továbbra is általános jelleggel korlátozza az érintetteket személyiségi jogaik gyakorlásában (házasságkötés, végrendelet), ami az emberi méltósághoz való jogot is alapjaiban érinti. A cselekvőképességében teljesen korlátozott személy – a tömegesen előforduló, csekély jelentőségű szerződéseket leszámítva – önállóan továbbra sem tehet érvényes jognyilatkozatot. A teljesen

korlátozó gondnokság átfogó erővel avatkozik bele a fogyatékossgal élő emberek magánéletébe és döntési szabadságába, ahelyett, hogy segítségnyújtásra törekedne a döntés meghozatala során. Az ombudsman szerint a gondnokság alá helyezés alapvető alkotmányos garanciája, hogy minden esetben egyedi bírósági vizsgálat szükséges az általános jellegű jogkorlátozás elrendeléséhez, amelynek nem csupán a gondnokság alá helyezés indokoltságára, hanem az alkalmazandó jogkövetkezményekre is ki kell terjednie. Az egyedi mérlegelést kizáró, automatikus jogkövetkezmény előírása az önrendelkezéshez való jog aránytalan korlátozását jelenti. Nem vitatható ugyan, hogy adott esetben legitim cél a gondnokolt jogainak és érdekeinek, illetve a vele jogviszonyba lépők személyi és vagyoni érdekeinek védelme, de mindez egy kisebb sérelmet okozó korlátozással, például a megtámadhatóság biztosításával is elérhető lenne. A biztos szerint a teljesen korlátozó gondnokság alatt álló, jellemzően fogyatékossgal élő személyek nyilatkozatainak automatikus semmissége, illetve a legszemélyesebb döntések megtételének általános kizárása alapjogot sértő és nemzetközi emberi jogi normákkal is ellentétes. Az ombudsman ezért kezdeményezte az új Ptk. teljesen korlátozó gondnokság alá helyezés jogkövetkezményeit megállapító egyes szabályainak felülvizsgálatát.

Az új Ptk. kapcsán egy további sérülékeny csoportot, az *LMBT emberek* alapjogait érintő indítványt is benyújtott az alapvető jogok biztosja. Az indítvány értelmében az érintett személyek egyenlő méltóságát is sérti az a helyzet, hogy az új polgári jogi kódex közeli hozzátartozó, illetve hozzátartozó fogalmából kimaradtak a *bejegyzett élettársak*. Az alapjogi biztos a panaszban foglaltakat az alkotmánybírósági gyakorlat, valamint az Alaptörvény rendelkezései alapján áttekintve több szempontból is aggályosnak találta e megoldást. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépését követően is töretlen gyakorlata szerint alkotmányosan védendő a kizárólag azonos nemű párok részére nyitva álló bejegyzett élettársi kapcsolat intézménye: az azonos nemű párok esetében az elismerés és a védelem igénye – mivel ők házasságra nem léphetnek – az emberi méltósághoz való jogból, az önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból levezethető. Így esetükben a jogalkotónak biztosítania kell egymás irányában a házastársakéhoz hasonló olyan jogállást, amely az egyenlő méltóságú személyként kezelésüket biztosítja. Az új Ptk. fogalom-meghatározása alapján mindazonáltal abszurd helyzet áll elő: *míg az élettárs hozzátartozónak számít, addig a bejegyzett élettárs sem hozzátartozónak, sem pedig közeli hozzátartozónak nem minősül*. Így az élettársi kapcsolatban élők és a bejegyzett élettársi kapcsolatban élők között egyértelműen sérül az egyenlő bánásmód követelménye: az ilyen különbségtétel önkényes. A biztos szerint nyilvánvalóan ésszerűtlen ugyanis az a rendelkezés, amely a regisztráció nélküli élettársi kapcsolatot jogi értelemben szorosabb kapcsolatnak tekinti, mint az alkotmányosan vé-

endő bejegyzett élettársi életközösséget. Az ombudsman arra is utalt az indítványban, hogy mindez – ha közvetve is – szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetést valósít meg, és a jogalkalmazásban is számos bizonytalansághoz vezethet.

A nyugdíjrendszer változásai különösen érzékenyen érintik *a kiszolgáltatott helyzetben lévő idős embereket*. Az alapvető jogok biztosához nagyszámú panasz érkezett magánszemélyektől, érdekképviselői szervektől – közöttük a Pedagógusok Szakszervezetétől, az Értelmiségi Szakszervezeti Tömörüléstől, a Magyar Orvosi Kamarától, a SOTE Közalkalmazotti Tanácsától – azzal összefüggésben, hogy 2013. július 1-jétől szüneteltetik a közszférában nyugdíj mellett dolgozók nyugdíjának folyósítását mindaddig, amíg a munkaviszonyuk fennáll. A biztos *az ún. „kettős juttatás tilalmával”* kapcsolatosan arra a következtetésre jutott, hogy a jogosultsági feltételek teljesítését követően folyósított nyugdíjra való jogosultság vagyoni értékű jog, amely a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme alatt áll. A tulajdonhoz való jog nem korlátozhatatlan alapjog, de a korlátozásra csak közérdekből, azzal arányosan kerülhet sor. Az ombudsman álláspontja szerint sérül az arányosság követelménye, ha a nyugdíjrendszerben rövid időn belül jelentős mértékű változást vezetnek be, egy újabb – a tulajdonvédelem szempontjából irreleváns – körülmény fennállása miatt későbbi időpontra tolván a nyugdíj kifizetését. Az öregségi nyugdíj folyósítása és egy munkaviszony fennállása között ugyan szociális szempontból van összefüggés, de a tulajdonviszony, a vagyoni értékű jogok védelme szempontjából nincsen alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat a két körülmény között. Az indítvány emellett rögzíti: az elmúlt években a nyugdíjrendszer gyökeres változáson ment át, ennek részei a most támadott rendelkezések is. Az ilyen nagy jelentőségű, sok embert, jelenlegi és jövőbeli nyugdíjasokat érintő változásoknak át kell esniük az Alkotmánybíróság vizsgálatán, úgy, ahogyan az a rendszerváltást követően a nyugdíjrendszer minden jelentős módosulásakor megtörtént.

A szociális szempontból leginkább rászorulóknak számára életbe vágó *a közfoglalkoztatásban való részvétel*, valamint *a szociális támogatásokhoz való hozzáférés*. A szociális törvény felhatalmazza az önkormányzatokat arra, hogy a lakókörnyezet rendezettségéhez kössék az aktív korúak ellátására való jogosultságot. Előírható a kérelmező lakásának vagy házának, udvarának, kertjének, a kerítéssel kívül határos területnek tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítása. Megvonható a szociális ellátás attól, aki a jegyző felszólítására sem tartja rendben a lakókörnyezetét. Az ombudsman szerint a jogállami követelményeket sérti, hogy a feltételek meglétének ellenőrzése – a felhatalmazás túlságosan általános és bizonytalan megfogalmazása miatt – szubjektív értékeléshez, önkényes jogalkalmazáshoz vezethet. A szabályozás nem egyeztethető össze a szociális biztonsághoz való joggal, mivel a támogatásra

jogosultak egy, a szociális szempontrendszerből, rászorultságtól független körülmény miatt eshetnek el a megélhetési minimumot biztosító ellátástól. Az állam szükségtelen módon és aránytalan mértékben avatkozik be a kérelmezők magánéletébe, amikor vizsgálhatóvá teszi a külvilág elől elzárt udvar, a lakásbelső állapotát. és az emberi méltósághoz való jogot is sérti, hogy a felhatalmazás lehetőséget teremt a szociális ellátást kérelmezők életmódja, életvezetése, magánszférája önkormányzati ellenőrzésére.

Az ombudsman a szoros tárgyi összefüggés miatt ugyanezen indítványban, civil szervezetek beadványai nyomán kérte a *közfoglalkoztatási törvény 2013. szeptember 1-jétől hatályos módosításának* alkotmányossági felülvizsgálatát. Ez tartalmazza azt is, hogy három hónapra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból azt, akivel szemben a tanköteles gyermekének mulasztása miatt szabálysértési eljárás van folyamatban, vagy e szabálysértés miatt három hónapon belül jogerősen elmarasztalták, illetve ha a lakókörnyezetét nem tartja rendben. A munkaügyi központ határozata alapján a közfoglalkoztatónak ekkor mérlegelés nélkül, azonnali felmondással meg kell szüntetnie a közfoglalkoztatási jogviszonyt, és az érintett a kizárás három hónapjára a szociális támogatástól is elesik.

Az ombudsman rámutatott, hogy az automatikus döntéshozatal aránytalan mértékben korlátozza a tisztességes eljáráshoz való jogot, illetve formálissá teszi és kiüresíti a jogorvoslati jog gyakorlását. Az indítvány felhívja a figyelmet arra, hogy ezek a feltételek ellentétesek az egyenlő bánásmód követelményével: a munkaviszony azonnali felmondásának ügyében önkényes módon, ésszerű indok nélkül, hátrányosan különböztetik meg a közfoglalkoztatottakat más munkaviszonyban állóktól. Az ombudsman szerint külön is aggályos, hogy a tankötelezettség teljesítése kapcsán egy folyamatban lévő szabálysértési eljárás alapján írják elő a kizárást, azaz egy jogerősen még le nem zárult eljáráshoz kapcsolt szankciót a jogalkotó. Ez ugyancsak sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Az anyagi szempontból megszoruló személyek számára garanciális jelentőségűek a *végrehajtás szabályai*. Az alapvető jogok biztosa ezért indítványozta az Alkotmánybíróságnál az adózás rendjéről szóló törvény azon szövegrészének megsemmisítését, amely szerint az adóhatóság kezdeményezése alapján a hitelintézet végrehajtható okirat csatolása nélkül köteles teljesíteni a nála vezetett bankszámlán lévő pénzösszeg behajtását. Az Alkotmánybíróság az indítványt a 22/2013. (VII. 19.) AB határozatában elutasította.

A biztos az Alkotmánybírósághoz fordult azon jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben is, amely megtiltja, hogy *a jogerősen elítélt személy* szerzői jogdíjat kapjon, ha alkotása összefüggésben áll az általa elkövetett bűncselekménnyel. A közérkölcsvényre jutását szolgálja, és ilyen módon megfelel a jogállamiság követelményrendszerének az a jogalkotói törekvés, hogy az elítélt bűnelkövetők a tettükből – sajtónyilatkozat vagy más, szerzői jogi

védelem alá eső művek kapcsán – vagyoni előnyhöz ne jussanak. Aránytalannak minősül azonban a szerzői művekért kapható jogdíj kizárása, ugyanis a korlátozás rendkívül tág körben, ráadásul pontosan meg nem állapítható tartalommal érvényesül: a könyvön és dokumentumfilmen át a fotózásig magában foglal minden olyan szellemi alkotást, amelynek valamilyen köze van az elítélthez, illetve a tettéhez. Ez az alkotmánybírósági indítvány pedig mintegy hidat képez a következő cím alatt bemutatott, a tág értelemben a kommunikációs szabadságjogok védelmével összefüggő indítványok felé.

3.4.5.

Klasszikus szabadságjogokat érintő indítványok

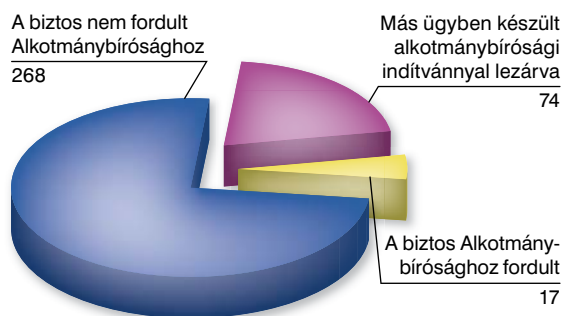
Az alapvető jogok biztosa egy civil szervezet beadványa nyomán a *művészeti akadémiáról szóló törvény* egyes rendelkezéseinek megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. A Magyar Művészeti Akadémia egyesület 1992-ben jött létre és közel húsz évig működött társadalmi szervezetként. Az Alaptörvény változatlan névvel köztestület létrehozásáról rendelkezett, úgy fogalmazva, hogy „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát.” Ennek értelmében a Magyar Művészeti Akadémia (MMA) megszűnt mint egyesület és megalakult mint köztestület. A törvény rendelkezése szerint a megalakításában csak az MMA egyesület tagjai vehettek részt. A biztos indítványában kifejtette: álláspontja szerint ellentétes a művészeti szabadsággal az, hogy az MMA alapító tagjai csupán egyetlen civil szervezetből kerülhettek ki. Alaptörvény-sértő továbbá, hogy a művészeti akadémiáról szóló törvény lehetővé teszi az Akadémia számára, hogy maga határozza meg a tagság feltételeit. A művészeti alkotást az államnak megjelenési formájától és tartalmától függetlenül, értéksemlegesnek kell védenie. Az önmagában nem sérti a művészeti szabadságot, ha az államnak kulturális prioritásai vannak, de egyetlen irányzatot sem tekinthet kizárólagosnak, és tartózkodnia kell a művészet tartalmi értékelésétől. Ebből következik az, hogy a művészeti szabadságot megtestesítő köztestületnek semlegesnek és sokoldalúnak kell lennie. Nincs akadálya annak, hogy egy civil szervezet tagjai az MMA tagjaivá váljanak, az viszont sérti a művészeti szabadságot, ha a semlegességet és sokoldalúságot megtestesíteni hivatott köztestület alapító tagjai kizárólag egyetlen, törvényben nevesített civil szervezet tagjai közül kerülnek ki.

Az alapvető jogok biztosa az *új Ptk. közéleti szereplők bírálatára vonatkozó rendelkezései* kapcsán is az Alkotmánybírósághoz fordult, több panaszos beadványa nyomán. Indítványában kifejtette: a sajtó- és a szólásszabadság szempontjából aggályos, hogy az új Ptk. a közéleti szereplők bírálatának feltételeként írja elő

a „méltányolható közérdek” fennállását. A biztos szerint a közéleti szereplők bírálata során a véleménynyilvánítás kiemelt védelme mellett alkotmányos határt jelent az emberi méltóság sérelme, a szükséges és arányos mérték. Ezek a feltételek ugyanis az Alaptörvényből közvetlenül következnek, azt konkretizálják. Ezen túlmenően ugyanakkor indokolatlan megkövetelni, különösen pedig „méltányolható” jelzővel ellátva feltételül szabni a közérdek fennállását. A biztos rámutatott, hogy a közéleti tevékenység kritikája – amíg az alkotmányos határon belül van – minden esetben közérdek, nélkülözhetetlen a közvélemény szabad alakítása, a plurális demokrácia működése szempontjából. Az indítványban az is szerepel, hogy a jogbiztonság követelménye szempontjából már maga a „méltányolható” jelző is nehezen értelmezhető.

Az alapvető jogok biztos a médiatörvény eljárási bírsággal kapcsolatos rendelkezésével összefüggésben is kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását. Álláspontja szerint ugyanis ellentétes a jogállamiság követelményével, valamint sérti a tisztességes eljárás jogát, hogy a médiatörvény a médiahatóság eljárását akadályozó szervezetre kivetett bírságon túlmenően, ismételt jogsértés esetén kötelező jelleggel előírja a jogsértő vezető tisztségviselőjének bírságolását is. Hatáskör hiányában a biztos nem indítványozhatta, azonban az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlotta annak vizsgálatát is, hogy a médiatörvényben az eljárási bírsággal összefüggésben kialakított szabályozás összhangban áll-e a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményeivel. A médiatörvény szabályai ugyanis nem utalnak arra, hogy eljárási bírság kiszabására csak az eljárás felróható akadályozása esetén kerülhet sor. E szabályozás önmagában, azaz a közigazgatási eljárásra vonatkozó általános szabályozástól függetlenül értelmezve lényegében objektív felelősségi rendszert eredményezhet. Az indítvány kitér a médiaszolgáltatási díj megállapításának szabályaival összefüggésben arra is, hogy a díj megállapításának szempontjait tartalmazza ugyan a médiatörvény, annak összegét azonban keretjelleggel sem határozza meg. A biztos ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság figyelmébe ajánlotta annak vizsgálatát, hogy a médiaszolgáltatási díjra vonatkozó szabályozás eleget tesz-e a tisztességes eljárás alkotmányos követelményének.

A kezdeményezések elbírálása



3.4.6.

Kúria előtti normakontroll eljárások kezdeményezése

Az Ajbt. 2013. január 1-jétől az intézkedések között rendelkezik arról, hogy ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságot az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. Az indítványnak tartalmaznia kell a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet, az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését, azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért, továbbá annak okát is, hogy az alapvető jogok biztosa az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek. A biztos 2013-ban összesen három esetben nyújtott be beadványt a Kúriához, két esetben vizsgálat nyomán, intézkedésként, egy esetben pedig közvetlen panaszbeadvány nyomán.

Az AJB-682/2012. számú ügyben a jövő nemzedékek védelméért felelős egykori biztos korábbi vizsgálata nyomán az alapvető jogok biztosa megállapította: Miskolc szmogrendeletének több pontja jogszabályba ütközik, szmogriadó esetén veszélyezteti az egészséghez és az egészséges környezethez való jogot. A rendelet alapján a polgármester csak a már nem létező sárga matricás autók közlekedését tilthatta meg, a fekete és piros matricával ellátott, a környezetet leginkább szennyező autók közlekedését nem. A biztos a Kúriánál kezdeményezte a jogszabálysértő rendelkezések megsemmisítését, és sikerrel járt: az Önkormányzati Tanács 2013. október 30-i hatállyal megsemmisítette a támadott rendeletet.

Az AJB-5350/2013. számú ügyben az alapjogi biztos jelentésében kezdeményezte a Fővárosi Kormányhivatalnál a *belvárosi önkormányzat közösségi együttélési szabályokkal kapcsolatos rendelete* aggályos elemeinek törvényességi kontrollját is. A kormányhivatal válaszában azonban azt jelezte, hogy a törvényi mérce bizonytalanságai miatt ezen a területen nem képes eleget tenni a törvényességi ellenőrzési feladatainak. Mivel az önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének megállapítása a bíróság hatásköre, a biztos a Kúriától kérte e rendelet törvénytörő elemeinek megsemmisítését. A beadványban a biztos külön is hangsúlyozta, hogy önmagában a helyi közösségi együttélési normák és tilalmak meghatározása nem tekinthető aggályosnak. Valamennyi közösség meghatározhat olyan szabályokat, amelyek a békés együttélés alapjául szolgálhatnak. Az önkormányzat azonban ezeket az együttélési szabályokat kiterjesztően értelmezve állapít meg tilalmakat, köztük olyan területen is, amelyet a szabálysértési törvény is szankcionál. A rendelet továbbá nem egy esetben helyi kereskedelmi, állattartási vagy más szakigazgatási szabályok betartását kéri számon és mellőzi a tisztességes eljárást biztosító garanciákat is.

Egy önkormányzati adórendelettel összefüggésben is kezdeményezte a Kúria felülvizsgálatát az alapvető jogok biztosa. A támadott rendelet értelmében az ingatlanadó mértéke nem haladta meg a jogalkotó által meghatározott maximumot, és így látszólag a törvényi kereteken belül maradt. A rendelet megsemmisíteni kért rendelkezése azonban a biztos álláspontja szerint sértette a helyi adókról szóló törvény kötelező mérlegelési követelményét, az adómérték megállapításakor ugyanis nem vette figyelembe sem a helyi sajátosságokat (az ingatlan forgalmi értékét, a térségre jellemző ingatlanpiaci helyzetét), sem az adóalanyok teherviselési képességét. A biztos hangsúlyozta, hogy a vagyon értékének minimum 50%-át kitevő éves adó súlyosan aránytalan, mivel az belátható időn belül felemészti az adótárgyat. Az érintett önkormányzat *a beadvány benyújtása után módosította a helyi adóról szóló rendeletét*, amit a biztos elfogadott, ezért kezdeményezésére a Kúria megszüntette az eljárást.

Az alapvető jogok biztosa 2013-ban is rendszeresen és következetes szempontok figyelembevételével élt az absztrakt utólagos normakontroll kezdeményezésére irányuló jogával. Az indítványozásra a tárgyévben jellemzően közvetlenül, beadványok alapján, egyes esetekben azonban hivatalból, intézkedésként is sor került. Alkotmánybírói indítványait a biztos elsősorban a kiemelten védendő csoportba tartozó – így alkotmányjogi panasz eljárást indítani nem vagy csak kevésbé képes – személyek alapjogainak érvényesítése érdekében fogalmazta meg. Fenntartotta azt is az alapjogi biztos, hogy nemcsak az alapvető jogok, hanem a jogállami, alkotmányos követelmények sérelme esetén is kész az Alkotmánybírósághoz fordulni. Új jogkörében eljárva az ombudsman az észlelt törvénysértő önkormányzati rendeletek kapcsán a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárását is több esetben kezdeményezte.

3.4.7

A benyújtott indítványok

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványok

Benyújtás időpontja	Ügyszám	Ügy tárgya	AB döntése	Jogalkotó reakciója
2013.01.31.	AJB-0044/2013	A Magyar Művészeti Akadémia	Eljárás folyamatban	Nem volt
2013.02.21.	AJB-8476/2012	A jogerősen elítéltek szerzői jogai	Eljárás folyamatban	Nem volt
2013.02.21.	AJB-0702/2013	A tömegközlekedés akadálymentesítése	Eljárás folyamatban	Nem volt
2013.04.23.	AJB-2054/2013	Az Alaptörvény negyedik módosítása	Elutasítás és visszautasítás	Nem volt
2013.05.03.	AJB-5757/2012	Adótarozás végrehajtása	Elutasítás	Nem volt
2013.05.11.	AJB-7272/2012	Médiatörvény (eljárési bírság)	Eljárás folyamatban	Nem volt
2013.06.24.	AJB-1565/2013	Nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályai	Eljárás folyamatban	Nem volt
2013.05.16.	AJB-726/2013	Társadalombiztosítási nyugellátás, kettős juttatás tilalma	Eljárás folyamatban	Nem volt
2013.06.27.	AJB-1812/2013	Új Ptk: bejegyzett élettársak hozzátartozói státuszának hiánya	Eljárás folyamatban	Nem volt
2013.07.14.	AJB-2580/2013	Új Ptk: teljesen korlátozó gondnokság intézménye	Eljárás folyamatban	Nem volt
2013.07.28.	AJB-2249/2013	Új Ptk: közszereplők bírálhatósága	Eljárás folyamatban	Nem volt
2013.08.04.	AJB-3384/2013	Kizárás közfoglalkoztatásból	Eljárás folyamatban	Nem volt
2013.08.04.	AJB-5350/2013	Közösségi együttélés szabályai	Eljárás folyamatban	Nem volt

A Kúriához benyújtott beadványok – jogszabályellenes önkormányzati rendelet

Benyújtás időpontja	Ügyszám	Ügy tárgya	A benyújtás indoka	Kúria döntése
2013.03.01.	AJB-682/2012	A miskolci önkormányzat szmogriadó-tervről szóló rendelete	JNOB kezdeményezésére	Megsemmisítés
2013.07.31.	AJB-5350/2013	A belvárosi önkormányzat rendelete a közösségi együttélés szabályairól	ÁJOB vizsgálata nyomán	Eljárás folyamatban
2013.10.03.	AJB-2452/2013	A tardonai önkormányzat rendelete a telekadóról	Panasz alapján	Eljárás megszüntetése

3.5.

A jogalkotással összefüggő tevékenység

A jogalkotási folyamatban kiemelt jelentősége van a *normaszöveg kidolgozásának*, mert a jogszabályok szakmai tartalmát már ekkor előzetesen meghatározzák. Az alapvető jogok biztosa a kodifikációs munkában – feladatköréből és független jogállásából adódóan – csak kivételesen vesz részt, azonban jogalkotási javaslatok megfogalmazásával és a jogszabály-tervezetek véleményezésével érdemben befolyásolhatja a jogszabályok előkészítését.

Az országgyűlési biztosok eredendően, az intézmény létrejötte óta javasolhatták a jogalkotásra, illetve a jogszabály-előkészítésére jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását akkor, ha egy vizsgált hatóság tevékenységével összefüggésben feltárt visszásság a normaszöveg fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára volt visszavezethető. Az új ombudsmantörvény szélesíti az alapvető jogok biztosa intézkedési jogkörét azzal, hogy a visszás hatósági jogalkalmazás kimutatása nélkül, vagyis *önmagában a jogszabályok alapjogi szempontú vizsgálata alapján is tehet jogalkotási javaslatot*. Az új szabályozás előremutató abban a tekintetben is, hogy *felhatalmazást ad az alapjogi biztos számára a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetének véleményezésére*. Ez a feladatkör nem a jogalkotásért való felelősség részleges átvállalását jelenti, hanem annak biztosítéka, hogy az ombudsman érdemben elő tudja segíteni az alkotmányosság érvényesülését a jogszabály-előkészítés során.

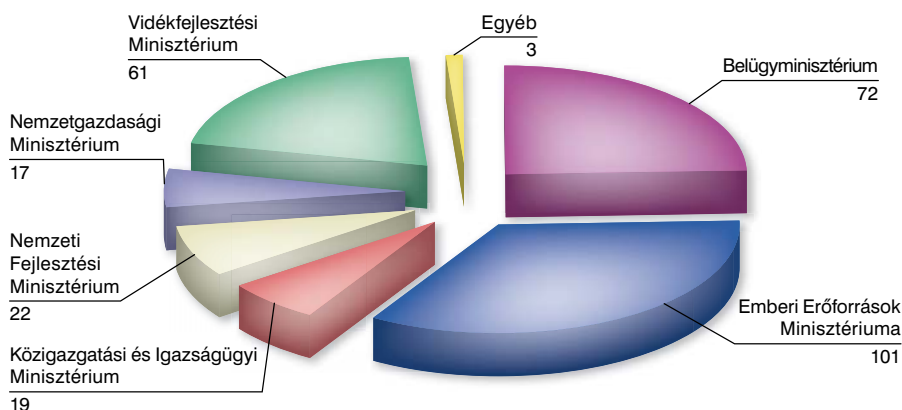
3.5.1.

Jogszabálytervezetek véleményezése

2013-ban az alapvető jogok biztosa 295 *jogszabálytervezetet véleményezett*. Az előző évben 297, vagyis közel azonos számú előterjesztés érkezett a kormányzati szervektől. A véleményezésre megküldött előterjesztések számát tekintve tehát nem volt érezhető hatása annak, hogy a *beszámolási időszakban közel 1500 törvényt, kormány-, miniszteri és egyéb rendeletet alkottak meg*, ami mintegy

tíz százalékos növekedést jelentett a 2012. évi jogalkotás eredményéhez képest. E számadatok is azt mutatják, hogy a minisztériumok a jogszabály-előkészítés során nem tettek minden esetben maradéktalanul eleget a törvény alapján fennálló véleményeztetési kötelezettségüknek. Abban az esetben, ha országgyűlési képviselők voltak az előterjesztők, csak kivételesen volt lehetőség az egyeztetésre. Az alapvető jogok biztosának véleményezési joga elvben az önkormányzati jogalkotásra is kiterjed, ennek ellenére *csak egyetlen helyi rendelet tervezetét küldték meg a részére*, miután az ombudsman előzetesen jelezte, hogy aggályosnak tartja a tervezett szabályozás egyes elemeit.

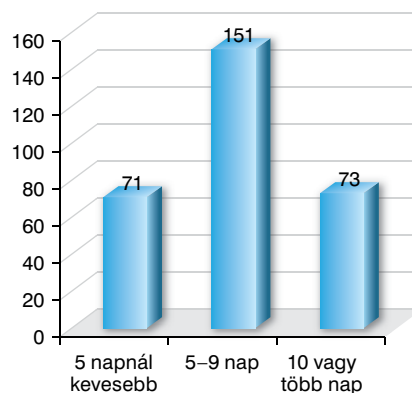
A véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek száma



Az alapvető jogok biztosát nem kötik az előterjesztő által megadott határidők, ennek ellenére a *tervezetek túlnyomó többségét ezeket betartva véleményezte*. Ez azért is nehéz feladat volt, mert – hasonlóan az előző évhez – az *előterjesztéseket jellemzően nagyon szűk határidővel küldték meg véleményezésre*. 2013-ban a minisztériumok *átlagosan 6,8 napot biztosítottak* az alapvető jogok biztosára álláspontja kialakítására. Ez látszólag elegendőnek tűnik, ám valójában – a munkaszüneti napokat is figyelembe véve – gyakori, hogy a véleményezésre ténylegesen csak egy vagy két munkanap állt rendelkezésre. Számos esetben éppen az alapjogi szempontból részletesebb elemzést igénylő, kiemelt jelentőségű jogszabály-tervezetek esetében határoztak meg nagyon rövid határidőt.

A kormányzati szervek említett gyakorlata ellentmond annak, hogy a kormány ügyrendje alapján a kormány-

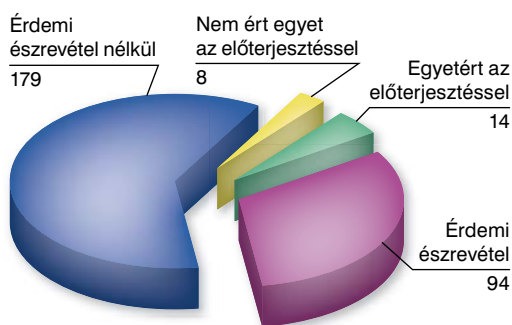
A véleményezésre biztosított határidő



zati előterjesztések és a miniszteri rendeletek tervezetének véleményezésére *legalább tíz munkanapot kell biztosítani*. A kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontos ok feltétlenül szükségessé teszi, soron kívüli egyeztetésre is lehetőség van, ám a *határidő ekkor sem lehet öt munkanapnál rövidebb*. 2013-ban ez a soronkívülség vált általánossá, sőt a véleményezések közel 25 százaléka esetében a minisztériumok nem tartották be az egyeztetésnek a kormány által meghatározott szabályait.

A jogalkotásról szóló törvény rendelkezése értelmében a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy a véleményezésre jogosult szerv e jogával élhessen. Az alapvető jogok biztosa ezért e beszámolóban is hangsúlyosan 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*. 2013-ban közel azonos arányban kérte az alapvető jogok biztosa az előterjesztések visszavonását, illetve koncepcionális felülvizsgálatát, mint az előző évben. Az érdemi észrevételekben a tervezetek tartalmi vagy kodifikációs jellegű módosításait javasolta, illetve a kapcsolódó korábbi jogalkotási javaslatokra hívta fel a figyelmet. Az előterjesztések közel 5 százalékának esetében pedig egyetértésről tájékoztatta az érintett minisztériumot.

A vélemények típusa



A jogszabályok előkészítése során kifejtett *vélemények tartalmának nincs kötelező ereje, az előterjesztők azonban számos esetben figyelembe vették az alapjogi biztos észrevételeit*. Külön is indokolt említeni, hogy az ombudsman feladatkörét közvetlenül érintő törvényeket – így az alapvető jogok biztosáról, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről,

valamint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvények módosításait – az alapjogi biztos véleményét, javaslatait beépítve fogadták el.

Az ombudsman a véleményezés során kifejtett álláspontjától függetlenül, minden esetben fenntartotta magának azt a jogot, hogy utólag is kezdeményezheti a már kihirdetett jogszabály módosítását. A biztos számos esetben élt a törvényben biztosított vizsgálati és intézkedési jogaival, amennyiben a véleményében kifejtett aggályok ellenére fogadták el a jogszabályt. Így például vizsgálatot indított a *szociális temetés törvényi szabályai kapcsán*, valamint a

nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályainak alkotmánybírósági felülvizsgálatát indítványozta.

A jogszabálytervezetek véleményezésekor komplex módon érvényesült az egységessé vált intézmény integrált szemlélete. Ezt segítette elő, hogy a vélemények elkészítésében *az érintett biztoshelyettesi titkárságok is közreműködtek.* Fontos szempont volt annak vizsgálata is, hogy a jogalkotás milyen hatással lehet az ombudsman-törvény alapján kiemelten védendő gyermeki jogokra, a jövő nemzedékek érdekeire, továbbá a nemzetiségek és a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogaira. Ezt a különös gondosságot az is kifejezi, hogy az érdemi észrevételek mintegy fele gyermekjogi, környezetvédelmi vagy nemzetiségi jogi szabályozáshoz kapcsolódott.

3.5.2.

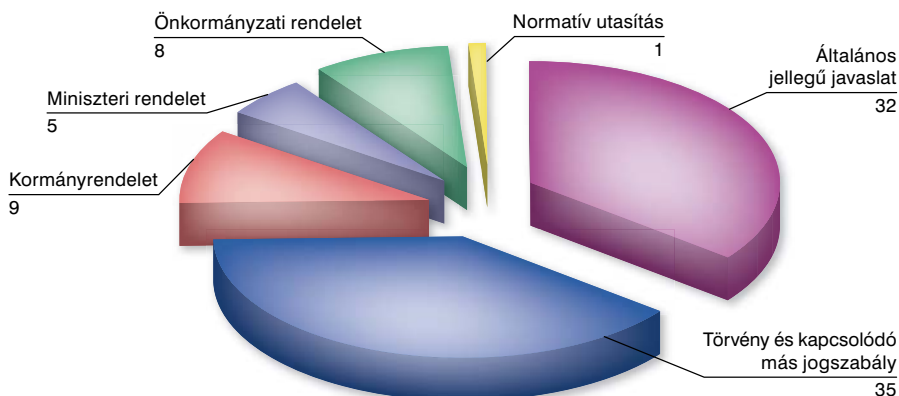
A jogszabályok módosításával kapcsolatos kezdeményezések

2013-ban az alapvető jogok biztosa *90 vizsgálat eredményeként tett jogalkotásra vonatkozó javaslatot.* Az ebben az évben kiadott 260 jelentés közel 35 százaléka zárult tehát ilyen intézkedéssel. A jogalkotási javaslatok túlnyomó hányada gyermekjogi, környezetvédelmi vagy nemzetiségi jellegű volt, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak érvényesülését kívánta elősegíteni, vagyis az intézmény integrációjával e téren is megvalósult az egységes szemléletű alapjogvédelem. Ennek kifejezéseként az intézmény új szervezeti és működési szabályzata már kifejezetten rendelkezik arról a lehetőségről, hogy a jövő nemzedékeket vagy a nemzetiségeket érintő nagyobb jelentőségű jelentéseket, így *a jogalkotási javaslatokat is közösen írja alá a biztos és az érintett biztoshelyettes.*

Az ombudsman hagyományosan maga választja meg, hogy a visszásság orvoslása érdekében milyen intézkedést tart szükségesnek. Jogalkotási javaslatait ezért nem feltétlenül konkrét formában fogalmazta meg, számos esetben *a szabályozás lehetséges irányát jelölte meg.* A jogalkotó így nagyobb mozgásterrel rendelkezett, hogy érdemi megoldást találjon az ombudsman által feltárt alapjogi problémára. A jogalkotási javaslatok *túlnyomó többségében azonban a biztos egy meghatározott törvény vagy rendelet tartalmi módosítását kérte,* és ezzel kijelölte az általa szükségesnek tartott jogalkotás kereteit is.

Az ombudsman javaslatételi jogával élve a *Kormányt* vagy a *feladatköre alapján érintett minisztériumot* hívta fel a feltárt visszásság orvoslása érdekében szükséges jogalkotásra vagy annak előkészítésére. A kialakult gyakorlatnak megfelelően a biztos a jogalkotási javaslatait tartalmazó jelentéseket tájékoztatásul megküldte az országgyűlési szaktbizottságok részére is, azonban *csak kivételesen fordult elő, hogy a törvényhozás volt a közvetlen címzett.* 2013-ban ilyen volt a Házsabály nemzetiségi képviselők és szószólók nyelvhasznála-

A jogalkotási javaslattal érintett jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz



tának szabályozására vonatkozó javaslat, amely kapcsán az Országgyűlést kérte fel a jogalkotásra.

Az ombudsman-törvény rendelkezései alapján a jogalkotási javaslattal kapcsolatos érdemi álláspontjáról az érintett szervnek a jelentés kézhezvételétől számított 60 napon belül kell tájékoztatást adnia. 2013-ban ennek ellenére számos esetben késett a minisztérium válasza, sőt az is előfordult, hogy az írásbeli sürgetés hatására is csak hónapokkal a törvényi határidő leteltét követően érkezett meg. Gyakori volt az is, hogy *a miniszter csak általános jellegű választ adott*, amelyből nem tűnt ki, hogy támogatja-e a javasolt jogalkotást. Az érintett szervek a jogalkotási javaslat elfogadása esetén csak kivételesen adtak tájékoztatást arról, hogy milyen határidővel várható a jogalkotás vagy annak előkészítése.

Az alapvető jogok biztosa fontos feladatának tekinti annak vizsgálatát, hogy *a jogalkotó ténylegesen teljesíti-e az ombudsmani javaslat alapján tett vállalásait*. Ha a kormány és a miniszterek nem tesznek maradéktalanul eleget válaszadási kötelezettségüknek, akkor a biztos törvényi kötelezettségének megfelelően ezt az éves beszámolóban fogja ismertetni. A jogalkotási javaslatok megfogalmazásának kivételes módja, hogy az alapvető jogok biztosa az *érintett miniszterek felkérésére közvetlenül is részt vesz egyes jogszabályok normaszövegének kidolgozásában*. Az ombudsman közreműködött a kapcsolati erőszak tényállását kodifikáló munkacsoport tevékenységében, valamint jelenleg is tagja a nőkkal szembeni erőszak elleni küzdelemről szóló egyezményhez való csatlakozást előkészítő testületnek.

A jogalkotási javaslatokat tartalmazó jelentések a beszámoló CD mellékletén tekinthetők meg.

4.

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes beszámolója

Bevezető gondolatok

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettesként először teszek eleget a megtisztelő feladatnak, hogy elmúlt évi tevékenységemről és a nemzetiségi jogok hazai érvényesüléséről a közvéleményt tájékoztassam. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – egyebek mellett – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott nemzetiségi jogoknak és a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. A jogszabály több helyen is garanciákat nyújt ennek biztosítására, így a 40. § (2) bekezdése előírja, hogy az alapvető jogok biztosa az éves beszámolóban tájékoztatni köteles az Országgyűlést az alapjogvédelmi tevékenységéről, külön fejezetben bemutatva a nemzetiségi jogok érvényesülése érdekében tett lépéseit. Az ombudsman ezen kötelezettségének teljesítése körében lehetőséget ad helyettesei számára álláspontjuk bemutatására.

A 2013-as beszámoló ugyanakkor sajátos kettősség jegyében készült: a biztoshelyettesi tisztséget 2013 októberétől töltöm be, így közvetlenül csak alig több mint két hónap munkájáról tudok beszámolni, munkatársaim segítségével azonban kísérletet teszek arra, hogy az ezt megelőző időszakról is részletes képet adjak az olvasónak. A beszámoló egyes részeiben túl is lépek az egy éves spektrumon, és a jelenlegi helyzet könnyebb érthetősége kedvéért messzebbre tekintek vissza. A múltidézésnek természetesen nem csupán formális okai vannak. Az Alaptörvény és az új ombudsmani törvény megszületése óta olyan változásokon mentek át a nemzetiségi jogi és ahhoz kapcsolódó területek, valamint az ombudsmani típusú jogvédelem, amelyek alapvetően befolyásolják jelenlegi munkámat és jövőbeli lehetőségeimet.

A jogszabályváltozások irányáról és üteméről ugyan számos vita folyt, tény azonban, hogy a nemzetiségi joganyagban az ellentmondások és egyértelmű hiányok mellett újdonságként számos, a nemzetiségi közösségek által korábban kért vagy a kisebbségi ombudsmanok által javasolt elem is megjelent. Ezek értékelését nem bízhatjuk szemérmesen az utókorra, hiszen a mai magyar társadalom létező és élni vágyó közösségeinek mindennapi munkáját befolyásolják. Egyes szabályok hatása – vagy éppen azok hiánya – már mér-

hető, ezekkel később részletesen foglalkozunk. Több rendelkezés a későbbi hatályba lépés miatt csak idén fejt ki joghatását, bőséges munkát adva a végrehajtás és az ellenőrzés szereplőinek a hatékonyság, illetve szükségszerűség megfigyelésére. Szó esik azokról a szabályozási változásokról is, amelyek nem a szoros értelemben vett nemzetiségi jogokat érintik, de hazánk legnagyobb számú nemzetisége szempontjából kiemelkedő jelentőségűek. Magyarországon 2011-ben összesen 3,05 millió ember élt szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben, a roma népesség többsége – hozzávetőleg 500–600 ezer fő – a periférián éli mindennapjait. Ez azt jelenti, hogy a mélyszegénységben élők többsége nem roma, ám a cigányok többsége mélyszegénységben él. A helyzet megoldására vonatkozó tendenciák és a komplex kormányzati politika értékelése a biztoshelyettes és a biztos kiemelt, sürgető feladata.

A szervezet szempontjából az elmúlt két év legkomolyabb kihívása az egyseges biztosi rendszerben megszülető biztoshelyettesi pozíció státuszának, határainak megteremtése volt. Ebben kiemelt szerep jutott elődömnek, aki kísérletet tett a múlt értékeinek megőrzésére és az új célok megfogalmazására. Dr. Kállai Ernő ombudsmanhelyettesi megbízatása az Alaptörvény rendelkezése értelmében az alapvető jogok biztosa mandátumának lejártakor, 2013. szeptember 24-én véget ért, ezzel pedig egy korszak is lezárult.

A fentiekre tekintettel kijelenthető, hogy a nemzetiségi biztoshelyettes 2013. évi beszámoló-fejezete több szempontból is az átmenet krónikája, egyben összefoglalója egy időszaknak. A múlt és a kiindulási helyzet mellett a jövőnek is szerepet kell szánni, ezért a fejezet utolsó részében ismertetjük a rövid- és hosszútávú terveket, amelyek megvalósítása reményeink szerint hatékonyan segíti a nemzetiségi közösségek boldogulását, így a következő évek beszámoló-fejezeteinek témájául szolgálhat majd.

Szalayné Sándor Erzsébet

A biztoshelyettesi pozíció kereteinek kialakulása

Az elmúlt években az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalát gyakran hajóként szimbolizálták az intézményről szóló diskurzusban. Az értelmezés forrásától függően volt „megbízhatóan pöfögő gőzhajó”, „átépítendő fregatt”, „sárkányhajó” és „léket kapott óceánjáró” is. A konstrukcióról szóló vitának a tervezőasztal mellett nyilvánvalóan kardinális jelentősége volt, hiszen minden érintett a leggyorsabb és legáramvonalasabb szerkezetet álmodta meg, nem figyeltek azonban arra, hogy a hajó észrevétlenül kiúszott a vízre és útra kelt. A tervezők öröksége természetesen mindig megmarad, ám a vízen csupán egy dologra érdemes koncentrálni a fedélzeten utazóknak: a célokra és az útvonalra, hiszen – a klasszikus szállóigét némiképp átalakítva – hajózni szükséges, élni pedig muszáj. Ennek szellemében érdemes röviden áttekin-

teni az elmúlt két év jelentősebb változásait és eredményeit, kitérve az önálló biztoshelyettesi profil kialakulására.

A 2012. január 1-jétől megalakuló új ombudsmani jogvédelmi rendszer működésének első időszakában számos kihívással szembesült. Ezeket az alapvető jogok biztosának elmúlt évi beszámolója több fejezetében is részletesen bemutatta és elemezte, így most csak a szakombudsmanokat érintő sajátosságokra érdemes kitérni.

A nemzetiségi jogok köre „keresztül fekvő” jogterület, amely emellett számos szakterület – így például a szociológia, a néprajz – ismeretanyagával egészül ki. Ráadásul már önmagában is többarcú egység. Szoros értelemben véve az Országgyűlés által elismert tizenhárom nemzetiségi közösség kulturális autonómiáját megalapozó, segítő – anyagi jogi, eljárásjogi, finanszírozásra és számvitelre vonatkozó – szabályok összessége. A nemzetiségi terület viszonylag pontosan körülírható részével szemben a romaügy összetett jogi, gazdasági és szociális kérdések halmaza, hiszen a romák esetében évtizedek óta fennálló nemzetiségi ügy–szegényügy dichotómia feloldása napjainkig nem történt meg, és nem csak Magyarországon áll a figyelem középpontjában, hanem Európa számos országában is. A szerteágazó területeken való hatékony munka a szakemberek részéről különleges tudást és tapasztalatot igényel, egyben feltételezi az emberi jogi szemléletű látásmódot és toleranciát is. Az intézményi háttér ehhez igazodva különleges szervezetet és munkamódszert, illetve speciális eljárási és intézkedési lehetőségeket jelent.

A kisebbségi ombudsmanok önálló stábjá mindezeket modellértékűen megjelenítette. A kis létszámú, így az akut helyzetekre is gyorsan reagálni képes szakmai közösségben az egyes részterületek szerint megosztva, de szorosan együtt dolgoztak a magasan képzett, általában több diplomás szakemberek, különösen nagy hangsúlyt fektetve az érintettekkel való közvetlen kapcsolatokra és a személyre szabott, célzott segítségnyújtásra. Külön módszertani rendszerek alakultak ki például a klasszikus nemzetiségi kérdések, a romákat sújtó komplex szociális, lakhatási és oktatási ügyek kezelésére és az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos problémák megoldására. A biztos hatékony jogérvényesítő fórum volt, ám nyilvánvalóan erősen specializált feladatkörrel rendelkezett. Példaként említhető, hogy az 1996-os, első teljes kisebbségi ombudsmani év 357 beadványához képest 2010-re az ügyek száma 1064 lett, ami háromszoros emelkedést jelentett, de még így is szinte eltörpült az állampolgári jogok országgyűlési biztosának – ugyanebben az évben mért – hatalmas, 8051-es ügyterhe mellett.

Az intézményátalakítás következtében a nemzetiségi jogok érvényesülésének alapjogi vizsgálatában új munkaszervezési szemlélet alakult ki, a specializáció helyett a differenciált együttműködés lett a jellemző. Ezzel együtt megszűnt a korábbi munkaközösség, új elemként viszont megjelent a projekt alapú, tematikus együttműködés az átfogó kérdésekkel kapcsolatban.

A nemzetiségi jogok azonban nem csak az egyes ügyek kapcsán, pontszerűen merültek fel, hanem hol vizsgálati szempontként, hol hivatalból indított komplex, önálló jelentésként megjelentek az alapvető jogok biztosának 2012-ben és 2013-ban indult minden olyan projektjében, amelyben ezen jogterület sajátos szempontjai érvényesíthetőek voltak.

Az egyesítés ugyanakkor nem csak az ügyek és eljárások szintjén merült fel: a hivatalban maradó munkatársaknak is meg kellett találniuk a helyüket a megújult intézményben – ahogy természetesen a korábbi szakombudsmannoknak is. Azzal ugyanis, hogy az új modell bevezetésére az ombudsmanok mandátumának lejárta előtt került sor, a jogalkotó döntésre kényszerítette a külön biztosokat: tovább dolgoznak a megváltozott körülmények között, vagy átadják a helyüket a már az új feltételek szerint megválasztott szakembereknek. Dr. Kállai Ernő és dr. Fülöp Sándor is a maradás mellett döntöttek, és hamarosan belekezdtek az új szakmai profil kialakításába.

A biztoshelyettes mozgásterét az Alaptörvény szűkszavú 30. cikkének rendelkezései mellett az Ajbt. 3. § (2) bekezdése határozta meg részletesen. Eszerint *az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és*

- a) rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,*
- b) felhívja az alapvető jogok biztosának figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére,*
- c) az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja,*
- d) közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,*
- e) javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon.*

Látható, hogy a teljes ombudsmani fegyvertár helyett a jogszabály jellemzően megfigyelő, értékelő és figyelemfelhívó, vagyis közreműködő típusú eszközöket adott a helyettesnek. A változás ezzel párhuzamosan az önállóan megtehető intézkedések körét is igen szűkre szabta. Rugalmasságot biztosított és új távlatokat jelentett azonban az Ajbt. 41. § rendelkezése, amely szerint az alapvető jogok biztosa a kiadmányozási jogot a szervezeti és működési szabályzatban a helyettesekre is átruházhatja. A lehetőséget egyébként az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (I. 6.) AJB utasítás valóban megteremtette. A jogalkotó egy garanciális elemmel is biztosította az eljárásokat: az Ajbt. 3. § (3) bekezdése előírja, hogy amennyiben az alapvető jogok biztosának a helyettese feladatkörében eljárva tesz javaslatot arra, hogy az alapvető jogok biztosa hivatalból járjon el vagy forduljon az Alkotmánybírósághoz, az ombudsman köteles ennek megfelelően eljárni, vagy az elutasítás indokairól éves beszámolójában az Országgyűlést tájékoztatni.

Kritikus kérdésként merült fel a biztoshelyettesítő szakmai közösség nagysága és összetétele. A korábbi huszonegy fő helyett négy és fél álláshely állt csak rendelkezésre, ráadásul a stáb már nem önálló szervezeti egységként, hanem funkcionális szempontok alapján meghatározott titkárságként folytatta munkáját. Ahogyan arra már a fentiekben is utaltunk, a nemzetiiségekkel kapcsolatos gyakorlati szakmai munka – így különösen az érdemi ügyintézés – a különböző szervezeti egységekhez helyezett munkatársak feladata lett. A koordinációt a Nemzetiségi Munkacsoport látta el, amelynek aktuális pozíciójától függetlenül tagjává vált minden olyan kolléga, aki korábban a kisebbségi biztossal dolgozott. Fontos megjegyezni, hogy az ügyintézés színvonala és a jogvédelmi szint az átalakulást követően is nagyon magas fokú maradt, köszönhetően a lelkiismeretes és elhivatott munkatársaknak és a folyamatos szakmai kapcsolattartásnak.

Dr. Kállai Ernő a fentiekre tekintettel alakította ki 2013 júniusáig – vagyis az eredeti hivatali megbízatásának lejártáig – terjedő munkatervét, amelyben önállóan végrehajtható és a hatáskör átruházásán alapuló terveket határozott meg. Ezek tekinthetők a szakombudsman-rendszer követő biztoshelyettesi profil kialakítása első lépésének és a titkársági munka magjának, így a következőkben indokolt alaposabban is áttekinteni a folyamatokat.

Az önállóan végrehajtható feladatok körébe tartoztak azok a tevékenységek, amelyek kiadmányozási és vizsgálati jogosultság nélkül, a titkárság személyi állományával is elindíthatónak tűntek, illetve stabil működésük biztosítható volt. Ennek keretében került sor a nemzetiségi jogok és a nemzetiségi közösségek jelenlegi helyzetének komplex áttekintésére és a kapcsolódó intézkedések megtételére. Az egyes intézkedéseket és azok végleges számaát – a jogszabály adta klasszifikációt alkalmazva – az alábbi táblázat mutatja be.

Intézkedés	2012	2013 I. félév
Javaslat hivatalbóli eljárás lefolytatására	20	2
Figyelemfelhívás	13	8
Észrevételezés	85	47
Szakmai megbeszélés	34	19
Konferencia	22	10
Rendezvény	24	8
Működés	23	11
Összesen	221	105
Ebből nemzetközi vonatkozású ügy	21	11

Mindkét vizsgált időszakban a munka közel háromnegyede a titkárság információs – vagyis tájékozódó, kapcsolattartó és tájékoztató – tevékenységét jelentette. A konferenciákon való megjelenés, sok esetben aktív közreműkö-

dés lehetőséget adott arra, hogy a kollégák folyamatos párbeszédet alakítsanak ki a nemzetiségi közösségek tagjaival, illetve a szakmai szervezetek munkatársaival. A kapcsolattartás körében külön ki kell emelni a nemzetiségi kulturális, hagyományőrző – az ünnepségektől a filmbemutatókon át a koncertekig terjedő – rendezvényeken való részvételt, amelyek lehetőséget adtak a közösségek tagjaival és képviselőivel való találkozásra, a kisebbségi kultúra egyes sajátos területeinek megismerésére és kötetlen beszélgetésre is. A szakmai megbeszélések során a nemzetiségi és romaügyi területen, jellemzően a „terepen”, a gyakorlati életben dolgozó szakemberekkel – szociális munkásokkal, szociológusokkal, tanárokkal, jogászokkal – folyt aktív eszmecsere speciális kérdésekről, aktuális problémákról. Az egyeztetések többsége már működő mechanizmusok keretében valósult meg, így például minisztériumi munkacsoportok ülésein, szakmai bizottságokban, egyeztető fórumokon; egy részük azonban a biztoshelyettes által szervezett zártkörű megbeszélés volt. Dr. Kállai Ernő biztoshelyettes saját jogán, tagként vett részt a Roma Koordinációs Tanács ülésein, de a biztos megbízásából képviselte vagy munkatársai által képviseltette a Hivatalt az Emberi Jogi Kerekasztal munkacsoportjának ülésein és a „Legyen jobb a gyermekeknek!” Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság találkozóin is.

A biztoshelyettes önálló tájékoztatói-kapcsolattartási programként meghirdette a nemzetiségi hónapok rendezvénysorozatát is. Ennek keretében 2012 márciusa és 2013 júniusa között havonta egy-egy kiválasztott nemzetiséget állított a fókuszba, minden lehetséges szempontból áttekintve adottságaikat, körülményeiket. A rendelkezésre álló idő lehetőséget adott az érintett közösség vezetőivel és szakértőivel való megbeszélésekre, a kapcsolódó kulturális, oktatási intézmények munkájának áttekintésére, az emberekkel való személyes találkozásra is. A jelzett időszakban tíz nemzetiség helyzetét sikerült megismerni. 2012-ben a biztoshelyettes a kisebb létszámú nemzetiségek adottságainak és problémáinak feltárására fektetett kiemelt hangsúlyt, így a programsorozat keretében a bolgár, görög, lengyel, örmény, ruszin és ukrán közösségek helyzetét és jövőképüket ismerhette meg. A létszámukat és speciális gondjaikat tekintve ugyancsak ebbe a csoportba tartozó szlovének helyzetét nem vizsgálta, hiszen a hivatali együttműködés keretében az alapvető jogok biztosa a „Válság vesztesei” projektben és az „Alapjogok a határok és hatások metszéspontján” projektrészben kimerítően foglalkozott a közösség helyzetével. 2013-ban a szerb, horvát és szlovák nemzetiség fogadta a helyettest. A német és roma vezetőkkel idő hiányában ugyan nem sikerült a személyes találkozás, a közösség tagjaival azonban a különböző közös programok kapcsán állandó együttműködés alakult ki.

Az információs tevékenységek között ki kell emelni a Hivatalon belüli folyamatos kapcsolattartást és szakmai együttműködést. Tekintettel arra, hogy a korábbi gyakorlattól eltérően a nemzetiségi ügyeket nem egy egységen be-

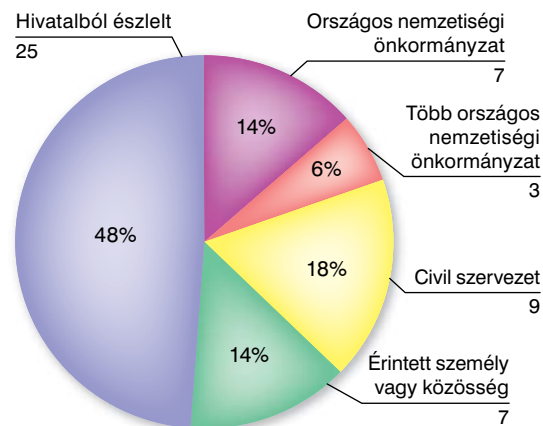
lül intézték, nehezebbé vált az egységes szempontok kialakítása és következetes érvényesítése. A „kisebbségi joggyakorlattal” összefüggő – vagyis a korábbi szakmai sztenderdek érvényesítésével és az új megoldások gyakorlatba emelésével kapcsolatos – feladatot a biztoshelyettes és a nemzetiségi munkacsoport látták el, e feladat azonban komoly jogeset-elemző munkát tett szükségessé. A Hivatalban folyó panaszkezelés nyomon követése és az egyedi panaszügyek megismerése így a napi munka része volt: a titkárság a központi iktatórendszerben figyelemmel kísérhette az egyes ügyek megoldását, illetve a nemzetiségi panaszok esetén az illetékes főosztályok vezetői, munkatársai elektronikus úton és közvetlenül is tájékoztatták a titkárságot a nemzetiségi ügyek megindításáról, fejleményeiről, és lehetőséget biztosítottak kiadmányozás előtti észrevételezésükre.

A biztoshelyettes – eleget téve az Ajbt. 3. § (2) bekezdésének a) pontjában foglalt kötelezettségének – negyedéves beszámolóiban tájékoztatta az alapvető jogok biztosát tapasztalatairól és a vizsgálatokkal kapcsolatos álláspontjáról, de a folyamatos szakmai együttműködés keretében rendszeresen megosztotta tapasztalatait a Hivatal vezető munkatársaival és a nemzetiségi területen dolgozó kollégákkal is. Bár dr. Kállai Ernő biztoshelyettesként kifejezett médiaszereplést nem vállalt, szakmai fórumokon gyakran ismertette munkája eredményeit.

Az információszerzés hatékonysága nehezen mérhető, annak eredményeit a titkárság közvetetten, a szakmai anyagokba való beépítéssel hasznosította. Van azonban egy olyan indikátor, amely a munka egy szeletét plasztikusan képes bemutatni: a biztoshelyettes kezdeményezéseiben megjelenő alapjogi visszásság megismerésének forrása. A helyettes titkársága a vizsgált időszakban az aggályos helyzeteket részben szakmai kapcsolataival és az érintettek közvetlen jelzése alapján azonosította. Az esetek fennmaradó részében a sajtóhíradásokon keresztül, a jogérvényesülés vizsgálataival és a hivatali ügyintézési gyakorlat elemzésével jutottak el a problémákhoz.

A titkárság tevékenységének másik területe az átfogó vizsgálatok tervezésével és vezetésével kapcsolatos munkájának megszervezése volt. Ennek keretében a biztoshelyettes 2012 februárja és májusa között hét alkalommal is kezdeményezte az alapvető jogok biztosánál,

A problémákat feltárók



hogyan tegye lehetővé számára vizsgálat önálló lefolytatását, és biztosítson kiadományozási jogot, valamint engedélyezze, hogy a titkárság személyi állományán kívül további kollégák segíthessék munkáját. A kezdeményezés viszonylagos sikertelenségét az alábbi tábla szemlélteti.

	2012	2013 I. félév
Speciális célvizsgálat kezdeményezése	7	0

A beadványok átfogó témákat (így például: a nemzetiségi kulturális jogok helyzete, a nemzetiségi intézmények

finanszírozásának megváltozott gyakorlata, a magyarországi nemzetiségi televízió- és rádióműsorok helyzete, a felsőfokon tanuló, roma származású hallgatók társadalmi és oktatási integrációját segítő intézkedések) jelöltek meg, részben utóvizsgálati javaslatként. A biztos minden esetben jelezte, hogy az önálló vizsgálatot erőforrások hiányában nem támogatja, maga pedig munkatervébe ezeket a témákat nem tudja átemelni, a beadványokban megjelölt szempontokat azonban beépíti a később induló projektekbe, átfogó vizsgálatokba, illetve az egyedi ügyekben készülő jelentéseknél is kiemelten szem előtt tartja majd azokat. Ez részben valóban megtörtént; két javaslat – a magyarországi nemzetiségi televízió- és rádióműsorok helyzete és a nemzetiségi középiskolai oktatás állapota – kapcsán pedig konkrét vizsgálatokra is sor került – igaz, a biztoshelyettes közvetlen közreműködése nélkül. Az ombudsman hatáskör-átruházással kapcsolatos fenntartásait tudomásul véve a helyettes a későbbiekben nem kérte ezt a lehetőséget. Ezt követően azonban asszertív módon kezdett élni a két, Ajbt. 3. § (2) bekezdés b) és c) pontjában szabályozott „erősebb” kezdeményezési eszközzel.

Ahogy az a korábbi részletes adatokból is látható – a speciális célvizsgálatra vonatkozó kezdeményezést is ide számítva – 2012-ben 40 esetben, 2013 első félévében pedig 11 esetben került sor az ombudsman eljárásának kezdeményezésére. Ez azt jelenti, hogy a mindennapi szakmai munka mellett az ombudsmanhelyettes a vizsgált időszakban 51 alkalommal, vagyis majdnem másfél hetente fordult a biztoshoz nemzetiségi közösségeket érintő ügyben. Tekintettel arra, hogy ez a működési irány vált markánssá a biztoshelyettes gyakorlatában, így érdemes alaposabban is megvizsgálni, milyen tartalommal születtek az egyes indítványok, és ezekből milyen tendenciák állapíthatók meg.

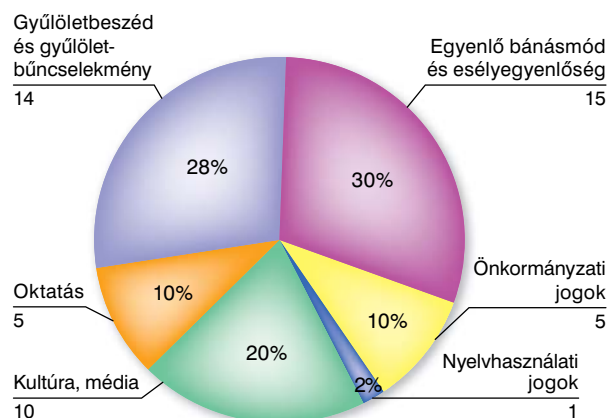
Az 51 beadvány között arányosan oszlottak meg az átfogó problémákat és egyedi eseteket megjelenítő ügyek. Szembetűnő azonban a belső megoszlás: az egész közösséget érintő kérdésekben a nemzetiségi ügyek dominálnak, míg a konkrét eseményhez, szervezethez, illetve jelenséghez kötődő egyedi helyzetekkel kapcsolatban a roma esetek voltak túlsúlyban.

Ez az eltérés évek óta ismert és a közösségek sajátosságaira tekintettel törvényszerű. A komoly társadalmi beágyazottsággal, így jobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező nemzetiségek egyedi ügyeikben általában maguk

járnak el a megfelelő fórumokon, így problémáik jellemzően a nemzetiségi kulturális és önkormányzati jogokkal összefüggő koncepcionális jellegű kérdésekkel függnek össze. Példaként említhető a nemzetiségi önkormányzati választások kítűzésére vonatkozó szabályozás ellentmondásos pontjaival, a közszolgálati médiamegjelenési lehetőségekkel vagy a nemzetiségi szervezetek és programok finanszírozási helyzetében bekövetkezett változásokkal kapcsolatos biztoshelyettesi

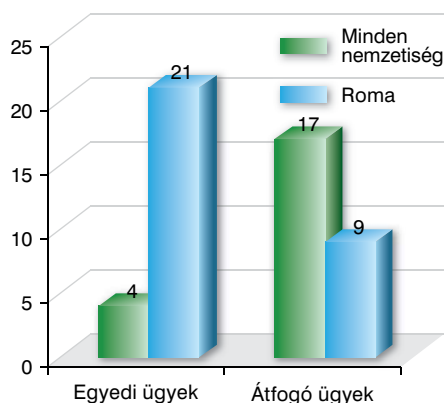
beadványok. A roma közösség esetében gyakrabban fordulnak elő olyan egyedi jogsértések, amelyek az érintettek személyi körülményei – elsősorban szegénységükből fakadó rosszabb érdekérvényesítő képességük – miatt vagy a probléma súlyosságára tekintettel nem kezelhetőek helyi szinten. A helyettes gyakorlatában nagy számban fordultak elő ilyen, a gyűlöletbeszéddel és

Ügyek témák szerint



kezdeményei lettek a helyettes indítványainak. A kezdeményezések kapcsán az alapvető jogok biztosa az esetek 22%-ában – 11 esetben – hozott érdemi vizsgálatot elutasító döntést. Ezek közül 7 a korábban már említett, erőforrás hiányában elutasított speciális célvizsgálat kezdeményezése volt, 4 ügyben pedig áttételnek volt helye, a többi esetben azonban eljárás indult. Ez az ügyek többségében tényleges vizsgálatot jelentett, amelyet 15 esetben ajánlás vagy kezdeményezés követett, 4 esetben pedig a biztos jogalkotási javaslattal élt. 5 ügyben

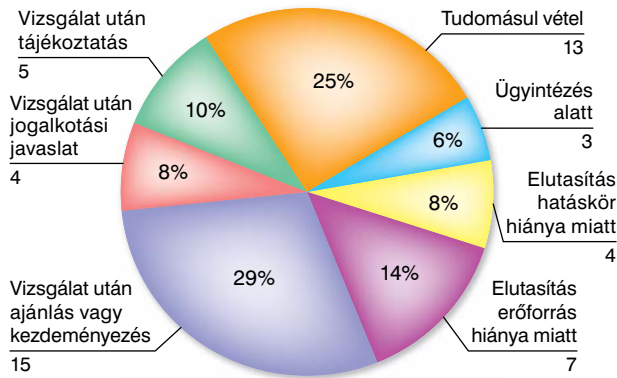
Ügycsoportok nemzetiségek szerint



bűncselekményekkel kapcsolatos atrocitások ügyében tett indítványok (14 ügy), illetve a szegregált lakóköznyezettel, oktatással összefüggő beadványok (15 eset). A jelenséget, illetve a „klasszikus nemzetiségi jogok” és a romákat nagyobb számban érintő problémák megoszlását az ábra is jól szemlélteti.

Fontos kitérni arra is, hogy milyen követ-

Ombudsmani intézkedések



nem sikerült feltárni alapjogsérelmet, ezekről a biztos részletes tájékoztatást nyújtott a helyettesnek.

Fontos megjegyezni, hogy a beadványok kezelése és kivizsgálása minden esetben korrekt és magas szakmai

színvonalú volt, a jelentések pedig jelentősen hozzájárultak a nemzetiségi területen jelentkező problémák feltárásához és megoldásához. A vizsgálatok azonban nem kizárólag a közösségeknek segítettek: sok esetben előfordult, hogy az egyes megállapítások a belső joggyakorlat részei is lettek, és azokra a következő eljárások során, illetve egy esetben alkotmánybírói beadványban is hivatkoztak.

Összegzésképpen elmondható, hogy a vizsgált időszakban sikerült megkezdeni az önálló biztoshelyettesi profil kidolgozását: létrejötték a feladat ellátásához elengedhetetlen külső szakmai kapcsolatok és a hivatalon belüli együttműködési fórumok, kialakultak a működési feltételek. A legkomolyabb eredmény azonban nem a folyamat elkezdése volt, hanem a múlt értékeinek megőrzése és a folyamatos megújulási képesség megteremtése.

A hivatalba lépés és az első hónapok tapasztalatai

Dr. Kállai Ernő ombudsmanhelyettesi megbízatása az Alaptörvény záró rendelkezései szerint 2013. szeptember 24-én járt le, ezzel megkezdődött az új biztoshelyettes kijelölésének és megválasztásának folyamata. Az Ajbt. 4. és 5. §-ai alapján az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának javaslatára választja meg a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettest azon, harmincötödik életévüket betöltött jogászok közül, akik kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább tíz éves szakmai gyakorlattal rendelkeznek, és a Magyarországon élő nemzetiségek jogait érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokat szereztek. Ezt a 7. § (4) bekezdése annyival egészíti ki, hogy az ombudsmannak a helyettes személyére vonatkozó javaslatának megtétele előtt ki kell kérnie az országos nemzetiségi önkormányzatok véleményét is.

Dr. Székely László alapjogi biztos az országos nemzetiségi önkormányzatokkal történt, 2013. október 16-i egyeztetést követően, az érintettek egy-

hangú támogatásával, dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébetet nevezte meg jelöltjének. A kötelező bizottsági meghallgatásokat követően az Országgyűlés 2013. október 21-én 268 igen szavazattal választotta meg az új nemzetiségi biztoshelyetteset.

Az új biztoshelyettesnek az első munkanaptól célja volt az aktív bekapcsolódás a szervezet tevékenységébe. Bár a pozíció betöltetlensége idején a vonatkozó feladatokat az alapvető jogok biztosa látta el, számos olyan megkeresés érkezett szakmai szervezetektől, nemzetiségi közösségektől és a sajtótól, amelyeknek csak az új helyettes tudott eleget tenni, így jelentős mennyiségű elintéznivaló várta már a kezdetekben is. A közel két hónapos átadás-átvételi eljárás során a folyamatban lévő ügyek átvételével együtt megkezdődött a szakmai munkakörülmények áttekintése és a szükséges átalakítások kidolgozása. Ennek alapja a korábbi folyamatok feltárása és a nemzetiségi ügyekkel is foglalkozó kollégákkal, illetve az érintett vezetőkkel folytatott egyeztetések egész sora volt. A dinamikus közös szakmai munka első – külső szemlélő számára is egyértelműen érzékelhető – jelei az ombudsman és helyettese által közösen kiadott szakmai dokumentumok voltak. December elején a jogosulatlan közbiztonsági tevékenység szervezése és végzése – vagyis a tiltott járőrözés – szabályozásának módosításáról szóló közös jelentés vált nyilvánossá, nem sokkal később pedig együttes állásfoglalás született egy, a roma felzárkózási stratégiával kapcsolatos minisztériumi megkeresés kapcsán.

A folyamatot számos külső körülmény is aktívan befolyásolta. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény módosításáról szóló 2013. évi CCXXIII. törvény például több komoly, a korábbi évek működési tapasztalataira építő praktikus változtatást jelentett a biztoshelyettesek számára. Az Ajbt. feladatkörökét felsoroló részét több ponton módosítva kitágította a tájékoztatási és figyelemfelhívási kötelezettség körét, így a biztos mellett az érintett intézmények és a nyilvánosság is rendszeresen értesülhet a biztoshelyettes munkájáról. A feladatkörökét bővítő új szakaszok szerint a biztoshelyettes a jövőben véleményezi a Kormány társadalmi felzárkózásról szóló stratégiáját és figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségeket érintő célkitűzéseinek megvalósulását, javaslatot tehet a nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására, valamint nemzetközi tevékenységével elősegíti a nemzetiségek érdekeivel kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását. A jogalkotói kreativitás eredményeképpen a helyettesek új elnevezést is kaptak: az Ajbt. 3. §-ának új (4) bekezdése szerint tevékenysége során az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese „a jövő nemzedékek szószólója” címet, az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese „a nemzetiségi jogok védelmezője” címet

viselheti. A munkát érdemben – igaz, hogy a biztoshelyettes szempontjából közvetett módon – befolyásoló változás az ombudsmani hatáskör bővülése is: január elsejétől az alapvető jogok biztosa is kezdeményezheti az Alaptörvény értelmezését az Alkotmánybíróságnál.

A biztoshelyettesi tevékenység célszerű és hatékony folytatása érdekében – részben a hatáskör bővülésére, részben egyes korábbi működési nehézségek kiküszöbölésére alapozva – megtörtént az új irányvonalak és elvek megfogalmazása, amelyekhez következetesen sikerült megteremteni a szükséges szakmai és intézményi háttérrel is. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettessel és a hivatalvezető munkatársaival szoros együttműködésben megszületett a korábbi szervezeti és működési szabályzat módosításának terve, amely a helyettesek számára komoly előrelépést ígér. A dokumentum többek között tartalmazza, hogy a helyettesek a biztossal folytatott szakmai egyeztetést követően a feladatkörükbe tartozó kérdésekben önálló állásfoglalásokat adnak ki, a biztos kijelölése alapján koordinálhatják az iránykijelölő, stratégiai munkákat, ágazati és részágazati stratégiák kialakítását, sőt, saját szakmai területükre vonatkozóan vizsgálati szempontrendszerket és elvi állásfoglalásokat dolgozhatnak ki. Komoly előrelépésnek tekinthető a Nemzetiségi Jogi Munkacsoport működésének formalizálása és a munka dinamizálása is. A tervezet deklarálta, hogy a Hivatalban két állandó munkacsoport, a Nemzetiségi Jogi Munkacsoport és a Környezetvédelmi Munkacsoport működik, amelyeknek célja, hogy belső konzultatív és javaslattevő fórumként hatékonyan segítsék a vonatkozó jogterületekhez kapcsolódó szakmai munkát. A munkacsoportok munkáját ügyrendjük szabályozza, tevékenységüket az illetékes biztoshelyettes koordinálja és a titkárságán keresztül vezeti.

A Nemzetiségi Jogi Munkacsoportot a Nemzetiségi Jogi Osztály munkatársai, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes titkárságának tagjai, valamint a biztoshelyettes által jelölt és a főtitkár által jóváhagyott személyek alkotják. A munkacsoport feladata, hogy hatékonyan segítse a biztoshelyettes munkájának ellátását, ennek érdekében – a jogeset-megbeszélő fórumok mellett – elemzi a társadalmi-gazdasági folyamatokat, a kormányzat, az önkormányzatok és a gazdasági szereplők működését, elemzi és véleményezi a kormányzati és egyéb stratégiai dokumentumok összefüggéseit, kölcsönhatásait, továbbá elemzi és összefoglalja a vizsgálatok eredményeit. A megnövekedett ügyteherre tekintettel felmerült a biztoshelyettes elsődleges munkaszervének számító titkárság fősztálya minősítésének és létszámkeret bővítésének igénye is. A szervezeti és működési szabályzatnak a nemzetiségi ügyeket érintő módosítási javaslatait a biztos fenntartások nélkül elfogadta, így a 2014-es évet egy strukturálisan és szakmailag is megújult szervezet kezdhette meg.

A nemzetiségi biztoshelyettes tervei és jövőképe

Egy beszámoló sosem kizárólag a múlt eseményeinek enciklopédikus gyűjteménye és értékelése, a belőlük fakadó lehetőségek bemutatása is szerves részét képezi. Ennek szellemében érdemes röviden ismertetni a biztoshelyettesi tevékenység 2014-es évre vonatkozó általános céljait is.

Már a megválasztással összefüggő parlamenti bizottsági meghallgatások során is elhangzott, hogy a jövőben a helyettesi tevékenység keretében két nagyobb terület kiemelten fontosnak minősül: a nemzetiségekhez tartozó fiatalok megszólítása a nemzetiségi közösségek fennmaradása és fejlődése érdekében fontos feladat, míg a roma közösség nagy részét sújtó szociális problémák és a diszkrimináció elleni fellépés halaszthatatlan kötelesség. Emellett azonban számos más területhez tartozó aktuális kérdéssel is mélységeiben kell majd foglalkozni. Példaként említhető, hogy a 2014-es évben az országgyűlési és önkormányzati választások az új nemzetiségi jogi szabályozás igazi erőpróbái lesznek, de szembesülni kell a nemzetiségi oktatás aktuális kérdéseivel is. Az elmúlt két évben megszületett ombudsmani jelentések számos problémát tártak fel a nemzetiségi területen, amelyek egy részére mindmáig nem született érdemi megoldás. A képet tovább árnyalja, hogy a nemzetiségi törvény egyes rendelkezéseinek lépcsőzetes bevezetése miatt további visszásságok keletkezhetnek. Kiemelt feladat tehát az utánkövetés folyamatos biztosítása, a jogérvényesülési tendenciák szondázása. Természetesen továbbra is napirenden maradnak a „klasszikus” témák, így a nemzetiségi önkormányzatok működési feltételeinek kérdései, az oktatási és lakhatási szegregáció problémái, a gyűlöletbeszéd elleni fellépés.

Az éves munkatervezés keretét a fentiek mellett a rendelkezésre álló személyzeti és intézményi infrastrukturális adottságok rajzolják meg. Ebből a szempontból mindenképpen bizakodásra ad okot, hogy az elmúlt időszakban szoros együttműködés alakult ki a specializált főosztályok vezetőivel és munkatársaival, amely az egyes ügyek megoldása kapcsán és az átfogó vizsgálatok során is hatékonyan kamatoztatható.

Befejező, összegző gondolatok

Biztoshelyettesi kezdeményezésre a 2013-as év záróakkordjaként, egyben az új biztoshelyettesi tevékenység első jelentősebb megnyilvánulásaként 2013. december 17-én a „Nemzetiségek a magyar jogrendben – 20 év után” címmel megszervezett szimpózium megemlékezett az 1993-ban indult magyarországi kisebbségi jogalkotás állomásairól. A nemzetiségi közösségek képviselőinek részvételével lezajlott rendezvény előadói a húsz éves kisebbségi jogalkotás és jogvédelem ismert személyiségei, köztük mindkét korábbi kisebbségi ombudsman, dr. Kaltenbach Jenő és dr. Kállai Ernő voltak. A szimpózium



A „Nemzetiségek a magyar jogrendben – 20 év után” című konferencia előadói (Bíró Gáspár †, Szalayné Sándor Erzsébet, Kovács Péter, Kaltenbach Jenő)

előadásainak szerkesztett változata a *Barátság* című folyóirat XXI. évfolyamának 1. számában olvasható – felkiáltójelként és inspirációs forrásként mindazok számára, akik a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét szívükön viselik és szolgálni kívánják. A nemzetiségi biztoshelyettesi titkárság munkatársai és a biztoshelyettes a jövőben is ezt teszik minden, rendelkezésükre álló eszközzel.

5.

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes beszámolója

Az Alaptörvény P cikke a természeti erőforrásokat – a termőföld, az erdők és a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek mellett a vízkészletet is – a nemzet közös örökségeként alaptörvényi védelemben részesíti, amelyek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az Ajbt. alapján a P cikkben nevesített értékeknek mint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére az alapvető jogok biztosja „megkülönböztetett figyelmet” köteles fordítani.

Ennek érdekében az Országgyűlés a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére önálló biztoshelyettesi posztot hozott létre, és az Ajbt.-ben a biztoshelyettes feladatává tette, hogy figyelemmel kíséresse a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését és védelmét azáltal, hogy az azzal kapcsolatos tapasztalatairól tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, illetve felhívja figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját érintő jogsértés veszélyére, közreműködik a biztos vizsgálataiban, jogszabály-veleményezésekben, kezdeményezi a biztos hivatalbóli eljárásának megindítását, javasolja az Alkotmánybírósághoz fordulást. 2013 decemberében a biztoshelyettes feladatai tovább bővültek, amennyiben tapasztalatairól, valamint a jogsértés veszélyéről nemcsak a biztost, hanem az érintett intézményeket és a nyilvánosságot is köteles tájékoztatni, figyelmét felhívni.

I.

Általános megállapítások

1.

Hosszú távú gondolkodás

2013 során számos, környezet- és természetvédelmi szempontból nagy jelentőségű, stratégiai jellegű szakpolitikai dokumentum tervezete készült el. A Kormány elfogadta az Országos Hulladékgazdálkodási Tervet, benyújtotta az Országgyűléshez a Nemzeti Biodiverzitás Stratégiát, és a szaktárcák megkezdték a Nemzeti Vízstratégia, a Nemzeti Közlekedési Stratégia és a Nemzeti Környezetvédelmi Program társadalmi egyeztetését. Az Országgyűlés

elfogadta a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát, valamint a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptiót. Az adott időtartamra érvényes, kormányzati ciklusokon átívelő új, illetve korábbi dokumentumok értelemszerűen megújítandó újabb verziói mellett megtalálhatók a következő, 2014–2020 közötti európai uniós fejlesztési ciklusokhoz igazodó tervezőmunka eredményei is.

A biztoshelyettes a hozzá eljuttatott dokumentumokat elsősorban abból a szempontból elemezte, hogy a P cikkben nevesített értékek, valamint az alapvető jogok védelme érdekében és szempontjából hogyan valósul, illetve valósulhat meg az ágazati és a környezet- és természetvédelmi érdekek közötti összhang. Vizsgálta, hogy a stratégiák milyen megoldásokat helyeznek előtérbe, milyen megalapozó háttér tanulmányok készültek, illetve készült-e a jogszabálynak megfelelő vizsgálati elemzés, biztosított volt-e a társadalmi egyeztetés lehetősége – ideértve a dokumentumok elérhetőségét, az észrevételek megtételéhez szükséges idő rendelkezésre állását –, sikerült-e beépíteni a hosszú távú gondolkozást, és olyan intézményvédelmi eszközöket kidolgozni, amelyek a jövő nemzedékek érdekeire is tekintettel vannak.

Az egyes stratégiai célok elérését, elérhetőségét jelentős mértékben befolyásolja, hogy a különböző időben kidolgozásra kerülő dokumentumok között milyen kapcsolat jön létre, mennyiben támaszkodnak egymásra, mennyiben vannak egymásra tekintettel. Bár a kapcsolódási pontok egyre többször megjelennek a stratégiai dokumentumokban, a gyakorlat mégis azt mutatja, hogy a kölcsönös hivatkozás nem elégséges ahhoz, hogy a stratégiák egységes, koherens rendszerré álljanak össze.

A különböző ágazati célok közötti összhangot a stratégia szintjén többnyire még sikerül megteremteni, azonban a gyakorlati megvalósításban – mely többnyire a törvényi, illetve az alacsonyabb szintű jogszabályalkotással kezdődik – az integrációs megközelítés már érezhetően egyre kevésbé érzékelhető a jogszabály-előkészítésért felelős személyek ágazati érdekek iránti elkötelezettsége miatt.

A biztoshelyettes tapasztalata az, hogy a stratégiai dokumentumok nem nyújtanak elég egyértelmű útmutatást a jogalkotó számára, illetve hiányoznak vagy nem kellően hatékonyak azok az ellenőrző mechanizmusok, amelyek a stratégiai célok megvalósulását nemcsak a megvalósításáért, végrehajtásáért felelős adott ágazat szempontjából, hanem a célok összességében néznék. Emiatt kiemelt jelentősége van az Ajbt. decemberi módosításának, amellyel az Országgyűlés a jövő nemzedékek érdekeinek védelméért felelős biztoshelyettes feladatává tette, hogy az Országgyűlés Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégiájának megvalósulását figyelemmel kíséresse.

2.

Társadalmi részvétel a hosszú távra szóló feltételrendszer kialakításában

Jogalkotás

A jövő nemzedékek érdekeinek védelme megkívánja a társadalom egészének bevonásával történő hosszú távú gondolkodást, az érdekek egyeztetését, a rövid távú érdekek által szerzett előnyök és a hosszú távon megjelenő veszteségek megismerését, értékelését, és olyan döntések meghozatalát, melyek intergenerációs viszonylatban is igazságosak, méltányosak, a fenntarthatósági kritériumoknak megfelelnek. A stratégiák és a végrehajtásukat szolgáló jogszabályok megalkotásának folyamatában való társadalmi részvétel ebből a szempontból kiemelt jelentőségű.

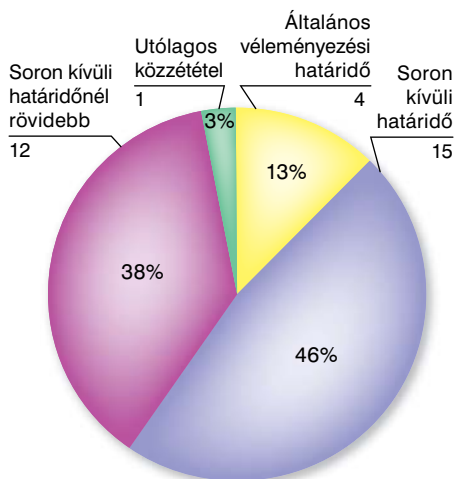
A Hivatal 2012. évi beszámolójában a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes tevékenységét bemutató fejezetnek a jogalkotásban való társadalmi részvétellel foglalkozó része már felvetette, hogy a jogszabály-veleményezési határidők meghatározásának rendszeresen tapasztalt és súlyos anomáliái miatt aggályos az egészséges környezethez való alapjog intézményi érvényesítése egyik feltételének, a nyilvánosság érdemi részvételének biztosítása a környezetet érintő jogalkotási folyamatokban. Mindezek miatt a biztoshelyettes titkársága áttekintette és elemezte a vonatkozó jogszabályokat és a jogalkalmazási gyakorlatot.

Az elemzés a Belügyminisztérium és a Vidékfejlesztési Minisztérium környezetvédelmet érintő jogszabályainak véleményezési gyakorlatán keresztül bemutatja, hogy rendszeressé vált a véleményezési határidő jogsértő meghatározása, ami gátolja az érdemi társadalmi részvételt.

A Belügyminisztérium honlapján társadalmi véleményeztetésre 2012-től 2013 végéig közzétett, környezeti kérdésekkel összefüggő 32 jogszabály tervezetből

- mindössze az esetek *nyolcadában* adtak az általános véleményezési határidő alsó értékét elérő vagy azt éppen meghaladó határidőt,
- az esetek közel *felében* a soron-

Határidők megoszlása a Belügyminisztériumnál



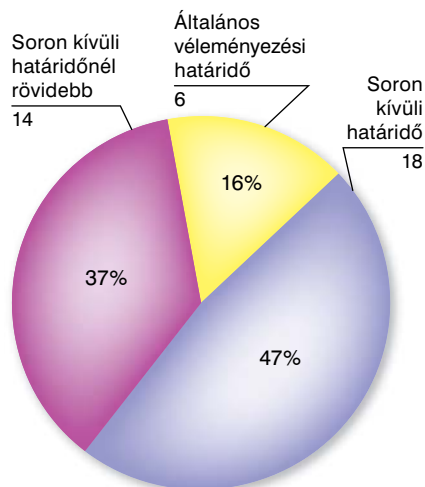
kívülség esetén alkalmazható rövidebb határidő lehetőségével éltek, bár a soronkívülség ténye egyetlen esetben sem volt feltüntetve és indokolva,

- az esetek több mint *harmadában* a határidő nem érte el a Kormány ügyrendjében a sürgős esetekre meghatározott, minimum 5 munkanapot sem,
- egy esetben utólagos közzététel történt, az utólagosan közzétett jogszabály egyébként éppen a kiemelt beruházások környezetvédelmi eljárásaiban előírt véleményezési határidőket csökkentette.

A Vidékfejlesztési Minisztérium honlapján társadalmi véleményeztetésre 2013-ban közzétett, környezeti kérdésekkel összefüggő 38 jogszabályból vagy határozattervezetből

- az esetek alig *hatodánál* adtak az általános véleményezési határidő alsó értékét elérő vagy azt meghaladó határidőt,
- az esetek közel *felében* a soronkívülség esetén alkalmazható rövidebb határidő lehetőségével éltek, bár a soronkívülség ténye egy esetben sem volt feltüntetve és indokolva,
- az esetek több mint *harmadában* a határidő nem érte el a Kormány ügyrendjében a sürgős esetekre meghatározott minimum 5 munkanapot sem.

Határidők megoszlása a Vidékfejlesztési Minisztériumnál



A jogi környezet sajátosságait áttekintve az elemzés rámutat azokra a problémákra, amelyek a határidő szabályozásának nem megfelelő szintjéből és tartalmából eredően a részvétel tényleges akadályai. Így

- a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény (Jt.) a törvényi szinten történő megállapítás helyett általánosan egy kormányhatározatra, a Kormány ügyrendjére delegálja a legszélesebb nyilvánosság számára rendelkezésre álló véleményezési határidő megállapítását, miközben ez az ország minden lakosát és civil szervezetét érintő jog érvényesítését érinti;
- a kormányhatározatokra, minthogy nem jogszabályok, nem vonatkozik a jogszabályokra előírt társadalmi véleményezési folyamat, így a teljes civil szféra jogalkotásban való részvételét lényegesen befolyásoló egyik alapfeltétel meghatározásába nincs beleszólásuk az érintetteknek;
- a Kormány ügyrendje a kormányzatra mérvadó határidőt állapítja meg, s nincs mindig tekintettel a társadalmi véleményeztetéshez szükséges

hosszabb időtartamra. Azok a határidők, amelyek elégségesek lehetnek a véleményezéssel rendszeresen, hivatalból, munkaidőben foglalkozó kormányzati szervezeteknek, egyáltalán nem biztos, hogy elégségesek a civil szféra számára;

- soron kívüli véleményezés esetén az általános 10 munkanapos minimum időtartam adott esetben meg is felezhető, ugyanakkor sem a Jet.-nek a kivételes eltérést lehetővé tevő rendelkezésében, sem a Kormány ügyrendjének a soronkívüliséget lehetővé tevő 29. pontjában nincs semmilyen tényleges, számon kérhető feltétel megszabva, ami valóban csak kivételes és indokolt esetben tenné lehetővé e rendelkezés alkalmazását. Az alkalmazási tapasztalatok pedig azt mutatják, hogy a kormányzati szervezetek nem kivételesen, hanem rendszeresen kérnek soron kívüli határidővel véleményt.

A környezeti kérdésekkel összefüggő jogszabályok megalkotására, előkészítésére nemcsak az általános jogalkotási szabályok, hanem sajátos nemzetközi és hazai környezeti jogszabályok is vonatkoznak, amelyek mindegyikében kiemelt szerepe van a nyilvánosság bevonásának és az érdemi véleménynyilvánítást lehetővé tevő, ésszerű határidő meghatározásának. Kiemelendők közülük az Aarhusi, illetve az Espoo-i Egyezmény, az egyes tervek és programok környezeti vizsgálatáról szóló uniós irányelv és az annak nyomán született környezetvédelmi törvényi rendelkezések. Az itt található előírások még hangsúlyosabbá teszik az ilyen jogszabályok véleményezésekor a Jet.-ben foglalt általános előírás betartásának szükségességét – a jogszabály tervezetét úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez.

A szabályozás és a jogalkalmazás együttesen jelentkező problémái rendkívüli módon megnehezítik, korlátozzák, nem egy esetben lehetetlenné teszik az érdemi társadalmi részvételt a jogszabályok véleményezésében. Az elemzés megállapításai alapján a biztoshelyettes az Ajbtv. 3. § (1) bekezdése c) pontjának megfelelően hivatalbóli eljárás megindítását javasolta az alapvető jogok biztosának a környezetet érintő jogalkotás véleményezési határideje jelenlegi meghatározásának szabályozásával és alkalmazásával kapcsolatban. A javaslatot a biztos elfogadta, az eljárás 2014-ben indul el.

Társadalmi kapcsolatok

A társadalmi szervezetek a biztoshelyettes számára fontos viszonyítási pontot jelentenek, kiemelt partnereinknek tekintjük őket. A legalaposabb panaszok a különböző országos szakmai és kisebb helyi egyesületektől, alapítványoktól érkeznek, és ezek a szervezetek folyamatosan figyelemmel kísérik a munkánkat, értékes visszajelzéseket kapunk tőlük. Több civil szervezettel

rendszeres munkakapcsolatot alakítottunk ki, közös rendezvényeket, tanácskozásokat szervezünk.

Igyekszünk megteremteni a megfelelő alkalmakat a társadalmi szervezetek véleményének, javaslatainak megismerésére. A biztoshelyettes hagyományosan évente két alkalommal találkozik a zöld civilekkel, az év elején a munkatervünket, az év végén pedig a beszámolóunkat vitatjuk meg. 2013-ban először március 23-án Gödöllőn, a Környezet- és Természetvédő Szervezetek 23. Országos Találkozóján találkozott a biztoshelyettes a civilekkel. Az év második civil találkozóját november 27-én a zöld civilek Koordinációs Tanácsának ülésével együtt tartottuk az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában. A biztoshelyettes mindkét találkozón beszámolt a Hivatal környezetvédelmi tevékenységéről, és meghallgatta a jelenlévők hozzászólásait. A civilek értékes információkkal gazdagították tevékenységünket, és fontos ügyekre, teendőkre világítottak rá. A környezetvédő szervezetek Koordinációs Tanácsa 2013-ban is rendszeresen Hivatalunk épületében tartotta üléseit.

Számos, civil szervezet által rendezett konferenciára kaptunk meghívást, kiemelkedően jó együttműködést alakítottunk ki a Magyar Természetvédők Szövetségével, közös rendezvényeket szerveztünk a szövetséggel a biológiai sokféleség megőrzése, a fenntartható fejlődés és a Nemzeti Környezetvédelmi Program témájában. A Levegő Munkacsoporttal a beltéri- és kültéri levegő minőségével kapcsolatos tapasztalataikat vitattuk meg, különösen a gyermekekre gyakorolt hatásokra tekintettel. A római-parti mobilgát kapcsán is több érdekelt társadalmi szervezettel működtünk együtt, segítségükkel és részvételükkel kiállítást és vitát rendeztünk a gátépítési tervekről. 2013-ban is a biztoshelyettes védnökségével zajlott a Greendependent Intézet „Energiaközösségek – versenyben a kisebb energiafogyasztásért” programja.

3.

Mediátori szerep a jelen és jövő nemzedékek érdekeinek egyeztetésében

Az „Aarhusi Egyezmény alkalmazása az atomenergiával kapcsolatos ügyekben” megnevezéssel 2009-től működik a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa és a Regionális Környezetvédelmi Központ (REK) által összehívott Kerekasztal, és az annak munkáját támogató, előkészítő munkacsoport. A Kerekasztal célja a nyilvánosság tájékoztatásának és részvételének segítése a nukleáris létesítményekkel kapcsolatos engedélyezési eljárásokban az Aarhusi Egyezményben foglaltaknak megfelelően. A Kerekasztal és a munkacsoport munkájában a Hivatal és a REK képviselői mellett a nukleáris ügyekben érintett szervezetek, minisztériumok, hatóságok környezetvédelmi civil szervezetek vesznek részt.

A munkacsoport 2013. évi munkájának fókuszában az engedélyezési eljárásokban való civil részvételt elősegítő, támogató részvételi protokoll kidolgozásának befejezése volt. A munkacsoport júniusi ülésén újról megvitatta a protokoll tervezetét, a nézetkülönbségek azonban fennmaradtak, így azt a munkacsoport nem tudta elfogadni. Minthogy nyilvánvalóvá vált, hogy a munkacsoporton belül megállapodás nem várható, miközben az új atomerőművi blokkok létesítésének előkészületei ezt sürgetővé tennék, a biztoshelyettes és a REK képviselője mint a Kerekasztal társelnökei a Kerekasztal összehívását kezdeményezték, hogy az döntsön a továbblépésről.

A Kerekasztal ülésére decemberben a Hivatalban került sor, ahol a biztoshelyettes a Hivatal segítségével lefolytatandó mediációs eljárásra tett javaslatot, ami elősegíti, hogy mielőbb elkészüljön egy elfogadható szövegváltozat. A Kerekasztal a javaslatot elfogadta. A protokoll kidolgozására irányuló mediáció mellett a nukleáris létesítmények engedélyezéséhez kapcsolódóan a nyilvánosság részvétele, valamint az engedélyezési eljárások környezetvédelmi vonatkozásai szabályozásának felülvizsgálatára – az ebben a tárgyban korábban JNO-115/2010., JNO-128/2010. számon kiadott jelentések utóvizsgálatához is kapcsolódóan – a biztoshelyettes vizsgálati javaslatot tett az alapvető jogok biztosának, amelyet a biztos elfogadott, így a vizsgálat megkezdődött.

4.

A hosszú távú gondolkodás és a hazai joggyakorlat egységesítése

A hosszú távú gondolkodás társadalmi szinten való általánossá válását előmozdítja, ha a közigazgatási döntések felülvizsgálatát végzők rendszeresen szakmai fórumokon vitatják meg a jogi kérdéseket. A biztoshelyettes – követve a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának korábbi gyakorlatát – a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesületével együttműködési megállapodást kötött, melyben megállapodtak, hogy évente legalább egy alkalommal szakmai konferenciát tartanak, ahol kölcsönösen megvitatják a nemzet közös örökségének védelmével, illetve az egészséges környezethez való jog biztosításával kapcsolatos joggyakorlat tapasztalatait, elemzik a jogintézmények hatékonyságát és problémáit, figyelemmel az Európai Unió jogára és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatára. A megállapodást aláíró felek egyetértettek abban, hogy a P cikkben nevesített, a nemzet közös örökségét képező értékek védelmét a jelen és jövő nemzedékek számára az Alaptörvénnyel összhangban úgy lehet leginkább biztosítani, ha a velük kapcsolatos közigazgatási döntések az elővigyázatosság és megelőzés elvére épülnek, s a jogosítottak és kötelezettek számára kiszámíthatóak.

Az első rendezvény megtartására „*Uniói környezetvédelmi alapelvek és hatásuk a joggyakorlatra*” címmel október 14-én került sor, ahol a bírákból, ügyészek-

ből, minisztériumi, környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügye-
lőségi szakemberek, valamint az AJBH munkatársai közül kikerült résztve-
vők elméleti és gyakorlati szakmai megközelítéseket és problémákat vitattak
meg.

A rendezvényt követően a biztoshelyettes a Legfőbb Ügyészséggel is fel-
vette a kapcsolatot és a titkárság szervezésében az ügyészség és az AJBH
munkatársai között is megkezdődött a közvetlen szakmai konzultáció.

5.

A hosszú távú gondolkodás intézményesítése nemzetközi szinten

A biztoshelyettes 2013. évi nemzetközi tevékenységének fő iránya az volt,
hogy a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó nemzetközi intézmény-
rendszer létrejöttét szorgalmazza az ENSZ égisze alatt. Ezt az indítványt
számos nemzetközi szakmai fórumon képviselte, így többek között az Eu-
rópai Környezetvédelmi Bírak Fórumán, a visegrádi országok és a nyugat-
balkáni országok ombudsmanjainak találkozóján, a World Future Council
és az ENSZ Környezetvédelmi Programja által szervezett konferencián, az
Ombudsmanok Európai Hálózatának 9. Nemzeti Szemináriumán, a Nemze-
ti Emberi Jogi Intézmények Európai Hálózatának (ENNHRI) budapesti ér-
tekezletén, a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács és a Konrad Adenauer
Stiftung által szervezett, „A jövőt fenntarthatóvá tenni – Német és magyar straté-
giák és tapasztalatok” című konferencián. Az ENSZ Nemzeti Emberi Jogi Intéz-
ményeket Koordináló Nemzetközi Bizottsága ülésén, Genfben sikerült elér-
ni, hogy a Bizottság 2015-től három fő fejlesztési céljának egyikeként jelölje
meg a szervezetnek a fenntartható fejlődés és a jövő nemzedékek érdekében
kifejtendő erőfeszítéseit.

Az ENSZ Főtitkár 2013. szeptember 17-én kiadott jelentése a generációk
közötti szolidaritásról és a jövő generációk szükségleteiről a magyar jövő
nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztosi és biztoshelyettesi rendszert
a világ azon nyolc nemzeti intézménye között tünteti fel, amelyek egyedül-
álló módon, intézményesített formában próbálják elültetni a hosszú távú
gondolkodás gyakorlatát a demokratikus döntéshozásban. A Jelentés arra
ösztönözte a helyettesi titkárságot, hogy a fenntartható fejlődés koncepciójá-
nak népszerűsítését és a jövő nemzedékek érdekeinek képviseletét a hasonló
intézményekkel közösen, globális szinten mozdítsa elő, ezáltal hozzájárulva
Magyarország nemzetközi szerepének erősítéséhez is.

A fentiekre tekintettel a helyettesi titkárság megkezdte egy háromna-
pos nemzetközi konferencia előkészítését, amelyre 2014 áprilisában „*Model
Institutions for Sustainable Future: A Comparative Constitutional Law Perspective*”

címen kerül sor. A konferencia előadói és célközönsége a Jelentésben elismert nemzeti modellintézmények képviselői, a jövő nemzedékek érdekképviselőinek elméleti koncepcióját kidolgozó legmeghatározóbb szakemberek és a témával nemzetközi szinten foglalkozó szervezetek. A konferencia témái között szerepel, hogy milyen jogi és társadalmi eszközökkel segítik és érvényesítik az egyes nemzeti intézmények a fenntarthatóság elemeinek megjelenését a döntéshozás és a jogalkotás gyakorlatában, másrészt, hogy milyen lehetőségei vannak a nemzeti intézményeknek a globális érdekképviselő megvalósítására. A biztoshelyettesi kezdeményezést megerősítette az Ajbt. decemberi módosítása, mely a biztoshelyettes feladatává tette a hazai intézményrendszer értékeinek nemzetközi szintű bemutatását.

6.

A gyermekek, a jövő generációk védelmét szolgáló nemzetközi tevékenység

A biztoshelyettesi titkárság a biztos gyermekjogi projektjének részeként vizsgálta, hogyan érvényesül a jövő nemzedékek érdekeinek védelme a 2004-ben Budapesten tartott IV. Környezet és Egészség Miniszteri Konferencián aláírt, az „Európai cselekvési terv a környezetért és a gyermekek egészségéért” elnevezésű dokumentumban (Akcióterv) foglalt vállalások által.

Az Akcióterv a legfontosabb kockázatoknak megfelelően négy célt határoz meg:

- a gasztrointestinális rendellenességek és egyéb betegségek elterjedésének megelőzése, valamint a biztonságos vízhez való hozzáférés;
- a gyermekek mozgásához, illetve a balesetek megelőzéséhez szükséges biztonságos fizikai környezet javítása;
- a bel- és kültéri levegő minőségének javítása (a beltéri levegő minőségét kifejezetten károsan befolyásolja a dohányzás, valamint a nem megfelelő fűtőanyagok használata, míg a kültéri levegő minőségét a különböző gazdasági tevékenységek – elsősorban ipari és közlekedés-eredetű – szennyezőanyag-terhelések határozzák meg);
- a veszélyes anyagok, valamint a túlzott zaj okozta megbetegedések visszaszorítása, kiemelve a munkahelyhez köthető káros kitettség visszaszorítását a kismamáknál, gyermekeknél, fiataloknál. Az Akciótervet aláíró miniszterek vállalták, hogy 2007-re megalkotják nemzeti cselekvési terveiket.

A hazai és nemzetközi dokumentumok, valamint a Hivatalhoz érkezett panaszok vizsgálata és elemzése alapján a biztoshelyettes megállapította,

hogyan az országok kötelezettségvállalásai egyes problémák megoldását szolgálják ugyan, de nem képesek az újabbak megjelenését megelőzni. 2004 óta a problémák egy része ugyan megoldódott, de különösen a tudományos-technikai fejlődés, valamint a technikai fejlesztések gyakorlati alkalmazásának gyorsasága miatt a gyermekek és így a jövő nemzedékek védelme is háttérbe szorulhat. Ennek tulajdonítható, hogy a Pármai Nyilatkozatba már bekerült a légúti megbetegedések és a részecskék méretének csökkenése közötti kapcsolat, a bio-akkumulatív vegyi anyagok endokrin rendszert károsító hatása, a nanorészecskék felhasználásának kockázata. A Nyilatkozat kiemelten foglalkozik a klímaváltozással, a természeti kincsek és az ökoszisztémák védelmével is. A gyermekprojektet ismertető konferencián tartott előadáson felhívtuk a figyelmet arra, hogy a gyermekek érdekeinek védelme összetett feladat, mely szükségessé teszi, hogy a környezeti és egészségügyi kockázatot mindenki megismerje, aki a gyermekek helyett, a gyermekekért és nevükben döntést hoz. A döntéshozatalnak különböző szintjei vannak, és gyakori, hogy az adott személy nincs is tisztában azzal, hogy a gyermekek egészségével kapcsolatos döntést hoz (pl. takarítás után szellőztetés, beltéri bútorok megrendelésekor a bevonatok káros párolgásának figyelembevétele). A biztoshelyettes az Akcióterv hazai kötelezettségvállalásainak megvalósulását szolgáló vizsgálati javaslatot 2014-ben dolgozza ki.

A biztoshelyettes a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére tekintettel előzetes vizsgálat keretében elemezte az embriók felhasználásával kapcsolatos hazai és nemzetközi szabályozást és gyakorlatot. Az eredmények hatására a biztoshelyettes Strasbourgban, az Európa Tanács Bioetikai Bizottságának ülésén az emberi embriók és a belőlük nyert szövetek és sejtvonalak üzleti célú kereskedelmi hasznosításának korlátozása érdekében szólalt fel. Az Európai Uniónak még sok szempontból nem sikerült túllépnie az alapvetően gazdasági érdekközösségen, ám az embriók felhasználásának a jövő nemzedékek és általában az emberi méltóság védelmén alapuló szabályozása olyan közös, materiális megfontolásokon túlmutató értéket jeleníthet meg, amely hozzájárulhat az Unió ma még számos területen hiányzó közös etikai alapjainak megalkotásához. Fontos eredményt jelent, hogy Magyarország ebben a folyamatban kezdeményező szerepet vállalt.

A biztoshelyettes előkészített egy ajánlástervezetet, melyet az Európa Tanács Bioetikai Bizottságának tervez betervezni azzal a szándékkal, hogy az ajánlás a Miniszteri Bizottság elé kerüljön elfogadásra. Az ajánlástervezet rámutat az emberi embriók sejtjeinek és szöveteinek ipari hasznosítása jogi szabályozásának időszerűségére, a lelkiismereti szabadság és fogyasztóvédelem relevanciájára, továbbá definiálja az emberi embrió sejtjei és szövetei ipari hasznosításának esetét.

II.

A nemzet közös örökségének védelme

1.

A víz védelme

A biztoshelyettes és titkársága tevékenységében 2013-ban a víz kiemelt szerepet kapott, s a vízzel mint a nemzet közös örökségének egyik fontos értékével több szempontból és módon is foglalkozott.

Nemzeti Vízstratégia és kapcsolódó jogszabályok

A Nemzeti Vízstratégia formálódását és az azzal összefüggésbe hozható jogszabályi környezet változását a biztoshelyettes folyamatosan figyelemmel kísérte. Ennek során megállapította, hogy nincsen olyan kormányzati szereplő, illetve minisztérium, aki vagy amely egy személyben lenne felelős a nemzet közös örökségét képező vízzel kapcsolatos és komplex védelmet biztosító jogszabályok kidolgozásáért, valamint a szabályozás végrehajtásáért. A biztoshelyettes aggasztónak találta azt, hogy több esetben is – a vízkészlet hosszú távú védelmét biztosító szabályozás és intézményrendszer megerősítése helyett – a rövid távú gazdasági érdekek érvényesítését szolgáló jogalkotás volt tetten érhető. A jövő nemzedékek érdekeinek védelme megkívánja, hogy ezek a trendek megváltozzanak, szakmai és nemzeti konszenzusra épülve az elővigyázatosság, valamint a megelőzés elve váljon ismét a jogalkotás alapjává.

A biztoshelyettes a Vidékfejlesztési Minisztérium által készített, a vízgazdálkodásról, öntözésről és aszálykezelésről szóló Nemzeti Vízstratégia vitaanyagáról megállapította, hogy abban az előremutató és biztató megállapítások mellett egyes ágazati érdekeket kiemelő aránytalanságok is megtalálhatók. Ezeket általános, az ágazati célokon túlmutató indokolás nem támasztja alá (pl. *„Mindent meg kell tenni a felszín alatti vízkészleteink ellenőrzött, a hosszabb távú rendelkezésre állást sem mennyiségi, sem minőségi szempontból nem veszélyeztető felhasználása érdekében, különösen a kertészeti ágazat termelői számára”).* Erre utal az, hogy a szaktárca által közreadott vitaanyag átfogó és felelős diagnózisából a program véglegesítése során a „társadalmi egyeztetés” alatt eltűntek olyan, szakmai szempontból cáfolhatatlan, adatokkal is alátámasztott megállapítások, amelyek a hosszú távú gondolkodás megalapozását szolgálták. Kimaradt például, hogy *„Az elvezetésre koncentrált stratégia a klímaváltozás tükrében nem fenntartható ... a vízjárásos területeken olyan mező-, illetve erdőgazdálkodás folyjék, ami kevésbé érzékeny az időszakos elöntésekre.”* Avagy *„Az öntözés területén is jelentősen nőtt a felszín alatti vizek felhasználása, ami a felhasználható vízkészletek csökkenését okozza. ... a felszín alatti hideg vízkészletek kihasználtsága az Alföldön már ma is igen magas, 70% körüli, ami már komoly veszélyt jelenthet az ivóvízellátás*

szempontjából is”. Kimaradt továbbá az alábbi rész is: *„El kell dönten, hogy az árvízvédelem a megelőzésre (a megfelelő veszély és kockázat elemzések elvégzését is ide számítva) vagy a katasztrófák utólagos kezelésére helyezi a hangsúlyt. A finanszírozás hiányában leromlott vagy előírt méretűre ki nem épített védművek miatt ez a hangsúly kényszerűen a katasztrófakezelés irányába tolódott el”.*

A jövő nemzedékek érdekei, valamint az alapvető jogok védelme szempontjából fontos, hogy a jogalkotás megfelelő szakmai előkészítés és megalapozás alapján történjen meg. Erre hívta fel a figyelmet a biztoshelyettes, amikor a termálvíz visszasajtolási kötelezettségének általános eltörlését szolgáló törvénytervezet vitája kapcsán a javaslat elutasításának megfontolására hívta fel a képviselők figyelmét a Fenntartható Fejlődési Bizottság 2013. április 22-i ülésén. A bizottsági ülésen a Vidékfejlesztési Minisztériumot nem a vízért mint környezeti elemért felelős államtitkár, hanem az agrárgazdaságért felelős államtitkár képviselte, aki kifejtette, hogy a biztoshelyettes által felvetett aggályok megalapozatlanok, és jelezte, hogy az általános tiltás helyett a hatósági engedélyezési rendszer feladatává válik a termálvízkészlet megóvása, illetve a használt termálvizek környezeti szempontokat érvényesítő elhelyezése. Az államtitkár véleménye alapján a biztoshelyettes különösen aggasztónak tartja, hogy az általános tilalom eltörlése óta a Kormány a vonatkozó kormányrendeletek módosításával lehetővé tette, hogy „a visszatáplálással engedélyezett vízhasznosítást a hasznosításból kikerülő termálvíznek a visszatáplálástól eltérő ártalommentes elvezetésével, elhelyezésével is folytatni lehet”. Továbbá a vízszennyező anyagok kibocsátására vonatkozó határértékekről és alkalmazásuk egyes szabályairól szóló miniszteri rendelet alapján megállapított kibocsátási határértékek teljesítési határidejét mind a meglévő, mind az új létesítmények esetén 2015. június 30-i határidőre módosította, majd decemberben ezt a határidőt további 12 évvel 2027-re kitolta. Ez azt jelenti, hogy sem a régi, sem az új létesítmények esetén nem kell megfelelni azoknak a kibocsátási határértékeknek, amelyek az Alaptörvény védelme alatt álló nemzet közös örökségét hivatottak szolgálni, illetve amelyek megteremtik az alapvető jogok érvényesülésének intézményvédelmét.

Magyarország Vízyűjtő-gazdálkodási Tervében – amely a Víz Keretirányelv végrehajtásának eszköze – szerepel az a tény, hogy a jelentős, koncentrált, visszasajtolás nélküli termálvíz kivételek az Alföld egyes részein folyamatos vízszintsüllyedést okoznak a termálvíz tartóban, ami túltermelésre utal. A porózus termálvíztestekből kivett vízmennyiséget elsősorban fürdővízként és energetikai céllal hasznosítják, az utóbbit túlnyomórészt visszasajtolás nélkül. A termálvíz bevezetése miatt nemcsak a felszín alatti víz, de a felszíni víz minőségromlásának veszélye is fennáll. Mindezzel az európai uniós kötelezettségünk teljesítése, a vizek jó ökológiai állapotának elérése is kérdésessé válhat.

A biztoshelyettes az ellentétes szakmai álláspontok tisztázása és a vizek al-

kormányos szintű védelméhez szükséges zsinórmérték kidolgozásának megalapozása érdekében az MTA elnökéhez fordult, kérve a hazai termálvízkészlettel kapcsolatos tudományos ismeretek összegzését. Az MTA elnöke által eljuttatott tudományos szakmai álláspont alapján a biztoshelyettes megkezdte annak vizsgálatát, hogy milyen garanciális eszközök állnak rendelkezésre, illetve milyen eszközökre van szükség a termálvízkészlet alkotmányos védelméhez.

A vízkészletek védelme érdekében emelte fel szavát a biztoshelyettes, amikor a szakmai szervezetek érveire tekintettel is figyelmeztette a döntéshozókat, és azt javasolta, hogy ne változtassák meg a fúrt kutak engedélyezési eljárását úgy, hogy azt a 80 m, illetve 50 m mélységű kutak fúrása esetén utólagos bejelentési kötelezettség váltsa föl. A vizek védelme szempontjából hasonlóan aggályosnak tartotta, hogy a szennyvízkezelési program végrehajtására vonatkozó határidő a balatoni kistelepüléseknél 2018-ra módosult. Több esetben is felhívta a figyelmet a „szennyező/használó fizet” elv érvényesítésének szükségességére, különösen a vízkészletek takarékos használata érdekében.

Az év utolsó hónapjában a kormány megkezdte a vízügyi igazgatási, hatósági rendszer teljes átalakítását – amely közvetlenül érintette a környezetvédelem és a természetvédelem hatósági intézményrendszerét is –, miközben az év második felében több olyan stratégia, illetve program is született, amelyek egyike sem utalt arra, hogy a fenti három terület minisztériumi feladat- és hatáskör megosztásban, igazgatási és hatósági intézményrendszerben ilyen irányú, illetve jelentős mértékű változásra lehetne számítani. 2013 augusztusában még a „Nemzeti Öntözési Ügynökség” létrehozásáról szóló előterjesztést küldték meg a Hivatalnak. Novemberben a Nemzeti Vízstratégia tervezete a vidékfejlesztési minisztert jelölte meg a vízgazdálkodásért felelős miniszterként, s egyetlen pontjában sem nevesítette a belügyminisztert. Ehhez hasonlóan a szintén novemberben érkezett, 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program (2014–2020) szakmai koncepciójának melléklete a vízgazdálkodással összefüggő valamennyi kérdésben a Vidékfejlesztési Minisztériumot jelölte meg.

A biztoshelyettes felhívta a figyelmet arra, hogy 2013-ban olyan jogszabályi módosítások következtek be, amelyek feltételezik a hatékonyan működő, jól felszerelt – a szükséges pénzügyi, személyi, infrastrukturális feltételekkel, naprakész szakmai nyilvántartásokkal rendelkező – stabil hatósági intézményrendszert, különös tekintettel arra, hogy az általános jogszabályi tiltásokkal szemben a hatóság engedélyezése, ellenőrzése kapott nagyobb szerepet (pl. a termálvíz esetén). A biztoshelyettes önmagában már azt a tényt is aggályosnak tartotta, hogy a Vidékfejlesztési Minisztérium által október végén kidolgozott és novemberben társadalmi vitára bocsátott, a hosszú távú gondolkodást meghatározó stratégiai programok végrehajtását szolgáló intézményrendszer átalakítása a tervezetekben nem jelent meg. A vízügyi igazgatást az elmúlt évtizedekben ért több átalakítás miatt, valamint tekin-

tettel a közel 30 civil szervezet megkeresésére, a biztos vizsgálat indítását kezdeményezte annak megállapítására, hogy az átszervezés veszélyezteti-e a jogbiztonság és az egészséges környezethez való jog érvényesülését. (A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa már 2011-ben jelezte, hogy az intézményi átalakítások az alapjog érvényesülését veszélyeztetik – lásd JNO-698/2011., JNO-753/2011., JNO-810/2011. ügyek.)

Római-parti árvízvédelem

A Fővárosi Önkormányzat Közgyűlése 2013. februári ülésén elfogadta a Római-parti árvízvédelmi mű továbbtervezésére vonatkozó előterjesztést. A Római-part azon szakaszára, ahol természeti szempontból legérzékenyebb a terület – ahol még érvényesül a természetes közelálló tájhasználat, ahol főnyes/kavicsos a part és ahol újra kialakult az ártereket jellemző galériaerdő – az előterjesztésben vizsgált változatok közül a legnagyobb fizikai, műszaki beavatkozással járó – jelentős mederfeltöltés, fakivágás – fogadták el. A döntés nagy vitát váltott ki egyrészt a part meglévő természeti, táji értékeit féltők, másrészt a parti ingatlantulajdonosok, illetve a partot használók egy része között.

A biztoshelyettes a megfelelő megoldás elősegítése érdekében a rendelkezésére álló eszközökkel több alkalommal is felhívta mind a nyilvánosság, mind a döntéshozók figyelmét arra az alapvető szempontra, hogy az árvízi biztonság megteremtése a „teret a folyóknak” elv, valamint a környezet- és természetvédelmi érdekek figyelembevételével történjen, amint azt az Országgyűlés által elfogadott, Nemzeti Környezetvédelmi Program is előírja. Ennek érdekében májusban kiállítást szerveztünk a Hivatalban „Római-part – ameddig tart” címmel. A létrehozáshoz kiemelkedő segítséget adott a Duna Charta, továbbá Római-parti képek készítésére való felhívás és a képek fogadásának megszervezésében a „Maradjanak a FÁK a Rómain” civil koalíció. A kiállítás azokat a táji, természeti sajátosságokat, értékeket, az ehhez kötődő használatokat mutatta be fényképeken, amelyeket a fejlesztési elképzelések kialakításakor, majd tervezésekor alábecsültek vagy teljesen figyelmen kívül hagytak. Bemutatta azokat a szakmai véleményeket is, amelyek szerint

- a kavicsos part és a füzes ártéri erdő olyan egyedi tájérték, amelynek kultúrtörténeti, tájhasználati és térségi zöldfolyosó szerepe megkérdőjelezhetetlen, és
- a természeti és tájképi értékek, valamint a védett selymes durbincs halfaj élőhelye megóvása miatt a terület méltó lenne a helyi védelemre.

A kiállítás felhívta a figyelmet arra, hogy Óbuda-Békásmegyér városrendelési és építési szabályzata maga is kimondta, hogy a Római-part árvízvédelmi töltéssel nem védett partszakaszán a partmenti fás ligeteket, galériaerdő-



Kardos Ferenc képe

ket meg kell óvni. A kiállítást követő sajtóközleményében a biztoshelyettes kiemelte, hogy lehetséges jó kompromisszum a Római-partra tervezett gát ügyében, a természetvédelmi és az árvízvédelmi szempontok sikeres egyeztetéséhez azonban az alkotmányos értékek tiszteletére és nyílt, őszinte párbeszédre lenne szükség. Ennek megfelelően a biztoshelyettes a hozzá forduló környezetvédő társadalmi szervezetek kérése alapján júniusban konzultációt szervezett az önkormányzatok és civil szervezetek képviselőinek, szakértőknek, hogy a témában érintettek személyesen mondhassák el gondolataikat a tervekről, abban bízva, hogy a felek közti közvetlen dialógus előmozdítja a több szempontot mérlegelő változat kialakítását. Az árvízvédelmi mű környezetvédelmi engedélyezésre áprilisban beadott terveit a júniusi árvíz tapasztalatai alapján módosították. A júliusban újból benyújtott engedélykérelemben megnövelték a kiépítési szintet, és változtattak a nyomvonalon, továbbá némiképp csökkentették a kivágandó fák számát (432-ről 403-ra). Az élővilág és a táj szempontjából legjobban érintett I. szakaszon azonban lényegében változatlanul maradtak az igen kedvezőtlen természeti, tájhasználati állapotváltozást eredményező, nagymértékű beavatkozás tervei.

Az egészséges ivóvízhez való jog mint emberi jog

A biztoshelyettes hazai és nemzetközi szinten több esetben is kiállt amellett, hogy az egészséges ivóvízhez mint létfeltételhez való hozzáférés joga – annak emberi jogi jellege miatt – mindenkit megillet. A biztoshelyettes nemzetközi tevékenységének fontos területe 2013-ban, a Vízügyi együttműködés

nemzetközi évében a vízvédelem volt, különös tekintettel az ivóvízhez és a szanitációhoz való jogra. A biztoshelyettesi titkárság a Budapesti Víz Világtalálkozó előrendezvényeként két nemzetközi szakmai fórum rendezésében és előkészítésében vett részt. Először Pécsen március 29-én a Külügyminisztériummal közösen, „*A vízhez való jog és a magyar alapjogvédelem rendszere*” címmel szervezett konferenciát, amelynek előadásait – további felkért hozzászólásokkal kiegészítve – a biztoshelyettesi titkárság angol nyelvű kötetben is megjelentette. Majd a svájci WaterLex szervezettel közösen „*Víz és emberi jogok a 2015 utáni napirenden*” címmel a Budapesti Víz Világtalálkozó előrendezvényeként szakmai találkozót szervezett 2013 szeptemberében, Genfben. A WaterLex-szel közösen kidolgozott koncepció alapja a vízhez való jog újraértelmezésén alapszik, mely hozzájárulhat természetes vizeink védelméhez az emberi jogi megközelítésen keresztül.

A tiszta vízhez való jog alapvetően harmadik generációs jog, mely súlyosan sérül a növekvő vízhiány, a globális vízkereskedelem okozta egyenlőtlenségek és a gazdag országok erőfölénnyel való visszaélésének következtében. Ezeket a jogsértéseket azonban egy sokkal alapvetőbb jog, az élethez való jog is veszélybe kerül. Ez a probléma nem csupán intragenerációs kontextusban okoz gondot, de a nemzedékek közötti súlyos egyenlőtlenségekhez is vezet, melyre azonban a jogvédelem terén még kevesebb figyelem irányul. Azoknak az intézményeknek tehát, melyek az alapvető emberi jogok védelmét hivatottak szolgálni, mindenképpen figyelembe kellene venniük a problémák intergenerációs sajátosságait, és fel kellene hívniük arra a társadalom és a döntéshozás figyelmét. A biztoshelyettes ezt az álláspontot képviselte az ENSZ Emberi Jogi Tanács szeptemberi ülésének a Millenniumi Fejlesztési Célok és a Fenntartható Fejlesztési Célok 2015 utáni helyzetének áttekintésével foglalkozó kísérőrendezvényén, továbbá a 2013. októberi Budapesti Víz Világtalálkozón, ahol a WaterLex szervezettel közösen „*A vízkormányzás monitoringja*” címen kísérőrendezvényt szervezett.

A biztoshelyettes szakmai álláspontját a biztosi vizsgálatokban is következetesen képviselte, mind a jogszabály-veleményezések, mind a vizsgálatok során. Az ózdi közkutak nyári elzárása miatt indult vizsgálat felhívta a figyelmet arra, hogy az egészséges ivóvízhez való hozzáférés nemcsak a fejlődő országok problémája, hanem azzal itthon is szembesülhetünk. A biztoshelyettes a biztossal meghozott közös jelentésben kiállt amellett, hogy a nemzetközi jogból, valamint az Alaptörvényből levezethető módon az élethez szükséges vízhez való hozzáférést mint nemzetközi szinten is elismert emberi jogot, valamint a testi, lelki egészséghez fűződő alapvető jogot mindenki számára biztosítani kell akkor is, ha az egyén nem képes érte fizetni.

2.

Erdővédelem

Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvényben (erdőtörvény) foglalt rendelkezések különösen fontosak mind az Alaptörvény P cikke (1) bekezdésében meghatározott nemzet közös örökségének megővése, mind a XX. és a XXI. cikkben említett testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesítése miatt.

A minisztérium már 2012-ben egyeztetésre bocsátotta az erdőtüvény széleskörű módosítását tartalmazó tervezetét. A módosítások egy része jelentősen megváltoztatta volna a természet védelmét szolgáló rendelkezéseket az erdőgazdálkodók rövid távú érdekeinek kedvezve. E változtatásoknál felmerült, hogy azok ütközhetnek a természet védelmének már elért szintjétől való visszalépés tilalmával, valamint az Alaptörvénynek a biológiai sokféleség és a nemzet közös öröksége más elemeinek megőrzésére vonatkozó rendelkezéseivel.



Gálhidy László (WWF) képe

Bár az előző évi előterjesztés nem került végül a Kormány elé, a biztoshelyettes részletes koncepciót dolgoztatott ki az erdőtüvény természetvédelmi szempontból történő továbbgondolásához, megerősítéséhez. A koncepció – az Alaptörvény P cikkének azon megállapításából kiindulva, hogy a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége – a következőket állapítja meg. A nemzet közös örökségébe tartozó erdőknél a kötelezettségek leginkább az államot és az erdővel rendelkezni jogosultat érintik azzal, hogy a tulajdonnal

való rendelkezés teljes és feltétlen szabadsága helyébe a felelős, fenntartható erdőgazdálkodást megvalósító használatot kell helyezni. A koncepció azt fejt ki, hogy e cél eléréséhez miként kellene a védelem szintjét meghatározó szabályozási környezetet, a jogintézményeket, illetve az intézményrendszert változtatni, továbbfejleszteni.

Az erdőtörvényben a következő változtatásokat javasolja: 1. az erdő funkcióinak változásából adódó következmények markánsabb megjelenítése és a tulajdoni formától független érvényesítése; 2. az erdészeti szakpolitika komplex erdőpolitikával történő felváltása, az erdőgazdálkodás érdekeltségi rendszerének átalakítása; 3. az erdők materiális és immateriális szolgáltatásainak mérhetővé tétele egységes alapon; 4. az állami erdőterületek mintaszerű kezelése, az erdők szolgáltatásai iránti társadalmi igény kielégítése; 5. a természetvédelmi követelmények maradéktalan érvényesítése az erdőtervezésben.

A koncepció tervezetét meghívott természetvédelmi és erdőgazdálkodási szakértőkkel egy műhelybeszélgetés keretében májusban megvitattuk, és azt az ott elhangzott véleményekre is tekintettel véglegesítettük. Ezt követően a koncepciót a biztoshelyettes 2013 júniusában átadta a Vidékfejlesztési Minisztérium környezetügyért felelős államtitkárának, aki azt továbbította a vidékfejlesztési miniszternek. A környezetügyért felelős államtitkár úgy ítélte meg, hogy az abban foglalt javaslatok nagy segítséget nyújtanak az erdőtörvény esedékes módosításainak egyeztetésekor. A biztoshelyettes sajtóközleményben is felhívta a figyelmet arra, hogy a táj folyamatos erdőborítottságának megőrzése, bővítése, a tarvágások visszaszorítása és a „felsebzett” föld gyógyítása a legfontosabb feladatok közé tartozik, továbbá hogy olyan ösztönzőkre van szükség, amelyek a természetközeli állapotok megőrzésére és az erdőterület bővítésére sarkallják az erdőkezelőket és a döntéshozókat.

Az erdőtörvény módosításáról szóló újabb előterjesztést a Vidékfejlesztési Minisztérium 2013 októberében küldte ki közigazgatási egyeztetésre, rendkívül rövid, 4 munkanapos határidővel. Az egyeztetés módja nemcsak a jogalkotási törvény alapján megszabható véleményezési határidőtől való eltérés miatt hagyott maga után kívánni valót, hanem a társadalmi szervezetek hiányos bevonása miatt is. Az általános társadalmi egyeztetést megelőzően kizárólag erdészeti, agrárgazdasági szervezetekkel folyt rendszeres dialógus. Az erdőtörvény kiemelkedő környezet- és természetvédelmi jelentőségére tekintettel, illetve általánosan a Vidékfejlesztési Minisztérium környezeti ügyekben fennálló kormányzati felelőssége miatt a minisztériumnak aktívan kellett volna fellépnie és kezdeményeznie a környezetvédelmi társadalmi szervezetekkel való stratégiai partnerségi megállapodás megkötését, hogy a jogalkotás folyamatában az ő véleményüket is idejekorán megismerhesse és figyelembe vehesse.

Tartalmilag a tervezetben kedvező változást jelentett, hogy a korábbi vál-

tozatokban szereplő, alkotmányos aggályokat felvető módosítások egy része – mint például a folyamatos erdőborítási kötelezettség megszüntetése a síkvidéki erdőknél, az általános tarvágási tilalom szűkítése néhány rendeltetésre, a természetvédelmi elsődleges rendeltetés megváltoztathatósága, az állami erdőkben való kártalanítás lehetősége – már nem szerepelt.

Több ponton azonban az előterjesztett módosítási javaslat továbbra is visszalépést mutatott. Különösen aggályosnak ítéltük meg azt a módosítást, ami a folyamatos erdőborításra való áttérési kötelezettség térben és időben egyaránt mérsékelt ütemű teljesítését a három legmagasabb természetességi fokozatba tartozó, védelmi rendeltetésű erdőknél a jelenlegi előíráshoz képest lényegesen szűkebb körre – a jelenlegi 16 védelmi rendeltetés közül már csak 6-ra – korlátozta volna. Az erdők a szárazföldi ökoszisztémák közül a legmagasabb szintű, legváltozatosabb, legnagyobb fajgazdagságú élőhely-együttesek. Az erdei ökoszisztéma megfelelő működésének a folyamatos erdőborítás az egyik alapfeltétele. Azokban az erdőkben, ahol erdőgazdálkodás folyik, ez csak a természetes folyamatokra alapozott gazdálkodással érhető el. A folyamatos erdőborításnak ugyancsak jelentős szerepe van abban, hogy az erdőtörvény számos célja minél nagyobb mértékben teljesüljön, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvénynek az erdőgazdálkodásra, valamint a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvénynek az élővilág igénybevételére vonatkozó előírásai betarthatóak legyenek. A folyamatos erdőborításra való áttérési kötelezettség jelentős szűkítése miatt továbbra is fennáll a természet védelmét szolgáló intézményes védelem már elért szintjétől való jelentős visszalépés lehetősége, amit nem indokol más alkotmányos érdek jelentős sérelme, ezért javasoltuk a jelenlegi szabályozás hatályban tartását.

Ugyancsak a természetvédelmi korlátozások enyhítését jelenti a tarvágást lehetővé tevő kivételes esetek körének bővítése. Az érintett erdőkre nagy fajgazdagság jellemző, amit a tarvágás csökkenthet, ezért feltétlenül körültekintően kell eljárni. Javasoltuk a tarvágási feltételek újragondolását úgy, hogy a feltételek esetleges bővítése csak megalapozott, ökológiai szempontokat is figyelembe vevő elemzés alapján történhessen.

A jogalkotó módosítani kívánta a természetvédelmi hatóság döntéshozatalának időtartamát az előzetes bejelentéshez kötött tevékenység feltételhez kötéséről, korlátozásáról, tiltásáról. Míg a hatályos rendelkezésben a 100 erdőrészletnél vagy 500 hektárnál nagyobb területet érintő bejelentés esetén erről 30 napon belül kellett dönteni, ezt felére csökkentették volna. Javasoltuk a hatályos rendelkezés változatlanul hagyását. Az erdőtörvény 2009. évi módosítása már amúgy is jelentősen szűkítette a természetvédelmi hatóság mozgásterét azzal, hogy a tevékenységek egy részénél az engedélyezést az előzetes bejelentés váltotta fel. A megalapozott döntéshez kellő idő szükséges, ilyen nagyságú területeknél a 30 napot indokoltnak tartjuk.

A biztoshelyettes kezdeményezésére az alapvető jogok biztosa novemberben külön figyelemfelhívó levélben tájékoztatta a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkárát, a vidékfejlesztési és a nemzeti fejlesztési minisztert a felmerült aggályokról, és kérte közreműködésüket és hathatós fellépésüket abban, hogy a Kormány, illetve az Országgyűlés elé olyan törvényjavaslat kerüljön, amely megnyugtatóan rendezi a felmerült alkotmányos aggályokat. Az erdő védelmével kapcsolatos biztoshelyettesi aktív fellépések szükségességét ismerte el és erősítette meg az Ajbt. azáltal, hogy a biztoshelyettes számára nevesítve is biztosítja a jogot jogszabály megalkotásának és módosításának kezdeményezésére.

3.

A termőföld védelme

A termőföld védelmével kapcsolatos szabályozás gyakorlati alkalmazása során megjelenő visszásságot a biztoshelyettes a biztossal közösen a Kishantossal kapcsolatos panaszbeadvány nyomán vizsgálta. A termőföld hazánk természeti adottságaiból következően nemzeti közös örökségünknek kiemelkedően fontos eleme, az ember és a természetes ökoszisztémák létezésének egyik feltétele, a tudomány álláspontja szerint a talaj a legnagyobb természetes víztározó. Mind az Országgyűlés Nemzeti Fenntartható Fejlődés Stratégiája, mind a Kormány Nemzeti Vidékstratégiája kiemelten foglalkozik a termőföldet érintő negatív folyamatok megállításának és megfordításának szükségességével.

A biztoshelyettes több fórumon is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény P cikke a védett értékek vonatkozásában *alaptörvényi szintre emelte a visszalépés tilalmát* azáltal, hogy a kötelezettség nemcsak a védelemre, hanem a „*fenntartásra*” is kiterjed. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában kiemelte, hogy *„a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetsszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog [...] dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei.”*

A hosszú éveken át folytatott, a természeti adottságokhoz igazodó és azokat tiszteletben tartó ökológiai gazdálkodás képes megfordítani a természeti értékek romlásának folyamatát és javítani, valamint helyreállítani az ökoszisztéma szolgáltatásokat. Az Alaptörvényre tekintettel az *állam feladata, hogy az intézményvédelmi garanciákat a természeti erőforrások tulajdonviszonyaitól függetlenül megteremtse*. Ez azt jelenti, hogy az állam kötelezettsége, hogy a tulajdonában lévő termőföldek haszonbérbe adásával kapcsolatos jogi szabályozással biztosítsa az alaptörvényi védelemben részesülő termőföld védelmét és az ökológiai gazdálkodás hatására kialakult kedvezőbb állapot fenntartását.

A biztoshelyettes fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy a nemzet közös örökségének értékei között a termőföld mellett számos más érték alaptörvényi szintű védelme is állami kötelezettség, s a termőföld védelme és az alapvető jogok érvényesülése között közvetlen kapcsolat áll fenn. Ezért a termőföld védelmét szolgáló intézményi garanciát minden szinten úgy kell kialakítani, hogy azáltal a többi érték védelme és ezen keresztül az alapvető jogok érvényesülése is megvalósuljon.

A művelődéshez, illetve az egészséges környezethez, valamint a testi, lelki egészséghez való alapvető jogok között szoros kapcsolat van. Ez utóbbi jogok érvényesüléséhez szükséges környezeti feltételek alakításában az emberi tevékenységnek, az azt megalapozó ismereteknek meghatározó a szerepük. Az *Alaptörvény Nemzeti Hitvallásában megfogalmazott felelősségvállalás* is megkívánja a természetes környezetünkről, tevékenységünk rá gyakorolt hatásáról szóló ismeretek általánossá válását. 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 népfőiskolák működési feltételeinek biztosítása, mely egyúttal egyfajta garanciát is jelent arra, hogy egyrészt a P cikk által megfogalmazott kötelezettségnek minél többen meg tudjanak felelni, másrészt a szellemi tudás a jövő generációk számára fennmaradjon.

4.

A biodiverzitás védelme

A biológiai sokféleség megóvását befolyásoló tevékenységek figyelemmel kísérésének, vizsgálatának, az előrelépés ösztönzésének a biztoshelyettes munkájában kitüntetett helye van. Ennek szellemében vett részt a Nemzeti Biodiverzitás Stratégia megújításának 2013-as folyamatában, ahol számos rendezvényen felkért előadóként hangsúlyozta e terület jelentőségét természeti örökségünk megőrzésében. A biztoshelyettesi titkárság részt vállalt a Stratégiát megvitató kerekasztal-beszélgetések megszervezésében, és a tanácskozásoknak két ízben is a Hivatal adott helyet.

A Stratégia tervezetének véleményezésekor megállapítottuk, hogy alapos, támogatást érdemlő anyag. Különösen fontosnak tartottuk azon intézkedések megjelenítését, amelyek a Hivatal vizsgálatain során tapasztalt problémák megoldását segítik elő, így például a belterületi zöldfelületekkel kapcsolatos munkák szabályozását, a biológiai és táji diverzitás megőrzését és fejlesztését szolgáló szempontok integrációját a szakpolitikákba, a természet közeli erdőgazdálkodási módszerekkel kezelt erdőterületek további növelését. A



Kerekasztal-beszélgetés a biodiverzitásról

Stratégia kiegészítését javasoltuk azzal, hogy az ökológiai gazdálkodással hasznosított területek növelése érdekében a szükséges intézkedések között szerepeljen az is, hogy a hazai döntési rendszerben, például a földbérletek odaítélésénél, az ökológiai gazdálkodás folytatása kiemelt értékelési szempont legyen, mert a mezőgazdasági művelés alatt álló területeken az biztosítja a biodiverzitás megőrzését. A tudásbázis fejlesztését illetően javasoltuk, hogy nagyobb súlyt fektessenek a biológiai sokféleség megőrzése társadalmi elfogadottságának megteremtésére, valamint az idősebb generációnál meglévő, az ember és a természetes környezet összhangjával kapcsolatos ismeretek, tudás összegyűjtésére és megőrzésére. Végül javasoltuk a megvalósítás erőforrásainak és intézményrendszerének részletesebb meghatározását.

A biodiverzitás védelméhez kapcsolódik a biztoshelyettes Normafa-projektrel kapcsolatos tevékenysége is. A Belügyminisztérium júliusban másfél munkanapos véleményezési határidővel, társadalmi véleményezés nélkül, közigazgatási egyeztetésre előterjesztette a Normafa Park történelmi sportterület kijelöléséről és a Normafa Park kialakításáról szóló törvényjavaslatot, valamint a Normafa Park megvalósításához szükséges közigazgatási hatósági eljárások nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet tervezetét. Az előterjesztésből az derült ki, hogy nagyléptékű, forgalomvonzással és beépítés-növekedéssel járó fejlesztési program megvalósítását tervezik egy olyan területen, ami a Duna-Ipoly Nemzeti Park Budai Tájvédelmi Körzetének része és egyúttal Natura 2000-es terület is. A törvényjavaslat több, természetvédelmi szempontból alapvető törvénytől való egyedi eltérést is lehetővé kívánt tenni.

A felvázolt fejlesztések egyes elemeinek jellege és a színhely érzékenysége felvetette a természeti értékek, így a nemzet közös öröksége veszélyeztetésének lehetőségét. E tájhasználati konfliktus elemzésére, értékelésre, megelőzésére, optimális megoldására az előterjesztés nem tért ki, az sem derült ki, hogy a már teljes konkrétsággal megadott szabályozási változtatások meghatározása ezek figyelembevételével készült-e. A természetvédelmi szempontok figyelembevételét – így a Natura 2000 hatásbecslés elvégzését – későbbi tervezési és döntéshozatali szakaszba utalták.

Felhívtuk a figyelmet arra is, hogy már a törvényjavaslathoz környezeti vizsgálatot – és annak részeként Natura 2000 területre vonatkozó hatásbecslést – kellett volna végezni, mert a törvényjavaslat környezeti vizsgálati kötelezettség alá eső fejlesztési programnak minősül. Javasoltuk, hogy csak a hiányzó vizsgálatok és a társadalmi egyeztetés lefolytatását követően nyújtsák be a tervezetet a Kormánynak.

A Normafa Parkról szóló törvény tervezetét a kért vizsgálatok és egyeztetés nélkül, lényegében változatlan tartalommal nyújtotta be a belügyminiszter az Országgyűlésnek. Az elfogadott törvényben a benyújtott tervezethez képest környezeti szempontból csak csekély mértékű kedvező módosítások történtek.

Októberben országgyűlési képviselők beadvánnyal fordultak az alapvető jogok biztosához, hogy kezdeményezze a Normafa Park törvény utólagos normakontrollját. A biztos a beadvány alapján vizsgálatot indított el.

5.

A táji örökség védelme

Az Európa Tanács Táj Díja 2012. évi nemzeti pályázatához kapcsolódó „*Táji örökségünk megőrzéséért*” című vándorkiállításnak a biztoshelyettes kezdeményezésére az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala volt a novemberi helyszíne. A kiállítás abba a sorozatba illeszkedett, amely egy-egy, a nemzet közös öröksége egésze megóvása szempontjából fontos szakterület megismerését teszi lehetővé. A kiállítást közösen nyitotta meg dr. Szabó Marcel biztoshelyettes és a kiállítás létrehozói részéről dr. Kiss Gábor, a Vidékfejlesztési Minisztérium Nemzeti Parki és Tájvédelmi Főosztályának osztályvezetője.

A kiállítás az Európa Tanács Európai Táj Egyezményében foglaltak megvalósításához kapcsolódott. Az Európai Táj Egyezmény – 2007-ben történt törvényi szintű kihirdetésével – a magyar jog részévé is vált. A törvény kimondja, hogy a tájak elengedhetetlen összetevői az emberek környezetének, kifejezik közös kulturális és természeti örökségük sokféleségét, és identitásuk alapját képezik. Az Egyezmény kifejezett célja, hogy elősegítse a táj védelmét, kezelését és tervezését. E cél elérésének ösztönzésére megalapították

az Európa Tanács Táj Díját. A díjat olyan helyi vagy regionális önkormányzatoknak és civil szervezeteknek ítélik oda, amelyeknek egy adott táj védelméért, kezeléséért vagy tervezéséért folytatott tevékenysége európai példaként szolgálhat. A díj adományozását megelőző évben az egyes országok nemzeti szintű pályázatot írnak ki, és az első helyezettet terjesztik fel az európai szintű versenyre. A nemzeti pályázat pályaműveit a pályázatot követő évben vándorkiállításon mutatják be a felelős minisztériumok.

A 2013. évi kiállítás megmutatta, hogy mit és miként lehet és kell cselekedni táji örökségünk megőrzéséért, mi ennek a tágabb összefüggésrendszere Európában és Magyarországon. A kiállítás felhívta a figyelmet azokra az eszközökre, amelyek a környezetvédelem egyik alapelve, a megelőzés érvényesítését szolgálják, és amelyek a tájhasználati konfliktusok megoldását segítik. Ennek egyik módja a helyi kezdeményezések ösztönzése, bátorítása, elismerése az Európai Táj Díjjal, és 2012-től már a Magyar Tájdíjjal is. A kiállítás négy ilyen kiváló, példamutató teljesítményt mutatott be:

- a Gerecse Natúrparkban és az Által-ér völgyében folyó tájvédelmet és tájgazdálkodást;
- a Kurca völgy vízi környezetének, különösen a szentesi szakaszának a rehabilitációját;
- a Bükkalja kiemelkedő természeti és kultúrtörténeti értékeinek védelmét;
- komplex táj- és természetgazdálkodási program megvalósítását a Zámolyi medencében.

A táji örökségnek a természeti és a kulturális örökség sajátos szintézisét jelentő mibenléte, fontossága, megóvásának módja a szakemberek viszonylag szűk körén kívül kevésbé ismert terület, ugyancsak kevésbé feltárt, hogyan függhet ez össze a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét szolgáló alapjogok érvényesítésével. A táji értékek tudatosítását szolgálhatja, hogy a Magyar Tudományos Akadémiánál készülõben van az új Nemzeti Atlasz, amelynek a természeti környezettel foglalkozó kötetében külön fejezet lesz a táj, ahol a tájkarakter alapú osztályozás is megjelenik.

A megértés, a párbeszéd, a kedvező változások elősegítése érdekében a kiállítás megnyitását követően a biztoshelyettes által felkért szakemberek, a táji örökség védelméért, az Egyezmény végrehajtásáért felelős tárcák képviselői, valamint a tudományos kutatás és a gyakorlati alkalmazás, tervezés szakemberei pódiumbeszélgetésen vitatták meg táji örökségünk megőrzésének néhány fontos kérdését.

A pódiumbeszélgetésen megvitatásra került: 1. a táji örökség értelmezése és kapcsolódása az Alaptörvény P cikkében a nemzet közös örökségként felsorolt elemekhez; 2. az Európai Táj Egyezményben a táj védelme, kezelése és tervezése érdekében meghatározott feladatok végrehajtása, a Nemzeti

Környezetvédelmi Programban a tájszerkezet, tájjelleg, tájpotenciál védelme érdekében megfogalmazott intézkedések teljesülése; 3. a helyi közösségekkel történő együtt-tervezés, együtt-gondolkodás helye a tájvédelmi, tájfejlesztési és tájrendezési folyamatokban; 4. nemzeti tájstratégia megalkotásának szükségessége, lehetőségei.

A szakmai beszélgetés alapján a biztoshelyettes fontosnak tartotta kiemelni, hogy a nemzet közös örökségét képező értékek a táj alkotóelemei, a tájat e tényezők sajátos, dinamikus viszonyaként, rendszereként lehet értelmezni. A szakértők felvetették, hogy a táj mint örökség alaptörvényi szintű védelme lehetőséget teremthetne arra, hogy az ágazatok eltérő megközelítését egységes rendszer váltsa fel. A táj védelme nem köthető egyes ágazatokhoz, az holisztikus megközelítést igényel, hiszen egyszerre kell tekintettel lenni a természetes és mesterséges környezetre, az ott folyó gazdálkodási viszonyokra, a kulturális értékekre. Ebben a helyi közösségeknek kiemelt szerepük lehet. A helyi közösségekkel együtt történő tervezésre vannak kedvező példák, így a világörökségi kezelési tervek készítése a bevonással készül, Balatonbogláron a településfejlesztési koncepció-készítés teljes folyamatába bevonták az ott élőket. Maga az Európai Táj Díj-pályázat is az ebbe az irányba való elmozdulást ösztönzi. Az általános helyzetkép távolról sem ilyen kedvező, a településtervezésben a megbízók sokszor csak a jogszabályi minimumot akarják teljesíteni, a tervező elkötelezettségétől függ, hogy ezen felül milyen mértékben vonja be a nyilvánosságot. Mindezekre is tekintettel a tájstratégia megalkotását minden résztvevő szükségesnek tartotta.

6.

A Hivatal beszámolója

6.1.

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának munkatársai

Babos Nikolett dr.	Faragóné dr. Endródi Zsuzsanna
Baksa Zsuzsanna Krisztina dr.	Farkas István
Balajti Ágnes	Farkas Zsuzsanna dr.
Balogh Mihályné	Fazekas-Bíró Sára Györgyi dr.
Bankné dr. Schnörch Rita	Fehér-Szabó Miklós
Baracsi Nándor	Fodor Kata
Bassola Eszter dr.	Fogarassy Edit dr.
Bácskai Krisztina dr.	Fórika László dr.
Bán-Forgács Nóra Gabriella dr.	Friedrich Ábel Pál dr.
Báthory Mónika dr.	Garaguly István dr.
Bencsik Károly	Garamvári Miklós dr.
Bene Beáta dr.	Gál Csilla
Berkes Lilla dr.	Gulyás Attila dr.
Bernát György Sándor	Gyórfy Zsuzsanna dr.
Bindorffer Györgyi dr.	Győri Zoltán
Bogárdi Dóra dr.	Haidegger Marianna Éva dr.
Bognár Ildikó dr.	Hajas Barnabás dr.
Borza Beáta dr.	Hanser Ágota
Csákiné Varga Klára	Haraszi Margit Katalin dr.
Csécsi Benjámín	Heizerné Hegedűs Éva
Csikós Tímea dr.	Herke Miklós dr.
Csink Lóránt János dr.	Hidvégi Valéria
Dávidné dr. Bódis Cecília	Hodicsek Attila
Debisso Kinga dr.	Horváth Nóra dr.
Dezső Adrienn dr.	Horváth-Egri Katalin dr.
Dóczé Nikolett dr.	Imrő-Horváth Luca dr.
Dzielszky Károly	Irimiás Ákos
Elek Zoltán dr.	Izafé Éva dr.

Jánosiné dr.Poltz Klaudia
Jászberényi Éva dr.
Juhász Hajnalka
Juhász Zoltán dr.
Kaiserné dr. Pajó Ágnes
Kaluser Sándorné
Kaszperné Dorogi Eszter
Kállai Ernő dr.
Kéri Dorottya
Kéri Szilvia dr.
Kincses Irén
Kisfaludi Nóra dr.
Kiss Anikó dr.
Kiss Bernadett dr.
Koncsik Zoltán
Kovács Adél
Kovács Anikó dr.
Kovács Attila
Kovács Erika
Kovács Zsolt dr.
Kozicz Ágnes dr.
Kristó Annamária dr.
Krizsán Ildikó
Krómer István dr.
Kurunczi Gábor dr.
Kussinszky Anikó dr.
Kutassy-Nagy Noémi dr.
Lánczos Petra Lea dr.
Láposy Attila dr.
László Boglárka dr.
Litkey-Juhász Orsolya dr.
Lované dr. Kohár Katalin
Lux Ágnes dr.
Magicz András dr.
Magyarné dr. Vuk Katalin
Makács Tamásné
Marikné dr. Budai Andrea
Menyhárt Judit
Mohos Edit dr.

Monostori Zsolt
Móricz-Nagy Diána dr.
Müller Zsolt
Némedi Erika
Ottrok Viktória dr.
Őrfi Eszter dr.
Pajcsicsné dr. Csóré Erika
Pákolicz Csaba
Perecsenyi Melinda dr.
Perosa István Zsolt dr.
Polyák Gáborné
Pontyos Viktória
Pump Judit Ilona dr.
Puskai Erzsébet
Radnai Anna
Rajzinger Ágnes dr.
Regényi Eszter dr.
Rigó Anett dr.
Rózsahegyi Bernadett
Rózsás István
Sarbak Péter dr.
Sárközy István dr.
Seres Péter dr.
Simon Marianna
Sipos Beáta Laura dr.
Somosi György dr.
Starkné Osvát Anna
Szabó Attila
Szabó Marcel dr.
Szabó Máté dr.
Szabó Orsolya dr.
Szabó-Tasi Katalin dr.
Szajbély Katalin dr.
Szalay Eszter
Szalayné dr. Sándor Erzsébet
Szecskó-Tóth Zsuzsanna dr.
Szentkirályi-Harsányi Ágnes dr.
Székely László dr.
Széles Lászlóné

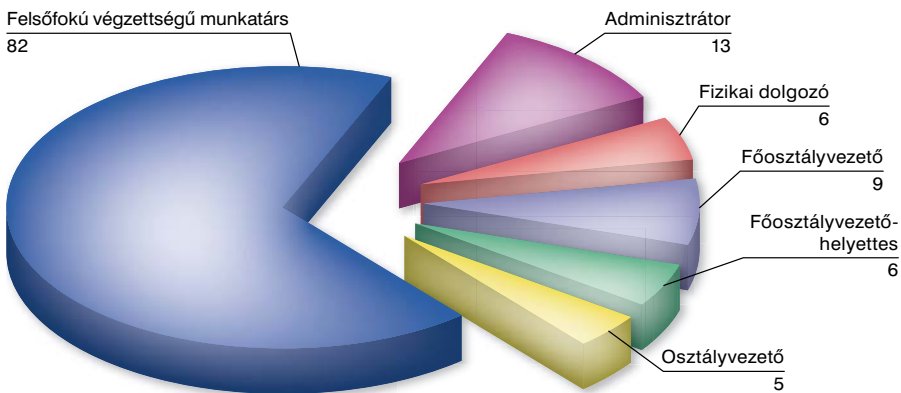
Szilágyi Nóra
Szitás Andrea
Szüts Korinna Mária dr.
Tordai-Szabó Ágnes
Tóth Krisztina dr.
Tóth László dr.
Tóth Lívia dr.
Tóthné dr. Várady Eszter
Török Tamás dr.
Trombitás Gábor
Ugrai Gábor dr.
Ujvári Viola dr.

Varga Éva Csilla dr.
Vargáné Szigeti-Tar Anita
Varjú Gabriella dr.
Vass Veronika Ildikó dr.
Vágola Imre
Veresné Keresztes Mária
Weinbrenner Ágnes dr.
Wieszt Erzsébet
Younes Éva
Zemplényi Adrienne dr.
Zséger Barbara Júlia dr.

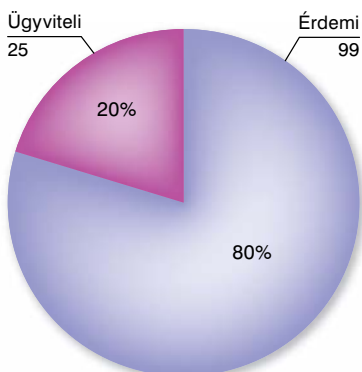
6.2.

Az AJBH szervezetének adatai

Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának feladatai közé tartozik – az Alaptörvényben és az Ajbt.-ben meghatározott alapjogvédelmi funkcióján túl – az intézmény gazdálkodásának, pénzügyi, számviteli és munkaügyi feladatainak ellátása is.

Átlagos állományi létszám

*A létszám nem tartalmazza a biztost, a biztoshelyetteseket és a főtitkárt.



Az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának 2013. évi munkajogi összlétszáma 139 fő, az ennél kevesebb tényleges statisztikai állományi létszám a tartósan távollévők (gyed, gyes) számából adódik.

Informatikai beszámoló

A 2011 novemberében kötött támogatási szerződés alapján előkészített – a Hivatalhoz forduló állampolgárok számára informatikai szolgáltatások modernizációját megvalósító – EKOP-1.1.9 – projektet 2013. március 31-i határidőre befejeztük. A projekt eredményeként elkészült a Hivatal új portál rendszere.

A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény alapján – ÁROP-1.1.21 finanszírozásból – megkezdtük a közérdekű bejelentések védett informatikai rendszerének és a kapcsolódó elektronikus szolgáltatásoknak a tervezését és fejlesztését.

Ennek keretében számos egyéb feladat mellett elvégeztük az AJBH portál rendszerének alábbi fejlesztéseit is:

A közérdekű bejelentések beadásához és fogadásukhoz kifejlesztett szolgáltatások:

- Közérdekű bejelentések külső portálon keresztüli benyújtása azonosítás nélkül;
- Közérdekű bejelentések külső portálon keresztüli benyújtása ügyfélkapus azonosítással;
- Az ügyfélszolgálati munkatársak részére a közérdekű bejelentések felvételéhez szolgáltatás és űrlap fejlesztése a belső portálon.

A közérdekű bejelentések publikálásához kifejlesztett szolgáltatások:

- A közérdekű bejelentő számára a bejelentése nyomon követéséhez és a bejelentéshez kapcsolódó dokumentumok nyomtathatóságához kifejlesztett funkciók, szolgáltatások;
- A közérdekű bejelentések mindenki számára megismerhető kivonatának publikálásához kifejlesztett funkciók, szolgáltatások.

Ügyfélszolgálati beszámoló

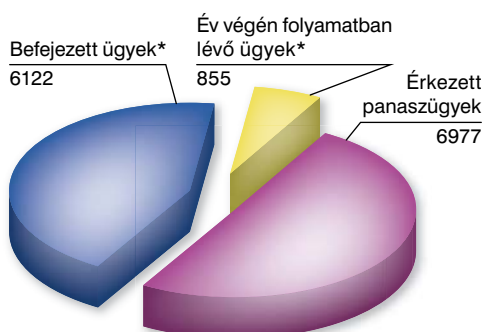
Az ügyfélszolgálati feladatoknak a Hivatal két szervezeti egysége tesz eleget. Az Információs Szolgálat 2013-ban telefonon vagy személyesen fogadott 12.459 állampolgárt, a Panaszirodán pedig azt az 1003 ügyfelet hallgatták meg, akik konkrét panaszuk ügyében előre egyeztetett időpontban kérték személyes meghallgatásukat. 2013-ban ügyfeleink tehát 13.462 esetben keresték fel valamelyik ügyfélfogadó egységünket.

Közülük 42-en adatvédelmi ügyben érdeklődtek, 18 fő nemzetiségi jogok sérelme kapcsán járt el, 9 személy pedig az egészséges környezethez való jog kapcsán fordult a Hivatalunkhoz.

Telefon		Személyes				Összes
Tájékoztatás kérés	Beadványa ügyében	Meghallgatás	Beadványa ügyében	Iratleadás, betekintés	Tájékoztatás kérés	
9042	2328	1003	337	386	366	13462
Az összes megkeresésből: Nemzetiségi joggal kapcsolatban						
						18
Az összes megkeresésből: Egészséges környezethez való joggal kapcsolatban						
						9
Az összes megkeresésből: Adatvédelemmel kapcsolatban						
						42

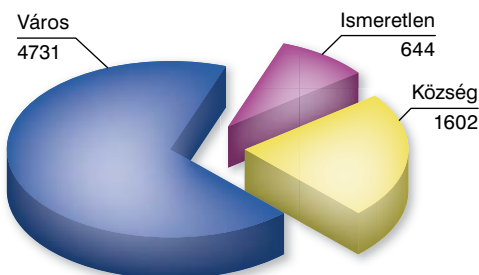
6.3.

Az alapvető jogok biztosa tevékenységének statisztikai adatai

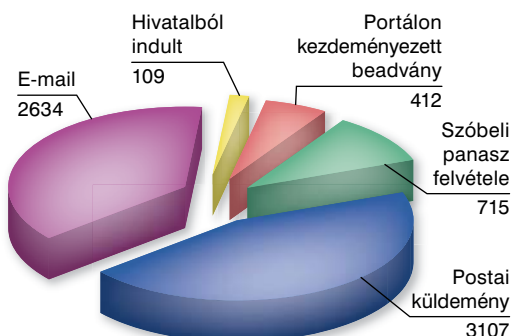


*csak a 2013-ban beérkezett ügyeket figyelembe véve

Nem történt jelentős változás a beadványok megoszlásában aszerint, hogy a panaszosok az ombudsman melyik „elérhetőségét” választották, csupán az jelentett újítást, hogy a panaszosaink 2013-ban már az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának honlapján közvetlenül is kezdeményezhették a biztos vizsgálá-



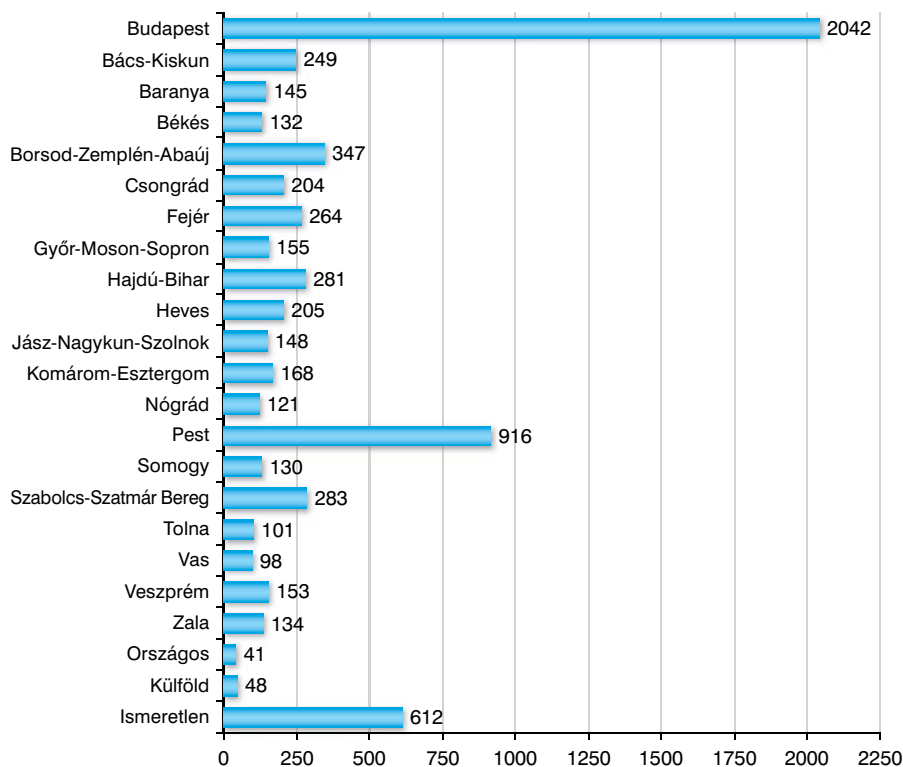
Az állampolgárok 2013-ban 6977 panaszbeadvánnyal fordultak az alapvető jogok biztosához. A 2013-ban iktatott ügyekből mindössze 855 ügy maradt folyamatban az év végére. A tárgyévben érkezett ügyek közül 6122-t fejeztünk be, emellett azonban 1591 korábbi, 2012-es ügyet is a vizsgált évben zártunk le.



tát. Ezzel a lehetőséggel 412-en éltek.

Változatlan mértékben, mintegy háromszorososan haladja meg a városi lakosság beadványainak száma a kisebb településekről érkező panaszokat. A beérkező adatok területi feldolgozása-

A beadványok területi megoszlása



ban (település típusa, megye, illetve állampolgárság) nem kezelhetők azok a panaszok (például az e-mailen érkezettek), amelyekben az ügyfél az adatait (nevét, címét) – a vizsgálati lehetőségünk kizártságáról adott tájékoztatás ellenére – sem adta meg.

Az indítványozók állampolgárságára csupán következtetni lehet a beadványból, amennyiben az ügyfél közöl valamilyen adatot róla.

Indítványozók állampolgársága	Szám
Ismeretlen	254
Külföldi	61
Magyar	6636
Uniós állampolgár	26
Összes	6977

Az AJBH 2012-ben megkezdett szervezeti, informatikai, irat-nyilvántartási rendszerének átalakítása az első év átállási nehézségeit követően 2013-ra elérte célját és a Hivatalon belüli munkafolyamat felgyorsult. Ékesen bizonyítja ezt

az a körülmény, hogy a tárgyévben közel 2500-zal több ügyet fejeztünk be, mint az azt megelőző évben.

Panaszügyek száma	6977
Alkotmányossági indítványok kezdeményezése	359
Véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek	295
Érdemi beadványok összesen	7631
Összes befejezett ügy	7757
Folyamatban lévő ügyek	855

Az alapvető jogok biztosához a panaszbeadványokon túl 359 olyan kezdeményezéssel is fordultak, amelyekben az egyes jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálatának alkotmánybírószági indítványozását kezdeményezték. A jogalkotók 2013-ban 295 alapvető jogokat érintő jogszabály tervezetét küldték meg előzetes véleményezésre a biztos számára.

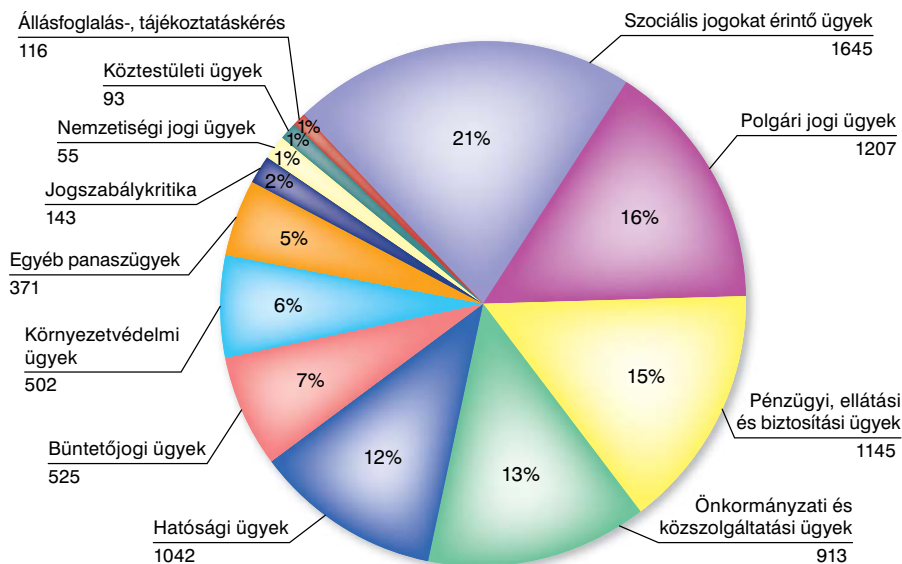
Indítványozók	
AJB hivatalból	78
Biztoshelyettes az Ajbt. 3. § (2) b alapján	8
Biztoshelyettes az Ajbt. 3. § (2) c alapján	2
Cég, egyéb	54
Civil szervezet	102
Család	192
Egyén	6213
Ismeretlen	204
Kollektív	91
Más hivatal	22
Országgyűlési képviselő vagy bizottság	11
Összesen	6977

A következő két diagram azt mutatja, hogy miként oszlottak meg az alapvető jogok biztosához intézett és 2013-ban befejezett beadványok, illetve az ezek közül kivizsgált panaszok az ügyek fő csoportjai szerint.

A panaszok legnagyobb arányát a szociális jogokat érintő ügyek: a munkaügyek, oktatási, művelődési, egészségügyi, továbbá a rászorultság alapján járó ellátásokat jelentő panaszok – szám szerint 1645 panasz – tették ki. A szélesebb értelemben vett polgári jogi ügyek gyűjtőfogalma alá 1207 ügy tartozott. Ezeket követték a pénzintézeteket, illetve biztosítókat (a társadalombiztosítást is) érintő ügyek, amelyek száma 1145 volt. A klasszikus

hatósági ügyek 1042 esettel képviseltették magukat, míg az önkormányzati és közszolgáltatási ügyekben érkezett panaszok száma 913-ra emelkedett. A büntetőeljárás kezdetétől a végéig, a rendőrségi eljárástól a büntetés végrehajtásáig minden stádiumot érintő panaszokkal 525 esetben keresték meg a biztost.

Benyújtott panaszok típusai



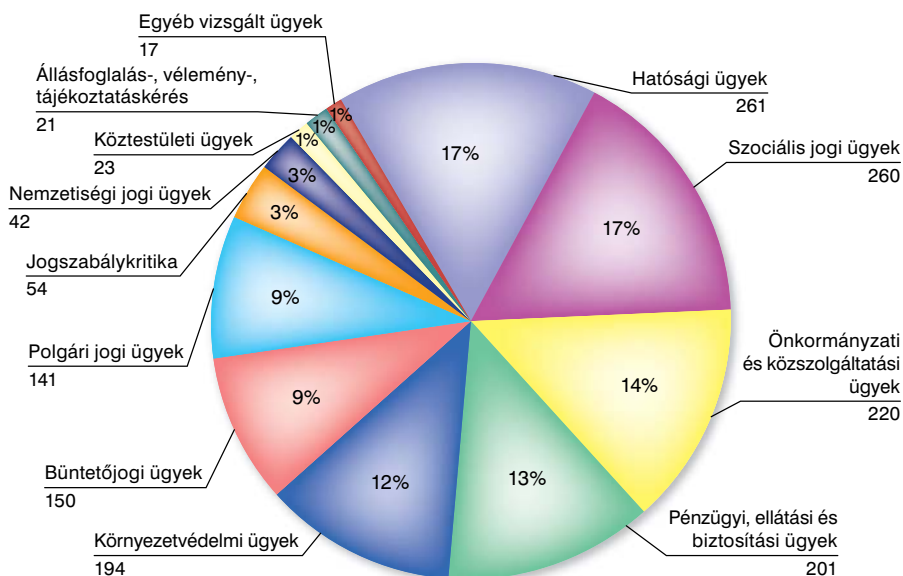
A környezetvédelem kérdését bármilyen formában érintő ügyek száma a tárgyévben 502 volt, míg nemzetiségi jogot érintő sérelemmel 55 ügyben fordultak a biztoshoz.

A beadványok nagyobb hányadát ez évben is hatáskör hiányában el kellett utasítani, és mindössze a panaszok egyötödét, 1584 ügyet vizsgálhattunk.

Ezek megoszlása alapvetően azt mutatja, hogy az ombudsmani tevékenység legfontosabb része a hatósági ügyek és közszolgáltatói szervezetek tevékenységének kivizsgálása, ha az ügyfél beadványa a vizsgálat egyéb feltételeinek is megfelel, főként annak, hogy az ügyfél a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette már. Az összes hatósági ügy, valamint önkormányzati és közszolgáltatási panasz negyedét (261-et, illetve 220-at) vontuk vizsgálat alá, míg a szociális ügyeknek csak a 15%-át (260-at) vizsgálhattuk.

A panaszok vizsgálati aránya a legmagasabb (74%-os) a nemzetiségi jogi panaszok esetében és szintén magas – 38%-os – a környezetvédelmi ügyeknél. Értelemszerűen nem vizsgáltuk azokat az ügyeket, amelyekben az ügyfelek csak állásfoglalást, véleményt vagy tájékoztatást kértek az ombudsman-tól. Ezekre 116 esetben írásban adtunk pontos, kimerítő választ.

A kivizsgált ügyek típusai



A vizsgálatokban érintett alapvető jogok megoszlása

Alapvető jogok védelmére vonatkozó állami kötelezettség	30
Alapvető jogok szabályozása és korlátozása	7
Élethez és emberi méltósághoz való jog	139
Személyes szabadsághoz és biztonsághoz való jog	6
Magánszférához való jog	1
Információs jogok	8
Lelkiismereti és vallásszabadság	1
Békés gyülekezéshez való jog	2
Véleménynyilvánítás szabadsága	6
Művelődéshez való jog	7
Közoktatáshoz és a felsőoktatáshoz való jog	3
Foglalkozás szabadsága	5
Tulajdonhoz való jog és az öröklés	27
Tulajdonjog korlátozásának követelményei	1
Kiutasítás tilalma és korlátai	1
Törvény előtti egyenlőség, jogképeség	1

Egyenlő bánásmód követelménye	313
Férfiak és nők egyenjogúsága	1
Esélyegyenlőség előmozdítása	16
Nők, gyermekek, idősek és fogyatékossgal élők kiemelt védelme	2
Gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga	46
Szülők nevelés megválasztásához való joga	1
Gyermekmunka tilalma	2
Szociális biztonsághoz való jog	20
Testi és lelki egészséghez való jog	119
Egészséges környezethez való jog	122
Lakhatás és közszolgáltatás biztosításával kapcsolatos állami kötelezettség	6
Választójogosultság	1
Tisztességes eljáráshoz való jog	189
Szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog	4
Jogorvoslathoz való jog	12
Nemzetiségi jogok	9
Nemzetiségi anyanyelvhasználathoz és névhasználathoz való jog	1
Nemzetiségi anyanyelvű oktatáshoz való jog	1
Nemzetiségi önkormányzáshoz való jog	7
Jogállamiság elve, jogbiztonság követelménye	201
Vállalkozás szabadsága	10
Gazdasági verseny szabadsága, fogyasztóvédelem	6
Összesen	1334

A 2013-ban befejezett 8325 ügyből legtöbbet (2017-et) azért utasítottunk el, mert a sérelem nem érintett alkotmányos jogot, vagy a panasz nyilvánvalóan alaptalan volt. 1111-et azzal fejeztünk be, hogy az ügyfél elmulasztotta a jogorvoslati lehetőségeinek kimerítését, márpedig az ilyen ügyek vizsgálata a hatáskörrelvonás tilalmába ütközne. 968 ügyben nem hatóság eljárását kifogásolták, 645 esetben a kifogásolt szerv a bíróság volt. 294 olyan panaszt utasítottunk el, amelyben az ügyfél ismételten, de ugyanazzal a panasszal fordult hozzánk. 265 esetben kellett a beadványt áttenni az ügyben hatáskörrel rendelkező hatósághoz.

A vizsgálatunk megkezdése utáni feltárt elutasítási okok miatt 252 ügyet zártunk le. 198 esetben pedig a panaszos kifejezett kérésére vagy ráutaló magatartására figyelemmel (például a hiánypótlás elmaradása) fejeztük be a vizsgálatot. A megvizsgált ügyek közül a legtöbbet – 817-et – azzal zárhattuk le, hogy más ügyszámon folytatott vizsgálat eredményeként született jelentéssel tájékoztattuk. Jelentéssel 324 ügyet zártunk le.

Ajánlások típusai	
Ajánlás a felügyeleti szervnek	77
Alkotmánybírósági eljárás indítványozása jogszabály utólagos vizsgálatára	2
Alkotmányos visszásság orvoslásának kezdeményezése az érintett szervnél	46
Javaslat fővárosi közgyűlés rendeletének módosítására	2
Javaslat kormányrendelet alkotására	6
Javaslat kormányrendelet hatályon kívül helyezésére	1
Javaslat kormányrendelet módosítására	17
Javaslat közjogi szervezetszabályozó eszközök alkotására	6
Javaslat közjogi szervezetszabályozó eszközöknek hatályon kívül helyezésére	1
Javaslat közjogi szervezetszabályozó eszközöknek módosítására	2
Javaslat miniszteri rendelet alkotására	2
Javaslat miniszteri rendelet módosítására	12
Javaslat önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletének alkotására	1
Javaslat önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletének módosítására	2
Javaslat települési önkormányzat rendeletének alkotására	1
Javaslat települési önkormányzat rendeletének hatályon kívül helyezésére	4
Javaslat települési önkormányzat rendeletének módosítására	10
Javaslat törvény alkotására	12
Javaslat törvény módosítására	95

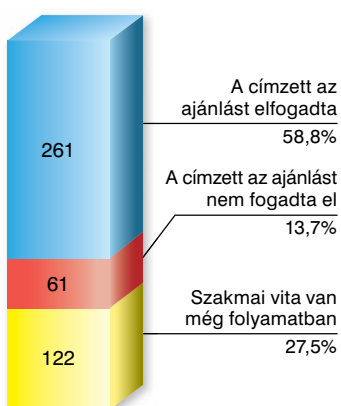
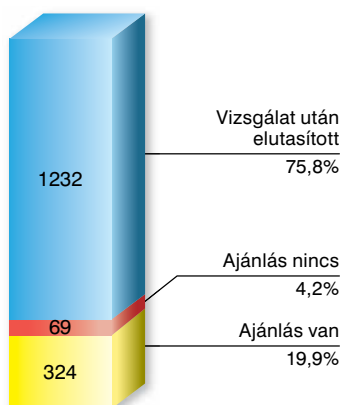
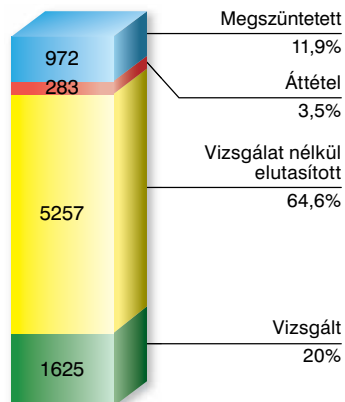
Az ajánlások eredményessége

Ajánlások a címzett válasza szerint		
Ajánlás a felügyeleti szervnek	a válaszra nyitva álló határidő még nem telt le	3
	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	47
	az ajánlást a címzett nem fogadta el, illetve nem válaszolt	5
	az ajánlást a címzett késedelmesen elfogadta	6
	a címzett késedelmesen nem fogadta el, illetve nem válaszolt	1
	az ajánlást a címzett részben fogadta el, részben teljesítette	7
	Nincs megadva	8
	Összesen	77
AB eljárás indítványozása jogszabály utólagos vizsgálatára	az Alkotmánybíróság eljárása folyamatban van	2
	Összesen	2
Alkotmányos vizs- száság orvoslásának kezdeményezése az érintett szervnél	a válaszra nyitva álló határidő még nem telt le	5
	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	17
	az ajánlást a címzett nem fogadta el, illetve nem válaszolt	3
	az ajánlást a címzett késedelmesen elfogadta	6
	a címzett késedelmesen nem fogadta el, illetve nem válaszolt	1
	az ajánlást a címzett részben fogadta el, részben teljesítette	4
	a címzett nem válaszolt, nem tett eleget az ajánlásnak	1
	Nincs megadva	33
Összesen	70	
Javaslat fővárosi közgyűlés rendeletének módosítására	az ajánlást a címzett nem fogadta el, illetve nem válaszolt	1
	a címzett késedelmesen nem fogadta el, illetve nem válaszolt	1
	Összesen	2

Javaslat kormányrendelet alkotására	a címzett haladékokat kapott, illetve érdemi vita van folyamatban	1
	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	3
	az ajánlást a címzett részben fogadta el, részben teljesítette	2
	Összesen	6
Javaslat kormányrendelet hatályon kívül helyezésére	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	1
	Összesen	1
Javaslat kormányrendelet módosítására	a címzett haladékokat kapott, illetve érdemi vita van folyamatban	1
	a válaszra nyitva álló határidő még nem telt le	2
	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	2
	az ajánlást a címzett nem fogadta el, illetve nem válaszolt	3
	az ajánlást a címzett késedelmesen elfogadta	1
	a címzett késedelmesen nem fogadta el, illetve nem válaszolt	1
	az ajánlást a címzett részben fogadta el, részben teljesítette	6
	a címzett nem válaszolt, nem tett eleget az ajánlásnak	1
Összesen	17	
Javaslat közjogi szervezetszabályozó eszközök alkotására	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	4
	az ajánlást a címzett késedelmesen elfogadta	1
	az ajánlást a címzett részben fogadta el, részben teljesítette	1
	Összesen	6
Javaslat közjogi szervezet szab. eszköz hatályon kívül helyezésére	az ajánlást a címzett nem fogadta el, illetve nem válaszolt	1
	Összesen	1
Javaslat közjogi szervezet szab. eszköz módosítására	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	2
	Összesen	2
Javaslat miniszteri rendelet alkotására	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	1
	Nincs megadva	1
	Összesen	2

Javaslat miniszteri rendelet módosítására	a válaszra nyitva álló határidő még nem telt le	1
	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	5
	az ajánlást a címzett nem fogadta el, illetve nem válaszolt	3
	az ajánlást a címzett késedelmesen elfogadta	1
	az ajánlást a címzett részben fogadta el, részben teljesítette	1
	Nincs megadva	1
	Összesen	12
Javaslat önálló szabályozó szerv vezetői rendelet alkotására	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	1
	Összesen	1
Javaslat önálló szabályozó szerv vezetői rendelet módosítására	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	1
	Nincs megadva	1
	Összesen	2
Javaslat települési önkormányzat rendeletének alkotására	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	1
	Összesen	1
Javaslat települési önkormányzat rendeletének hatályon kívül helyezésére	a válaszra nyitva álló határidő még nem telt le	1
	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	1
	a címzett határidőben nem fogadta el, illetve nem válaszolt	1
	Nincs megadva	1
	Összesen	4
Javaslat települési önkormányzat rendeletének módosítására	a válaszra nyitva álló határidő még nem telt le	1
	az Alkotmánybíróság döntött	1
	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	1
	az ajánlást a címzett nem fogadta el, illetve nem válaszolt	2
	az ajánlást a címzett részben fogadta el, részben teljesítette	2
	az Alkotmánybíróság eljárása folyamatban van	1
	a címzett nem válaszolt, nem tett eleget az ajánlásnak	1
	Nincs megadva	1
	Összesen	10

Javaslat törvény alkotására	a válaszra nyitva álló határidő még nem telt le	1
	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	2
	az ajánlást a címzett késedelmesen elfogadta	3
	az ajánlást a címzett részben fogadta el, részben teljesítette	1
	Nincs megadva	5
	Összesen	12
Javaslat törvény módosítására	a címzett haladékokat kapott, illetve érdemi vita van folyamatban	1
	a válaszra nyitva álló határidő még nem telt le	10
	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	23
	az ajánlást a címzett nem fogadta el, illetve nem válaszolt	15
	az ajánlást a címzett késedelmesen elfogadta	5
	a címzett nem fogadta el, illetve érdemben nem válaszolt	9
	az ajánlást a címzett részben fogadta el, részben teljesítette	15
	az Alkotmánybíróság eljárása folyamatban van	4
	Nincs megadva	13
Összesen	95	
Kezdeményezés jövőbeni helyes jogértelmezésre, jogalkalmazásra	a címzett haladékokat kapott, illetve érdemi vita van folyamatban	3
	a válaszra nyitva álló határidő még nem telt le	8
	az ajánlást a címzett határidőben elfogadta	63
	az ajánlást a címzett nem fogadta el, illetve nem válaszolt	6
	az ajánlást a címzett késedelmesen elfogadta	14
	a címzett késedelmesen nem fogadta el, nem válaszolt	2
	az ajánlást a címzett részben fogadta el, részben teljesítette	9
	az Alkotmánybíróság eljárása folyamatban van	1
	a címzett nem válaszolt, nem tett eleget az ajánlásnak	3
	Nincs megadva	12
Összesen	121	
Mindösszesen	444	



A hozzánk forduló panaszainak 11,9%-át megszüntettük. Ezek között szerepeltek azok a panaszok is, amikor az ügyfeleket a panaszirodai személyes meghallgatásuk során szóban tájékoztattuk az ombudsman eljárási lehetőségéről és a panaszosok további jogérvényesítési lehetőségeiről.

A beadványok 3,5%-át adtuk át valamely, hatáskörrel rendelkező szervnek, ezek között legnagyobb arányban az adatvédelmi kérdések voltak, amelyekben a panaszt a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz továbbítottuk.

Az esetek közel kétharmadában (64,6%) vizsgálati lehetőségünk hiányáról, a jogérvényesítés egyéb lehetőségeiről – esetleg a kifogásolt intézkedéseket szabályozó jogi előírások érthető magyarázatával – tájékoztattuk írásban a hozzánk fordulókat. A tárgyévben a panaszok 20%-ában volt jogi lehetőségünk érdemi vizsgálat lefolytatására.

A biztos 1625 ügyben indított vizsgálatot, ezekből a hatóságok megkeresését követően 1232 esetben – a kapott tájékoztatás alapján megállapított – hatáskörhiány miatt jelentés nélkül zártuk le az eljárást. 393 ügyet fejeztünk be jelentéssel, amelyekből 324 esetben tártunk fel alkotmányos alapjogokkal kapcsolatos visszasságot, és amelyek orvoslására 444 ajánlást fogalmaztunk meg.

Az ajánlásaink 58,8%-át a címzettek elfogadták, az érintett szervek 13,7%-ban vitatták ajánlásaink indokoltságát. Kezdeményezéseink 27,5%-ában – az adott probléma rendezése érdekében – az ajánlás címzettjével szakmai párbeszéd kezdődött, amely a beszámoló lezárásakor még folyt.

7.

Alapjogvédő szervezetek összesített statisztikája

7.1.

Az alapjogi adatgyűjtés jogszabályi alapja

Az Ajbt. 2. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az alapvető jogok biztosa áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban EBH), a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban NAIH), a Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban FRPT), valamint az oktatási jogok biztosa (a továbbiakban OJB) az alapvető jogok biztosának (a továbbiakban AJBH) megkeresése alapján a statisztikai kimutatáshoz személyes adatokat nem tartalmazó összesített adatokat szolgáltat.

7.2.

A jogvédő szervezetek tevékenységének alapadatai

Alapstatisztika	AJBH	EBH	FRPT	NAIH	OJB
Beérkezett ügyek	6977*	589	374	2976	822*
Hivatalból indított ügyek	106	1	0	46	3
Elutasított beadványok	6229	294	111	303	210
Érdemi vizsgálat alá vont ügyek	1625	589	263	1139	73
Megállapított sérelmek	393	21	149	618	20
Elmarasztalás, intézkedés, határozat	324	21	0	542	10
Jogorvoslat kezdeményezések	0	30	0	6	0

*A beérkezett ügyek nem tartalmazzák a rövid úton (személyesen vagy telefonon) intézett ügyeket. Ezek az AJBH-nál további 13462, az OJB-nál pedig további 859 ügyet jelentenek.

A jogvédő szervezetek eltérő feladat- és hatásköréből értelemszerűen eltérő statisztikai adatgyűjtési módszer következik.

Az EBH és a NAIH hatósági jogköréből adódóan határozatokat hoz, amelyekkel szemben biztosított a bírósági jogorvoslati út igénybevételének lehetősége, a többi szervnél ez kizárható.

A FRPT kizárólag a rendőrségi eljárás vizsgálatára jogosult, míg az OJB az oktatás szereplői – a pedagógusok, a diákok, a szülők, illetve a fenntartók – közötti viták rendezésében lát el mediátori szerepet.

7.3.

A jogvédő szervezetekhez fordulók területi megoszlása

A beadványok területi megoszlása	AJBH	EBH	FRPT	NAIH	OJB
Budapest	2042	137	161	1321	261
Baranya	145	21	12	33	14
Bács-Kiskun	249	25	11	24	13
Békés	132	13	13	21	6
Borsod-Abaúj-Zemplén	347	33	24	52	16
Csongrád	204	9	5	48	20
Fejér	264	25	8	37	22
Győr-Moson-Sopron	155	9	12	27	14
Hajdú-Bihar	281	25	13	33	36
Heves	205	18	12	30	15
Jász-Nagykun-Szolnok	148	11	8	30	12
Komárom-Esztergom	168	16	7	28	13
Nógrád	121	14	7	27	10
Pest	916	51	38	201	43
Somogy	130	11	9	66	11
Szabolcs-Szatmár-Bereg	283	18	7	43	19
Tolna	101	10	4	34	4

P cikk	Természeti erőforrások és a jövő nemzedékek védelme	0							0	0
I. cikk	Alapvető jogok védelme	37							0	0
II. cikk	Élethez és emberi méltósághoz való jog	139			166	64			72	3
III. cikk	Kínzás, kegyetlen vagy megalázó bánásmód tilalma	0							2	0
IV. cikk	Személyes szabadsághoz, biztonsághoz való jog	6			116	45			2	0
VI. cikk	Magánszférához való jog	0			115	23			3	0
VI. cikk	Információs jogok	9					2469	678	18	0
VII. cikk	Lelkiismereti és vallás-szabadság	1	10	0					6	0
VIII. cikk	Gyülekezés, egyesülés, pártalapítás szabadsága	2			8	1			0	0
IX. cikk	Vélemény-nyilvánítás és sajtó-szabadság	6	28	0	17	8			2	0
X. cikk	Tudományos és művészeti élet szabadsága	0							15	0
XI. cikk	Művelődés-hez, oktatás-hoz való jog	10							673	17
XII. cikk	Foglalkozás szabadsága	5			1	0			59	0

XIII. cikk	Tulajdonhoz való jog és az öröklés	28			18	2			5	0
XIV. cikk	Kiutasítás tilalma és korlátai, menedékjog	1							0	0
XV. cikk	Törvény előtti egyenlőség, esélyegyenlőség	333			14	1			8	0
XVI. cikk	Gyermekvédelemhez és gondoskodáshoz való jog	47							22	0
XVII. cikk	Sztrájkjog és a szervezkedés szabadsága	0							2	0
XVIII. cikk	Gyermekmunka tilalma	2							0	0
XIX. cikk	Szociális biztonsághoz való jog	20	15	1					14	0
XX. cikk	Testi és lelki egészséghez való jog	119			68	8			34	0
XXI. cikk	Egészséges környezethez való jog	122							0	0
XXII. cikk	Lakhatás és a közszolgáltatások biztosításának joga	6	7	0					3	0
XXIII. cikk	Választójogosultság	1							0	0
XXIV. cikk	Tisztességes eljáráshoz való jog	189			229	100			6	0
XXV. cikk	Kérelmezési és panaszjog	0							0	0
XXVII. cikk	Mozgás és tartózkodási hely megválasztásának joga	4			5	0			0	0

XXVIII. cikk	Tisztességes és pártatlan bírósági eljáráshoz való jog		12			7	0			6	0
XXIX. cikk	Nemzetiségi jogok		18	105	3					5	0
XXX. cikk	Közteherviselési kötelezettség		0							0	0
XXXI. cikk	Honvédelmi kötelezettség		0							0	0
Érintett jogok összesen			1334	165	4	765	253	2469	678	963	20

8.

Tárgymutató

A CD melléklet címlistája

A Beszámoló CD mellékletén teljes terjedelmükben megtalálhatók az alapvető jogok biztosa által 2013-ban kiadott jelentések, alkotmánybírósági indítványok és kúriai kezdeményezések (a továbbiakban: jelentések).

Az év közepén történt informatikai módosítás miatt a jelentések két részletben, első félévi jelentések, illetve második félévi jelentések könyvtárban, emelkedő ügyszámok szerint található meg az alábbi listában megadott oldalszámokon.

A 2013-ban kiadott jelentések és indítványok oldalszámmutatója			
Ügyszám	Téma	Félév	Oldal
AJB-0046/2012	A kistarcsai Flór Ferenc Egészségügyi Szakközépiskola és Gimnázium átszervezése	II.	1
AJB-0061/2012	A Balmazújváros Város Önkormányzata által fenntartott iskolák átszervezése	II.	12
AJB-0214/2012	Parkolási társaságok eljárása, fizetési felszólítások	II.	22
AJB-0237/2012	Parkolási társaság eljárásának sérelmezése	I.	1
AJB-0275/2012	Szabálysértési eljárás, rendőri intézkedés kifogásolása	I.	6
AJB-0276/2012	Nyomozás lefolytatásával kapcsolatos vizsgálat	II.	37
AJB-0278/2012	Értelmi fogyatékos fiatal helyszíni bírságolása	II.	42
AJB-0280/2012	A rendőrség tárgyköörözéssel kapcsolatos eljárásának átfogó vizsgálata	I.	14
AJB-0286/2012	A Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet fogvatartási körülményeinek vizsgálata	II.	53
AJB-0292/2012	Rendőri intézkedéssel szembeni panasz vizsgálata	II.	60
AJB-0301/2012	Rokkantnyugdíjas elővezetésével kapcsolatos panasz	II.	71
AJB-0305/2012	Közterület-felügyelet bírságolása miatti panasz	I.	28
AJB-0308/2012	Indokolatlan rendőrségi elővezetés kifogásolása	II.	74

AJB-0311/2012	Feljelentés elutasítása miatti panasz	II.	78
AJB-0329/2012	Fogvatartott édesanyák és kisgyermekük bv. intézetben való elhelyezhetősége	II.	82
AJB-0333/2012	Német állampolgár előállításával és fogvatartásával kapcsolatos panasz	II.	90
AJB-0340/2012	Elfogatóparancs kiadásával és őrizetbe vétellel szembeni panasz	I.	34
AJB-0341/2012	Közigazgatási bírság kiszabásának sérelmezése	II.	97
AJB-0366/2012	Egészségügyi intézmény eljárása, korlátozó intézkedéseinek kifogásolása	I.	47
AJB-0620/2012	A szakpszichológusok képzésének helyzete	I.	52
AJB-0673/2012	A hódmezővásárhelyi autóbusz-pályaudvar zaj- és légszennyezési hatásai	II.	104
AJB-0813/2012	Kármentesítési eljárásokkal kapcsolatos átfogó vizsgálat	I.	61
AJB-0978/2012	A kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás, hozzá kapcsolódó építésügyi eljárások	I.	98
AJB-1039/2012	Betegjogi, elhunyt hozzátartozó kezelésével kapcsolatos panasz kivizsgálása	I.	136
AJB-1064/2012	Gyámhatósági intézkedés foganatosításának kifogásolása	II.	113
AJB-1095/2012	Véderdő visszatelepítésnek elmulasztása	I.	149
AJB-1098/2012	Védett bányatelken környezetvédelmi működési engedély megadásának kifogásolása	I.	156
AJB-1109/2012	Lakásfenntartási támogatása megvonása miatti panasz	I.	162
AJB-1113/2012	Helyi nemzetiségi önkormányzat jogainak gyakorlásával kapcsolatos panasz	I.	180
AJB-1132/2012	A nemzetbiztonsági ellenőrzések gyakorlatának átfogó vizsgálata	I.	190
AJB-1146/2012	A fogvatartás körülményei a Balassagyarmati Fegyház és Börtönben	I.	201
AJB-1149/2012	A váci hajléktalan-ellátással kapcsolatos panasz	I.	205
AJB-1152/2012	A fogyatékoság-fogalom egységes meghatározása miatti panaszok átfogó vizsgálata	I.	213
AJB-1255/2012	Forgácslapgyártó üzem által kibocsátott zaj- és szaghatás miatti kifogások	II.	129
AJB-1260/2012	Csepeli erőmű légszennyezőanyag-kibocsátása, hatósági eljárás miatti panasz vizsgálata	I.	230
AJB-1519/2012	Miskolc külterületén ivóvíz ellátásával és víziközmű építésével kapcsolatos beadvány	II.	136

AJB-1569/2012	Terhességi gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj visszafizettetése, az OEP eljárása	I.	234
AJB-1944/2012	Bölcsész szakon, a felvétel kapcsán a kötelezően választható idegen nyelvek korlátozása	II.	146
AJB-2028/2012	Gyermekek közétkeztetésének helyzetével kapcsolatos átfogó vizsgálat	I.	244
AJB-2300/2012	A Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet eljárását érintő panasz	I.	257
AJB-2553/2012	Ügyvédi kamarai tagság – az egy éves ügyvédi, ügyvédjelölti joggyakorlat megkövetelése	I.	264
AJB-2624/2012	Értelmi fogyatékos gyermek szüleinek panaszja oktatási intézménnyel szemben	I.	274
AJB-2685/2012	Előzetes letartóztatásban lévő panaszos irat megismerési jogának gyakorlása	I.	282
AJB-2702/2012	Zaj- és rezgéshatások miatti panasz érdemi hatósági kivizsgálásának elmulasztása	II.	153
AJB-2731/2012	Magyarországra menekült, kísérő nélküli kiskorúak helyzetével kapcsolatos átfogó vizsgálat	I.	289
AJB-2739/2012	Egy autóbusz-megállóhely zaj- és légszennyezési hatásainak kifogásolása	II.	160
AJB-3380/2012	A Tanúvédelmi Szolgálat eljárásának sérelmezése, fogvatartott személy panaszja	I.	308
AJB-3567/2012	Szabadságvesztés büntetését töltő panaszossal szemben indult végrehajtási eljárások	I.	326
AJB-3590/2012	Vírushepatitiszes betegek speciális diagnosztikai vizsgálatai finanszírozása, szakmai protokoll	I.	328
AJB-3633/2012	Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság védettségi szint helyreállításával kapcsolatos kifogások	I.	336
AJB-3636/2012	Autista fiattal szembeni rendőri intézkedés	II.	167
AJB-3739/2012	Egy oknyomozó politikai magazinműsor kapcsán a Médiatanács eljárása és mulasztásai	I.	359
AJB-3916/2012	Magyar Államkincstár családtámogatási ellátás megítélésével kapcsolatos mulasztása	I.	375
AJB-3927/2012	Az egészségügyi dolgozók élet- és munkakörülményeinek átfogó vizsgálata	II.	172
AJB-4044/2012	Parkolási társaság eljárásával kapcsolatos panasz	II.	200
AJB-4061/2012	A parlafű elleni hatósági fellépés, védekezés mulasztásait érintő panaszbeadvány	II.	205
AJB-4127/2012	Önálló bírósági végrehajtó és a végrehajtói kamara eljárásának sérelmezése	I.	381
AJB-4152/2012	Gyermekek jogainak védelme a munka világában, a gyermekmunka tilalmának érvényesülése	II.	227

AJB-4169/2012	A háziorvosok díjazására vonatkozó szabályozással kapcsolatos panasz vizsgálata	I.	384
AJB-4255/2012	Okmányiroda illetékfizetéssel kapcsolatos eljárása	I.	406
AJB-4258/2012	Gyermek általános iskolába való felvételét érintő szülői panasz	I.	411
AJB-4279/2012	Egy ipari telep működésének, fokozott éjszakai zajterhelésének kifogásolása	I.	419
AJB-4313/2012	A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal eljárásának sérelmezése	II.	255
AJB-4350/2012	A szentgotthárdi pszichiátriai betegek otthonának eljárásával kapcsolatos panasz	II.	263
AJB-4388/2012	Az érdi rendőrkapitányság eljárása, az alkalmazott intézkedések kifogásolása	I.	426
AJB-4406/2012	Rendőrségi eljárás, közlekedési szabályszegés miatti közigazgatási bírságolás	I.	433
AJB-4483/2012	A helyi hulladékszállítási rendelettel szembeni panasz, hulladékgyűjtő edényzet mérete	II.	271
AJB-4567/2012	Önálló bírósági végrehajtó mulasztásának vizsgálata	II.	274
AJB-4579/2012	Az egészségügyi intézményekben a betegek ellátását végző szociális gondozók bérezése	II.	277
AJB-4693/2012	A közlekedési szabályszegések szankcionálása, közigazgatási bírságolási gyakorlat vizsgálata	II.	284
AJB-4714/2012	Nemzeti Adó- és Vámhivatal eljárásának sérelmezése	II.	300
AJB-4860/2012	Az egészségkárosodáson alapuló nyugellátásban, szociális ellátásban részesülők	II.	317
AJB-5054/2012	Gondnokság alá helyezés tényének ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése, illetékfizetés	II.	332
AJB-5217/2012	Önkormányzat adóhatóságának telekadó fizetési kötelezettség megállapítása	I.	440
AJB-5441/2012	Inkubátorprogram: újszülött gyilkosságok és a gyermekelhagyást megelőző mechanizmusok	II.	343
AJB-5547/2012	Jogellenesen bejegyzett vezetékjog ingatlan-nyilvántartásból való törlésének elmulasztása	II.	372
AJB-5577/2012	A nemzetiségi nyelvhasználati jog érvényesítésének feltételeit feltáró átfogó vizsgálat	II.	385
AJB-5723/2012	Eljárások elhúzódnása, gyermekeit egyedül nevelő anya anyagi ellehetetlenülése, eseti gondnok	I.	450
AJB-5777/2012	Fogvatartott hozzátartozóval kapcsolattartás, lakcímkártya kötelező használatának előírása	II.	422
AJB-5783/2012	Hozzátartozó boncolásával kapcsolatos eljárást sérelmező panasz	I.	458

AJB-5795/2012	Élelmiszer áruház szellőző berendezése által okozott zajhatás ellenőrzésének kifogásolása	I.	468
AJB-5824/2012	Társasház közelében működő élelmiszer áruházba történő áruszállítás és rakodást zajhatása	II.	428
AJB-5851/2012	Gépkocsiforgalom miatt elviselhetetlen zaj- és rezgésterhelés kifogásolása	I.	476
AJB-5863/2012	Az OBDK hatásköre és a jogvédelmi képviselők helyzete, az intézményi fogadóórák	I.	482
AJB-5923/2012	Csapadékvíz elvezetés megoldatlan állapota, a hatóságok mulasztásának sérelmezése	II.	436
AJB-6027/2012	A járműnyilvántartásban tulajdonosként, üzembentartóként való bejegyzés elmulasztása	I.	507
AJB-6123/2012	Önálló bírósági végrehajtó eljárásának sérelmezése	II.	443
AJB-6228/2012	Beilleszkedési nehézségekkel küzdő gyermekek fejlesztésével kapcsolatos pályázat	I.	520
AJB-6233/2012	Víziközmű társulat érdekeltségi hozzájárulásának adók módjára történő végrehajtása	II.	446
AJB-6373/2012	Javítóintézetek működési feltételei, az intézetből elbocsátott fiatalok további sorsa	II.	452
AJB-6566/2012	A hajléktalanok fürdetését, tisztálkodását biztosító intézményrendszer átfogó vizsgálata	I.	533
AJB-6586/2012	Az egészségügyi ágazatban megvalósuló béremelés végrehajtásával kapcsolatos panasz	II.	487
AJB-6676/2012	Magánnyugdíj-pénztár eljárásával kapcsolatos panasz	I.	544
AJB-6683/2012	Nemzetiségi önkormányzat vezetőjének a belső ellenőrzés lefolytatását érintő panasz	I.	547
AJB-6727/2012	A „közösségellenes magatartásokkal” kapcsolatos helyi jogalkotási gyakorlat vizsgálata	I.	562
AJB-6753/2012	Kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló törvény rendelkezéseit érintő aggályok	I.	582
AJB-6758/2012	Közterületi rendezvények zajhatásainak ellenőrzésével kapcsolatos átfogó vizsgálat	II.	509
AJB-6780/2012	Kártalanítási eljárással kapcsolatos panasz	I.	588
AJB-6797/2012	Parkolási társaság pótdíjazási gyakorlatának sérelmezése	I.	596
AJB-6828/2012	Előzetes letartóztatás elrendeléséről hozott bírói végzés kézbesítésének elmulasztása	II.	544
AJB-6865/2012	Magánlakásban való hulladékgyűjtés és -tárolás megakadályozásának elmulasztása	II.	557
AJB-6870/2012	Nemzetiségi önkormányzat panaszának vizsgálata	I.	604
AJB-6948/2012	Parkolási társaság eljárásának kifogásolása, mozgássérült igazolvány utólagos bemutatása	II.	564

AJB-7024/2012	Önkormányzati eljárás elmulasztása egy veszélyeztetett gyermek ügyében	I.	623
AJB-7048/2012	Közterület-felügyelet parkolási bírság kiszabására irányuló eljárási gyakorlata	I.	626
AJB-7050/2012	A nagykanizsai Fogyatékkal Élők Integrált Intézményének működését érintő panasz	I.	632
AJB-7176/2012	Önálló bírósági végrehajtó eljárásának kifogásolása	II.	573
AJB-7310/2012	Elfogatóparancs kiadásával és kézbesítésével kapcsolatos beadvány	I.	646
AJB-7426/2012	Autizmussal élő gyermeknek oktatási, nevelési intézményben való elhelyezése	II.	577
AJB-7427/2012	A lakcím- és a gépjármű-nyilvántartás adatainak eltéréseivel összefüggő panaszok	I.	651
AJB-7473/2012	Hivatásos tűzoltók egyesülési jogának kifogásolása	II.	588
AJB-7524/2012	Az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat működését érintő beadvány	I.	666
AJB-7573/2012	Építéshatósági hatóság mulasztásának sérelmezése	I.	673
AJB-7599/2012	Az Áldozatsegítő Szolgálat tevékenységének átfogó vizsgálata	II.	596
AJB-7644/2012	A Pártfogói Szolgálat működésének és a közérdekű munka végrehajtásának átfogó vizsgálata	I.	677
AJB-7704/2012	Levendulaszedés miatti bírságolás, debreceni önkormányzat rendszabályalkotása	I.	696
AJB-7723/2012	Környezetterhelés megszüntetése, hatósági eljárás, mulasztás kifogásolása	I.	706
AJB-7872/2012	Ingatlan kártalanítási kérelmével kapcsolatos hatósági eljárás sérelmezése	II.	627
AJB-7888/2012	Igazságügyi szakértői névjegyzékbe való felvételi kérelem elutasítása miatti beadvány	II.	637
AJB-7914/2012	Általános szerződési feltételek módosításáról szóló apróbetűs tájékoztató kifogásolása	I.	716
AJB-8004/2012	Nemzetiségi lakosságárány és a közös önkormányzati hivatal létrehozásának szabályozása	I.	721
AJB-8040/2012	Diákigazolványok kiállításának elhúzóódó ügyintézése és ennek következményei	II.	657
AJB-8103/2012	Gondnokság alá helyezés alapjául szolgáló orvosi szakvélemény kifogásolása	II.	684
AJB-8127/2012	Önkormányzat jegyzőjének szabálysértési eljárás lefolytatásával kapcsolatos panasz	II.	692
AJB-8170/2012	Népfőiskolai mozgalmak támogatásával, működés biztosításával kapcsolatos mulasztások	II.	697
AJB-8228/2012	Autizmussal élő gyermek iskolai oktatásával kapcsolatos szülői panasz	I.	729

AJB-8246/2012	KOCKERD kérdőívvel kapcsolatos szabályozás és adóhatósági eljárás sérelmezése	I.	738
AJB-8250/2012	Felirattal ellátott láthatósági mellény viselésének kötelezettsége a közfoglalkoztatottnál	I.	743
AJB-8267/2012	A Magyar Labdarúgó Szövetség eljárásának vizsgálata	II.	706
AJB-8288/2012	Ipolytarnóci, rendszeresen elöntött ártéri lakások kiváltásának elmaradása	II.	709
AJB-8291/2012	Családok Átmeneti Otthona térítési díjának megállapítása	II.	736
AJB-8306/2012	Környezetvédelmi felügyelőség másodfokú eljárása elhúzódsának sérelmezése	I.	755
AJB-8334/2012	Buszmegálló kialakítását és az engedélyező közlekedési hatóság eljárását érintő panasz	I.	760
AJB-8338/2012	Önálló bírósági végrehajtó és a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara eljárásának kifogásolása	I.	770
AJB-8364/2012	Hulladékszállításra vonatkozó önkormányzati rendelettel kapcsolatos aggályok	I.	774
AJB-8421/2012	Fogvatartott fogászati kezelésének elmulasztása	I.	782
AJB-8497/2012	Locsolási kedvezmény igénybevételének lehetősége	I.	795
AJB-8555/2012	Igazgatói vizsgálat elmaradása nemzetiséghez tartozó diákokat sértő tanári fellépés kapcsán	II.	752
AJB-8592/2012	Gyámhatóság ideiglenes kiemelési eljárásának kifogásolása	I.	803
AJB-8646/2012	Tujasor kivágására kötelezés sérelmezése	I.	807
AJB-8661/2012	Létszámleépítés végrehajtása közfoglalkoztatottak alkalmazását követően az MTVA-nál	I.	814
AJB-8967/2012	A balatonalmádi gimnázium igazgatója által jogellenesen végrehajtott belső vizsgálat	I.	828
AJB-8986/2012	Eseti gondnok működésének feltételeivel kapcsolatos átfogó vizsgálat	II.	760
AJB-0050/2013	Fogyasztóvédelmi hatóság eljárásnak kifogásolása (közszolgáltatók – csoportos beszédés)	II.	768
AJB-0075/2013	Bv. intézet eljárása, büntetés-végrehajtás félbeszakítására irányuló kérelem elutasítása	II.	776
AJB-0109/2013	Rehabilitációs szakigazgatási szervek és az intézményrendszer átalakításának vizsgálata	II.	788
AJB-0208/2013	Bírósági végrehajtás rendszerét érintő átfogó vizsgálat: az árverési értékesítés rendszere	I.	843
AJB-0209/2013	Bírósági végrehajtás: kapcsolattartás, ügyfélfogadás, tájékoztatás, ügyintézés és működés	I.	872
AJB-0210/2013	Bírósági végrehajtás: határidők betartása, letéti számla kezelése, felszámolás és végrehajtás	I.	890

AJB-0211/2013	Bírósági végrehajtás: kamarai felügyeleti eljárás, a panaszkezelési és etikai szabályzat kidolgozása	I.	909
AJB-0230/2013	Rendőrségi eljárás során a határidő túllépése	I.	921
AJB-0264/2013	Gyermekvédelmi gondoskodásba vett kiskorúak, a szakértői munka kérdése	I.	925
AJB-0275/2013	Vízórák indokolatlan lecserélése miatti beadvány	I.	932
AJB-0310/2013	Szociális tűzifa kiosztásának gyakorlata Érpatakon	II.	803
AJB-0339/2013	Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal eljárásának kifogásolása	I.	938
AJB-0474/2013	A fővárosi rendkívüli hóhelyzet kezelése	I.	942
AJB-0512/2013	Az igazságügyi szakértői kamarákról	II.	815
AJB-0537/2013	Szakápolási tevékenység végzésének problémái a fogyatékossgal élők otthonában	II.	830
AJB-0545/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: speciális ellátást nyújtó gyermekotthonok	I.	954
AJB-0551/2013	Különleges egység jogsértő kiképzési körülményeivel kapcsolatos vizsgálat	I.	987
AJB-0556/2013	A vendéglátó-ipari egységek közelében dohányzásra kijelölt helyek által okozott problémák	I.	992
AJB-0596/2013	Hajléktalan-ellátás a fővárosban a 2012-13 téli krízisidőszakban 1. (gyorsvizsgálat)	I.	1000
AJB-0643/2013	Földforgalmi törvény egyes rendelkezéseinek vizsgálata	II.	842
AJB-0645/2013	A felsőoktatási felvételi rendszer átalakításának problémáival kapcsolatos átfogó vizsgálat	II.	849
AJB-0646/2013	Hajléktalan-ellátás a fővárosban a 2012-13 téli krízisidőszakban 2. (helyszíni vizsgálatok)	I.	1024
AJB-0658/2013	Közigazgatási bírsággal kapcsolatos vizsgálat	I.	1044
AJB-0662/2013	Balatonalmádi közlekedési helyzet a téli időszakban	I.	1048
AJB-0676/2013	Gyermekek egészséges környezethez való jog: a környezettudatosság és környezeti nevelés	II.	875
AJB-0677/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: az egészséges ivóvízhez való hozzáférés	II.	902
AJB-0687/2013	Önkormányzati rendszabályalkotás vizsgálata, a közösségi együttélési szabályok alkotása	I.	1054
AJB-0691/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: az iskolatáska súlya	II.	934
AJB-0766/2013	A felsődobszai szociális földprogrammal, a tűzifa kiosztásával kapcsolatos panasz	II.	952
AJB-0782/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: tartás javító torna, iskolai gyógytestnevelés	II.	965

AJB-0800/2013	A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság helyszíni bírságolási eljárásának kifogásolása	II.	1002
AJB-0874/2013	Fiatalok munkavállalási lehetőségei: oktatás és a foglalkoztatás összekapcsolódása	II.	1010
AJB-0922/2013	Klebelsberg Intézményfenntartó Központ szerveinek hatásköre és elérhetősége	II.	1035
AJB-1056/2013	A biztonsági őrök vizsgáztatására vonatkozó jogi szabályozás vizsgálata	II.	1046
AJB-1074/2013	Temetés lebonyolításával kapcsolatos mulasztás miatti panasz vizsgálata	II.	1054
AJB-1086/2013	A fogyatékossgal élők foglalkoztatási körülményeinek munkavédelmi ellenőrzése	I.	1083
AJB-1087/2013	Hajléktalantelep felszámolása a Terebesi-erdőben	I.	1086
AJB-1130/2013	A csapadék- és belvív elvezetéssel kapcsolatos panaszok, hatósági eljárások vizsgálata	II.	1061
AJB-1199/2013	Kommunikációval az egyenlő méltóságért, befogadó beszéd kontra gyűlöletbeszéd	II.	1070
AJB-1255/2013	Megyei gyermekvédelmi központ eljárásának kifogásolása	I.	1096
AJB-1314/2013	Önkormányzat és a kormányhivatal mulasztása ivóvíz biztosításával kapcsolatban	II.	1181
AJB-1356/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: kismama, kisgyermek környezetminősége	II.	1189
AJB-1431/2013	Magyar Államkincstár elhúzódo eljárásának sérelmezése – fogyatékossgai támogatások	I.	1101
AJB-1499/2013	Családsegítő- és gyermekvédelmi szolgálat működtetésének hiánya kistelepülésen	II.	1244
AJB-1678/2013	Gyermekotthon eljárását érintő szülői panasz	II.	1251
AJB-1705/2013	A hegyközségi törvény hegyközségi közgyűlésre vonatkozó szabályainak vizsgálata	II.	1266
AJB-1739/2013	A megyei kormányhivatalok rehabilitációs szakigazgatási szerveinek elhúzódo eljárása	II.	1278
AJB-1751/2013	Az álláskeresői járadék folyósításának feltételeivel kapcsolatos szabályozási anomáliák	I.	1107
AJB-1772/2013	Környezetvédelmi felügyelőségek gyakorlata, a konzultációs díj beszedése	II.	1294
AJB-1837/2013	Nagyszülői kapcsolattartással összefüggő gyámhatósági eljárás kifogásolása	I.	1110
AJB-1908/2013	Önkormányzat ügyfélfogadási körülményeivel és eljárásával kapcsolatos panasz	II.	1314
AJB-1916/2013	Gyámhatóság védelembe vétellel kapcsolatos eljárásának, mulasztásának sérelmezése	II.	1325

AJB-1971/2013	Kórház területére való belépés megtagadása belső utasítás alapján	II.	1333
AJB-1992/2013	A fiatalok munkavállalási lehetőségei: tanulmányok mellett munka, munkatapasztalat	II.	1339
AJB-2014/2013	Demonstrációk rendőrségi kezelése 2013 márciusában, a Parlament előtti intézkedések	II.	1369
AJB-2050/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: szegregátumban élő, hátrányos sorsú gyerekek	II.	1379
AJB-2069/2013	A 2013. március 15-16-ai időjárási krízishelyzet állami kezelésével kapcsolatos vizsgálat	I.	1113
AJB-2084/2013	A Sopronkőhidai Fegyház és Börtön működése, a fogvatartás körülményeinek átfogó vizsgálata	I.	1146
AJB-2223/2013	Az olimpiai járadék megállapítására vonatkozó szabályok kifogásolása	II.	1431
AJB-2245/2013	Gyermekek egészséges környezethez való joga: közoktatási intézmények üzletei, áruautomatái	II.	1438
AJB-2305/2013	Pszichiátriai kezelés indokoltságával és körülményeivel kapcsolatos vizsgálat	II.	1458
AJB-2447/2013	Önkormányzat ügyfélfogadási körülményeivel és eljárásával kapcsolatos panasz	II.	1461
AJB-2595/2013	Gyermekvédelmi hatóságok mulasztásainak kifogásolása	II.	1473
AJB-2658/2013	Anyakönyvi hivatal eljárásának sérelmezése, házasságkötésben tanúként való közreműködés	II.	1487
AJB-2722/2013	Gyámhivatali eljárás elhúzódása miatti panasz	II.	1494
AJB-2970/2013	A várakozó autóbuszok miatti zaj- és levegőterheléssel kapcsolatos beadvány	II.	1502
AJB-2992/2013	HIV fertőzöttek szervátültetésből való kizárása	II.	1510
AJB-3039/2013	Halálra éheztetett kisgyermek ügyében folytatott vizsgálat, gyermekvédelmi jelzőrendszer	II.	1519
AJB-3041/2013	MÁV Zrt. kártérítési igényekkel kapcsolatos gyakorlatának kifogásolása	II.	1531
AJB-3219/2013	Rendőrségi nyomozás lefolytatásával kapcsolatos panaszbeadvány vizsgálata	II.	1537
AJB-3246/2013	Vasútépítési munkálatok esetén a kártalanítás jogával kapcsolatos diszkrimináció kifogásolása	II.	1543
AJB-3268/2013	Fővárosi önkormányzat „taxisrendeletének” átfogó vizsgálata	II.	1546
AJB-3312/2013	Fiatalok munkavállalási lehetőségei: fogyatékkal élő fiatalok munkaerő-piaci esélyei	II.	1563
AJB-3334/2013	A Nemzeti Adó- és Vámhivatal illetékügyi eljárásának sérelmezése	II.	1626

AJB-3335/2013	A helyi adókról szóló törvény kifogásolása (ingatlanok méretéhez kapcsolódó adófizetési kötelezettség)	II.	1633
AJB-3419/2013	Közigazgatási bírságolási eljárás sérelmezése, részügyintézési határidők túllépése	II.	1646
AJB-3466/2013	Nemzeti dohányboltokra kiírt koncessziós pályázatok elbírálása és a működtetés vizsgálata	II.	1654
AJB-3475/2013	Főiskolai oklevél kiadásának megtagadása a nyelvvizsga megszerzését követően	II.	1670
AJB-3491/2013	Szülőnek gyermeke ügyében indult hatósági eljárás elhúzódságának sérelmezése	II.	1679
AJB-3532/2013	OEP eljárása, egészségügyi ellátás finanszírozására kötött szerződés felbontása	II.	1683
AJB-3543/2013	A népszámlálás nemzetiségi adatainak választási célú felhasználásával kapcsolatos vizsgálat	II.	1711
AJB-3549/2013	Kapcsolattartási ügyben gyámhatóság eljárásának, mulasztásainak sérelmezése	II.	1723
AJB-3557/2013	Lakáscélú megelőlegező kölcsön visszafizetése alóli mentesülésre vonatkozó előírások	II.	1728
AJB-3728/2013	Fényképes bizonyíték nélküli közigazgatási bírságolásra vonatkozó szabályok vizsgálata	II.	1734
AJB-3770/2013	Előállítás és fogvatartás körülményeinek kifogásolása	II.	1742
AJB-3969/2013	Fegyelmi eljárás lefolytatása fogvatartottal szemben büntetés-végrehajtási intézetben	II.	1748
AJB-3997/2013	Általános iskolai oktatás átszervezése, önkormányzat véleménye kikérésének elmulasztása	II.	1752
AJB-4037/2013	Fiatalok munkavállalási lehetőségei: a munkaügyi hatóságok támogató szolgáltatásai	II.	1760
AJB-4148/2013	Gyermekek védelembe vételével kapcsolatos panasz	II.	1792
AJB-4151/2013	Kishantos: a Nemzeti Földalapkezelő Szervezet által kiírt pályázatokkal kapcsolatos eljárás	II.	1795
AJB-4190/2013	Gyámhivatali eljárások, mulasztások kifogásolása	II.	1810
AJB-4199/2013	A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ által lefolytatott jogorvoslati eljárás sérelmezése	II.	1820
AJB-4321/2013	A Szegedi Fegyház és Börtön nagyfai részlegének területén üzemeltetett menekülttáborról	II.	1831
AJB-4323/2013	Lisztérzékeny gyermeke iskolai közétkezésének megoldatlanságával kapcsolatos panasz	II.	1844
AJB-4347/2013	A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet fogvatartási körülményei	II.	1850
AJB-4528/2013	Nemzetiségi önkormányzat panasza helyi lapban csak fordítással közölt cikk kapcsán	II.	1856

AJB-4574/2013	Öröklési illeték kiszabásának sérelmezése	II.	1866
AJB-4763/2013	Hulladékiszállítási díj megállapításával, edényzetre vonatkozó előírásokkal kapcsolatos panasz	II.	1872
AJB-4831/2013	A kullancsok elleni állami védekezési feladatokról	II.	1881
AJB-5035/2013	Közlekedési szabályok megsértése miatti közigazgatási eljárás lefolytatásának kifogásolása	II.	1890
AJB-5119/2013	Hulladékiszállítási díj megállapításával, edényzetre vonatkozó előírásokkal kapcsolatos panasz	II.	1899
AJB-5468/2013	Helyi hulladékgazdálkodással kapcsolatos panasz	II.	1906
AJB-5527/2013	Közterületen található közkifolyók vízhozamának csökkentése és közutak részbeni elzárása Ózdon	II.	1913
AJB-5740/2013	Hulladékiszállítási díj megállapításával, edényzetre vonatkozó előírásokkal kapcsolatos panasz	II.	1938
AJB-5761/2013	Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás közszolgálati díj-megállapítása	II.	1946
AJB-5778/2013	Rendőrség mulasztásának kifogásolása – családon belül erőszak áldozata	II.	1954
AJB-5944/2013	Rendőrségi őrizetbe vétel és előállítás végrehajtásának kifogásolása	II.	1967
AJB-5977/2013	Elhúzódoó gyámhivatali eljárás kifogásolása egy kapcsolattartási ügyben	II.	1975
AJB-6406/2013	Önkormányzati segítségnyújtás elégtelenségének sérelmezése a téli időszakban	II.	1982
AJB-6450/2013	Fiatalok indokolatlan rendőrségi előállításának, kényszereszköz alkalmazásának a sérelmezése	II.	1991
AJB-6547/2013	Okmányiroda és a KEKKH magánútlevél kiállításának eljárását érintő panasz	II.	2005
AJB-6672/2013	A végrehajtási eljárás megszüntetésének elmulasztása miatti panasz	II.	2008
AJB-6795/2013	A lakcímrendezési eljárás átfogó vizsgálata, településszintű hajléktalan-ellátás	II.	2015
AJB-6800/2013	Hulladékiszállítási díj megállapításával kapcsolatos panasz	II.	2027
AJB-7201/2013	Hulladékgazdálkodással kapcsolatos panasz	II.	2035
AJB-7629/2013	A társasházi törvény előírásával kapcsolatos panasz	II.	2041
Alkotmánybírósági indítványok			
AJB-5757/2012	Az adótartozás végrehajtásának szabályai	I.	1155
AJB-7272/2012	Médiatörvény: az eljárási bírság kiszabásának szabályai	I.	1160
AJB-8476/2012	A jogerősen elítéltek szerzői jogainak védelme	I.	1167
AJB-0044/2013	A Magyar Művészeti Akadémiáról szóló törvény	I.	1173

AJB-0702/2013	A tömegközlekedés akadálymentesítése	I.	1177
AJB-0726/2013	Társadalombiztosítási nyugellátás, kettős juttatás tilalma	I.	1183
AJB-1565/2013	Nemzetbiztonsági ellenőrzés új szabályai	II.	2048
AJB-1812/2013	Új Polgári Törvénykönyv: a bejegyzett élettársak hozzátartozói státuszának hiánya	II.	2055
AJB-2054/2013	Az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatos indítvány	I.	1189
AJB-2249/2013	Új Polgári Törvénykönyv: a közéleti szereplők bírálhatósága	II.	2059
AJB-2580/2013	Új Polgári Törvénykönyv: a teljesen korlátozó gondnokság intézménye	II.	2065
AJB-3384/2013	Szociális segélyezés és közfoglalkoztatásból való kizárás szabályai	II.	2073
AJB-5350/2013	A közösségi együttélés szabályai megalkotására vonatkozó felhatalmazás	II.	2093
Kúriához intézett beadványok			
AJB-0682/2012	A miskolci önkormányzat szmogriadó-tervről szóló rendelete	I.	1201
AJB-2452/2013	A tardonai önkormányzat telekadóról szóló rendelete	II.	2099
AJB-5350/2013	A belvárosi önkormányzatnak a közösségi együttélési szabályokról szóló rendelete	II.	2102

9.

A Beszámoló CD melléklete

9.1.

A 2013 I. félévében kiadott jelentések és indítványok

9.2.

A 2013 II. félévében kiadott jelentések és indítványok

